



LWA.430.001.2021
Nr ewid. 34/2021/P/20/085/LWA

Informacja o wynikach kontroli

GOSPODARKA FINANSOWA INSTYTUCJI KULTURY,
DLA KTÓRYCH ORGANIZATOREM
JEST MIASTO STOŁECZNE WARSZAWA
W LATACH 2018–2020 (I PÓŁROCZE)

DELEGATURA W WARSZAWIE

MISJA

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

WIZJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Gospodarka finansowa instytucji kultury, dla których organizatorem jest Miasto Stołeczne Warszawa w latach 2018–2020 (I półrocze)

p.o. Dyrektor Delegatury w Warszawie

Beata Ostrowska

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Tadeusz Dziuba

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Warszawa, dnia 11.05.2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	9
4. WNIOSKI.....	18
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	19
5.1. Ustalanie wysokości dotacji na działalność nadzorowanych instytucji kultury oraz sprawowanie nadzoru nad ich wykorzystaniem	19
5.2. Procedury postępowania przy ustalaniu wysokości wynagrodzeń, nagród rocznych i innych świadczeń dla dyrektorów nadzorowanych instytucji kultury	30
5.3. Nadzór Miasta nad gospodarką finansową instytucji kultury, w tym nad prawidłowością wykorzystania dotacji przekazanych na ich działalność.....	33
5.4. Stosowanie przez miejskie instytucje kultury zasad gospodarki finansowej określonych w ustawie o działalności kulturalnej.....	37
5.5. Wykorzystanie i rozliczenie dotacji przekazywanych przez organizatora	53
5.6. Przestrzeganie przepisów ustaw: o finansach publicznych, o rachunkowości i o zamówieniach publicznych.....	58
6. ZAŁĄCZNIKI.....	64
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	64
6.2. Analiza stanu prawnego.....	67
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	78
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	79

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.).
Ustawa o działalności kulturalnej	Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm.).
Ustawa o finansach publicznych	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).
Ustawa Pzp	Ustawa z dnia z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, obowiązująca do 31 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).
Ustawa o rachunkowości	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
Ustawa kominowa	Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2136).
Rozporządzenie w sprawie organizacji przetargu na sprzedaż środków trwałych	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu (Dz. U. Nr 97, poz. 443, ze zm.).
Działalność kulturalna	Działalność polegająca na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury (art. 1 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej).
Organizator	Podmiot tworzący instytucję kultury.
Instytucje kultury	Państwowe lub samorządowe osoby prawne, dla których prowadzenie działalności kulturalnej jest podstawowym celem statutowym.
Instytucje artystyczne	Instytucje kultury powołane do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców, w szczególności: teatry, filharmonie, opery, operetki, orkiestry symfoniczne i kameralne, zespoły pieśni i tańca oraz zespoły chóralskie (art. 11 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej).
Samorządowe instytucje kultury	Instytucje kultury utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego.
Miasto lub m.st. Warszawa	Miasto Stołeczne Warszawa.
Dzielnice	Dzielnice m.st. Warszawy.
Miejskie Instytucje Kultury	Instytucje kultury, dla których organizatorem lub współorganizatorem jest m.st. Warszawa.
Instytucje kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym	Miejskie instytucje kultury wskazane uchwałą Rady m.st. Warszawy, jako instytucje kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy środki finansowe na działalność instytucji kultury były przyznawane i wydatkowane zgodnie z prawem i gospodarnie?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy m.st. Warszawa stosowało jednolite i przejrzyste zasady postępowania przy określaniu wysokości dotacji na działalność nadzorowanych instytucji kultury?
2. Czy stosowano jednolite, przejrzyste i zgodne z przepisami zasady ustalania wysokości wynagrodzeń, nagród i innych świadczeń dla dyrektorów nadzorowanych instytucji kultury?
3. Czy m.st. Warszawa w sposób prawidłowy zorganizowało i prowadziło nadzór nad gospodarką finansową instytucji kultury, w tym nad wykorzystaniem przekazanych dotacji?
4. Czy w instytucjach kultury przestrzegane były zasady gospodarki finansowej wynikające z przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej?
5. Czy prawidłowo wykorzystywano i rozliczano dotacje przekazane przez organizatora?
6. Czy przestrzegano przepisów ustaw: o finansach publicznych, o rachunkowości i o zamówieniach publicznych?

Jednostki kontrolowane

Urząd m.st. Warszawy i 10 instytucji kultury, dla których m.st. Warszawa było organizatorem lub współorganizatorem

Okres objęty kontrolą

Lata 2018–2020 (I półrocze), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli było to niezbędne do realizacji celu kontroli

Państwowe i samorządowe instytucje kultury, jako jednostki organizacyjne wyposażone w osobowość prawną, cechuje znaczny stopień samodzielności, zarówno w zakresie wykonywania zadań, do realizacji których zostały utworzone, jak również prowadzenia gospodarki finansowej.

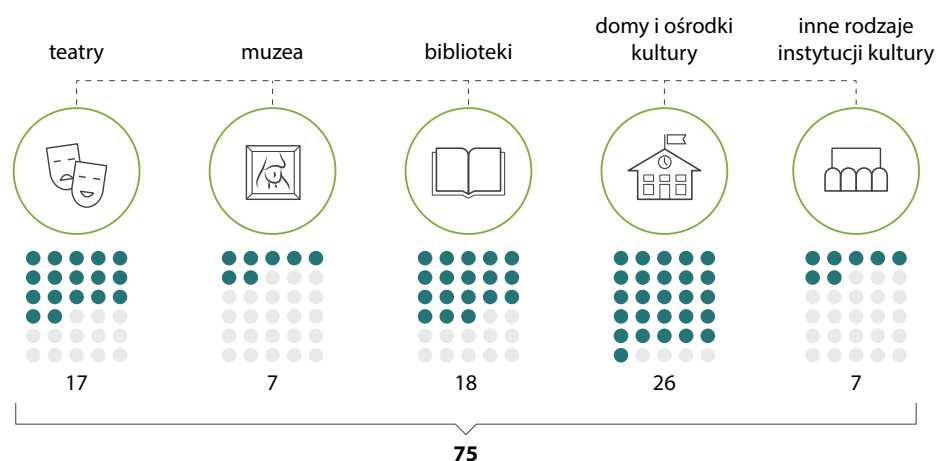
Instytucje kultury nie są jednak w pełni niezależne w zakresie gospodarki finansowej, gdyż głównym źródłem finansowania ich działalności są środki publiczne otrzymane od organizatora, który określa przeznaczenie przekazywanych środków. Z kolei przynależność do sektora finansów publicznych, na podstawie art. 9 pkt 13 ustawy o finansach publicznych, obliguje je do przestrzegania w toku realizacji procesów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych określonych zasad, analogicznie do pozostałych jednostek sektora finansów publicznych. Gospodarowanie środkami publicznymi wymaga od jednostek kultury zachowania reguł określonych w szczególności w ustawie o finansach publicznych, ustawie prawo zamówień publicznych oraz w ustawie o rachunkowości. Kierownik instytucji kultury (tj. dyrektor domu kultury, muzeum, teatru, biblioteki) podlega odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej kierowanej przez siebie jednostki na zasadach określonych w art. 53 ustawy o finansach publicznych.

W Warszawie, z uwagi na jej stołeczny charakter, działa stosunkowo dużo instytucji kultury, dla których Miasto pełni funkcję organizatora lub współorganizatora. Na koniec I półrocza 2020 r. m.st. Warszawa pełniło funkcję organizatora dla 69 instytucji kultury. Dla kolejnych sześciu instytucji kultury było jednym z organizatorów (współprowadzących), w tym trzech instytucji wpisanych do rejestru instytucji kultury, prowadzonego przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz trzech instytucji kultury wpisanych do rejestru prowadzonego przez Miasto.

Do instytucji, dla których Miasto pełni funkcję organizatora lub współorganizatora, należą instytucje powszechnie znane, o szczególnym znaczeniu dla rozwoju kultury nie tylko na terenie Warszawy, takie jak m.in. Orkiestra Sinfonia Varsovia, Muzeum Powstania Warszawskiego, Teatr Rozmaitości, Teatr Muzyczny Roma, Centrum Nauki Kopernik.

Infografika 1

Rodzaje instytucji kultury, dla których Miasto Stołeczne Warszawa pełniło funkcję organizatora lub współorganizatora wg stanu na dzień 30 czerwca 2020 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych zebranych podczas kontroli.

WPROWADZENIE

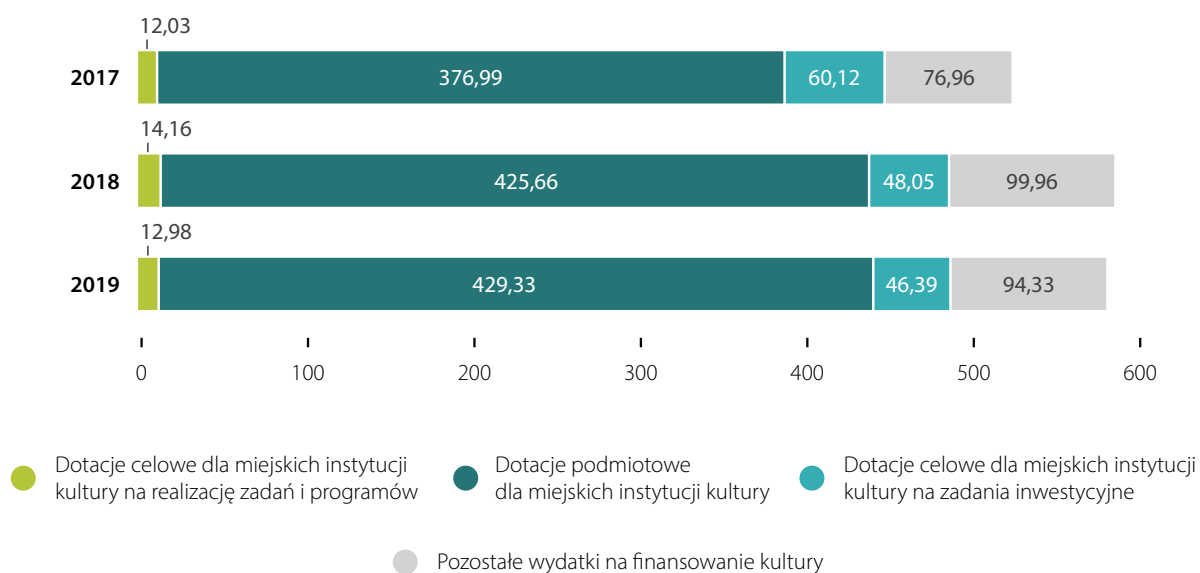
Pełnienie funkcji organizatora lub współorganizatora dla tak dużej liczby instytucji kultury wiąże się z koniecznością ponoszenia przez m.st. Warszawę znaczących wydatków na dofinansowanie działalności tych instytucji.

W okresie objętym kontrolą, łączne wydatki Miasta (bieżące i majątkowe) na finansowanie kultury kształtowały się następująco: w 2018 r. – 587,83 mln zł (3,5% wydatków ogółem), tj. o 11,7% więcej niż w 2017 r. (526,10 mln zł), w 2019 r. – 583,03 mln zł (3,1%), tj. o 0,8% mniej niż w 2018 r.

Wysokość wydatków Miasta na finansowanie działalności miejskich instytucji kultury (oraz ich udział w wydatkach Miasta na kulturę) kształtowały się w tym okresie następująco: 2018 r. – 487,87 mln zł (83,0%); 2019 r. – 488,70 mln zł (83,8%); 2020 r. (do 30 czerwca) – 250,64 mln zł (87,0%). Dla porównania w 2017 r. wydatki te wyniosły 449,14 mln zł (85,4%).

Infografika 2

Przeznaczenie środków wydatkowanych w latach 2017–2019 przez Miasto Stołeczne Warszawa na finansowanie kultury (dane w mln zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych zebranych podczas kontroli.

2. OCENA OGÓLNA

W latach 2018–2020 (I półrocze) m.st. Warszawa, zgodnie z prawem, przyznawała środki finansowe instytucjom kultury, dla których było organizatorem lub współorganizatorem, w celu zapewnienia im właściwych warunków funkcjonowania i realizacji zadań statutowych. Udzielanie dotacji podmiotowych oraz dotacji celowych na finansowanie inwestycji odbywało się na podstawie jednolitych dla wszystkich instytucji zasad, ustalonych w uregulowaniach wewnętrznych¹. Miasto nie wprowadziło natomiast podobnych uregulowań, określających zasady udzielania dotacji celowych na realizację zadań i programów oraz dokumentowania podjętych w tym zakresie decyzji, co czyni proces udzielania tych dotacji nieprzejrzystym i stwarza ryzyko nadmiernej dowolności (uznaniowości) w dysponowaniu środkami publicznymi.

Wysokość wynagrodzeń i nagród rocznych, przyznawanych przez Prezydenta Miasta dyrektorom instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym, mieściła się w limitach określonych w ustawie kominowej, jednak niewprowadzenie w Mieście uregulowań określających zasady ustalania wysokości wynagrodzeń dla dyrektorów instytucji kultury oraz nieustalenie szczegółowych kryteriów oceny działań dyrektorów, branych pod uwagę przy przyznawaniu nagród rocznych, powodowało, że działania w tym zakresie były mało przejrzyste.

Nadzór Miasta nad gospodarką finansową instytucji kultury², w tym nad wydatkowaniem przez nie środków finansowych, sprawowany był głównie poprzez analizy danych sprawozdawczych oraz dokumentacji z wykorzystania dotacji celowych. Zastrzeżenia NIK dotyczą przyjęcia przez Miasto, przy rozliczaniu wykorzystania przez instytucje kultury dotacji podmiotowych, zasady, zgodnie z którą dotacje uznaje się za wykorzystane w całości, gdy kwota poniesionych kosztów jest wyższa niż otrzymana dotacja. W ocenie NIK, odniesienie do kosztów, a nie do zrealizowanych ze środków dotacji wydatków, nie zapewnia prawidłowego rozliczenia wykorzystania tych dotacji na zasadach określonych w art. 251 ustawy o finansach publicznych i tym samym, nie zabezpiecza interesu Miasta w zakresie zwrotu przez instytucję kultury dotacji w części niewykorzystanej do końca roku.

W ramach nadzoru Miasto przeprowadzało również kontrole i audyty w wybranych instytucjach kultury. Liczba nieprawidłowości, stwierdzonych w wyniku kontroli NIK w instytucjach kultury, wskazuje jednak, że ww. działania nadzorcze i kontrolne Miasta były niewystarczające.

We wszystkich 10 skontrolowanych instytucjach kultury stwierdzono występowanie nieprawidłowości o różnym charakterze i skali w zakresie gospodarki finansowej, naruszających przepisy ustaw: o działalności kulturalnej, o finansach publicznych, ustawy kominowej oraz ustawy Pzp. Najistotniejsze i najczęściej występujące nieprawidłowości polegały na przekraczaniu wysokości kosztów ujętych w planach finansowych, co stwierdzono w sześciu instytucjach kultury, natomiast Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota prowadziła gospodarkę finansową bez planu finansowego ustalonego przez dyrektora. W połowie skontrolowanych instytucji kultury, osobom zatrudnionym na stanowiskach zastępców dyrektorów i głównych księgowych, przyznano i wypłacono dodatki do wynagrodzeń, nagrody i premie (w kwocie ogółem 378 tys. zł) z naruszeniem przepisów regulujących zasady wynagradzania osób zatrudnionych na tych stanowiskach. Również w połowie skontrolowanych instytucji kultury stwierdzono występowanie nieprawidłowości

Miasto udzielało dotacji instytucjom kultury zgodnie z prawem, jednak nie zawsze w sposób przejrzysty, natomiast instytucje kultury nie zawsze zgodnie z prawem wydatkowały i rozliczały otrzymane środki

¹ Kontrolą w Urzędzie m.st. Warszawy objęto finansowanie działalności instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym. Nie badano natomiast tego rodzaju zagadnień w odniesieniu do instytucji kultury, nad którymi nadzór sprawowały poszczególne Dzielnice Miasta.

² Kontrolą w Urzędzie m.st. Warszawy objęto sprawowanie nadzoru oraz przeprowadzanie kontroli i badań audytowych w stosunku instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym.

OCENA OGÓLNA

w zakresie organizacji i przeprowadzania postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych lub realizacji umów zawartych w ich wyniku. Nieprawidłowości w mniejszej skali wystąpiły w zakresie gospodarowania majątkiem, prowadzenia ewidencji księgowej i organizacji systemu kontroli zarządczej.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w działaniach skontrolowanych instytucji kultury w zakresie sposobu wykorzystania otrzymanych dotacji, natomiast w Teatrze Lalka i Teatrze Rozmaitości wystąpiły nieprawidłowości dotyczące ewidencjonowania i rozliczenia dotacji.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Miasto pełniło funkcję organizatora lub współorganizatora dla 72 instytucji kultury, z których 29 Rada m.st. Warszawy uznała (m.in. wszystkie teatry i muzea) za instytucje o znaczeniu ponaddzielnicowym³. Właściwe warunki funkcjonowania i realizacji zadań statutowych tym instytucjom Miasto zapewniało poprzez udzielanie dotacji w formach określonych w art. 28 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, tj. dotacji podmiotowych i celowych na realizację zadań i projektów oraz na inwestycje. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2018–2020 (I półrocze) łączna kwota dotacji przekazanych instytucjom kultury wynosiła 1227,21 mln zł.

Znaczenie tych dotacji dla finansowania działalności instytucji kultury było zróżnicowane. Średnio stanowiły one ponad 61% ich przychodów, ale np. dla bibliotek publicznych, które miały ograniczone możliwości uzyskiwania przychodów własnych, było to ponad 96% przychodów. Blisko połowa dotacji podmiotowych oraz większość dotacji celowych przekazywana była przez Miasto na działalność instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym. [str. 19–22]

Podstawową formą finansowania przez m.st. Warszawę działalności instytucji kultury były dotacje podmiotowe, które w latach 2018–2019 wynosiły 854,99 mln zł i stanowiły ponad 87% ogółu przekazywanych im środków dotacji. Przyznawanie dotacji podmiotowych instytucjom o znaczeniu ponaddzielnicowym i rozliczanie ich wykorzystania odbywało się zgodnie z zasadami określonymi w opracowanej w Biurze Kultury Urzędu m.st. Warszawy w 2015 r. *Procedurze przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowych z budżetu m.st. Warszawy*. Podstawę do określenia wysokości dotacji stanowiły dane zawarte w przesłanych przez instytucje kultury projektach planów finansowych, które podlegały weryfikacji. Rozliczenie dotacji podmiotowej dokonywane było na podstawie złożonych przez instytucję kultury sprawozdań z wykonania planów finansowych oraz oświadczeń w sprawie wykorzystania tej dotacji. Zastrzeżenia NIK dotyczą przyjętego w ww. dokumencie kryterium oceny wykorzystania dotacji podmiotowych, zgodnie z którym dotację podmiotową należy uznać za wykorzystaną w całości, gdy kwota poniesionych kosztów jest wyższa niż otrzymana dotacja. W ocenie NIK, odniesienie w tym kryterium do kosztów, a nie do zrealizowanych ze środków dotacji wydatków, nie zapewnia prawidłowego rozliczenia wykorzystania tych dotacji na zasadach określonych w art. 251 ustawy o finansach publicznych i tym samym, nie zabezpiecza interesu Miasta w zakresie zwrotu przez instytucję kultury dotacji w części niewykorzystanej do końca roku. Wynika to m.in. z faktu, że w skład kosztów wchodzi różnego rodzaju składniki niewiążące się z wydatkowaniem środków dotacji podmiotowej. Dotyczy to m.in. kosztów z tytułu amortyzacji środków trwałych, kosztów zadań i programów, których realizację instytucje kultury sfinansowały ze środków otrzymanych z dotacji celowych oraz sfinansowanych ze środków własnych. [str. 22–26]

Finansowanie przez Miasto działalności instytucji kultury

Przyznawanie i rozliczanie dotacji podmiotowych

³ Uchwała Nr XLVI/1423/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r., ze zm.

Przyznawanie
i rozliczanie dotacji
celowych
na realizację zadań
i programów

Dotacje celowe z budżetu m.st. Warszawy na realizację zadań i programów w latach 2018–2019 wynosiły 27,14 mln zł i stanowiły niecałe 3% ogółu środków dotacji przekazywanych instytucjom kultury. Większość tych dotacji przyznano instytucjom kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym.

Z 72 wniosków złożonych przez ww. instytucje w latach 2018–2020 (I półrocze) o przyznanie dotacji celowych na realizację zadań i programów pozytywnie rozpatrzono 52 wnioski (tj. 72,2%).

W Urzędzie Miasta nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych ustalających zasady udzielania miejskim instytucjom kultury, na ich wniosek, dotacji celowych z przeznaczeniem na realizację zadań i programów, które wskazywałyby: kryteria brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu dotacji lub o odmowie jej udzielenia, okoliczności mające wpływ na wysokość przyznanej dotacji, sposób weryfikacji wielkości potrzeb zgłaszanych przez instytucje kultury⁴. Nie wprowadzono też obowiązku dokumentowania uzasadnienia podjętych decyzji o udzieleniu lub nieudzieleniu dotacji. Brak ww. zasad i dokumentacji powoduje nieprzejrzystość postępowania przy udzielaniu instytucjom kultury dotacji celowych na zadania i programy i stwarza ryzyko nadmiernej dowolności (uznaniowości) w dysponowaniu środkami publicznymi. Sytuacja w tym zakresie nie uległa zmianie od czasu kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2018 r.⁵, pomimo iż w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy poinformował o rozpoczęciu przez Urząd m.st. Warszawy prac nad *Polityką nadzoru nad instytucjami kultury*, której jednym z elementów miała być procedura dotycząca przyznawania i rozliczania dotacji celowych.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w działaniach Biura Kultury Urzędu m.st. Warszawy w zakresie trybu przekazywania dotacji udzielonych na ten cel i kontroli przedstawianych przez instytucje kultury rozliczeń z ich wykorzystania. We wszystkich zbadanych sprawach dotacje celowe zostały przekazane, wykorzystane i rozliczone na zasadach określonych w stosownych umowach zawartych z instytucjami kultury, zgodnie z postanowieniami art. 250 ustawy o finansach publicznych. [str. 26–29]

Przyznawanie
i rozliczanie dotacji
celowych
na finansowanie
lub dofinansowanie
inwestycji

Dotacje celowe m.st. Warszawy na finansowanie zadań inwestycyjnych w latach 2018–2019 wynosiły 94,44 mln zł i stanowiły niecałe 10% ogółu środków dotacji przekazywanych instytucjom kultury. Większość tych dotacji przyznano instytucjom kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie udzielania i przekazywania dotacji na ten cel dla ww. instytucji kultury, jak i rozliczania prawidłowości ich wykorzystania. W wybranych do kontroli sprawach, rozpatrywanie wniosków o przyznanie dotacji odbyło się zgodnie z zasadami postępowania określonymi w stosownych zarządzeniach Prezydenta Miasta, natomiast przekazywanie środków dotacji na realizację zadań inwestycyjnych oraz rozliczanie ich wykorzystywania odbywało się na zasadach określonych w umowach o udzieleniu dotacji. [str. 29–30]

⁴ Z wyjątkiem przypadków, w których ww. dotacje celowe przyznawano w ramach organizowanych przez Miasto postępowań konkursowych.

⁵ W ramach kontroli P/18/022, dotyczącej działalności samorządowych instytucji kultury, której wyniki przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 18 maja 2018 r., dalej kontrola NIK z 2018 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Miasto, jako organizator sprawowało nadzór nad działalnością instytucji kultury, przy czym wykonywanie zadań i kompetencji w tym zakresie wobec instytucji kultury, niezaliczonych do instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym (18 bibliotek oraz 25 ośrodków i domów kultury) Rada Miasta przekazała Dzielnicom.

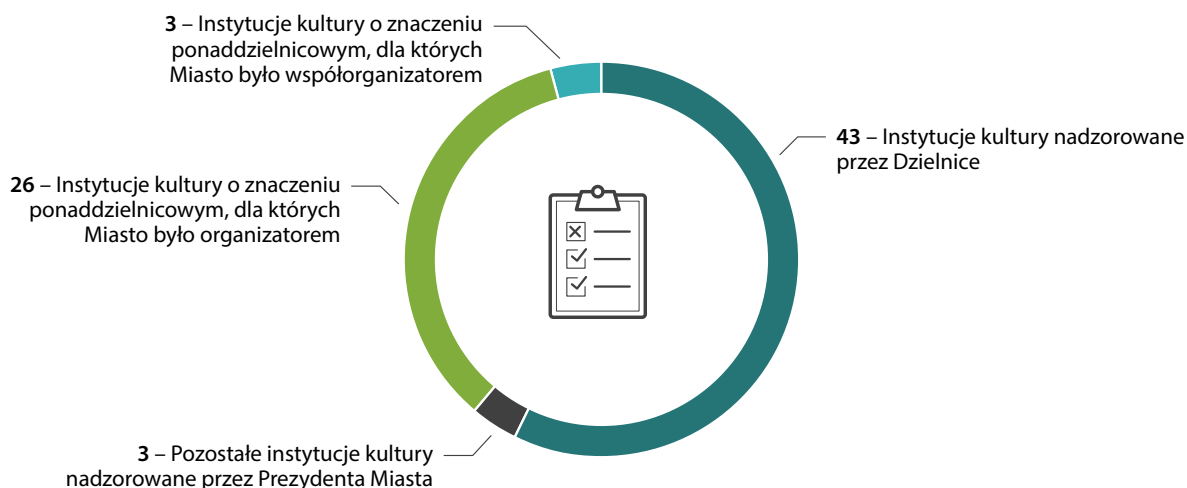
Nadzór Miasta nad działalnością instytucji kultury

Bieżący nadzór Miasta nad gospodarką finansową miejskich instytucji kultury, w tym nad wydatkowaniem przez nie środków finansowych, sprawowany był głównie poprzez analizy danych sprawozdawczych oraz dokumentacji z wykorzystania dotacji celowych.

W Urzędzie Miasta, za zadania związane z nadzorem odpowiedzialne było w szczególności Biuro Kultury, natomiast przeprowadzanie kontroli w instytucjach kultury i innych nadzorowanych podmiotach przypisane zostało do zadań Biura Kontroli, a badań audytowych – do Biura Audytu Wewnętrznego.

Infografika 3

Podział zadań w zakresie nadzoru nad instytucjami kultury, dla których Miasto Stołeczne Warszawa było organizatorem lub współorganizatorem (stan na dzień 30 czerwca 2020 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych zebranych podczas kontroli.

W latach 2018–2020 (I półrocze) Biuro Kontroli przeprowadziło kontrole w dziewięciu instytucjach kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym (31% tych instytucji ujętych w rejestrze instytucji kultury prowadzonym w Urzędzie Miasta). Biuro Audytu Wewnętrznego przeprowadziło w tym okresie sześć badań audytowych w tych instytucjach. Wydane w wyniku kontroli i audytów zalecenia pokontrolne oraz rekomendacje, jak wynika z informacji przesłanych do Urzędu przez instytucje kultury, zostały zrealizowane bądź wdrożone do realizacji. Planowanie i przeprowadzanie ww. kontroli i audytów odbywało się na zasadach określonych w zarządzeniach Prezydenta Miasta.

Po przeprowadzonej w 2016 r. kontroli wewnętrznej, dotyczącej sposobu sprawowania przez Biuro Kultury nadzoru nad instytucjami kultury, Prezydent Miasta zalecił Dyrektorowi Biura Kultury opracowanie doku-

mentu określającego zasady wykonywania efektywnego nadzoru nad tymi instytucjami. Miasto sfinalizowało te prace dopiero w 2021 r., po zakończeniu kontroli NIK⁶. [str. 19–20, 33–37]

Zasady ustalania przez Miasto wynagrodzeń i nagród dla dyrektorów instytucji kultury

W ramach nadzoru nad instytucjami kultury, Prezydent Miasta powoływał dyrektorów tych instytucji oraz ustalał wysokość ich wynagrodzeń i nagród rocznych zgodnie z przepisami prawa, tj. nie przekraczając maksymalnych limitów ustalonych dla osób zatrudnionych na tych stanowiskach. Nie wprowadzono jednak wewnętrznych regulacji, określających zasady ustalania wysokości wynagrodzeń dla dyrektorów miejskich instytucji kultury oraz nie sporządzano dokumentacji pozwalającej na ustalenie, jakimi kryteriami kierowano się w poszczególnych przypadkach przy określaniu wysokości tych wynagrodzeń. W przypadku nagród rocznych, Prezydent Miasta w uregulowaniach wewnętrznych, określił ogólne przesłanki, które mogą stanowić podstawę do ich przyznania (np. wyniki finansowe, właściwa realizacja zadań statutowych), jednak nie ustalił zasad i kryteriów, jakie brane są pod uwagę przy ocenie działań dyrektorów, co powodowało, że działania w tym zakresie były mało przejrzyste, zwłaszcza, że oceny tych działań dokonywało kilka różnych jednostek organizacyjnych Urzędu Miasta w ramach swojego nadzoru. Przykładowo, brak szczegółowych kryteriów odnoszących się do określonej ww. regulacjach ogólnej przesłanki „wyniki finansowe” pozwalał na przyznanie nagrody rocznej dyrektorom instytucji kultury, które w danym roku uzyskiwały dodatkowo wyniki finansowe, jak i dyrektorom instytucji kultury, które uzyskiwały ujemne wyniki finansowe⁷. [str. 30–33]

Opracowywanie i realizacja planów finansowych przez instytucje kultury

Spośród 10 instytucji kultury objętych kontrolą w jednej (Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota) Dyrektor nie ustalił planu finansowego, który zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, stanowi podstawę gospodarki finansowej instytucji kultury. Plany finansowe dwóch instytucji (Centrum Nauki Kopernik oraz Muzeum Marii Skłodowskiej-Curie) nie zawierały części wymaganych elementów, określonych w art. 31 pkt 5–7 ustawy o finansach publicznych.

W sześciu⁸ z 10 skontrolowanych instytucji, wysokość ponoszonych kosztów oraz/lub zaciągniętych zobowiązań w odniesieniu do niektórych rodzajów kosztów (a w dwóch również kosztów ogółem⁹) przekraczała okresowo wysokość kosztów planowanych do poniesienia w danym roku zgodnie z planem finansowym, co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 oraz art. 52 ust. 3 (w zw. z art. 52 ust. 2) ustawy o finansach publicznych.

Przyczyną występowania tej nieprawidłowości było, w ocenie NIK, niewywiązywanie się przez głównych księgowych w sposób rzetelny z określonego w art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o finansach publicznych, obowiązku

⁶ W odpowiedzi z dnia 3 marca 2021 r. na wystąpienie pokontrolne z niniejszej kontroli Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy poinformowała o przyjęciu 21 lutego 2021 r. Kodeksu Dobrych Praktyk, będących jednolitą interpretacją przepisów prawa w zakresie realizacji uprawnień i obowiązków organizatora instytucji kultury oraz zasady nadzoru.

⁷ Dotyczyło to dyrektorów następujących instytucji kultury: Teatr Dramatyczny, Północne Centrum Sztuki – Teatr Komedia, Teatr Ochoty – Ośrodek Kultury Teatralnej, Teatr Powszechny, Teatr Rampa, Centrum Myśli Jana Pawła II, Staromiejski Dom Kultury.

⁸ Muzeum Marii Skłodowskiej-Curie, Teatr Rampa, Teatr Lalka, Staromiejski Dom Kultury, Stołeczna Estrada, Teatr Rozmaitości.

⁹ Teatr Lalka, Staromiejski Dom Kultury.

dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych z planem finansowym na etapie zaciągania zobowiązań, bądź nierzetelne postępowanie na etapie dokonywania zmian planu finansowego (nieuzasadnione obniżenie wielkości zaplanowanych kosztów). Odpowiedzialność za występowanie tego rodzaju nieprawidłowości ponoszą również dyrektorzy instytucji kultury, do których zadań należy zatwierdzanie planów finansowych i dokonywanie zmian w tych planach.

Dobra praktyka

Jako dobrą praktykę, ograniczającą ryzyko zaciągania zobowiązań ponad planowane koszty, należy wskazać rozwiązania organizacyjne z wykorzystaniem narzędzi informatycznych wdrożone w Centrum Nauki Kopernik, wymuszające na etapie rozpatrywania wniosków o zaciągnięcie zobowiązań, każdorazowe automatyczne przeprowadzenie oceny ich wpływu na realizację planu kosztów.

W sprawozdaniach z wykonania planów finansowych przekazanych organizatorowi przez instytucje kultury nie wykazywano przekroczenia planowanych kosztów, ponieważ w ostatnim dniu danego roku (lub po jego upływie) dokonywano zmiany planów, dostosowując wysokość zaplanowanych kosztów do ich wykonania. Tego rodzaju praktyka jest niezgodna z rolą, jaką planowi finansowemu w gospodarce finansowej instytucji kultury przypisuje art. 27 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej oraz art. 30 ust. 2 i art. 52 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. [str. 37–42]

We wszystkich skontrolowanych instytucjach zasady ustalania wysokości wynagrodzeń dla pracowników określone zostały w regulaminach wynagradzania. Ustalona w nich wysokość dodatków funkcyjnych i dodatków specjalnych oraz zasady ich przyznawania były tożsame z określonymi w ustawie o działalności kulturalnej oraz w przepisach wykonawczych do tej ustawy, natomiast w przypadku nagród jubileuszowych w pięciu instytucjach¹⁰ przyjęto zasady korzystniejsze od określonych w ustawie o działalności kulturalnej. W Muzeum Marii Skłodowskiej-Curie, w regulaminie wynagradzania mniej korzystnie niż w ww. ustawie ustalono wysokość jednorazowej odprawy z tytułu przejścia pracownika na emeryturę lub rentę, przy czym nie wypłacono ani jednej odprawy w okresie kontrolowanym w zaniżonej wysokości, a w trakcie kontroli NIK, w związku z jej ustaleniami, nieprawidłowość ta została usunięta.

W Staromiejskim Domu Kultury stwierdzono jeden przypadek naruszenia postanowień regulaminu wynagradzania, poprzez przyznanie i wypłacenie pracownikowi dodatku funkcyjnego w wysokości o 2721,69 zł wyższej, niż maksymalna określona w regulaminie wynagradzania dla jego stanowiska pracy.

Dodatkowe wynagrodzenie z tytułu realizacji zadań o charakterze artystycznym, o którym mowa w art. 31a ust. 1 i 2 ustawy o działalności kulturalnej otrzymywali pracownicy w sześciu¹¹, z 10 instytucji kultury objętych kontrolą. Wysokość stawek dodatkowych wynagrodzeń ustalana była

Ustalanie wysokości wynagrodzeń, nagród i innych świadczeń dla pracowników instytucji kultury

¹⁰ Teatr Rampa, Teatr Rozmaitości, Teatr Lalka, Stołeczna Estrada, Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota.

¹¹ Teatr Rampa, Teatr Rozmaitości, Teatr Lalka, Teatr Muzyczny Roma, Stołeczna Estrada, Staromiejski Dom Kultury.

w regulaminach wynagradzania, umowach o pracę bądź odrębnie przez dyrektora dla danego wydarzenia (przedstawienia/spektaklu). Nie stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości.

Na realizację dodatkowych zadań, których przedmiotem było: napisanie adaptacji sztuki teatralnej, wyreżyserowanie przedstawienia lub innego rodzaju wydarzenia, opracowanie jego scenografii, skomponowanie muzyki do spektaklu zawierano umowy o dzieło, które poza stworzeniem określonych dzieł, przewidywały przekazanie instytucji kultury przez ich autorów majątkowych praw autorskich do tych dzieł lub udzielenie licencji do korzystania i rozporządzania dziełami w ramach spektakli teatralnych lub innych rodzajów wydarzeń artystycznych.

W zawieranych przez dwa Teatry (Teatr Muzyczny Roma i Teatr Lalka) umowach ze Stowarzyszeniem Autorów ZAIKS, których przedmiotem było przyznanie tym Teatrom licencji na wystawianie spektakli teatralnych, nie uwzględniano postanowień umów o dzieło zawartych wcześniej przez Teatry z autorami dzieł wykorzystywanych w ww. spektaklach, a dotyczących rozporządzenia przez nich na rzecz Teatrów majątkowymi prawami autorskimi w zakresie objętym ww. umowami licencyjnymi, co było działaniem nierzetelnym. [str. 46–48, 49–52]

Ustalanie wysokości wynagrodzeń, nagród i innych świadczeń dla kadry zarządzającej instytucjami kultury

Wysokość wynagrodzeń osób zatrudnionych na stanowiskach zastępcy dyrektora i głównego księgowego w instytucjach kultury objętych kontrolą nie przekraczała limitów określonych w art. 8 ust. 2 ustawy kominowej. W czterech¹² z 10 kontrolowanych instytucji kultury, osobom zatrudnionym na ww. stanowiskach dyrektorzy tych instytucji przyznali dodatki do wynagrodzenia, premie i/lub nagrody uznaniowe z naruszeniem art. 5 ust. 1 ustawy kominowej, w którym wskazano, że osobom zatrudnionym na tych stanowiskach przysługuje wyłącznie wynagrodzenie miesięczne oraz określono dopuszczalne prawem odstępstwa od tej zasady.

Łączna kwota przyznanych i wypłaconych w pięciu ww. instytucjach kultury dodatków do wynagrodzeń, nagród i premii z naruszeniem przepisów prawa wyniosła 378 tys. zł.

Ponadto w czterech instytucjach kultury¹³ nawiązanie stosunku pracy z zastępcą dyrektora nastąpiło niezgodnie z ustawą o działalności kulturalnej i ze statutem instytucji, tj. na podstawie umowy o pracę lub umowy „powierzenia” na czas nieokreślony, a nie na podstawie powołania. [str. 48–49]

Rozliczanie przez instytucje kultury wykorzystania dotacji podmiotowych

Kontrolowane instytucje kultury terminowo przekazywały do Urzędu Miasta lub Urzędów Dzielnic wymaganą dokumentację rozliczeniową z wykorzystania dotacji podmiotowych, w skład której wchodziły sprawozdania z wykonania planów finansowych, różnego rodzaju zestawienia oraz sprawozdania z wykorzystania środków dotacji oraz z realizacji zadań statutowych. Instytucje kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym, składały ponadto oświadczenia w sprawie wykorzystania dotacji podmiotowej. W złożonych oświadczeniach dotyczących lat 2018–2019 instytucje informowały o wykorzystaniu

¹² Teatr Rampa, Teatr Lalka, Staromiejski Dom Kultury, Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota.

¹³ Staromiejski Dom Kultury, Teatr Rozmaitości, Teatr Rampa Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota.

całości dotacji podmiotowych, pomimo iż cztery z nich¹⁴ nie dysponowały informacjami dotyczącymi faktycznego sposobu wydatkowania otrzymanych środków dotacji podmiotowych. W wyjaśnieniach, jako podstawę do składania oświadczeń w tej sytuacji powoływano się na zapisy zamieszczone w *Procedurze przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowych z budżetu m.st. Warszawy*, wskazujące, że w przypadku, gdy kwota poniesionych kosztów jest wyższa niż otrzymana dotacja podmiotowa oznacza to, że dotacja została w całości wykorzystana. [str. 53–56]

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykorzystania dotacji celowych udzielonych, na podstawie art. 28 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o działalności kulturalnej, instytucjom kultury objętym kontrolą, z przeznaczeniem na realizację zadań i programów bądź na finansowanie lub dofinansowanie realizacji inwestycji w ośmiu instytucjach. W dwóch instytucjach nieprawidłowości w zakresie sposobu realizacji umów o przyznanie dotacji dotyczyły: w Teatrze Lalka – nieprowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej zadania w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych dla tego zadania oraz okresowego niewywiązywania się z obowiązków przekazywania miesięcznych sprawozdań z dokonywanych zakupów w ramach realizacji umowy, natomiast w Teatrze Rozmaitości – dokonania zwrotu niewykorzystanej dotacji z trzydniowym opóźnieniem.

Dwóm kontrolowanym instytucjom kultury, nad którymi nadzór sprawowały Dzielnice m.st. Warszawy (tj. Dom Kultury Świt oraz Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota), dotacje celowe na realizację części zadań i programów przekazane zostały przez Urzędy Dzielnic bez zawarcia umów, o których mowa w art. 250 ustawy o finansach publicznych. [str. 56–58]

Wszystkie nieruchomości, którymi dysponowały objęte kontrolą instytucje kultury, były wykorzystywane w całości lub w przeważającej części na cele związane z ich działalnością statutową oraz utrzymywane we właściwym stanie technicznym. W trzech z 10 skontrolowanych instytucji kultury, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące podnajmu pomieszczeń lub części powierzchni nieruchomości, tj. nieodpłatne udostępnienie części powierzchni wynajmowanego lokalu innemu podmiotowi do prowadzenia działalności gospodarczej (Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota); niewaloryzowanie ustalonych w umowach stawek czynszu za podnajem pomieszczeń lub powierzchni na okresy dłuższe niż rok (Dom Kultury Świt); niezyskanie wymaganej zgody od podmiotu wynajmującego na udostępnienie części powierzchni innym podmiotom (Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota, Staromiejski Dom Kultury).

W okresie objętym kontrolą pięć z 10 skontrolowanych instytucji kultury sprzedawało środki trwałe. Stwierdzona w jednej z nich (Dom Kultury Świt) nieprawidłowość polegała na sprzedaży środka trwałego bez przetargu, co było niezgodne z art. 27 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej w zw. z art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych¹⁵. [str. 42–46]

Rozliczanie przez instytucje kultury wykorzystania dotacji celowych

Prowadzenie gospodarki majątkowej

¹⁴ Stołeczna Estrada, Staromiejski Dom Kultury, Muzeum Marii Skłodowskiej-Curie i Teatr Lalka.

¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1644.

Prowadzenie ewidencji księgowej przez instytucje kultury

Wszystkie skontrolowane instytucje kultury posiadały wymaganą dokumentację określającą zasady rachunkowości i zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe zawierały wymagane elementy, tj. m.in. dziennik, księgę główną, księgi pomocnicze. Stwierdzone w trzech instytucjach kultury nieprawidłowości w ww. zakresie dotyczyły:

- niesporządzenia przez Teatr Rozmaitości miesięcznych zestawień obrotów i sald księgi głównej, co stanowiło naruszenie art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości;
- nieujmowania przez Bibliotekę Publiczną w Dzielnicy Ochota w ewidencji księgowej należności tej Instytucji z tytułu naliczonych opłat za przetrzymywanie wypożyczonych zbiorów, co było niezgodne z zasadami prowadzenia ewidencji księgowej określonymi w art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości;
- nieutworzenia rezerwy przez Teatr Rampa na przyszłe zobowiązania, wynikające z prowadzonych od 2017 r. postępowań dotyczących wypłaty odszkodowania w związku z wypadkiem na terenie Teatru oraz zapłaty kary za umieszczenie w pasie drogowym reklamy bez zezwolenia, co było niezgodne z art. 35d ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

[str. 59–60]

Terminowość sporządzania sprawozdań finansowych oraz regulowania zobowiązań i dochodzenia należności

Instytucje kultury terminowo sporządzały roczne sprawozdania finansowe oraz sprawozdania kwartalne o stanie zobowiązań i należności.

Nie stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie terminowości regulowania przez nie zobowiązań.

W Centrum Nauki Kopernik stwierdzono nieuzasadnioną zwłokę w podejmowaniu przez tę instytucję działań na rzecz wyegzekwowania dwóch należności na kwotę ogółem 60,4 tys. zł.

[str. 60–61]

Udzielanie zamówień publicznych przez instytucje kultury

W pięciu¹⁶ z 10 skontrolowanych instytucji kultury stwierdzono występowanie różnego rodzaju nieprawidłowości odnoszących się do organizacji zamówień publicznych, przeprowadzania postępowań w sprawie ich udzielenia lub realizacji zawartych umów. W przypadku zamówień podlegających procedurom postępowania, określonym w ustawie Pzp, nieprawidłowości stwierdzone w trzech instytucjach kultury¹⁷ polegały na: nieopublikowaniu na stronie internetowej planu zamówień publicznych na dany rok; niezamieszczeniu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej informacji o udzieleniu zamówienia na usługi społeczne; zamieszczeniu w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia z 11-dniowym opóźnieniem, niewyegzekwowaniu od podmiotu wybranego do realizacji zamówienia przedstawienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy; nieprzekazaniu do Biuletynu Zamówień Publicznych ogłoszeń o dokonanych zmianach w umowie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego. W przypadku trzech instytucji kultury¹⁸ stwierdzono, że w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach, które zostały przekazane do Urzędu Zamówień Publicznych, zamieszczono nierzetelne dane dotyczące zamówień podlegających przepisom ustawy Pzp, bądź zamówień udzielonych z wyłączeniem procedur postępowania określonych przepisami tej ustawy.

[str. 61–63]

¹⁶ Stołeczna Estrada, Teatr Lalka, Dom Kultury Świt, Teatr Rampa, Staromiejski Dom Kultury.

¹⁷ Dom Kultury Świt, Stołeczna Estrada, Teatr Lalka.

¹⁸ Staromiejski Dom Kultury, Teatr Lalka, Teatr Rampa.

We wszystkich skontrolowanych instytucjach kultury, zgodnie z postanowieniami art. 68 ust. 1 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych dotyczącymi organizacji kontroli zarządczej, wprowadzone zostały różnego rodzaju uregulowania wewnętrzne, określające organizację oraz zasady realizacji zadań w obszarach funkcjonowania jednostki. Stwierdzone w czterech instytucjach kultury pojedyncze nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły: nieopracowania regulaminu organizacyjnego (Muzeum Marii Skłodowskiej-Curie); funkcjonowania równolegle dwóch wersji zarządzeń w sprawie zasad organizacyjnych udzielania zamówień o częściowo różnej treści (Staromiejski Dom Kultury); określenia w instrukcji obiegu dokumentów księgowych trybu zatwierdzania dowodów księgowych do zapłaty, niezgodnego z zasadami określonymi w art. 53 ust. 1 i art. 54 ustawy o finansach publicznych (Staromiejski Dom Kultury); nieustalenia pisemnych zakresów czynności dla części pracowników (Centrum Nauki Kopernik) lub nieujęcia w opracowanym zakresie czynności całości zadań wykonywanych przez pracownika (Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota). [str. 58–59]

Organizacja
kontroli zarządczej
w instytucjach kultury

4. WNIOSKI

Prezydent
m.st. Warszawy

1. Wobec określonego w art. 251 ustawy o finansach publicznych obowiązku zwrotu do budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego, NIK za zasadne uznaje:
 - wprowadzenie w m. st. Warszawie uregulowań wewnętrznych, umożliwiających rozliczenie wykorzystania dotacji podmiotowych udzielonych instytucjom kultury w odniesieniu do faktycznie zrealizowanych przez nie wydatków w danym roku budżetowym.
2. Przedstawione w niniejszej Informacji wyniki kontroli przeprowadzonych w 10 instytucjach kultury, dla których organizatorem jest m.st. Warszawa, wskazują na występowanie w funkcjonowaniu tych instytucji szeregu nieprawidłowości w obszarach, które nie były obejmowane kontrolami Miasta. W związku z tym zasadne jest:
 - zwiększenie zakresu przedmiotowego kontroli i badań audytowych przeprowadzanych przez Miasto w instytucjach kultury o zagadnienia, których dotyczyły stwierdzone przez NIK nieprawidłowości.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Ustalanie wysokości dotacji na działalność nadzorowanych instytucji kultury oraz sprawowanie nadzoru nad ich wykorzystaniem

Miasto podejmowało w okresie objętym kontrolą działania na rzecz zapewnienia właściwych warunków funkcjonowania i realizacji zadań statutowych instytucjom kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym, dla których było organizatorem lub współorganizatorem, poprzez przekazywanie tym instytucjom dotacji w formach określonych w art. 28 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej. W przypadku przekazywanych tym instytucjom dotacji podmiotowych oraz dotacji celowych na realizację zadań inwestycyjnych, w Urzędzie Miasta wprowadzono regulacje określające zasady ich przyznawania i rozliczania. Natomiast w przypadku dotacji celowych, przyznawanych instytucjom kultury na ich wniosek, z przeznaczeniem na realizację zadań i projektów takich uregulowań nie było (z wyłączeniem przypadków, w których ww. dotacje celowe przyznawano w ramach organizowanych przez Urząd postępowań konkursowych), co w ocenie NIK czyni proces przyznawania tych dotacji nieprzejrzystym oraz stwarza ryzyko nadmiernej dowolności (uznaniowości) w dysponowaniu środkami publicznymi na ten cel.

W latach 2018–2020 (I półrocze) liczba instytucji kultury, dla których m.st. Warszawa pełniło funkcję organizatora lub współorganizatora i wpisanych do rejestru prowadzonego przez Miasto, zwiększyła się z 70 do 72. Nowymi instytucjami utworzonymi w 2018 r. i wpisanymi do ww. rejestru były Muzeum Marii Skłodowskiej-Curie oraz Centrum Kultury Filmowej im. Andrzeja Wajdy. Ponadto w 2019 r. dokonano zmiany nazwy i przedmiotu działalności jednej z instytucji kultury, przekształcając Teatr Scena Prezentacje na innego rodzaju instytucję artystyczną, o nazwie Biennale Warszawa.

Miasto pełniło funkcję organizatora dla 69 instytucji kultury. Dla kolejnych sześciu - było jednym z organizatorów (współprowadzących), w tym trzech instytucji kultury wpisanych do rejestru prowadzonego przez Miasto¹⁹ oraz trzech instytucji wpisanych do rejestru instytucji kultury, prowadzonego przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego²⁰.

Na dzień 30 czerwca 2020 r. rejestr prowadzony przez Miasto obejmował: 17 teatrów, cztery muzea, 18 bibliotek, 26 domów i ośrodków kultury oraz siedem innego rodzaju instytucji kultury²¹.

Środki finansowe na działalność instytucji kultury przyznawane były przez Miasto zgodnie z prawem, jednak nie zawsze w sposób przejrzysty

Instytucje kultury, dla których Miasto jest organizatorem lub współorganizatorem

¹⁹ Tj. Teatru Żydowskiego im. Estery Rachel i Idy Kamińskich w Warszawie (którego współorganizatorem był Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego); Centrum Nauki Kopernik (którego współorganizatorami byli Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Minister Edukacji Narodowej) oraz Muzeum Marii Skłodowskiej-Curie (którego współorganizatorem był Polskie Towarzystwo Chemiczne).

²⁰ Tj. Muzeum Sztuki Nowoczesnej (którego współorganizatorem był Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego); Narodowe Muzeum Techniki (którego współorganizatorami byli Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego) oraz Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN (którego współorganizatorami byli Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Stowarzyszenie Żydowski Instytut Historyczny).

²¹ Tj. Sinfonia Varsovia; Stołeczna Estrada, Centrum Myśli Jana Pawła II, Dom Spotkań z Historią; Centrum Nauki Kopernik, Centrum Kultury Filmowej im. Andrzeja Wajdy oraz Biennale Warszawa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Podział zadań w zakresie nadzoru nad instytucjami kultury

Spośród ww. 72 instytucji kultury, 29 – zostało uznanych przez Radę m.st. Warszawy²² za instytucje o znaczeniu ponaddzielnicowym, w tym: wszystkie teatry i muzea, dla których m.st. Warszawa pełniło funkcję organizatora lub współorganizatora; jeden dom kultury (Staromiejski Dom Kultury) oraz siedem wskazanych wyżej innego rodzaju instytucji kultury²³. Wykonywanie zadań i kompetencji organizatora²⁴ dla pozostałych 43 instytucji kultury (tj. 18 bibliotek oraz 25 ośrodków i domów kultury) Rada m.st. Warszawy przekazała Dzielnicom²⁵.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu m.st. Warszawy²⁶, wykonywanie zadań w zakresie nadzoru nad działalnością instytucji kultury, uznanych za instytucje o znaczeniu ponaddzielnicowym, przypisane zostało do Biura Kultury, z wyłączeniem Centrum Nauki Kopernik²⁷ oraz Stołecznej Estrady²⁸. Do zadań Biura Kultury należało również nadzorowanie trzech instytucji kultury (niewymienionych w uchwale Rady m.st. Warszawy, jako instytucje o znaczeniu ponaddzielnicowym), które wpisane zostały do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez MKiDN. Zadania Biura Kultury obejmowały prowadzenie spraw związanych z: przekazywaniem dotacji; sprawozdawczością; tworzeniem, łączeniem, podziałem i likwidacją instytucji kultury; powoływaniem i odwoływaniem dyrektorów instytucji kultury; prowadzeniem rejestru i ksiąg rejestrowych instytucji kultury; opiniowaniem regulaminów organizacyjnych oraz koordynacją działań instytucji kultury. Przeprowadzanie kontroli w Urzędzie m.st. Warszawy oraz w jednostkach nadzorowanych (w tym w instytucjach kultury) przypisane zostało do zadań Biura Kontroli, a badań audytowych w ww. podmiotach – do zadań Biura Audytu Wewnętrznego.

Finansowanie przez Miasto działalności instytucji kultury

Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji:

- podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów;
- celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji;
- celowej na realizację wskazanych zadań i projektów.

Wysokość wydatków Miasta z tytułu dotacji dla miejskich instytucji kultury, tj. dotacji podmiotowych oraz dotacji celowych na realizację zadań i programów oraz dotacji na finansowanie inwestycji w 2018 r. wyniosła 487,87 mln zł, w 2019 r. – 488,7 mln zł, a w 2020 r. (do 30 czerwca) – 250,64 mln zł.

²² Uchwała Rady m.st. Warszawy Nr XLVI1423/2008 z dnia 18 listopada 2008 r. (ze zm.) w sprawie określenia instytucji kultury i innych jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy o znaczeniu ponaddzielnicowym.

²³ Tj. Sinfonia Varsovia; Stołeczna Estrada, Centrum Myśli Jana Pawła II, Dom Spotkań z Historią; Centrum Nauki Kopernik, Centrum Kultury Filmowej im. Andrzeja Wajdy oraz Biennale Warszawa.

²⁴ Z wyłączeniem ich tworzenia, likwidacji i reorganizacji.

²⁵ Uchwałą nr XLVI/1422/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy.

²⁶ Nadanym zarządzeniem Prezydenta Nr 312/2007 z 4 kwietnia 2007 r.

²⁷ Którego działalność podlegała nadzorowi ze strony Biura Edukacji.

²⁸ Która do grudnia 2019 r. nadzorowana była przez Biuro Marketingu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą, dotacje m. st. Warszawy stanowiły dominujące źródło finansowania działalności miejskich instytucji kultury. Udział przekazanych przez Miasto dotacji podmiotowych i celowych w przychodach miejskich instytucji kultury, kształtował się następująco: w 2018 r. – 61,68%, 2019 r. – 61,04%. Dla porównania udział ten w 2017 r. wynosił 61,67%. Udział przychodów własnych w przychodach instytucji kultury kształtował się w tym okresie następująco: w 2018 r. – 23,26%; 2019 r. – 23,39%. Dla porównania w 2017 r. wynosił on 22,53%. Pozostałymi źródłami finansowania ww. instytucji kultury były dotacje z budżetu państwa i innych podmiotów.

Znaczenie dotacji podmiotowych i celowych Miasta dla finansowania działalności poszczególnych rodzajów instytucji było zróżnicowane, uzależnione od możliwości pozyskiwania środków z innych źródeł, w tym w szczególności z prowadzonej działalności statutowej i gospodarczej. Udział dotacji podmiotowych oraz celowych (bez uwzględnienia dotacji celowych przekazanych na finansowanie zadań inwestycyjnych) w przychodach poszczególnych rodzajów instytucji kultury w latach 2017–2019 kształtował się następująco:

- teatry: 2017 r. – 57,43%, 2018 r. – 55,21%, 2019 r. – 53,92%;
- muzea: 2017 r. – 59,55%, 2018 r. – 41,09%, 2019 r. – 54,04%;
- centra i domy kultury: 2017 r. – 77,25%, 2018 r. – 79,18%, 2019 r. – 77,58%;
- biblioteki: 2017 r. – 96,34%, 2018 r. – 96,83%, 2019 r. – 96,29%;
- pozostałe instytucje kultury: 2017 r. – 39,17%, 2018 r. – 46,68%, 2019 r. – 40,23%.

Udział przychodów własnych w przychodach poszczególnych rodzajów instytucji kultury kształtował się następująco:

- teatry: 2017 r. – 34,70%, 2018 r. – 37,12%, 2019 r. – 36,12%;
- muzea: 2017 r. – 13,18%, 2018 r. – 15,99%, 2019 r. – 15,58%;
- centra i domy kultury: 2017 r. – 19,12%, 2018 r. – 17,96%, 2019 r. – 19,31%;
- biblioteki: 2017 r. – 0,76%, 2018 r. – 0,56%, 2019 r. – 0,96%;
- pozostałe instytucje kultury: 2017 r. – 26,02%, 2018 r. – 30,50%, 2019 r. – 27,58%.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika 4

Struktura źródeł finansowania w latach 2018–2019 poszczególnych rodzajów instytucji kultury, dla których Miasto jest organizatorem i współorganizatorem



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych zebranych podczas kontroli.

Wydatki Miasta z tytułu dotacji podmiotowych dla instytucji kultury

Wydatki Miasta z tytułu dotacji podmiotowych przyznanych na finansowanie miejskich instytucji kultury w okresie objętym kontrolą wyniosły:

- w 2018 r. – 425,66 mln zł, co stanowiło 87,2% wydatków na finansowanie instytucji kultury oraz 72,4% wydatków ogółem na kulturę;
- w 2019 r. – 429,33 mln zł, co stanowiło 87,9% wydatków na finansowanie instytucji kultury oraz 73,6% wydatków ogółem na kulturę;
- w 2020 r. (I półrocze) – 207,29 mln zł, co stanowiło 82,7% wydatków na finansowanie instytucji kultury oraz 71,9% wydatków ogółem na kulturę.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dla porównania w 2017 r. wydatki Miasta z tego tytułu wyniosły 376,99 mln zł, co stanowiło 83,9% ogółu wydatków na finansowanie instytucji kultury oraz 71,7% wydatków ogółem na kulturę.

Prawie połowę ww. wydatków stanowiły dotacje podmiotowe przekazane na działalność instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym²⁹. W 2018 r. była to kwota 203,46 mln zł (co stanowiło 47,8% dotacji podmiotowych przekazanych w tym roku miejskim instytucjom kultury), a w 2019 r. – kwota 201,63 mln zł (46,9%).

W wyniku badania stopnia uwzględniania w uchwałach budżetowych Miasta zapotrzebowań na środki finansowe, zgłaszanych przez instytucje kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym stwierdzono, że:

- w 2018 r. kwota dotacji ujęta w pierwotnej uchwale budżetowej dla 29 instytucji³⁰ (tj. 186,95 mln zł), była o 14,96 mln zł (tj. o 7,4%) mniejsza od kwoty środków dotacji, o której przyznanie wnioskowały te instytucje na etapie opracowania wstępnych projektów planów finansowych na ten rok (201,91 mln zł), natomiast ostateczna kwota dotacji podmiotowych przyznanych i przekazanych tym instytucjom, zgodnie z uchwałą budżetową Miasta po zamianach (202,41 mln zł³¹), była o 0,5 mln zł większa (tj. o 0,2%) od kwoty wnioskowanej na etapie planów finansowych;
- w 2019 r. kwota dotacji ujęta w pierwotnej uchwale budżetowej dla 31 instytucji (tj. 191,24 mln zł), była o 14,76 mln zł (tj. o 7,2%) mniejsza od kwoty środków dotacji, o której przyznanie wnioskowały te instytucje na etapie opracowania wstępnych planów finansowych na ten rok (206,00 mln zł), natomiast ostateczna kwota dotacji podmiotowych przyznanych i przekazanych tym instytucjom, zgodnie z uchwałą budżetową po zamianach (201,63 mln zł), była o 4,37 mln zł większa (tj. o 2,1%) od kwoty wnioskowanej na etapie projektów planów finansowych;
- w 2020 r. kwota dotacji ujęta w pierwotnej uchwale budżetowej dla 31 instytucji (tj. 200,55 mln zł), była o 15,47 mln zł (tj. o 7,2%) mniejsza od kwoty środków dotacji, o której przyznanie wnioskowały te instytucje na etapie opracowania wstępnych projektów planów finansowych na ten rok (216,02 mln zł), natomiast kwota dotacji podmiotowych przyznanych tym instytucjom, zgodnie z uchwałą budżetową po zamianach, wg stanu na dzień 30 czerwca 2020 r. (212,26 mln zł), była o 3,76 mln zł mniejsza (tj. o 1,7%) od kwoty wnioskowanej na etapie projektów planów finansowych.

Uwzględnianie zapotrzebowań na dotacje podmiotowe zgłaszanych przez instytucje kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym

²⁹ Z uwzględnieniem instytucji kultury wpisanych do rejestru prowadzonego przez MKiDN.

³⁰ W liczbie tych instytucji nie ma dwóch instytucji ponaddzielnicowych utworzonych w ciągu 2018 r. (tj. Muzeum M. Skłodowskiej-Curie i Centrum Kultury Filmowej im. A. Wajdy) oraz Muzeum Techniki, na działalność którego m.st. Warszawa nie przyznawało dotacji w okresie objętym kontrolą, zgodnie z umową o utworzeniu i wspólnym prowadzeniu tej instytucji z dnia 9 czerwca 2017 r.

³¹ W kwocie tej nie ujęto dotacji podmiotowych przekazanych w 2018 r. w łącznej kwocie 1,05 mln zł dwóm instytucjom utworzonym w tym roku, tj. Muzeum M. Skłodowskiej-Curie i Centrum Kultury Filmowej im. A. Wajdy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wielkość dotacji podmiotowych przyznanych w pierwotnej uchwale budżetowej na dany rok poszczególnym instytucjom kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym w relacji do zgłoszonych przez nie zapotrzebowań kształtowała się w przedziale:

- w 2018 r. – od 51,7% (Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie) do 112,8% (Teatr Żydowski);
- w 2019 r. – od 64,4% (Muzeum Karykatury) do 163,1% (Biennale Warszawa);
- w 2020 r. – od 73,5% (Dom Spotkań z Historią) do 114,6% (Teatr Ochoty).

Wielkość dotacji podmiotowych przyznanych ostatecznie poszczególnym instytucjom kultury (wg uchwały budżetowej na dany rok po zmianach) w relacji do zgłoszonych przez nie zapotrzebowań kształtowała się natomiast w przedziale:

- w 2018 r. – od 62,1% (Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie) do 218,8% (Stołeczna Estrada);
- w 2019 r. – od 73,0% (Teatr Kwadrat) do 231,4% (Stołeczna Estrada);
- w 2020 r., na dzień 30 czerwca – od 76,6% (Dom Spotkań z Historią) do 133,9% (Stołeczna Estrada).

Zasady postępowania przy określaniu wysokości dotacji podmiotowych

Zasady postępowania przy określaniu wysokości dotacji podmiotowych dla instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym, uregulowane zostały w opracowanej przez Biuro Kultury w 2015 r. *Procedurze przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowych z budżetu m.st. Warszawy*³². W dokumencie tym wskazano m.in., że instytucje, dla których Miasto jest organizatorem lub współorganizatorem zobowiązane są do przedłożenia w terminach i zakresie każdorazowo określonym przez Miasto projektu planu finansowego na dany rok kalendarzowy wraz z załącznikiem opisującym planowane działania merytoryczne. Złożone projekty planów finansowych są przedmiotem indywidualnych rozmów z dyrektorami instytucji, poprzedzających podział środków dotacji podmiotowych. Przy podziale dotacji uwzględnia się kryteria dotyczące m.in.: kosztów stałych, przychodów własnych; przewidywanego wykonania planu roku poprzedzającego planowy; kosztów przygotowania nowych i kontynuowanych przedsięwzięć, działalności merytorycznej oraz zawartych umów o współprowadzeniu. Wysokość dotacji podmiotowej zostaje określona w projekcie budżetu Miasta, a następnie w budżecie Miasta. Instytucje kultury mogą ubiegać się o dodatkowe środki finansowe z budżetu Miasta w trakcie roku budżetowego tylko w przypadku realizacji dodatkowego, nieplanowego wcześniej zadania lub zaistnienia wyjątkowych okoliczności. Miasto może, w porozumieniu z dyrektorem instytucji, powierzyć jej dodatkowe zadanie (nieujęte w planie), które może być realizowane w ramach zatwierdzonego wcześniej planu finansowego lub poprzez jego zwiększenie.

W wyniku kontroli dokumentacji dziewięciu spraw (po trzy z każdego roku objętego kontrolą), w przypadku których wysokość dotacji podmiotowej przyznanej instytucji kultury była mniejsza lub większa od złożonego

³² Dyrektor Biura Kultury 10 lutego 2015 r. rozesłał *Procedurę* do dyrektorów nadzorowanych instytucji kultury.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przez tę instytucję zapotrzebowania³³ stwierdzono m.in., że postępowania w sprawie określenia wysokości dotacji podmiotowych dla ww. instytucji przeprowadzone zostały zgodnie z zasadami określonymi w ww. Procedurze, w tym każdorazowo:

- wysokość zapotrzebowania na środki dotacji podmiotowej na dany rok dyrektorzy instytucji kultury określili w przekazanym do Biura Kultury projekcie planu finansowego na ten rok, załączając opis działań merytorycznych (mierników) planowanych do zrealizowania w danym roku;
- określenie wysokości dotacji podmiotowej proponowanej dla instytucji kultury poprzedzone było przeprowadzeniem przez pracowników Biura Kultury analizy, w której pod uwagę brano m.in.: wysokość dotacji podmiotowej przyznanej instytucji w poprzednim roku, po uwzględnieniu zmian tej kwoty do czasu złożenia ww. projektu planu finansowego; zadania planowane do realizacji w danym roku; prognozowany wzrost kosztów stałych funkcjonowania instytucji; postanowienia umowy (zawartej przez Prezydenta Miasta z dyrektorem instytucji kultury) w sprawie warunków organizacyjno-finansowych oraz programu działalności instytucji kultury, określające prognozowaną wysokość dotacji podmiotowej dla instytucji kultury;
- ostateczna wysokość proponowanej przez Biuro Kultury dotacji podmiotowej dla instytucji kultury uzgodniona została na spotkaniu z dyrekcją tej instytucji.

Do udokumentowania wyników przeprowadzonych przez Biuro Kultury analiz projektu planu finansowego oraz dokonanych uzgodnień z dyrekcją instytucji w sprawie wielkości dotacji podmiotowych stosowano jednolity dokument pn. „Analiza projektu planu na (...)”.

Do rozliczania wykorzystania dotacji podmiotowych przekazanych instytucjom kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym, Biuro Kultury stosowało zasady postępowania określone w przywołanej wyżej *Procedurze przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowych z budżetu m.st. Warszawy*, Wskazano w niej, że rozliczenie dotacji podmiotowej następuje na podstawie złożonych przez instytucję sprawozdań z wykonania planów finansowych wraz z załącznikiem opisującym działania merytoryczne oraz oświadczeń o wykorzystaniu dotacji, których wzór określono w załączniku nr 4 do procedury. Podano ponadto, że w przypadku, gdy kwota poniesionych kosztów jest wyższa niż otrzymana dotacja podmiotowa, oznacza to, że dotacja została w całości wykorzystana. Dotacje w części niewykorzystanej podlegają zwrotowi w terminie do 31 stycznia następnego roku.

W odniesieniu do ww. zasad rozliczania dotacji podmiotowych NIK zauważa, że na podstawie sprawozdań z wykonania planów finansowych nie można zbadać prawidłowości wykorzystania dotacji podmiotowych.

Rozliczanie
wykorzystania dotacji
podmiotowych

³³ Do kontroli wytypowano dokumentację dotyczącą procesu przyznawania dotacji podmiotowych na rzecz następujących instytucji kultury: dotacje podmiotowe na 2018 r. – Teatr Syrena, Teatr Kwadrat, Muzeum Karykatury im. Eryka Lipińskiego; dotacje podmiotowe na 2019 r. – Teatr Kwadrat, Biennale Warszawa, Orkiestra Sinfonia Varsovia; dotacje podmiotowe na 2020 r. – Staromiejski Dom Kultury, Dom Spotkań z Historią, Orkiestra Sinfonia Varsovia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto, w ocenie NIK, przyjęta w tej *Procedurze* zasada postępowania do rozliczania dotacji podmiotowych, zgodnie z którą dotację tę należy uznać za wykorzystaną w całości, w przypadku, gdy kwota poniesionych kosztów jest wyższa niż otrzymana dotacja, nie zapewnia prawidłowego rozliczenia wykorzystania tych dotacji na zasadach określonych w art. 251 ustawy o finansach publicznych i tym samym, nie zabezpiecza interesu Miasta w zakresie zwrotu przez instytucję kultury dotacji w części niewykorzystanej do końca roku. Wynika to m.in. z faktu, że w skład kosztów wchodzi różnego rodzaju składniki, niewiążące się z wydatkowaniem środków dotacji podmiotowej. Dotyczy to m.in. kosztów z tytułu amortyzacji środków trwałych bądź kosztów zadań i programów, których realizację instytucje kultury sfinansowały ze środków otrzymanych dotacji celowych oraz kosztów sfinansowanych ze środków własnych.

Wydatki Miasta z tytułu dotacji celowych na zadania i programy realizowane przez instytucje kultury

Wysokość wydatków Miasta z tytułu dotacji celowych dla miejskich instytucji kultury z przeznaczeniem na finansowanie zadań i programów kształtowała się w latach 2017–2020 (I półrocze) następująco:

- 2017 r. – 12,03 mln zł, co stanowiło 2,7% ogółu wydatków Miasta na finansowanie miejskich instytucji kultury oraz 2,3% ogółu wydatków na kulturę;
- 2018 r. – 14,16 mln zł, co stanowiło 2,9% wydatków na finansowanie miejskich instytucji kultury oraz 2,4% wydatków ogółem na kulturę;
- 2019 r. – 12,98 mln zł, co stanowiło 2,7% wydatków na finansowanie miejskich instytucji kultury oraz 2,2% wydatków ogółem na kulturę;
- 2020 r. (I półrocze) – 5,65 mln zł, co stanowiło 2,3% wydatków na finansowanie miejskich instytucji kultury oraz 2,0% wydatków ogółem na kulturę.

Większość z ww. dotacji otrzymały instytucje kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym. Kwoty udzielonych im i wykorzystanych dotacji celowych na realizację zadań/programów kształtowały się następująco:

- 2018 r.: kwota dotacji udzielonych – 12,63 mln zł, z tego wykorzystano – 12,35 mln zł, zwrócono – 0,28 mln zł;
- 2019 r.: kwota dotacji udzielonych – 11,48 mln zł, z tego wykorzystano – 11,39 mln zł, zwrócono – 0,09 mln zł.
- 2020 r. (I półrocze): kwota dotacji udzielonych – 4,09 mln zł.

Rozpatrywanie wniosków instytucji kultury o przyznanie dotacji celowych na zadania i programy

Z łącznej kwoty 28,20 mln zł dotacji celowych przyznanych w latach 2018–2020 (I półrocze) instytucjom kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym na realizację zadań i programów, kwotę 17,06 mln zł przyznano w wyniku pozytywnego rozpatrzenia 52 wniosków tych instytucji. Stanowiło to 72,2% ogólnej liczby wniosków złożonych na łączną kwotę 22,06 mln zł. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, relacja liczby wniosków złożonych do rozpatrzonych pozytywnie kształtowała się następująco:

- na 24 wnioski złożone w 2018 r. (na łączną kwotę 9,24 mln zł) pozytywnie rozpatrzono 21, przyznając na ich realizację dotacje w kwocie 8,53 mln zł;
- na 26 wniosków złożonych w 2019 r. (na łączną kwotę 8,31 mln zł) pozytywnie rozpatrzono 18, przyznając na ich realizację dotacje w kwocie 6,14 mln zł;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- na 20 wniosków złożonych w I półroczu 2020 r. (na łączną kwotę 4,51 mln zł) pozytywnie rozpatrzono 13, przyznając na ich realizację dotacje w kwocie 2,39 mln zł.

Największe kwoty dotacji celowych przyznano na realizację następujących zadań (programów):

- w 2018 r.: „Modernizacja, konserwacja oraz digitalizacja obiektów zabytkowych siedziby głównej Muzeum Warszawy” (dotacja dla Muzeum Warszawy w kwocie 2,24 mln zł); „38. Warszawskie Spotkania Teatralne” (dotacja dla Teatru Dramatycznego w kwocie 1,50 mln zł); „Studio Plac Defilad” (dotacja dla Teatru Studio w kwocie 0,70 mln zł); „Obchody marca 68” (dotacja dla Muzeum Historii Żydów Polskich w kwocie 0,62 mln zł);
- w 2019 r.: „39. Warszawskie Spotkania Teatralne” (dotacja dla Teatru Dramatycznego w kwocie 1,70 mln zł); „75. Rocznica wybuchu Powstania Warszawskiego” (dotacja dla Muzeum Powstania Warszawskiego w kwocie 1,50 mln zł); „Studio Plac Defilad” (dotacja dla Teatru Studio w kwocie 0,80 mln zł); „Warszawa w Budowie” 11 – Festiwal projektowania miasta” (dotacja dla Muzeum Sztuki Nowoczesnej w kwocie 0,60 mln zł);
- w I półroczu 2020 r.: „Festiwal Nowa Europa” (dotacja dla Nowego Teatru w kwocie 1,50 mln zł); „Dramaturgie społeczne” (dotacja dla Teatru Powszechnego w kwocie 0,30 mln zł); „11 edycja Festiwalu Nowe Epifanie” (dotacja dla Centrum Myśli Jana Pawła II w kwocie 0,20 mln zł).

W Urzędzie Miasta do czasu zakończenia kontroli NIK (tj. do 31 grudnia 2020 r.) nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych, określających zasady udzielania miejskim instytucjom kultury na ich wnioski dotacji celowych na realizację zadań i programów, określających m.in.: kryteria brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu dotacji lub odmowie jej udzielenia; okoliczności mające wpływ na wysokość przyznanej dotacji; wymagania stawiane wnioskowi o przyznanie dotacji oraz tryb postępowania wnioskami, w tym sposób ich oceny i weryfikacji wielkości potrzeb zgłaszanych przez instytucje kultury oraz sposób udokumentowania wyników przeprowadzonej analizy w tym zakresie. Nie wprowadzono też obowiązku dokumentowania uzasadnienia podjętych decyzji o udzieleniu lub nieudzieleniu dotacji.

Zasady rozpatrywania wniosków instytucji kultury o przyznanie dotacji celowych na realizację zadań i programów ustalano wyłącznie w odniesieniu do organizowanych przez Urząd m.st. Warszawy konkursów, dotyczących realizacji określonych przez Urząd rodzajów programów, takich jak np.:

- przedsięwzięcia kulturalne organizowane wspólnie z organizatorami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie^{34, 35};

³⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.

³⁵ Zasady zgłaszania i rozpatrywania wniosków w sprawie przyznania dotacji na realizację takich programów określone zostały w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy Nr 1706/2019 z dnia 18 listopada 2019 r. Zgodnie z procedurą przetargową określoną tym zarządzeniem w ramach posiadanych środków przez Biuro Kultury Urzędu m.st. Warszawy tworzony miał być fundusz dla instytucji kultury, których organizatorem lub współorganizatorem jest m.st. Warszawa, w ramach którego instytucje kultury otrzymywać miały dotacje celowe na realizację projektów. Cele i zadania do realizacji w każdym roku określone miały być przez Dyrektora Biura Kultury w ogłoszeniu konkursowym. W przedmiotowej procedurze określono m.in. wzór wniosku składanego przez instytucję kultury oraz zasady jego oceny.

projekty, których źródłem finansowania miały być środki Funduszu Animacji Kultury tworzonego w ramach realizacji Warszawskiego Programu Edukacji Kulturalnej³⁶.

W ocenie NIK, brak określenia zasad rozpatrywania wniosków instytucji kultury o przyznanie dotacji celowych na realizację zadań i programów, czyni proces przyznawania tych dotacji nieprzejrzystym oraz stwarza ryzyko nadmiernej dowolności (uznaniowością) w dysponowaniu środkami publicznymi na ten cel. Sytuacja w tym zakresie nie uległa zmianie od czasu kontroli NIK z 2018 r., pomimo iż w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy poinformował o rozpoczęciu prac nad *Polityką nadzoru nad instytucjami kultury*, której jednym z elementów miała być procedura dotycząca przyznawania i rozliczania dotacji celowych.

W opracowanym przez Biuro Kultury w 2020 r. projekcie dokumentu *Kodeks dobrych praktyk*, określającym sposób realizacji uprawnień i obowiązków organizatora instytucji kultury m.st. Warszawy (który to dokument, miał być przekazany do podpisu Prezydenta m.st. Warszawy w styczniu 2021 r.³⁷) zapisy dotyczące trybu przyznawania dotacji celowych dla instytucji kultury ograniczają się do prezentacji charakterystyki tej formy finansowania zadań realizowanych przez instytucje kultury oraz opisu umów, które powinny być zawarte z instytucjami kultury w sprawie przyznania tych dotacji.

Dotacje celowe
na zadania i programy
przyznane z inicjatywy
Urzędu m.st. Warszawy

Urząd m.st. Warszawy, w okresie objętym kontrolą, był inicjatorem realizacji 34 zadań (programów), na które przyznał instytucjom kultury dotacje w kwocie ogółem 11,14 mln zł. W poszczególnych latach tego okresu, liczba instytucji i zadań zleconych im do realizacji przez Urząd m.st. Warszawy oraz wielkość dotacji celowych przyznanych na ten cel kształtowała się następująco:

- w 2018 r. siedmiu instytucjom kultury powierzono do realizacji łącznie 13 zadań/programów, przyznając dotacje celowe na ich realizację w kwocie ogółem 4,10 mln zł;
- w 2019 r. ośmiu instytucjom kultury powierzono do realizacji łącznie 15 zadań/programów, przyznając dotacje celowe na ich realizację w kwocie ogółem 5,34 mln zł;
- w I półroczu 2020 r. czterem instytucjom kultury powierzono do realizacji łącznie sześć zadań/programów, przyznając dotacje celowe na ich realizację w kwocie ogółem 1,70 mln zł.

Największe kwoty dotacji celowych Urząd przyznał na realizację następujących zadań (programów):

- w 2018 r.: „Lato w Sinfonii Varsovii” (dotacja – 1,50 mln zł), „Miasto Szczęśliwe” (dotacja – 1,13 mln zł);
- w 2019 r.: „Lato w Sinfonii Varsovii” (dotacja – 1,49 mln zł), „Obchody 30 Rocznicy Wolnych Wyborów 4 czerwca” (dotacja – 1,48 mln zł), „Miasto Szczęśliwe” (dotacja – 1,00 mln zł);

³⁶ Zasady składania i rozpatrywania wniosków o przyznanie dofinansowania ze środków tego Funduszu, jak i opis zadań, które mogły otrzymać dofinansowanie określone były w Regulaminach Funduszu Animacji Kultury, opracowywanych odrębnie na każdy rok.

³⁷ W odpowiedzi z dnia 3 marca 2021 r. na wystąpienie pokontrolne z niniejszej kontroli Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy poinformowała o przyjęciu 21 lutego 2021 r. *Kodeksu Dobrych Praktyk*, będących jednolitą interpretacją przepisów prawa w zakresie realizacji uprawnień i obowiązków organizatora instytucji kultury oraz zasady nadzoru.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w I półroczu 2020 r.: „Sinfonia Varsovia swojemu Miastu – 1” (dotacja – 0,50 mln zł), „Sinfonia Varsovia swojemu Miastu – 2” (dotacja – 0,50 mln zł), „Otwarta Rampa” (dotacja – 0,30 mln zł).

Spośród ww. 34 zadań, 30 było tzw. projektami rewitalizacyjnymi, realizowanymi w ramach Zintegrowanego Programu Rewitalizacji m. st. Warszawy do 2022 r., przyjętego uchwałą Rady m.st. Warszawy nr XVII/367/2015 z 17 września 2015 r. Pozostałe cztery dotyczyły realizacji następujących zadań/projektów: „Laboratorium Edukacji Kulturalnej 2018 r. – program szkoleń dla pracowników dzielnicowych domów kultury”; organizacji „VI Warszawskiego Festiwalu Kultury bez Barrier”; organizacji „Obchodów 30 Rocznicy Wolnych Wyborów 4 czerwca”; organizacji „Ekopikniku”.

W wyniku badania dokumentacji dotyczącej siedmiu dotacji celowych (w kwocie ogółem 5756,7 tys. zł), przyznanych przez Miasto w badanym okresie instytucjom kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym z przeznaczeniem na realizację zadań/programów³⁸ stwierdzono, że we wszystkich przypadkach:

- zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych, Urząd Miasta zawarł z tymi instytucjami umowy, w których określono: wysokość przyznanej dotacji celowej, jej przeznaczenie (w tym opis zadania/programu, na który przyznano dotację), sposób i termin jej wykorzystania (nie dłuższy niż do 31 grudnia danego roku) i rozliczenia oraz termin zwrotu części dotacji niewykorzystanej;
- w ww. umowach instytucje kultury zobowiązały się m.in. do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej środków otrzymanych na realizację zadania w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych oraz przechowywania ww. dokumentacji przez okres pięciu lat, liczony od początku roku następującego po roku realizacji zadania;
- dotacje celowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i rozliczone na zasadach określonych w umowach (z otrzymanych środków instytucje kultury wykorzystywały na realizację zadań/programów łączną kwotę 5722,4 tys. zł, a pozostałe niewykorzystane środki w kwocie 34,3 tys. zł zwróciły³⁹).

Wysokość wydatków m.st. Warszawy z tytułu dotacji celowych dla miejskich instytucji kultury na finansowanie zadań inwestycyjnych kształtowała się w okresie 2017–2020 r. (I półrocze) następująco:

- 2017 r. – 60,12 mln zł, co stanowiło 13,4% ogółu wydatków na finansowanie instytucji kultury oraz 11,4% wydatków na kulturę;
- 2018 r. – 48,05 mln zł, co stanowiło 9,8% wydatków na finansowanie instytucji kultury oraz 8,2% wydatków na kulturę;

Rozliczenie wykorzystania dotacji celowych przyznanych na realizację zadań i programów

Wydatki Miasta z tytułu dotacji celowych na finansowanie realizacji inwestycji przez instytucje kultury

³⁸ Do kontroli wytypowano losowo dotacje celowe przyznane następującym instytucjom kultury: Teatr Dramatyczny (dotacja w kwocie 1500 tys. zł – na podstawie umowy z dnia 26 kwietnia 2018 r.); Teatr Rozmaitości (dotacja w kwocie 316,7 tys. zł – na podstawie umowy z dnia 6 lipca 2018 r.); Dom Spotkań z Historią (trzy dotacje w łącznej kwocie 2350 tys. zł na podstawie umów z 7 czerwca, 13 sierpnia i 2 września 2019 r.); Muzeum Powstania Warszawskiego (dotacja w kwocie 1500 tys. zł na podstawie umowy z dnia 10 lipca 2019 r.), Muzeum Sztuki Nowoczesnej (dotacja w kwocie 600 tys. zł na podstawie umowy z dnia 1 sierpnia 2019 r.).

³⁹ W jednym przypadku od instytucji kultury, która nie dokonała w terminie zwrotu dotacji, wyegzekwowano odsetki za zwłokę w wysokości 70 zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Rozpatrywanie wniosków o dotacje celowe na realizację zadań inwestycyjnych i rozliczanie ich wykorzystania

- 2019 r. – 46,39 mln zł, co stanowiło 9,5% wydatków na finansowanie instytucji kultury oraz 8,0% wydatków na kulturę;
- 2020 r. (I półrocze) – 37,70 mln zł, co stanowiło 15,0% wydatków na finansowanie instytucji kultury oraz 13,1% wydatków ogółem na kulturę.

Większość środków ww. dotacji trafiła do instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym: w 2018 r. – 16 instytucji otrzymało 38,18 mln zł; w 2019 r. – 16 instytucji otrzymało 43,27 mln zł; w I półroczu 2020 r. – 13 instytucji otrzymało 36,18 mln zł.

Kontrola dokumentacji, dotyczącej udzielenia Teatrowi Żydowskiemu im. Estery Rachel i Idy Kamińskich dwóch dotacji celowych na zakup sprzętu technicznego w kwotach 500,0 tys. zł (w 2019 r.⁴⁰) i 160,0 tys. zł (w 2020 r.⁴¹) wykazała, że wnioski Teatru o przyznanie ww. dotacji rozpatrywane były w Urzędzie m.st. Warszawy zgodnie z zasadami postępowania określonymi w zarządzeniach Prezydenta m.st. Warszawy, odpowiednio: nr 1629/2011 z 14 października 2011 r. w sprawie prac nad planami inwestycyjnymi m.st. Warszawy i nr 13/2020 z 5 lutego 2020 r. w sprawie systemu planowania i monitorowania projektów inwestycyjnych m.st. Warszawy (którym zastąpiono m.in. ww. zarządzenie z 14 października 2011 r.).

W przypadku dotacji celowej (w kwocie ogółem 500 tys. zł), udzielonej Teatrowi Żydowskiemu przez Miasto z przeznaczeniem na zakupy sprzętu technicznego (komputery, mikrofony bezprzewodowe, projektory multimedialne, specjalistyczne skrzynie transportowe) stwierdzono, że:

- zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych, Urząd Miasta zawarł z Teatrem umowę (z dnia 12 lipca 2019 r.), w której określano: wysokość przyznanej dotacji celowej, jej przeznaczenie, sposób i termin jej wykorzystania i rozliczenia;
- w ww. umowie Teatr zobowiązał się m.in. do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej środków finansowych otrzymanych na realizację zadania w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych;
- zgodnie z umową środki dotacji przekazywane były do Teatru po zaakceptowaniu przez Urząd Miasta przedłożonych przez tę instytucję dokumentów potwierdzających zakup sprzętu.

5.2. Procedury postępowania przy ustalaniu wysokości wynagrodzeń, nagród rocznych i innych świadczeń dla dyrektorów nadzorowanych instytucji kultury

Wysokość wynagrodzeń dyrektorów instytucji kultury

Wysokość miesięcznych wynagrodzeń przyznanych przez Prezydenta m.st. Warszawy dyrektorom miejskich instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym kształtowała się w latach 2018–2019 w przedziale od 6120 zł do 17 034 zł brutto, tj. nie przekraczała limitu⁴² określonego w art. 8 pkt 2 ustawy kominowej.

⁴⁰ Umowa z dnia 12 lipca 2019 r.

⁴¹ Umowa z dnia 6 lipca 2020 r.

⁴² Sześciokrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej ustalenia warunków płacy dla sześciu dyrektorów instytucji kultury⁴³, stwierdzono, że w skład ich wynagrodzeń miesięcznych wchodziło wynagrodzenie zasadnicze (którego wysokość kształtowała się w przedziale od 6100 zł do 9550 zł), dodatek funkcyjny w wysokości 50% wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatek za wysługę lat.

W Urzędzie m.st. Warszawy nie wprowadzono wewnętrznych regulacji określających zasady ustalania wysokości wynagrodzeń dla dyrektorów miejskich instytucji kultury. Nie sporządzano też dokumentacji pozwalającej na ustalenie, jakimi kryteriami kierowano się w poszczególnych przypadkach przy określaniu wysokości wynagrodzeń dla ww. dyrektorów.

Zastępca Dyrektora Biura Kultury wyjaśniła m.in., że o wysokości wynagrodzenia dyrektora decyduje wielkość instytucji, którą będzie on zarządzał, liczba zatrudnionych w niej osób czy złożoność działań prowadzonych przez tę instytucję, a także doświadczenie zawodowe kandydata na dyrektora. Miasto jest organizatorem dla ponad 70 instytucji kultury. Zakres ich działalności jest bardzo szeroki (teatry, muzea, orkiestra, domy kultury, biblioteki i inne) i różnorodny. Ponadto nadzór nad ich działalnością mają zarówno burmistrzowie 18 dzielnic, jak i dyrektorzy biur. Dlatego wprowadzenie wspólnej dla wszystkich, ujednoczonej siatki wynagrodzeń dla dyrektorów instytucji kultury nie jest możliwe. Ustalanie wynagrodzenia odbywa się zgodnie z przepisami prawa, biorąc pod uwagę możliwości finansowe instytucji oraz organizatora, a także w wyniku negocjacji z kandydatem na stanowisko dyrektora.

Zdaniem NIK, brak uregulowań wewnętrznych dotyczących zasad postępowania przy ustalaniu wysokości wynagrodzeń dyrektorom instytucji kultury powoduje nieprzejrzystość działań w tym zakresie.

W 2019 r. nagrody roczne za poprzedni rok otrzymali dyrektorzy 25 instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym. Nie otrzymali ich dyrektorzy dwóch instytucji kultury utworzonych w 2018 r. (tj. Muzeum Marii Skłodowskiej-Curie i Centrum Kultury Filmowej im. Andrzeja Wajdy) oraz dyrektorzy Teatru Syrena i Teatru Żydowskiego (obie te instytucje uzyskały w 2018 r. ujemne wyniki finansowe – w wysokości 196,2 tys. zł i 290,5 tys. zł). W 2020 r. do czasu kontroli NIK (16 października 2020 r.) nagrodę roczną za 2019 r. otrzymał jedynie Dyrektor Centrum Nauki Kopernik. W stosunku do pozostałych dyrektorów nie podjęto jeszcze decyzji w tej sprawie. Wysokość nagród rocznych, o których mowa wyżej kształtowała się w przedziale od 10 000 zł do 39 270 zł i nie przekroczyła w poszczególnych przypadkach maksymalnego limitu wysokości tej nagrody określonego w art. 10 ust. 7 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi.

Zasady postępowania przy przyznawaniu nagród rocznych dla dyrektorów instytucji kultury określone zostały w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy Nr 735/2007 z dnia 23 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowych

Brak regulacji określających zasady ustalania wysokości wynagrodzeń

Wysokość nagród rocznych przyznanych dyrektorom instytucji kultury

Ogólnikowe regulacje określające zasady przyznawania nagród rocznych

⁴³ Do badania wybrano losowo dokumentację dotyczącą ustalenia wysokości wynagrodzeń dla dyrektorów dwóch muzeów, dwóch teatrów i dwóch innych instytucji kultury.

zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej osobom kierującym instytucjami kultury, dla których Miasto jest organizatorem oraz wzoru wniosku o przyznanie nagrody rocznej. Wskazano w nim m.in., że nagrodę roczną można przyznać dyrektorowi za: wyniki finansowe instytucji; właściwą realizację zadań statutowych instytucji, sposób gospodarowania użytkowanym przez instytucję mieniem oraz za dodatkowe osiągnięcia, pod warunkiem, że pozwala na to sytuacja finansowa instytucji. Ustalono, że nagroda ta mogła być przyznana dyrektorowi, który zajmował swoje stanowisko przez cały rok, oraz który nie naruszył swoich obowiązków w sposób skutkujący sankcjami wymienionymi w ww. zarządzeniu. Nagroda przyznawana miała być przez Prezydenta m.st. Warszawy na wniosek Dyrektora Biura Kultury (w stosunku do dyrektorów instytucji kultury nadzorowanych przez to Biuro) lub na wniosek właściwego Burmistrza (w stosunku do dyrektorów instytucji kultury nadzorowanych przez daną Dzielnicę), złożony w terminie trzech miesięcy od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy.

W ww. zarządzeniu nie zamieszczono szczegółowych wskazówek w sprawie zasad i kryteriów, które powinny być zastosowane przy ocenie działań poszczególnych dyrektorów pod kątem osiągniętych przez instytucję wyników finansowych, realizacji zadań statutowych instytucji, sposobu gospodarowania użytkowanym przez instytucję mieniem oraz z tytułu dodatkowych osiągnięć, co w ocenie NIK, powodowało, że działania w tym zakresie były mało przejrzyste.

Nagrody roczne za 2018 r. w kwocie od 10 do 23 tys. zł przyznano dyrektorom siedmiu instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym, które w tym roku uzyskały ujemne wyniki finansowe. Dotyczyło to dyrektorów następujących instytucji kultury: Teatr Dramatyczny (strata 312,5 tys. zł); Północne Centrum Sztuki – Teatr Komedia (strata 133,7 tys. zł); Teatr Ochoty – Ośrodek Kultury Teatralnej (strata 43,4 tys. zł); Teatr Powszechny (strata 199,2 tys. zł); Teatr Rampa (strata 860,1 tys. zł) Centrum Myśli Jana Pawła II (strata 99,9 tys. zł); Staromiejski Dom Kultury (strata 108,7 tys. zł).

Zastępca Dyrektora Biura Kultury wyjaśniła, że wynik finansowy jest tylko jednym z kryteriów oceny dyrektora podczas przyznawania nagrody rocznej i nie ma decydującego wpływu na jej przyznanie.

W wyniku kontroli dokumentacji dotyczącej przyznania przez Prezydenta m.st. Warszawy nagród rocznych dyrektorom czterech instytucji kultury⁴⁴ stwierdzono, że przed zwróceniem się do Prezydenta o przyznanie tych nagród, w Biurach Urzędu m.st. Warszawy nadzorujących te instytucje⁴⁵ analizowano m.in.⁴⁶: wymiar i zakres prowadzonej działalności merytorycznej, uzyskiwane wyniki finansowe, dbałość o infrastrukturę instytucji,

⁴⁴ Do badania wybrano losowo dokumentację dotyczącą przyznania dwóch największych i dwóch najmniejszych kwotowo nagród rocznych za 2018 r. dla dyrektorów następujących instytucji kultury: Stołecznej Estrady, Muzeum Karykatury im. Eryka Lipińskiego, Staromiejskiego Domu Kultury, Centrum Nauki Kopernik.

⁴⁵ Działalność Stołecznej Estrady nadzorowało w tym okresie Biuro Marketingu, działalność Centrum Nauki Kopernik nadzorowało Biuro Edukacji, natomiast działalność dwóch pozostałych instytucji kultury nadzorowało Biuro Kultury.

⁴⁶ Jak wynika z treści wniosków skierowanych do Prezydenta o przyznanie nagród lub sporządzonej dokumentacji z analizy wniosków otrzymanych z instytucji kultury w tej sprawie.

zaangażowanie w realizację programów Miasta, poprawność i terminowość sporządzania sprawozdań merytorycznych i finansowych oraz dysponowanie przez instytucję środkami finansowymi na wypłatę nagród.

Zasady postępowania w sprawie przyznawania dyrektorom instytucji kultury dodatkowych wynagrodzeń oraz ekwiwalentów, o których mowa w art. 31a ust. 1 i 2 ustawy o działalności kulturalnej, z tytułu wykonywania przez nich dodatkowych zadań o charakterze artystycznym na rzecz instytucji kultury, uregulowane zostały w umowach w sprawie warunków organizacyjno-finansowych działalności instytucji kultury oraz programu działania instytucji kultury⁴⁷, zawieranych z dyrektorami przed powołaniem ich na stanowisko. Określono w nich, że dyrektor poza pełnieniem tej funkcji, może wykonywać inne zadania w instytucji, przy czym umowy z dyrektorem w zakresie innych zadań, zawierane są (przez zastępcę dyrektora lub głównego księgowego) po uprzednim poinformowaniu organizatora. Nie wprowadzono wymogu uzyskania zgody organizatora na zawarcie takiej umowy.

Zastępca Dyrektora Biura Kultury wyjaśniła m.in., że zapisy w tej sprawie zamieszczone w aktualnie zawieranych umowach umożliwiają organizatorowi monitorowanie, czy dodatkowe zadania nie kolidują z właściwym wykonywaniem powierzonej dyrektorowi funkcji i nie zagrażają ciągłości działania instytucji. Ponieważ dyrektor instytucji kultury jest pracownikiem instytucji, którą zarządza (a nie pracownikiem samorządowym) wydawanie przez organizatora zgody na zawieranie przez niego dodatkowych umów byłoby (w jej ocenie) przekroczeniem kompetencji ustawowych. Kontroli może podlegać jedynie jego zobowiązanie do informowania organizatora o podpisywaniu takich umów. Jeżeli organizator dowiedziałby się o zadaniach, których podejmuje się dyrektor, a które nie zostały zgłoszone, mogą zostać w stosunku do niego podjęte kroki prawne wynikające z niedotrzymania warunków umowy w sprawie warunków organizacyjno-finansowych działalności instytucji kultury oraz programu jej działania. Wskazała ponadto, że w pierwszych podpisywanych tego rodzaju umowach (czyli od nowelizacji ustawy o działalności kulturalnej w 2012 r.) zamieszczone zostały zapisy nakazujące uzyskanie zgody Organizatora na wykonywanie dodatkowych zadań. Jednak po analizie zostały one zmienione na obecnie obowiązujące.

Określenie zasad postępowania przy przyznawaniu dyrektorom instytucji kultury dodatkowych wynagrodzeń

5.3. Nadzór Miasta nad gospodarką finansową instytucji kultury, w tym nad prawidłowością wykorzystania dotacji przekazanych na ich działalność

Urząd Miasta dysponował informacjami o sytuacji finansowej nadzorowanych instytucji kultury. Podstawowymi źródłami informacji w tym zakresie były: sprawozdania finansowe przekazywane przez te instytucje (wraz ze sprawozdaniami biegłych rewidentów z ich badania) do zatwierdzenia przez Prezydenta m.st. Warszawy, sprawozdania z wykonania planów finansowych oraz sprawozdania kwartalne Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych i sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

⁴⁷ O których mowa w art. 15 ust. 4 ustawy o działalności kulturalnej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyniki finansowe instytucji kultury i ich monitorowanie przez Urząd Miasta

Spośród 29 instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym (które przesyłały do Urzędu Miasta sprawozdania finansowe), ujemne wyniki finansowe w 2018 r. uzyskało dziesięć instytucji, a w 2019 r. – dziewięć. Trzy instytucje uzyskały ujemne wyniki finansowe zarówno w 2018 r., jak i w 2019 r. Były to: Północne Centrum Sztuki – Teatr Komedia (którego strata za 2018 r. wyniosła 133,7 tys. zł, a za 2019 r. – 132,9 tys. zł); Teatr Rampa (odpowiednio – 860,1 tys. zł i 347,0 tys. zł) oraz Teatr Syrena (196,2 tys. zł i 514,4 tys. zł). Łączny wynik finansowy uzyskany przez ww. instytucje kultury w poszczególnych latach był dodatni, ale z tendencją spadkową (14 556,6 tys. zł – w 2018 r. i 9524,4 tys. zł – w 2019 r.).

Łączna wysokość należności wymagalnych ww. 29 instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym kształtowała się następująco (wg stanu na koniec roku): w 2018 r. – 1767,0 tys. zł; w 2019 r. – 1872,0 tys. zł. W 2018 r. należności wymagalne posiadało ogółem 20 instytucji (w kwotach od 0,1 do 617,8 tys. zł), a w 2019 r. – 24 instytucje (w kwotach od 0,1 do 630,1 tys. zł). Największe kwoty należności wymagalnych posiadały w tym okresie następujące instytucje kultury:

- w 2018 r.: Centrum Nauki Kopernik (617,8 tys. zł), Teatr Rozmaitości (268,4 tys. zł), Muzeum Sztuki Nowoczesnej (205,5 tys. zł);
- w 2019 r.: Muzeum Powstania Warszawskiego (630,1 tys. zł), Centrum Nauki Kopernik (586,1 tys. zł), Teatr Rozmaitości (162,1 tys. zł).

Łączna wysokość zobowiązań wymagalnych ww. instytucji kultury zmniejszyła się w ww. okresie z kwoty 14,3 tys. zł – na koniec 2018 r. do kwoty 4,8 tys. zł – na koniec 2019 r. W 2018 r. zobowiązania wymagalne posiadało ogółem pięć z ww. instytucji (w kwotach od 0,02 do 9,9 tys. zł), w 2019 r. – trzy instytucje (w kwotach od 0,1 do 2,9 tys. zł). Największe kwoty zobowiązań wymagalnych posiadały w tym okresie następujące instytucje kultury:

- w 2018 r.: Teatr Powszechny (9,9 tys. zł), Muzeum Karykatury (2,0 tys. zł); Teatr Rozmaitości (1,8 tys. zł);
- w 2019 r.: Teatr Dramatyczny (2,9 tys. zł), Teatr Muzyczny Roma (1,8 tys. zł).

Badanie wybranych losowo sprawozdań kwartalnych Rb-N oraz Rb-Z, przesłanych do Urzędu Miasta przez osiem instytucji kultury⁴⁸, wykazało m.in., że były one sprawdzane przez pracowników Biura Kultury pod względem formalno-rachunkowym, o czym świadczy umieszczona na sprawozdaniach stosowna adnotacja. Do poszczególnych sprawozdań dołączone były szczegółowe wykazy należności i zobowiązań wymagalnych, w których podawane były informacje obejmujące nazwę dłużnika lub wierzyciela; tytuł danej należności lub zobowiązania, ich wielkość i termin, w jakim powinny być uregulowane.

⁴⁸ Kontrolą objęto sprawozdania kwartalne Rb-N i Rb-Z złożone do Urzędu Miasta za poszczególne kwartały: 2018 r. – przez Teatr Dramatyczny; Centrum Sztuki – Teatr Komedia; 2019 r. – przez Nowy Teatr, Teatr Muzyczny Roma, Centrum Nauki Kopernik; I półrocza 2020 r. – przez Teatr Ateneum im. Stefana Jaracza, Teatr Lalek Guliwer i Centrum Myśli Jana Pawła II.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wystąpieniu pokontrolnym z 18 maja 2018 r., skierowanym przez NIK do Prezydenta m.st. Warszawy (po kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta w 2018 r.) zwrócono uwagę, że Biuro Kultury nie zakończyło prac nad dokumentem określającym zasady wykonywania przez nie efektywnego nadzoru nad instytucjami kultury, którego opracowanie zaleciła Dyrektorowi Biura Prezydent Miasta w wystąpieniu pokontrolnym z 29 listopada 2016 r., po przeprowadzonej kontroli wewnętrznej.

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK, sytuacja w tym zakresie nie uległa zmianie, pomimo iż w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK, Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy poinformował o powołaniu w Urzędzie Miasta w maju 2018 r. zespołu, który opracować miał Politykę nadzoru nad instytucjami kultury, dla których Miasto jest organizatorem. Miał być w niej zamieszczony opis wszystkich działań i czynności realizowanych w obszarach: organizacyjnym, kadrowym, programowym oraz finansowym. Zastępca Dyrektora Biura Kultury wyjaśniła, iż ze względu na specyfikę funkcjonowania Urzędu nie zostały określone jednolite zasady nadzoru nad działalnością instytucji kultury. Wskazała również, że trwają prace nad *Kodeksem Dobrych Praktyk* określającym jednolitą dla Miasta interpretację przepisów prawa w zakresie realizacji uprawnień i obowiązków organizatora instytucji kultury m.st. Warszawy oraz sposoby sprawowania nadzoru nad instytucjami. Dokument ten ma obowiązywać w całym m.st. Warszawie i instytucjach kultury m.st. Warszawy (zarówno ponaddzielnicy, jak i dzielnicowych).

W załączonym do ww. wyjaśnień projekcie *Kodeksu dobrych praktyk* określono sposób realizacji uprawnień i obowiązków organizatora w obszarze organizacyjnym, kadrowym i finansowo-merytorycznym. W tym ostatnim obszarze określono m.in. sposób przeprowadzania kontroli finansowej instytucji kultury, tryb postępowania przy udzieleniu, przekazywaniu i rozliczaniu dotacji podmiotowych, uprawnienia i obowiązki organizatora w zakresie sprawozdań finansowych instytucji kultury, ogólne zasady przyznawania dotacji celowych dla instytucji kultury, sposób sprawowania monitoringu działalności instytucji, sposób organizacji i realizacji innych uprawnień organizatora względem instytucji kultury (w tym m.in. w zakresie przeprowadzania kontroli w tych instytucjach).

Zasady planowania i przeprowadzania kontroli przez Biuro Kontroli uregulowane zostały w następujących zarządzeniach Prezydenta m.st. Warszawy Nr 155/2010 z 1 lutego 2010 r. (ze zm.), a następnie Nr 1837/2019 z 12 grudnia 2019 r. Określono w nich m.in., że kontrole przeprowadza się na podstawie rocznego planu kontroli⁴⁹ zatwierdzonego przez Prezydenta m.st. Warszawy. Oprócz kontroli planowych przewidziano również przeprowadzanie kontroli doraźnych na polecenie m.in. Prezydenta, zastępcy Prezydenta, Skarbnika, Sekretarza lub Dyrektora Biura.

Dyrektor Biura Kultury wyjaśnił, że nie określono wprost zasad współpracy Biura Kontroli z Biurem Kultury w zakresie typowania instytucji kultury do kontroli oraz wyboru zagadnień, które mają być objęte kontrolą.

Ustalenie zasad nadzoru nad instytucjami kultury

Zasady przeprowadzania kontroli i audytów w instytucjach kultury

⁴⁹ Pojęcie rocznego planu kontroli pojawiło się w zarządzeniu z 2019 r. W zarządzeniu z 2010 r. była mowa o rocznym harmonogramie kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Biuro Kontroli określa plan kontroli na podstawie ww. zarządzenia i może, ale nie musi ująć w nim instytucji, wskazanych przez inne biura, w tym Biuro Kultury.

W latach 2018–2020 (I półrocze) Biuro Kontroli przeprowadziło dziewięć kontroli dotyczących działalności instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym (cztery w 2018 r., dwie w 2019 r., w trzy w I półroczu 2020 r.), w tym siedem planowych, i dwie doraźne. Objęto nimi działalność dziewięciu instytucji kultury, co stanowiło 31% instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym ujętych w rejestrze instytucji kultury prowadzonym w Urzędzie Miasta.

Przedmiotem tych kontroli było m.in.: wykorzystanie i rozliczenie dotacji ze środków finansowych m.st. Warszawy; realizacja zadań dotyczących programu stypendialnego m.st. Warszawy; przyznawanie służbowych kart płatniczych oraz dokonywanie i rozliczanie wydatków ze środków publicznych, przy użyciu tych kart; realizacja zadań statutowych oraz zamówień publicznych o wartości poniżej 30 tys. euro. W związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w wyniku kontroli, Prezydent m.st. Warszawy skierował do dyrektorów skontrolowanych instytucji zalecenia pokontrolne dotyczące m.in.: udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 30 tys. euro zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami, w szczególności w zakresie dokumentowania wyboru wykonawcy, dokonywania rozeznania rynku w celu wydatkowania środków finansowych w sposób zapewniający realizację zasad określonych w art. 44 ustawy o finansach publicznych; zlecania zadań podmiotom zewnętrznym po dokonaniu rzetelnej analizy potrzeb w zakresie prowadzonej działalności; ustalania dla wszystkich pracowników etatowych instytucji zakresów obowiązków i uprawnień; unikania zawierania z pracownikami instytucji umów cywilnoprawnych, których zakres i przedmiot pokrywa się z przyjętym zakresem obowiązków; egzekwowania od głównego księgowego dokonywania wstępnej kontroli dokumentów, przy wykorzystaniu uprawnień określonych w art. 54 ustawy o finansach publicznych. Z otrzymanych przez Urząd Miasta odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne z ww. kontroli wynika, że poszczególne instytucje kultury zrealizowały otrzymane zalecenia pokontrolne lub zobowiązały się do ich realizacji.

Zasady przeprowadzania audytu wewnętrznego uregulowane zostały przez Prezydenta m.st. Warszawy w *Regulaminie audytu wewnętrznego Miasta Stołecznego Warszawy*, wprowadzonym zarządzeniem Nr 4662/2010 z 19 maja 2010 r. (ze zm.), a następnie w *Karcie audytu wewnętrznego Miasta Stołecznego Warszawy*, wprowadzonej zarządzeniem Nr 1634/2019 z 31 października 2019 r.

W celu opracowania planu badań audytowych na kolejny rok, Biuro Audytu Wewnętrznego zwracało się do Dyrektorów Biur Urzędu o zgłoszenie propozycji tematów badań oraz wskazanie podmiotów, w których należy je przeprowadzić⁵⁰.

⁵⁰ W odpowiedzi na pytanie dotyczące planu badań audytowych na 2020 r. Dyrektor Biura Kultury (w piśmie z 17 września 2019 r.) zgłosił propozycję uwzględnienia w tym planie badania stanu obiektów w instytucjach kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa uczestników wydarzeń kulturalnych i pracowników tych instytucji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2018–2020 (I półrocze) Biuro Audytu Wewnętrznego przeprowadziło sześć badań audytowych w instytucjach kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym (dwa w 2018 r. oraz cztery w 2019 r.), z których pięć wynikało z realizacji planów audytu, a jedno było badaniem pozaplanowym. Objęto nimi działalność sześciu instytucji kultury.

Przedmiotem tych badań była m.in. ocena stanu kontroli zarządczej w wybranych instytucjach kultury (w czterech przypadkach). W wyniku ww. badań wydano 42 rekomendacje, które, jak wynika z informacji przekazanych przez dyrektorów instytucji kultury, zostały wdrożone do realizacji. Dotyczyły one m.in.: dokonania przeglądu wewnętrznych regulacji pod względem ich zgodności z obowiązującymi przepisami; wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w instytucji kultury; wdrożenia mechanizmów zapewniających bieżącą aktualizację planu finansowego; prawidłowego wykonywania kontroli dokumentacji finansowo-księgowej; dokonania aktualizacji zakresów obowiązków i odpowiedzialności pracowników; opracowania i wdrożenia skutecznych mechanizmów nadzoru w obszarze zamówień publicznych, w szczególności w zakresie zapewnienia transparentności, przejrzystości i konkurencyjności tego procesu.

5.4. Stosowanie przez miejskie instytucje kultury zasad gospodarki finansowej określonych w ustawie o działalności kulturalnej

Zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora.

Opracowywanie i realizacja planów finansowych

Kontrolą objęto działalność dziesięciu miejskich instytucji kultury, w tym ośmiu o znaczeniu ponaddzielnicowym oraz dwóch instytucji kultury (biblioteka publiczna i dom kultury), niemających takiego statusu.

Spośród 10 instytucji kultury objętych kontrolami, dziewięć wywiązywało się z obowiązków dotyczących opracowania planów finansowych. Planu finansowego nie miała Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota.

Przykład

Dyrektor **Biblioteki Publicznej w Dzielnicy Ochota** nie ustaliła planów finansowych na 2018 r. i 2019 r. Podpisała jedynie projekty planów finansowych na te lata, które zostały przekazane do Urzędu Dzielnicy Ochota, w terminie wskazanym przez Urząd, na potrzeby prowadzonych prac nad projektem budżetu m.st. Warszawy. Pierwszym planem finansowym formalnie ustalonym przez Dyrektora Biblioteki w okresie objętym kontrolą, był plan finansowy na 2020 r. Dyrektorka wyjaśniła, że niezatwierdzenie przez nią planów finansowych na 2018 r. 2019 r. było wynikiem niedopatrzenia.

Pomimo nieustalenia planów finansowych na 2018 r. i 2019 r., Biblioteka przekazywała do Urzędu Dzielnicy Ochota, w terminach określonych przez ww. Urząd, informacje o przebiegu wykonania tych planów w I półroczu 2018 r. i 2019 r. oraz sprawozdania z ich wykonania w 2018 r. i 2019 r. Główna Księgowa sporządzała je na podstawie analitycznych roboczych planów finansowych, które były przez nią co miesiąc aktualizowane na podstawie zestawień obrotów i sald. Dzielnica Ochota, do której zadań należał

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nadzór nad działalnością ww. Biblioteki, nie wymagała przekazania, poza projektami, ostatecznej wersji planu finansowego, co Burmistrz Dzielnicy tłumaczyła faktem, że nie było to niezbędne do sporządzenia przez Urząd Dzielnicy planu finansowego na dany rok.

Pozostałe instytucje kultury objęte kontrolą sporządzały roczne plany finansowe. Plany finansowe opracowane przez dwie instytucje kultury (tj. Centrum Nauki Kopernik i Muzeum Marii Skłodowskiej-Curie) nie zawierały jednak wszystkich wymaganych elementów określonych w art. 31 ustawy o finansach publicznych.

Przykłady

Opracowane w **Centrum Nauki Kopernik** plany finansowe na lata 2018–2020 nie zawierały wymaganych elementów, o których mowa w art. 31 pkt 5–7 ustawy o finansach publicznych, tj. informacji o: wielkości planu środków przyznanych innym podmiotom, stanie należności i zobowiązań na początek i koniec roku oraz stanie środków pieniężnych na początek i koniec roku.

W planie finansowym **Muzeum Marii Skłodowskiej-Curie** na 2018 r. oraz w pierwotnej wersji planu finansowego na 2019 r. nie zamieszczono informacji, o których mowa w art. 31 pkt 6 i 7 ustawy o finansach publicznych, dotyczących stanu należności i zobowiązań oraz stanu środków pieniężnych. Przedmiotowe informacje zamieszczono dopiero we wprowadzonych zmianach do planu finansowego na 2019 r., począwszy od korekty tego planu z dnia 17 lipca 2019 r., oraz w planie finansowym na 2020 r.

W jednym przypadku (Teatr Lalka) stwierdzono ponadto, że w planie finansowym nie ujęto dotacji celowej przyznanej przez Miasto z przeznaczeniem na finansowanie inwestycji.

Przykład

W projektach planu finansowego **Teatru Lalka**, pierwotnym planie finansowym na 2018 r. oraz w kolejnych jego aktualizacjach wprowadzanych w 2018 r., w części planu zawierającej informacje o środkach na wydatki majątkowe, nie wykazano przyznanej Teatrowi na 2018 r.⁵¹ dotacji celowej z budżetu m.st. Warszawy, w kwocie 847,2 tys. zł⁵², a następnie po zmianie wysokości tej dotacji – w kwocie 527,2 tys. zł⁵³, z przeznaczeniem na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja siedziby Teatru Lalka”. Środki te uwzględniono dopiero w ostatniej zmianie (aktualizacji) planu finansowego na 2018 r., dokonanej 14 lutego 2019 r.

W sześciu instytucjach kultury objętych kontrolą⁵⁴ wysokość poniesionych kosztów oraz/lub zaciągniętych zobowiązań w odniesieniu do niektórych rodzajów kosztów (a w dwóch przypadkach również kosztów ogółem⁵⁵) przekraczała okresowo wysokość kosztów planowanych do poniesienia w danym roku zgodnie z planem finansowym. Stanowiło to naruszenie następujących postanowień ustawy o finansach publicznych:

⁵¹ Na podstawie umowy z 15 marca 2016 r.

⁵² Po zmianach dokonanych aneksem nr 4/2017 z dnia 31 października 2017 r.

⁵³ Po zmianach dokonanych aneksem nr 6/2018 z dnia 7 września 2018 r.

⁵⁴ Muzeum Marii Skłodowskiej-Curie, Teatr Rampa, Teatr Lalka, Staromiejski Dom Kultury, Stołeczna Estrada, Teatr Rozmaitości.

⁵⁵ Teatr Lalka, Staromiejski Dom Kultury.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

Przykłady

W **Teatrze Lalka** koszty poniesione przez Teatr w 2018 r. i 2019 r., wg stanu na dzień 31 grudnia danego roku, przekroczyły wysokość kosztów ogółem określoną w planach finansowych Teatru, w wersji obowiązującej na ten dzień, w tym w:

- 2018 r. (koszty 5448,6 tys. zł) przekroczyły o kwotę 299,2 tys. zł koszty ogółem (5149,4 tys. zł) ujęte w planie finansowym po zmianach z 8 listopada 2018 r., który obowiązywał w dniu 31 grudnia 2018 r.;
- 2019 r. (koszty 5398,2 tys. zł) przekroczyły o kwotę 413,6 tys. zł koszty ogółem (4984,6 tys. zł) ujęte w planie finansowym po zmianach z 16 września 2019 r., który obowiązywał w dniu 31 grudnia 2019 r.

W **Staromiejskim Domu Kultury** okresowe przekroczenia planowanych wielkości kosztów dotyczyły następujących rodzajów kosztów wyodrębnionych w planach finansowych na 2018 r. i 2019 r.: kosztów stałych administracji i zarządu (przekroczenia dla tej pozycji kosztów wystąpiły w 2018 r.); kosztów stałych z tytułu wynagrodzeń osobowych (przekroczenia dla tej pozycji kosztów wystąpiły w 2019 r.); kosztów zmiennych z tytułu remontów i konserwacji (przekroczenia dla tej pozycji kosztów wystąpiły w 2018 r. i 2019 r.); kosztów zmiennych z tytułu wynagrodzeń bezosobowych i honorariów (przekroczenia dla tej pozycji kosztów wystąpiły w 2018 r. i 2019 r.); kosztów zmiennych działalności statutowej (przekroczenia dla tych pozycji kosztów wystąpiły w 2019 r.). Stwierdzone przekroczenia limitów poszczególnych rodzajów kosztów w 2018 r. nie spowodowały przekroczenia limitu kosztów ogółem, określonego w planie finansowym Staromiejskiego Domu Kultury na ten rok po zmianach z dnia 7 listopada 2018 r. Natomiast w 2019 r., wg stanu na koniec tego roku, nastąpiło przekroczenie limitu kosztów ogółem, określonego w planie finansowym po zmianach z dnia 29 listopada 2019 r. o kwotę 107 322,67 zł.

W **Teatrze Rampa** okresowe przekroczenia planowanych wielkości kosztów dotyczyły następujących rodzajów kosztów wyodrębnionych w planach finansowych na 2018 r. i 2019 r.: kosztów stałych administracji i zarządu (przekroczenia dla tej pozycji kosztów wystąpiły w 2018 r. i 2019 r.); kosztów zmiennych z tytułu reklamy i promocji (przekroczenia dla tej pozycji kosztów wystąpiły w 2018 r.); kosztów stałych z tytułu odpisów na „Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych” oraz pozostałych kosztów zmiennych (przekroczenia dla tych pozycji kosztów wystąpiły w 2019 r.). Koszty ogółem poniesione przez Teatr w tych latach nie przekraczały wielkości kosztów ogółem planowanych do poniesienia.

W sprawozdaniach z wykonania planów finansowych, przekazanych organizatorowi przez ww. instytucje kultury, nie występowały przekroczenia planowanych kosztów, z uwagi na dokonywane w tych przypadkach zmiany planów finansowych w ostatnim dniu danego roku lub po jego upływie, obejmujące dostosowanie planowanych kosztów do ich wykonania. W ocenie NIK, wprowadzanie zmian do planu finansowego w ostatnim dniu roku, którego dotyczy ten plan lub po zakończeniu roku, jest niezgodne z rolą,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

jaką pełnić ma ten dokument w gospodarce finansowej instytucji kultury, stosownie do art. 27 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, art. 30 ust. 2 i art. 52 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Zmiany takie nie mają praktycznego wymiaru, gdyż plan ze swej istoty nie może dotyczyć okresu zakończonego.

Przykłady

W **Teatrze Lalka** ostatnia aktualizacja planu finansowego na 2018 r. i 2019 r. została sporządzona przez Główną Księgową i zatwierdzona przez Dyrektora Teatru, odpowiednio: 14 lutego 2019 r. i 14 lutego 2020 r. tj. po zakończeniu roku, którego dotyczył plan. Główna Księgową wyjaśniła m.in., że jako pierwsze opracowywane było co roku sprawozdanie z wykonania planu, a następnie dokonywana była ostatnia aktualizacja planu, który był dostosowywany do wykonania. Skutkiem tego wykonanie planu wynosiło 100%. Wskazała również, że Biuro Kultury Urzędu m.st. Warszawy nie zaakceptowałoby planu finansowego, jeśli wykonanie byłoby wyższe niż ostateczna wersja planu.

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

W **Teatrze Rampa** w wyniku zmiany planu finansowego na 2018 r. dokonanej 31 grudnia 2018 r. zwiększono planowane koszty w pozycjach, w których występowały przekroczenia, dostosowując plan finansowy w części dotyczącej kosztów do ich faktycznego wykonania. Była Główna Księgową Teatru (zatrudniona na tym stanowisku do sierpnia 2019 r.), wyjaśniła m.in., że jej obowiązkiem było sporządzenie planu finansowego na 2018 r. po otrzymaniu z Biura Kultury informacji o wysokości przyznanej dla Teatru dotacji podmiotowej oraz dokonywanie jego korekty po otrzymaniu informacji o przyznaniu Teatrowi roku dodatkowych środków finansowych. Na koniec roku weryfikowała plan do przewidywanego wykonania.

Przekraczanie wysokości kosztów ujętych w planach finansowych świadczy o niewywiązywaniu się przez głównych księgowych ww. instytucji kultury w sposób rzetelny z obowiązków, wskazanych w art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o finansach publicznych, dotyczących dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym.

Odpowiedzialność za występowanie tego rodzaju nieprawidłowości ponoszą również dyrektorzy instytucji kultury, do których zadań należy zatwierdzanie planów finansowych i dokonywanie zmian w tych planach.

W części przypadków zaciąganie zobowiązań i ponoszenie kosztów z przekroczeniem wysokości kosztów ujętych w planach finansowych wynikały również z braku rzetelności postępowania na etapie dokonywania zmian planów finansowych, tj. niesprawdzanie wysokości zaciągniętych do tego czasu zobowiązań lub poniesionych kosztów danego rodzaju.

Przykłady

Przyczyną przekroczenia planu finansowego **Muzeum Marii Skłodowskiej-Curie** na 2019 r. o kwotę 4020,25 zł w odniesieniu do planowanych kosztów zmiennych z tytułu remontów i konserwacji, była dokonana w dniu 19 grudnia 2019 r. zmiana planu obejmująca m.in. zmniejszenie planu kosztów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w tej pozycji z 30 000 zł do 8000 zł, pomimo że wg stanu na dzień dokonania zmiany wykonanie planu kosztów wynosiło 12 020,25 zł. Dyrektor Muzeum i Główna Księgowa wyjaśniali, że zmniejszenie zaplanowanych kosztów w tym zakresie nastąpiło w wyniku pomyłki.

Na skutek zmian wprowadzonych w dniu 23 grudnia 2019 r. do planu finansowego **Stołecznej Estrady** na 2019 r., obejmujących obniżenie planowanych kosztów zmiennych z tytułu wynagrodzeń bezosobowych i honorariów z kwoty 1656 tys. zł na kwotę 1556 tys. zł, zaciągnięte zobowiązania wg stanu na dzień 30 grudnia 2019 r. przekroczyły o kwotę 88 071,17 zł netto wielkość kosztów zaplanowanych do poniesienia w tej pozycji, przy czym w przypadku kwoty 87 571,17 zł dotyczyło to zobowiązań zaciągniętych do 23 grudnia 2019 r., co oznacza, że w momencie ich zaciągania miały one pokrycie w zaplanowanych kosztach.

W planie finansowym **Teatru Rozmaitości** na 2018 r., po zmianach wprowadzonych w dniu 9 listopada 2018 r. (wg stanu na 31 października 2018 r.), pozostałe koszty zmienne zaplanowane zostały w wysokości 508 017,00 zł, podczas gdy zgodnie z ewidencją księgową wg stanu na koniec października 2018 r. łączne koszty wynosiły 521 768,80 zł. Występujące przekroczenie planu kosztów usunięte zostało dopiero w ramach kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 31 grudnia 2018 r., w wyniku której zwiększono planowane koszty dla tej pozycji do kwoty 692 246,00 zł. W planie finansowym Teatru na 2019 r., po zmianach wprowadzonych w dniu 3 grudnia 2019 r. (wg stanu na 29 listopada 2019 r.), pozostałe koszty zmienne zaplanowane zostały w wysokości 644 627,00 zł, podczas gdy zgodnie z planem rzeczowo-finansowym Teatru, wielkość zaplanowanych do poniesienia kosztów wg stanu na dzień 27 listopada 2019 r. wynosiła 650 987,33 zł. Występującą niezgodność usunięto dopiero w ramach kolejnej zmiany planu finansowego na 2018 r., dokonanej w dniu 31 grudnia 2019 r., w wyniku której zwiększono planowane koszty dla tej pozycji – do kwoty 728 530,00 zł.

Powstawaniu powyższych nieprawidłowości w zakresie realizacji planów finansowych sprzyjał brak wdrażania przez instytucje kultury rozwiązań umożliwiających bieżącą analizę wielkości zaciągniętych zobowiązań i poniesionych kosztów, takich, jak np. prowadzenie dodatkowej ewidencji analitycznej kosztów w układzie tożsamym z przyjętym w planie finansowym. W przypadku Staromiejskiego Domu Kultury istotny wpływ na występowanie nieprawidłowości miały również procedury postępowania określone w uregulowaniach wewnętrznych ustalających zasady obiegu dokumentacji finansowej, zgodnie z którymi do działu księgowości miały trafiać dowody księgowe, w celu przeprowadzenia kontroli formalno-rachunkowej, zatwierdzone już do wypłaty przez dyrektora tej instytucji.

Przykłady

W **Teatrze Lalka** nie prowadzono dodatkowej ewidencji księgowej analitycznej kosztów w układzie zgodnym z określonym w planie finansowym, co umożliwiałoby bieżącą analizę i kontrolę stanu realizacji planu kosztów, bez potrzeby zliczania danych dotyczących poniesionych kosztów ujętych na różnych kontach kosztowych. Główna Księgowa wyjaśniła, że obecna ewidencja księgowa umożliwia taką kontrolę, ale przy większym wkładzie pracy. Na bieżąco kontrolowany jest ogólny poziom kosztów w stosunku do ogólnego poziomu przychodów. Nie są kontrolowane na bieżąco poszczególne pozycje kosztowe wykazywane w planie finansowym z uwagi na fakt, iż Teatr,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zgodnie z art. 28 ustawy o działalności kulturalnej, osiąga przychody własne. W związku z tym, dla kierownictwa Teatru najważniejszym wskaźnikiem jest zysk brutto i czy Teatr posiada pokrycie poniesionych kosztów w osiągniętych przychodach ze źródeł własnych jak i dotacji otrzymanych od organizatora i innych podmiotów.

W **Staromiejskim Domu Kultury** nie prowadzono dodatkowej analitycznej ewidencji księgowej w układzie tożsamym z przyjętym w planie finansowym, co utrudniało bieżące monitorowanie jego realizacji. Dla wyliczenia wykonania planu finansowego w zakresie poszczególnych rodzajów kosztów (np. na potrzeby sporządzenia sprawozdania z wykonania planu finansowego) konieczne było zliczanie danych pochodzących z kilku odrębnych kont księgowych. Dyrektor tej instytucji wyjaśnił, że księgowość starała się monitorować wydatki, co nie zawsze było możliwe, gdyż do listopada 2019 r. często o wydatku dowiadywała się w momencie otrzymania dokumentu zakupowego. Po objęciu przez niego stanowiska Dyrektora, od początku 2020 r. przyjęto nowe zasady, m.in. planowanie wydatków w ramach poszczególnych działów, kontrolę realizacji planu finansowego po zamknięciu każdego miesiąca oraz weryfikację przez zastępcę Dyrektora zaciągania zobowiązań.

Przykłady dobrej praktyki w zakresie monitorowania wpływu zaciąganych zobowiązań na realizację planów finansowych

Jako przykład dobrej praktyki postępowania w tym zakresie należy wskazać zastosowane w Centrum Nauki Kopernik rozwiązania organizacyjne z wykorzystaniem narzędzi informatycznych, wymuszające na etapie rozpatrywania wniosków w sprawie zaciągnięcia zobowiązań automatyczne przeprowadzenie analizy ich wpływu na realizację planu kosztów.

Przykład

W **Centrum Nauki Kopernik** weryfikacja zgodności kosztów z planem finansowym oraz bieżąca kontrola wykorzystania zaplanowanych limitów kosztów prowadzona była m.in. przy użyciu systemu informatycznego wykorzystującego program elektronicznego obiegu dokumentów. Do systemu wprowadzane były kolejne wersje planu finansowego (w szczególności do danego rodzaju kosztów), wnioski o zamówienie stanowiące podstawę rezerwacji środków na realizację zakupów oraz faktury. Wnioski zamieszczane w systemie zawierały m.in. planowane koszty w danej pozycji kosztów rodzajowych, dotychczasowe zaangażowanie w tej grupie kosztów uwzględniające wszystkie wnioski rezerwujące kwoty w danym rodzaju kosztów (również te, które nie uzyskały ostatecznych akceptacji i nie zostały przekazane do księgowania) oraz kwotę pozostałą do dyspozycji. Poszczególne faktury przypisywane były do konkretnego wniosku, tym samym każdy nowy koszt potwierdzony fakturą był weryfikowany przez system w odniesieniu do kwot ujętych w planie finansowym. Zatwierdzone faktury księgowane były w programie informatycznym, z którego można wygenerować m.in. stan kosztów w poszczególnych rodzajach kosztów, czy ustalić różnicę pomiędzy kwotą ujętą we wnioskach a faktycznie poniesionymi kosztami.

Gospodarowanie nieruchomościami

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania.

Spośród 10 instytucji kultury objętych kontrolą, jedna (tj. Teatr Rampa) prowadziła działalność statutową w budynku stanowiącym jej własność. Pozostałe instytucje do prowadzenia działalności statutowej wykorzystywały głównie nieruchomości niebędące ich własnością. Podstawę do dys-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ponowania tymi nieruchomościami stanowiły umowy lub porozumienia określające zasady najmu i użyczenia. Właścicielami budynków i lokali, w których mieściły się siedziby tych instytucji, oprócz m.st. Warszawy, były m.in. spółdzielnie mieszkaniowe, spółki prawa handlowego, osoby prywatne, instytucje kościelne.

Przykłady

Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota (wraz z 11 filiami oraz trzema oddziałami) do prowadzenia działalności statutowej wynajmowała pomieszczenia w 12 budynkach, z których 10 było własnością m.st. Warszawy, a dwa – spółdzielni mieszkaniowych.

Teatr Muzyczny Roma prowadził działalność statutową, na podstawie umowy dzierżawy z 24 października 2013 r., w pomieszczeniach (o łącznej powierzchni użytkowej 8030,60 m²) zlokalizowanych w budynkach przy ul. Nowogrodzkiej 49 w Warszawie, których właścicielem była Archidiecezja Warszawska.

Siedziba **Teatru Lalka** mieściła się w budynku Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie przy pl. Defilad 1. Instytucja ta zajmowała pomieszczenia, o łącznej powierzchni 2 521,5 m², na podstawie umowy najmu z 29 kwietnia 1998 r. zawartej z Zarządem Pałacu Kultury i Nauki.

Teatr Rozmaitości dysponował ośmioma nieruchomościami, przy czym tylko jedna z nich – grunt o powierzchni 11 984 m², położony przy Placu Defilad 1 w Warszawie, stanowiła jego własność⁵⁶. Z pozostałych niżej wymienionych nieruchomości Teatr korzystał na podstawie umów najmu:

- lokal użytkowy (o pow. 1623,26 m²) przy ul. Marszałkowskiej 8, wynajęty od osób fizycznych, na podstawie umowy z 30 października 2015 r., z przeznaczeniem na prowadzenie działalności kulturalnej i towarzyszącej (mieściły się w nim scena teatralna, pomieszczenia biurowe i lokal gastronomiczny);
- lokal użytkowy (o pow. 70,27 m²) przy ul. Marszałkowskiej 8 lok. 12, wynajęty od osoby fizycznej, na podstawie umowy z 1 lutego 2019 r. oraz oświadczenia z 4 grudnia 2019 r., z przeznaczeniem na pomieszczenia biurowe;
- lokal użytkowy (o pow. 223,97 m²) przy ul. Szucha 9a w Warszawie, wynajęty od miasta st. Warszawy, na podstawie umowy z 16 lipca 2018 r. (mieściły się w nim sala prób oraz pomieszczenia biurowe);
- pomieszczenia hali zdjęciowej wraz z pomieszczeniami dodatkowymi (o pow. 1052,99 m²) przy ul. Wał Miedzeszyński 384 w Warszawie, wynajęte od spółki prawa handlowego, na podstawie umów z 21 grudnia 2016 r., a następnie z 13 lutego 2020 r. z przeznaczeniem na scenę wraz z widownią i zapleczem techniczno-magazynowym;
- lokal użytkowy (o pow. 119,36 m²) przy ul. Wilczej 2/4, wynajęty od Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy, na podstawie umowy z 3 października 2002 r. oraz porozumienia z 2 lutego 2011 r., z przeznaczeniem na salę prób czytanych oraz pomieszczenia socjalne dla aktorów;
- pomieszczenia biurowe wraz z urządzeniami technicznymi w budynku Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie (o pow. 50,38 m²), wynajęte na podstawie umowy z 24 października 2019 r. podpisanej z Zarządem Pałacu, z przeznaczeniem na pomieszczenia biurowe;
- powierzchnia magazynowa (o pow. 2026,23 m²) przy ul. Kaczorowej 26A w Warszawie, wynajęta od Miejskiego Przedsiębiorstwa Realizacji Inwestycji sp. z o. o., na podstawie umowy z 9 lipca 2018 r., z przeznaczeniem na magazyn i zaplecze socjalne pracowników.

⁵⁶ Nieruchomość ta przeznaczona była pod nową siedzibę Teatru.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dwie instytucje kultury, tj. Dom Kultury Świt oraz Staromiejski Domu Kultury, dysponowały budynkami lub pomieszczeniami wykorzystywanymi do prowadzenia działalności bezumownie. Podejmowane działania na rzecz trwałego uregulowania zasad korzystania z tych nieruchomości nie zostały sfinalizowane do czasu zakończenia kontroli NIK.

Przykłady

Siedziba **Staromiejskiego Domu Kultury** mieściła się w latach 2018–2020 (I półrocze) się w zabytkowej kamienicy zlokalizowanej w Warszawie przy Rynku Starego Miasta 2, którego właścicielem jest m.st. Warszawa. Dom Kultury nie posiadał w badanym okresie żadnego tytułu prawnego do dysponowania tą nieruchomością. W 2017 r. przekazał projekt umowy najmu ww. nieruchomości do Zarządu Mienia m.st. Warszawy, który zarządza kamienicą, jednak żadna umowa nie została zawarta do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK. Zastępca Dyrektora Biura Kultury Urzędu m.st. Warszawy, działając z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy, poinformował kontrolera NIK, że trwają prace nad przygotowaniem jednolitych zasad, na podstawie których nieruchomości będące w zasobie m.st. Warszawy będą użytkowane przez instytucje kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym. Regulacja tytułów prawnych do nieruchomości nastąpi po akceptacji zaproponowanych rozwiązań przez władze Miasta.

Dom Kultury Świt do prowadzenia działalności statutowej wykorzystywał dwukondygnacyjny budynek o powierzchni użytkowej 1,8 tys. m², zlokalizowany w Warszawie, przy ul. Wysockiego 11, w którym mieściły się m.in. sale kinowe, muzyczne, wykładowe oraz pomieszczenia administracyjne i magazynowe. W okresie objętym kontrolą Dom Kultury nie posiadał żadnej umowy zawartej z właścicielem ww. budynku oraz nieruchomości gruntowej, na której jest on usytuowany, regulującej zasady korzystania z ww. obiektu. Dopiero 30 października 2020 r. pomiędzy Domem Kultury i m.st. Warszawą zawarta została umowa dzierżawy budynku na okres od 30 października 2020 r. do 29 stycznia 2021 r. Dyrektor Domu Kultury wyjaśniła, że instytucja ta od 2012 r. starała się bezskutecznie o przekazanie budynku na własność. W sierpniu 2020 r. wszczęto ponownie procedury w Biurze Mienia Miasta i Skarbu Państwa w celu nabycia praw do nieruchomości.

Podnajmowanie i użyczenie pomieszczeń innym podmiotom

Wszystkie nieruchomości, którymi dysponowały objęte kontrolą instytucje kultury, były wykorzystywane w całości lub w przeważającej części na cele związane z ich działalnością statutową oraz utrzymywane we właściwym stanie technicznym. Część z tych nieruchomości lub znajdujących się w nich pomieszczeń, instytucje kultury podnajmowały lub użyczały, innym podmiotom. Stwierdzone nieprawidłowości w trzech instytucjach kultury w tym zakresie dotyczyły:

- udostępniania nieodpłatnie innym podmiotom do prowadzenia działalności gospodarczej części powierzchni lokalu, za którego wynajem płacono czynsz (Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota);
- niewaloryzowania stawek opłat z tytułu czynszu za podnajem pomieszczeń w przypadku umów zawieranych na okresy dłuższe niż rok (Dom Kultury Świt);
- nieuzyskania wymaganej zgody podmiotu, od którego wynajmowano nieruchomości (lokal) na użyczenie pomieszczeń lub części wynajmowanej powierzchni innemu podmiotowi (Staromiejski Dom Kultury, Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota).

Przykłady

Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota od 2004 r. udostępniała innym podmiotom część powierzchni w lokalu przy ul. Baleya 9 w Warszawie (znajdującej się w przedsionku klatki schodowej) do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży artykułów szkolnych, biurowych i druków oraz świadczenia usług malej poligrafii, bez uzyskania zgody właściciela tego lokalu (Spółdzielnia Mieszkaniowa), co zgodnie z umową najmu skutkowało mogło wypowiedzeniem najmu. Ponadto, sama płacąc czynsz za wynajmowany lokal, za udostępnienie części jego powierzchni na prowadzenie działalności gospodarczej, oprócz opłaty za korzystanie z mediów, nie naliczała ww. podmiotom żadnych dodatkowych opłat, co w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym.

Dom Kultury Świt nie waloryzował stawek opłat za wynajem pomieszczeń lub powierzchni innym podmiotom, ustalonych umowach zawartych na czas nieokreślony, pomimo że w treści części z tych umów, zastrzegł sobie możliwość dokonania takiej waloryzacji, z czego jednak nie skorzystał. Niewaloryzowanie stawek czynszu przez kilka lat oznacza spadek realnej wartości opłat pobieranych przez DKŚ za wynajem nieruchomości.

Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej, przy zbywaniu przez instytucje kultury środków trwałych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące przedsiębiorstw państwowych.

Zbywanie mienia zaliczonego do środków trwałych

W art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁵⁷ wskazano, że sprzedaż mienia zaliczonego do majątku trwałego, co do zasady powinna nastąpić w drodze publicznego przetargu. Zasady organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych oraz sytuacje, w których można odstąpić od przetargu określone zostały w rozporządzeniu w sprawie organizacji przetargu na sprzedaż środków trwałych.

W latach 2018–2020 (I półrocze), pięć⁵⁸ z 10 instytucji kultury objętych kontrolą, zbywało środki trwałe, z czego w dwóch przypadkach instytucje te⁵⁹ były zobligowane do sprzedaży ich na zasadach określonych w rozporządzeniu w sprawie organizacji przetargu na sprzedaż środków trwałych⁶⁰. Jedną z tych instytucji, tj. Dom Kultury Świt, nie wywiązała się z tego obowiązku przy sprzedaży w 2019 r. projektora cyfrowego, którego wartość, w ramach wyceny, oszacowano na kwotę 45,0 tys. zł.

Przykład

Przy sprzedaży przez **Dom Kultury Świt** w 2019 r. projektora cyfrowego (o wartości 45,0 tys. zł) nie zastosowano zasad postępowania określonych w rozporządzeniu w sprawie organizacji przetargu na sprzedaż środków trwałych. Sprzedaży projektora dokonano na rzecz jedyne podmiotu zain-

⁵⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1644, ze zm.

⁵⁸ Tj. Teatr Rozmaitości, Teatr Muzyczny Roma, Stołeczna Estrada, Centrum Nauki Kopernik i Dom Kultury Świt.

⁵⁹ Tj. Teatr Muzyczny Roma i Dom Kultury Świt.

⁶⁰ W pozostałych przypadkach do sprzedaży środków trwałych (z uwagi na ich wartość) zastosowanie miały postanowienia § 28 ust. 2 rozporządzenia w sprawie organizacji przetargu na sprzedaż środków trwałych, zgodnie z którym środki trwałe mogą być sprzedane bez przeprowadzania przetargu, jeżeli ich wartość wynikająca z ewidencji księgowej, uwzględniającej skutki przeszacowania i zmniejszonej o stopień umorzenia, nie przekracza kwoty określonej w przepisach w sprawie uznawania składników majątkowych za środki trwałe.

interesowanego jego zakupem, który pierwotnie zaoferował kwotę 21,5 tys. zł, tj. o ponad połowę niższą od wskazanej w ogłoszeniu, a następnie po dokonanej weryfikacji jego stanu technicznego obniżył ją do kwoty 20,0 tys. zł. Dyrektor Domu Kultury wyjaśniła, że w okresie, kiedy przeprowadzono sprzedaż ww. projektora nieznane były pracownikom przepisy ww. rozporządzenia. Dopiero w opracowanej w czerwcu 2020 r. instrukcji gospodarowania majątkiem (wprowadzonej zarządzeniem Nr 12/2020 z 29 czerwca 2020 r.) doprecyzowane zostały przepisy dotyczące sprzedaży majątku znacznej wartości.

Zasady ustalania wysokości wynagrodzeń, nagród oraz innych świadczeń dla pracowników instytucji kultury

Zasady ustalania wysokości wynagrodzeń oraz innych świadczeń dla pracowników instytucji kultury określone zostały w art. 31–31d ustawy o działalności kulturalnej oraz w rozporządzeniu w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury⁶¹, przy czym zgodnie z art. 31d ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, określone w niej zasady wynagrodzeń i innych świadczeń obowiązywać miały do czasu objęcia pracowników instytucji kultury układem zbiorowym lub regulaminem wynagradzania.

We wszystkich objętych kontrolą 10 instytucjach kultury zasady ustalania wysokości wynagrodzeń oraz innych świadczeń dla pracowników tych instytucji określone zostały w regulaminach wynagrodzeń. Ustalone w regulaminach wynagradzania zasady przyznawania i określania wysokości dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, w formie dodatku funkcyjnego, dodatku specjalnego i dodatku za wieloletnią pracę, nagród jubileuszowych oraz jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę w czterech przypadkach były tożsame z określonymi w ustawie o działalności kulturalnej oraz w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury. Różnice stwierdzone w tym zakresie w pozostałych sześciu przypadkach dotyczyły:

- ustalenia w pięciu przypadkach w regulaminach wynagradzania⁶² korzystniejszych niż określone w art. 31b ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, zasad przyznawania nagród jubileuszowych (zwiększenie ich wysokości oraz/lub wydłużenie okresu ich przyznawania);
- ustalenia w jednym regulaminie wynagradzania (obowiązującym w Muzeum Marii Skłodowskiej-Curie) mniej korzystnych niż określone w art. 31c ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, zasad ustalania wysokości odprawy w związku z przejściem pracownika na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy (zgodnie z regulaminem, niezależnie od stażu pracy, pracownikowi tej instytucji przysługiwała jednorazowa odprawa w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia⁶³).

⁶¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1798.

⁶² Dotyczy regulaminów wynagradzania obowiązujących w Teatrze Rampa, Teatrze Rozmaitości, Teatrze Lalka, Stołecznej Estradzie oraz w Bibliotece Publicznej w Dzielnicy Ochota.

⁶³ Nieprawidłowość ta usunięta została trakcie kontroli NIK, w związku z jej ustaleniami. Do czasu zmiany postanowień Regulaminu wynagradzania w tej sprawie, nikomu nie wypłacono odprawy z tytułu przejścia na emeryturę lub rentę.

W ww. regulaminach wynagradzania oprócz dodatków do wynagrodzeń oraz nagród i odpraw wskazanych w ustawie o działalności kulturalnej przewidziano możliwość przyznawania pracownikom instytucji różnych innych dodatków do wynagrodzeń, premii regulaminowych i uznaniowych oraz nagród.

Przykład

Obowiązujące w **Teatrze Lalka** zasady ustalania wysokości wynagrodzeń dla pracowników określone zostały w **Regulaminie Wynagradzania Pracowników w Teatrze** wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora Nr 7 z 1 października 2014 r. (ze zm.). Zamieszczone w **Regulaminie**, uregulowania określające wysokość: dodatku za wieloletnią pracę, dodatku funkcyjnego, dodatku specjalnego, jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę, jak i zasady ich przyznawania, były zgodne z regulacjami określonymi w art. 31, art. 31c ustawy o działalności kulturalnej oraz w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury. Zasady wypłaty nagród jubileuszowych oraz ich wysokość były zgodne z określonymi w art. 31b ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, przy czym **Regulamin** przewidywał również wypłatę nagród jubileuszowych po upływie kolejnych okresów pięcioletnich powyżej 40 lat pracy w wysokości takiej samej jak dla 40 lat pracy.

Zgodnie z **Regulaminem**, poza wyżej wymienionymi świadczeniami, pracownikom Teatru mogły być przyznane dodatki do wynagrodzeń, nagrody i premie, tj.:

- dodatek objazdowy (dla pracowników technicznych) w wysokości 5% wynagrodzenia zasadniczego za każdy dzień, w którym przedstawienia grane są poza siedzibą Teatru;
- dodatek za obsługę techniczną przedstawienia (dla pracowników brygady sceny) w wysokości 12 zł za każdy zagrany spektakl, co do którego Dyrektor podjął decyzję o przyznaniu tego dodatku;
- premia regulaminowa, której wysokość dla poszczególnych stanowisk (maksymalnie do 90% wynagrodzenia zasadniczego) oraz zasady przyznawania określono w Regulaminie premiowania stanowiącym załącznik Nr 4 do Regulaminu;
- premia uznaniowa przyznawana przez Dyrektora (z uwzględnieniem sytuacji finansowej Teatru) na zasadach określonych w ww. Regulaminie premiowania, pracownikom wyróżniającym się nienaganną postawą, zaangażowaniem i inicjatywą na zajmowanym stanowisku;
- premia bilansowa przyznawana (na wniosek Głównego Księgowego zaakceptowany przez Dyrektora) pracownikom zatrudnionych w Dziale księgowości, w wysokości do 100% wynagrodzenia zasadniczego;
- nagroda za szczególne osiągnięcia w pracy.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zamieszczenia w regulaminach wynagrodzeń obowiązujących w dwóch skontrolowanych instytucjach kultury (tj. Staromiejskim Domu Kultury i Teatrze Rozmaitości) odwołań do przepisów rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 października 2012 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury⁶⁴, które utraciło moc z dniem 1 grudnia 2015 r.

⁶⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1105.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto w Staromiejskim Domu Kultury, stwierdzono przypadek nieprzestrzegania, określonych w regulaminie wynagradzania, zasad ustalania wysokości dodatku funkcyjnego dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych.

Przykład

Obowiązujące w **Staromiejskim Domu Kultury** zasady ustalania wysokości wynagrodzeń określone zostały w zarządzeniu Dyrektora Nr 5/2015 z 30 września 2015 r., ze zm. w sprawie ustalenia Zakładowego Regulaminu Wynagradzania. W zarządzeniu nie zamieszczono uregulowań określających zasady przyznawania dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej i jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę. Wskazano natomiast, że w Staromiejskim Domu Kultury stosuje się, jako Zakładowy Regulamin Wynagradzania, rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 października 2012 r. sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury. Przepisy tego rozporządzenia miały mieć zastosowanie przy przyznawaniu pracownikom dodatku funkcyjnego, dodatku specjalnego i dodatku za wieloletnią pracę oraz nagrody jubileuszowej i jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę. W wyniku badania dokumentacji dotyczącej ustalenia wysokości wynagrodzeń i dodatków do wynagrodzeń i innych świadczeń pieniężnych dla 14 pracowników tej instytucji, stwierdzono jeden przypadek odstępstwa od obowiązujących uregulowań wewnętrznych. Dotyczył on przyznania pracownikowi, od dnia 1 grudnia 2019 r., dodatku funkcyjnego w wysokości 35% wynagrodzenia zasadniczego, tj. o 10 punktów procentowych wyższego od maksymalnej wysokości tego dodatku, która mogła być przyznana osobie zatrudnionej na tym stanowisku (25%) zgodnie z załącznikiem nr 3 do zarządzenia Nr 5/2015.

Zasady ustalania wynagrodzeń, nagród i innych świadczeń dla kadry zarządzającej instytucjami kultury

Zgodnie z art. 2 pkt 1, 2 i 4, w związku z art. 1 pkt 3, ustawy kominowej, określone w tej ustawie uregulowania, określające m.in. maksymalną wysokość wynagrodzeń, rodzaje i wysokość dodatków do wynagrodzeń, nagród i innych świadczeń, miały zastosowanie do osób zatrudnionych w kontrolowanych instytucjach kultury na stanowiskach dyrektora, zastępcy dyrektora oraz głównego księgowego.

Wyniki kontroli prawidłowości ustalania przez dyrektorów instytucji kultury wysokości wynagrodzeń, nagród i innych świadczeń dla osób zatrudnionych na stanowiskach zastępcy dyrektora i głównego księgowego wykazały, że wysokość miesięcznego wynagrodzenia w żadnej z kontrolowanych instytucji nie przekraczała limitu określonego w art. 8 pkt 2 ustawy kominowej, natomiast w Centrum Nauki Kopernik, wysokość nagród rocznych przyznanych przez dyrektora tej instytucji osobom zatrudnionym na stanowiskach zastępcy dyrektora przekroczyła limit określony w art. 10 ust 7 ustawy kominowej.

Przykład

W 2018 r. dwóm zastępcom Dyrektora **Centrum Nauki Kopernik** przyznano nagrody roczne, których wysokość przekraczała trzykrotność ich przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w roku poprzednim. W jednym przypadku wysokość przyznanej nagrody przekroczyła o 1046,64 zł maksymalną dopuszczalną wysokość nagrody, a w drugim – o 943,31 zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W czterech skontrolowanych instytucjach kultury⁶⁵ osobom zatrudnionym na stanowiskach zastępcy dyrektora i głównego księgowego dyrektorzy tych instytucji przyznali dodatki do wynagrodzenia, premie i/lub nagrody uznaniowe z naruszeniem art. 5 ust. 1–3 ustawy kominowej, w którym wskazano, że osobom, o których mowa w art. 2 ustawy (tj. m.in. zastępcy dyrektora oraz głównej księgowej), co do zasady, przysługuje wyłącznie wynagrodzenie miesięczne oraz określono dopuszczalne prawem odstępowstwa od tej zasady, obejmujące możliwość przyznania im świadczeń dodatkowych, określonych w art. 11 ww. ustawy oraz nagrody rocznej.

Przykłady

W **Staromiejskim Domu Kultury** głównej księgowej przyznano w latach 2018–2019 dwie nagrody „za prawidłowe i terminowe sporządzenie bilansu” za 2017 r. i 2018 r., na łączną kwotę 15 933,68 zł, z naruszeniem zasad przyznawania wynagrodzeń, dodatków do wynagrodzeń i nagród dla osób zatrudnionych na tym stanowisku wynikających z postanowień art. 5 ust. 1–3 ustawy kominowej.

W **Bibliotece Publicznej w Dzielnicy Ochota**, Zastępcy Dyrektora do spraw administracyjnych oraz Głównej Księgowej wypłacano premie, jako dodatek do wynagrodzenia z naruszeniem art. 5 ustawy kominowej. W latach 2018–2020 (I półrocze) Zastępcy Dyrektora, z naruszeniem ww. przepisu, z tytułu premii wypłacono kwotę ogółem 58,7 tys. zł, a Głównej Księgowej – 61,7 tys. zł.

W latach 2018–2020 (I półrocze) Dyrektor **Teatru Lalka** przyznał i wypłacił Głównej Księgowej dodatki do wynagrodzeń (w kwocie ogółem 149 010,67 zł) oraz cztery premie uznaniowe (w kwocie ogółem 13 154 zł) z naruszeniem postanowień art. 5 ust. 1–3 ustawy kominowej.

W trzech instytucjach (Staromiejski Dom Kultury, Teatr Rampa i Teatr Rozmaitości) zastępcy dyrektora zostali zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, a w jednym przypadku (Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota) na podstawie powierzenia na czas nieokreślony, co było niezgodne z art. 15 ust. 8 ustawą o działalności kulturalnej oraz z postanowieniami statutów tych instytucji, zgodnie z którymi nawiązanie stosunku pracy przez dyrektora z jego zastępcami powinno nastąpić w drodze powołania.

Zgodnie z art. 31a ust. 1 i 2 ustawy o działalności kulturalnej, pracownik artystyczny instytucji kultury może otrzymywać dodatkowe wynagrodzenie, w szczególności za udział w określonej roli w przedstawieniu lub koncercie, za reżyserię, scenografię, choreografię, kierownictwo muzyczne przedstawienia lub współtworzenie utworu audiowizualnego. Pracownikowi artystycznemu, który używa w pracy za zgodą pracodawcy, własnego instrumentu lub własnych akcesoriów do instrumentu, ubioru scenicznego, rekwizytu lub narzędzia przysługuje ekwiwalent pieniężny.

W latach 2018–2020 (I półrocze) dodatkowe wynagrodzenie z tytułu realizacji zadań o charakterze artystycznym otrzymywali pracownicy w sześciu instytucjach kultury objętych kontrolą, tj. wszystkich czterech teatrów oraz Staromiejskiego Domu Kultury i Stołecznej Estrady.

W poszczególnych instytucjach stosowano dwa rodzaje rozwiązań w tym zakresie. W części instytucji (tj. Teatrze Lalka, Teatrze Muzycznym Roma i Teatrze Rozmaitości) przewidziano wypłatę dodatkowych wynagrodzeń

Zatrudnianie zastępców dyrektora niezgodnie z zasadami określonymi w Statutach

Dodatkowe wynagrodzenia za wykonywanie zadań artystycznych

⁶⁵ Teatr Rampa, Teatr Lalka, Staromiejski Dom Kultury, Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota.

(honorariów) dla pracowników artystycznych, wg ustalonych stawek, za udział w przedstawieniach, spektaklach i innych rodzajach wydarzeń bądź za udział w większej liczbie tego rodzaju przedsięwzięć niż określona dla tego stanowiska miesięczna norma. To rozwiązanie stosowane było w stosunku do pracowników zatrudnionych na stanowiskach aktorów bądź muzyków, w przypadku których zakres dodatkowych zadań pokrywał się bezpośrednio z celem ich zatrudnienia w instytucji kultury. Wysokość stawek określana była w regulaminach wynagradzania, w umowach o pracę bądź odrębnie przez dyrektora dla każdego rodzaju przedstawienia. Określony w umowach o pracę zakres zadań pracowników, za który otrzymywali wynagrodzenie podstawowe, obejmował przygotowanie się do udziału w wydarzeniach (spektaklach) oraz (w części przypadków) udział w określonej w umowie liczbie tego rodzaju wydarzeń.

Drugim sposobem postępowania stosowanym we wszystkich ww. sześciu instytucjach kultury było zawieranie z pracownikami umów cywilnoprawnych (tj. umów o dzieło lub umów zlecenia), których przedmiotem była realizacja dodatkowych zadań o charakterze artystycznym. Rozwiązanie takie stosowane było w szczególności w przypadku zlecenia pracownikom dodatkowych zadań, których zakres nie pokrywał się bezpośrednio z celem ich zatrudnienia w instytucji kultury, których przedmiotem było napisanie adaptacji sztuki teatralnej, wyreżyserowanie przedstawienia lub innego rodzaju wydarzenia, opracowanie jego scenografii, skomponowanie muzyki do spektaklu, przeprowadzanie prób wznowieniowych.

Przykłady

Wysokość wydatków **Teatru Lalka** z tytułu wypłaty dodatkowych wynagrodzeń (honorariów) na rzecz ogółem 17 pracowników artystycznych, kształtowała się następująco (w kwotach brutto): 2018 r. – 358,5 tys. zł; 2019 r. – 350 tys. zł; 2020 r. (do 30 czerwca) – 79,1 tys. zł. Zasady przyznawania dodatkowych wynagrodzeń dla pracowników artystycznych Teatru, określone zostały w Regulaminie wynagradzania. Wskazano w nim m.in., że pracownikowi artystycznemu, po zrealizowaniu przez niego miesięcznej normy zagranych przedstawień ustalonej indywidualnie w umowie o pracę, przysługuje dodatkowe wynagrodzenie (honorarium) za udział w każdym przedstawieniu oraz edukacji teatralnej. Ustalenia indywidualnej stawki honorarium dokonuje każdorazowo Dyrektor i informuje o niej pisemnie pracownika. W wyniku badania dokumentacji rozliczeniowej, dotyczącej wypłaty dodatkowych wynagrodzeń (honorariów) dla aktorów za udział w przedstawieniach lub innych zajęciach i wydarzeniach stwierdzono, że zadania, za które wypłacono ww. honoraria wykroczały poza miesięczną normę liczby przedstawień i innych zadań wyznaczoną przez Dyrektora dla poszczególnych pracowników w wymiarze „zero”. Wysokość stawek dodatkowych wynagrodzeń (honorariów) ustalonych przez Dyrektora za udział aktorów w przedstawieniu, innym zajęciu lub wydarzeniu kształtowała się w kontrolowanych przypadkach w przedziale od 160 zł do 200 zł, poza jednym przypadkiem, w którym ustalono ją w wysokości 500 zł. Stawka honorarium za udział w przedstawieniu ustalana była przez Dyrektora w sposób pisemny dla poszczególnych utworów teatralnych. W Regulaminie wynagradzania wskazano, że w przypadku wykonywania zadań zleconych, które wykraczają poza zakres obowiązków pracownika, zawierana jest umowa cywilno-prawna. W badanym okresie Teatr

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zawierał umowy o dzieło, których przedmiotem były różnego rodzaju zadania artystyczne związane m.in. z przygotowaniem do wystawiania spektakli teatralnych, obejmujące m.in. napisanie adaptacji sztuki teatralnej, wyreżyserowanie spektaklu, opracowanie jego scenografii, skomponowanie muzyki do spektaklu. Wysokość wydatków Teatru w latach 2018–2020 (I półrocze) z tytułu zapłaty za prace wykonane w ramach tych umów wyniosła ogółem 176,6 tys. zł brutto.

W okresie objętym kontrolą **Teatr Rozmaitości** wypłacał pracownikom artystycznym dodatkowe wynagrodzenia z tytułu wykonywania zadań artystycznych na rzecz tej instytucji. Zastępcy Dyrektora dodatkowe wynagrodzenie wypłacano na podstawie umów o dzieło, natomiast 20 aktorom – w formie honorariów. Wysokość wydatków Teatru z tego tytułu kształtowała się następująco: w 2018 r. – 471,8 tys. zł, w 2019 r. – 812,6 tys. zł, w I półroczu 2020 r. – 93,2 tys. zł. Zasady przyznawania dodatkowych wynagrodzeń dla pracowników artystycznych Teatru (aktorów), określone zostały ww. Regulaminie wynagradzania. Wskazano w nim m.in., że pracownicy artystyczni – aktorzy otrzymują honoraria, które ustalane są indywidualnie przez dyrektora Teatru w zależności od roli i przedstawienia. W umowach o pracę zawartych z aktorami wskazywano, że poza wynagrodzeniem wynikającym z umowy, pracownik artystyczny będzie otrzymywał honorarium (w wysokości ryczałtowej wskazanej w umowie) za udział w spektaklu, a także z tytułu korzystania z artystycznego wykonania lub rozporządzenia prawami do takiego wykonania na polach eksploatacji związanych z realizacją statutowych zadań pracodawcy. Określona w umowach z aktorami wysokość stawek honorariów za udział w jednym spektaklu w siedzibie Teatru kształtowała się w przedziale 450–600 zł. Za udział w spektaklu poza siedzibą Teatru ustalono wyższe stawki. Zgodnie z ww. umowami, zakres zadań pracowników artystycznych - aktorów określał Regulamin Pracy Teatru, a w szczególności załącznik nr 1 do tego Regulaminu pn. Zasady Organizacji Pracy Artystycznej. Wskazano w nim, że aktorzy zobowiązani są m.in. do: przygotowywania ról zgodnie z koncepcją reżysera oraz ich pamięciowego opanowania; udziału w próbach, przymiarkach krawieckich, a także warsztatach i innych zajęciach.

Przedmiotem umów o dzieło zawieranych przez instytucje kultury z pracownikami, poza stworzeniem określonych dzieł, było przekazanie instytucji kultury przez ich autorów majątkowych praw autorskich do dzieł lub udzielenie licencji do korzystania i rozporządzania dziełami.

W części przypadków, poza wynagrodzeniem za wykonanie dzieła określonym w formie kwoty ryczałtowej, jego twórcy zastrzeżli sobie w umowach o dzieło prawo do dodatkowego wynagrodzenia w formie tantiem, z tytułu z eksploatacji dzieła. Sytuacja taka miała miejsce w przypadku umów o dzieło zawieranych w Teatrze Rozmaitości, Teatrze Muzycznym Roma i Teatrze Lalka, których przedmiotem było wykonanie adaptacji lub tłumaczenia tekstu, opracowanie choreografii bądź skomponowanie muzyki dla przedstawień.

W przypadkach, gdy twórcami (autorami) dzieł były osoby będące członkami organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskim ZAIKS, w umowach o dzieło wskazywano, że zapłata należnych tantiem płatna ma być na podstawie odrębnej umowy zawartej przez Teatr ze Stowarzyszeniem Autorów ZAIKS. Sytuację taką stwierdzono w przypadku części umów o dzieło zawartych przez Teatr Muzyczny Roma i Teatr Lalka. W celu realizacji tych postanowień, Teatry zawierały umowy

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z ZAIKS, w których określano m.in. wysokość wynagrodzeń autorskich należnych ZAIKS z tytułu eksploatacji poszczególnych spektakli teatralnych oraz zasady prowadzenia rozliczeń z tego tytułu, natomiast jak wynika z tytułu oraz treści tych umów, ich przedmiotem było przyznanie Teatrom licencji na wystawianie ww. spektakli. Przy zawieraniu takich umów z ZAIKS nie uwzględniano postanowień umów o dzieło zawartych wcześniej przez Teatry z tymi samymi autorami, a dotyczących rozporządzenia przez nich na rzecz Teatrów majątkowymi prawami autorskimi w zakresie objętym ww. umowami licencyjnymi.

Należy dodać, że w umowach zawartych z ZAIKS zamieszczono zapisy ograniczające nabyte przez Teatr prawa do dysponowania poszczególnymi spektaklami, poprzez np. wskazanie, że wystawienie utworu poza siedzibą Teatru wymaga każdorazowo pisemnej zgody ZAIKS-u. Ponadto podane w nich zasady rozliczeń z tytułu wynagrodzeń autorskich, w których określono minimalną liczbę spektakli (przedstawień) w okresie obowiązywania umowy licencyjnej, za które należne będzie wynagrodzenie autorskie na rzecz ZAIKS, wychodziły poza postanowienia umów o dzieło określające zasady rozliczeń tantiem.

Przykłady

Teatr Muzyczny Roma zawierał z ZAIKS umowy licencyjne na publiczne wykonanie utworów scenicznych (przedstawień) i rozliczenie należnych autorom dzieł wykorzystanych do stworzenia tych utworów scenicznych tantiem za ich eksploatację, które nie uwzględniały postanowień umów o dzieło zawartych wcześniej przez Teatr z tymi samymi autorami, dotyczących rozporządzenia przez nich na rzecz Teatru prawami autorskimi w zakresie objętym ww. umowami licencyjnymi.

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

Zawieranie umów z dyrektorami instytucji kultury na realizację dodatkowych zadań na rzecz tych instytucji

W pięciu instytucjach kultury objętych kontrolą umowy cywilnoprawne na realizację dodatkowych zadań o charakterze artystycznym zawierane były z dyrektorami tych instytucji, jako osobami fizycznymi. Przedmiotem umów o dzieło lub umów zlecenia zawartych w tym zakresie były następujące prace:

- Teatr Muzyczny Roma – wykonanie tłumaczenia tekstu z języka angielskiego na polski; wyreżyserowanie i przygotowanie koncepcji inscenizacji przedstawień, opracowanie choreografii spektaklu;
- Teatr Lalka – przygotowanie tekstów, scenariuszy i instrukcji do albumu; napisanie adaptacji sztuki i jej wyreżyserowanie;
- Stołeczna Estrada – przygotowanie scenariusza, wyreżyserowanie imprezy realizowanej przez tę instytucję;
- Staromiejski Dom Kultury – recenzowanie książek.

5.5. Wykorzystanie i rozliczenie dotacji przekazywanych przez organizatora

W celu rozliczenia wykorzystania dotacji podmiotowych instytucje kultury objęte kontrolą przesyłały wymaganą przez organizatora dokumentację, w skład której wchodziły m.in. sprawozdania z wykonania planów finansowych na dany rok oraz różnego rodzaju zestawienia oraz sprawozdania z wykorzystania środków dotacji oraz z realizacji zadań statutowych.

W przypadku Biblioteki Publicznej w Dzielnicy Ochota oraz Domu Kultury Świt dokumentacja ta przedkładana była odpowiednio do Urzędu Dzielnicy Ochota oraz Urzędu Dzielnicy Targówek. W przypadku Centrum Nauki Kopernik przesyłano ją do współorganizatorów tej instytucji, tj. Prezydenta m.st. Warszawy, Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W przypadku pozostałych siedmiu instytucji kultury objętych kontrolą, zaliczonych do instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym przedmiotowa dokumentacja przesyłana była do Dyrektora Biura Kultury Urzędu m.st. Warszawy.

Do rozliczania dotacji podmiotowych przyznanych na działalność instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym, zastosowanie miały w badanym okresie zasady postępowania określone przez Biuro Kultury w *Procedurze przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowych z budżetu m.st. Warszawy*. Zgodnie z tą *Procedurą* rozliczenie dotacji podmiotowej następować miało na podstawie złożonych przez instytucję kultury sprawozdań z wykonania planów finansowych wraz z załącznikiem opisującym działania merytoryczne oraz oświadczeń o wykorzystaniu dotacji. W *Procedurze* określono, że w przypadku, gdy kwota poniesionych kosztów jest wyższa niż otrzymana dotacja podmiotowa oznacza to, że dotacja została w całości wykorzystana. Dotacje udzielone z budżetu m.st. Warszawy w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. W ramach realizacji zasad postępowania określonych w ww. *Procedurze*, po zakończeniu każdego roku Biuro Kultury Urzędu m.st. Warszawy zwracało się pisemnie do dyrektorów instytucji kultury o przekazanie w wyznaczonych terminach sprawozdania z wykonania planu finansowego, sprawozdania merytorycznego z działalności, sprawozdania z wykonania mierników wraz z kwotą poniesionych kosztów oraz oświadczenia w sprawie stopnia wykorzystania dotacji podmiotowej na działalność statutową i merytoryczną.

Objęte kontrolą instytucje kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym, nad którymi nadzór sprawowało Biuro Kultury (siedem instytucji), przekazały wskazaną w ww. pismach dokumentację rozliczeniową, w tym oświadczenia o wykorzystaniu na działalność statutową i merytoryczną otrzymanych środków dotacji podmiotowej. Nie stwierdzono nieterminowości postępowania przy przekazywaniu tej dokumentacji.

Rodzaje sporządzanej dokumentacji rozliczeniowej z wykorzystania dotacji podmiotowych

Przykłady

Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota przekazywała do Urzędu Dzielnicy Ochota wymagane dokumenty rozliczeniowe z wykorzystania dotacji podmiotowych za okres pierwszego półrocza danego roku i za cały rok, w formie i terminach określonym przez Urząd. Obejmowały one m.in. sprawozdanie z wykonania planu finansowego w okresie rozliczeniowym, informację w sprawie wykorzystania dotacji podmiotowych przyznanych Bibliotece na realizację projektów w ramach „budżetu partycypacyjnego”, dane dotyczące wymiaru realizowanych zadań merytorycznych sfinansowanych przy udziale środków dotacji (obejmujące m.in. liczbę i wartość nowych zbiorów bibliotecznych, rodzaje zorganizowanych zajęć i liczbę ich uczestników). Z informacji zamieszczonych w dokumentach rozliczeniowych za 2018 r. i 2019 r. wynika, że całość otrzymanych środków dotacji podmiotowych w tych latach została wykorzystana na sfinansowanie kosztów bieżących działalności statutowej tej Instytucji.

Dom Kultury Świt przekazywał do Urzędu Dzielnicy Targówek, w formie i terminie określonym przez Urząd, wymagane dokumenty rozliczeniowe z wykorzystania dotacji podmiotowych za okres pierwszego półrocza danego roku i za cały rok. Obejmowały one m.in. sprawozdanie z wykonania planu finansowego w okresie rozliczeniowym, rozliczenie z wykorzystania dotacji podmiotowej w podziale na poszczególne rodzaje kosztów działalności bieżącej, dane dotyczące wymiaru realizowanych zadań merytorycznych sfinansowanych przy udziale środków dotacji (obejmujące liczbę i rodzaje przeprowadzonych zajęć i liczbę ich uczestników). Z informacji zamieszczonych w przesłanych do Urzędu Dzielnicy dokumentach rozliczeniowych za 2018 r. i 2019 r. wynika, że całość otrzymanych środków dotacji w tych latach została wykorzystana na sfinansowanie kosztów bieżących działalności statutowej.

Stwierdzono, że część z instytucji kultury, które złożyły oświadczenia o wykorzystaniu otrzymanych środków dotacji podmiotowej (Stołeczna Estrada, Staromiejski Dom Kultury, Muzeum Marii Skłodowskiej-Curie i Teatr Lalka), nie dysponowała informacjami dotyczącymi faktycznego sposobu wydatkowania otrzymywanych środków dotacji podmiotowych, gdyż nie przechowywała tych dotacji na odrębnym rachunku bankowym oraz nie prowadziła wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej wydatków dokonywanych ze środków dotacji. W wyjaśnieniach dla kontrolerów NIK w tej sprawie, jako podstawę do składania w tej sytuacji ww. oświadczeń powoływano się na zapisy zamieszczone w przywołanej wyżej *Procedurze przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowych z budżetu m.st. Warszawy* wskazujące, że w przypadku, gdy kwota poniesionych kosztów jest wyższa niż otrzymana dotacja podmiotowa oznacza to, że dotacja została w całości wykorzystana.

W okresie objętym kontrolą, w jednym przypadku instytucja kultury, której działalność objęto kontrolą, dokonała zwrotu części otrzymanych dotacji podmiotowych. Dotyczyło to Muzeum Marii Skłodowskiej-Curie, utworzonego w 2018 r., które nie wykorzystało ok. 17,8% środków dotacji podmiotowej przyznanych i przekazanych tej instytucji w roku jej utworzenia. Niewykorzystane środki dotacji podmiotowej (w kwocie 150,7 tys. zł) Muzeum zwróciło do Urzędu m.st. w Warszawy w dniu 31 stycznia 2019 r.

W wyjaśnieniach przekazanych organizatorowi była Dyrektor Muzeum wskazała, że po rozpoczęciu działalności od 1 sierpnia 2018 r. podejmowano przede wszystkim działania o charakterze formalno-prawnym

i organizacyjnym. Dodatkowo, do grudnia 2018 r. nie zostały obsadzone wszystkie etaty wynikające z zaplanowanej struktury organizacyjnej, co wpłynęło na zmniejszenie kosztów zatrudniania pracowników.

Z przekazanych przez skontrolowane instytucje kultury do Biura Kultury sprawozdań z wykonania planów mierników na lata 2018–2019 wynika, że część z nich nie uzyskała zaplanowanych do uzyskania w tych latach wskaźników (mierników), określających m.in. oczekiwany poziom realizacji zadań statutowych przy udziale środków dotacji podmiotowej oraz efekty podejmowanych działań. Sytuacje takie wystąpiły w przypadku następujących instytucji kultury nadzorowanych przez Biuro Kultury: Staromiejskiego Domu Kultury (zarówno w 2018 r., jak i w 2019 r.); Teatru Rozmaitości (w 2018 r.); Teatru Muzycznego Roma (w 2019 r.).

Przykłady

W 2018 r. w **Staromiejskim Domu Kultury** nie osiągnięto zaplanowanej wartości jednego z dwóch przyjętych na ten rok mierników, tj. planowanej do zorganizowania liczby przedsięwzięć (zorganizowano 6 685 przedsięwzięć na 8 800 planowanych). Przekroczono natomiast o 31% zaplanowaną liczbę uczestników tych przedsięwzięć (plan – 78,1 tys. osób; wykonanie – 102,5 tys. osób). W 2019 r. osiągnięto zaplanowaną wartość tylko jednego z sześciu przyjętych mierników na ten rok, tj. liczbę pojedynczych zajęć edukacyjnych dla kadr kultury (zorganizowano 25 takich zajęć na 20 planowanych). Nie udało się natomiast osiągnąć zaplanowanej wartości następujących pięciu mierników: liczby wydarzeń (plan – 8800 wydarzeń, realizacja – 5880 wydarzeń); liczby publiczności na wydarzeniach (plan – 78,1 tysięcy osób, realizacja – 45,9 tysięcy osób); liczby uczestników pojedynczych zajęć edukacyjnych dla kadr kultury (plan – 500 osób, realizacja – 313 osób); liczby wydanych raportów z zamówionych badań (plan – jeden raport, realizacji – 0 raportów); liczby wydanych publikacji innych niż raporty z zamówionych badań (plan – 10 publikacji, realizacja – 4 publikacje). Dyrektor wyjaśnił m.in., że trudno jest zaplanować liczbę przedsięwzięć i ich uczestników oraz, że 2019 r. był rokiem trudnym dla tej instytucji ze względu na kilkukrotną zmianę jej dyrektora, co w jego ocenie miało wpływ na poziom zrealizowanych w tym roku mierników.

Z przedłożonego przez **Teatr Rozmaitości** sprawozdania z wykonania planu mierników na 2018 r. wynika, że Teatr nie zrealizował zaplanowanej na ten rok liczby spektakli własnych w siedzibie (plan – 126, wykonanie – 102). Natomiast osiągnięto wyższą od planowanej liczbę widzów ww. spektakli (plan – 14 160, wykonanie – 15 407). Poniesione w 2018 r. koszty eksploatacji w wysokości 950,7 tys. zł były wyższe o 162 tys. zł od planowanych (789,2 tys. zł), a uzyskane przychody z eksploatacji w wysokości 621,8 tys. zł były niższe o 91,2 tys. zł od planowanych (713,0 tys. zł). Dyrektor Teatru wyjaśniła, że przed rokiem 2018 cały proces planowania i organizacji działalności Teatru prowadzony był jednoosobowo – przez ówczesną Główną Księgową, która nie prowadziła bieżącej ewidencji kosztów związanych z działalnością programową. W 2018 r., po jej odejściu nie było żadnych danych na temat kosztów eksploatacji spektakli repertuarowych, a dane księgowe nie odzwierciedlały rzeczywistych kosztów. Uniemożliwiło to efektywne planowanie mierników i budżetu eksploatacyjnego. Planowane mierniki dotyczące spektakli własnych zrealizowane zostały na poziomie 81%, ze względu na ograniczone możliwości budżetowe, jak również ze względu na pojawienie się nowych możliwości rozwoju Teatru, wynikających z wpłynięcia zaproszeń do udziału w międzynarodowych festiwalach i pokazach gościnnych poza siedzibą Teatru. W 2018 r. Teatr zrealizował 13 spektakli wyjazdowych, które nie były objęte miernikami, w związku z czym musiał zrezygnować z części założonych planów dotyczących eksploatacji przedstawień w siedzibie.

Teatr Muzyczny Roma nie osiągnął w 2019 r. zaplanowanych wartości dla dwóch z czterech mierników, tj. liczby spektakli własnych (plan – 470 spektakli; wykonanie – 428 spektakli) oraz liczebności publiczności na spektaklach własnych (plan – 228,0 tysięcy osób, wykonanie 198,4 tysięcy osób). Przekroczono natomiast planowane wartości mierników dotyczących liczby wydarzeń innych niż spektakle (plan – 15 wydarzeń, wykonanie – 19 wydarzeń) oraz liczebności publiczności na tego rodzaju wydarzeniach (plan – 4,3 tysięcy osób, wykonanie – 5,5 tysięcy osób). Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że na niższe wykonanie w 2019 r. miernika dotyczącego liczby planowanych spektakli wpływ miało m.in. ograniczenie liczby organizowanych spektakli PILOCI z uwagi na powolne wyczerpanie się zainteresowania tym utworem, dla którego był to już drugi sezon artystyczny. Mniejsza niż planowana liczba spektakli wpłynęła na niższą niż planowano liczbę publiczności. Wskazała ponadto, że zmniejszenie popytu jest sygnałem, że utwór wyczerpał swoje możliwości. Ogranicza się wówczas intensywność grania spektaklu. Bywają również sytuacje, że spektakle z uwagi na niską frekwencję zostają odwołane.

Wśród instytucji kultury, które zgodnie ze sprawozdaniami przekazanymi do Biura Kultury, uzyskały w poszczególnych latach wszystkie zaplanowane wskaźniki (mierniki) był Teatr Lalka, w przypadku którego 100% wykonania mierników przyjętych na 2018 r. i 2019 r. (dotyczących m.in. liczby zorganizowanych spektakli i innych wydarzeń) wynikały z faktu, że ostateczne wartości planu mierników ustalone zostały po upływie lat, których dotyczyły, tj. odpowiednio w dniach 14 lutego 2019 r. i 14 lutego 2020 r., w których to dniach sporządzono również sprawozdania z wykonania tych mierników.

Odnosząc się do tej sytuacji NIK zauważył, że dokonywanie przez Teatr zmian planu mierników po zakończeniu roku, w celu dostosowania planu mierników do ich wykonania wypacza całkowicie ich znaczenie, jako instrumentu służącego do oceny wykorzystania dotacji podmiotowych otrzymanych przez Teatr.

Wykorzystanie i rozliczenie dotacji celowych

Spśród 10 instytucji kultury objętych kontrolą ośmiu⁶⁶ przyznano w latach 2018–2020 (I półrocze) dotacje celowe na podstawie art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy o działalności kulturalnej, z przeznaczeniem na realizację zadań i programów. Dotacji na ten cel nie otrzymywały w ww. okresie jedynie dwie instytucje, tj. Teatr Muzyczny Roma i Muzeum Marii Skłodowskiej-Curie. Pięć instytucji kultury⁶⁷ otrzymało w tym okresie dotacje celowe na podstawie art. 28 ust. 3 pkt 2 ustawy o działalności kulturalnej z przeznaczeniem na finansowanie lub dofinansowanie realizacji inwestycji.

W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sposobu wykorzystania przez ww. instytucje kultury dotacji otrzymanych na ten cel⁶⁸.

⁶⁶ Centrum Nauki Kopernik (w 2018 r., 2019 r. i I półroczu 2020 r.), Dom Kultury Świt (w 2018 r., 2019 r. i I półroczu 2020 r.), Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota (w I półroczu 2020 r.), Stołeczna Estrada (w 2019 r.); Staromiejski Dom Kultury (w 2018 r. i 2019 r.); Teatr Rampa (w 2018 r., 2019 r. i I półroczu 2020 r.), Teatr Lalka (w 2019 r.); Teatr Rozmaitości (w 2018 r., 2019 r. i I półroczu 2020 r.).

⁶⁷ Centrum Nauki Kopernik (w 2018 r. i I półroczu 2020 r.), Dom Kultury Świt (w 2018 r.), Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota (w 2018 r. i I półroczu 2020 r.), Teatr Lalka (w 2018 r., 2019 r. i I półroczu 2020 r.); Teatr Rozmaitości (w 2018 r., 2019 r. i I półroczu 2020 r.).

⁶⁸ Kontrolą objęto prawidłowość wykorzystania dotacji, w przypadku których terminy wykonania zadań, na które otrzymano dotacje upłynął przed końcem okresu objętego kontrolą (tj. do 30 czerwca 2020 r.).

Przykłady

Na podstawie umowy z 12 czerwca 2019 r., **Stołeczna Estrada** otrzymała dotację celową w kwocie 300 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację w dniu 15 czerwca 2019 r. zadania pn. „Ekopiknik”. Stwierdzono, że środki dotacji zostały wykorzystane i rozliczone zgodnie z ww. umową. Na realizację tego zadania wydatkowano kwotę 294,5 tys. zł, a niewykorzystaną część dotacji (5,5 tys. zł) zwrócono dysponentowi środków w dniu 24 lipca 2019 r., tj. terminie określonym w umowie. W ramach rozliczeń z wykorzystania dotacji do Urzędu m.st. Warszawy przekazano m.in. wymagane oświadczenie o wydatkowaniu środków dotacji oraz sprawozdanie z realizacji zadania, w skład którego, oprócz opisu zrealizowanych działań merytorycznych, wchodziło zestawienie faktur opłaconych ze środków dotacji.

W latach 2018–2020 **Teatr Rampa**, na podstawie art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy o działalności kulturalnej, otrzymywał co roku dotację celową od organizatora z przeznaczeniem na dofinansowanie realizacji w danym roku projektu rewitalizacyjnego „Otwarta Rampa”, w tym: w 2018 r. w wysokości 250 tys. zł; w 2019 r. w wysokości 280 tys. zł; w 2020 r. w wysokości 300 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wykorzystania i rozliczenia przez Teatr dotacji celowych otrzymanych w latach 2018–2019 stwierdzono m.in., że:

- przyznane dotacje zostały w całości wykorzystane na realizację zadań wskazanych w umowach i rozliczone zgodnie z postanowieniami umów;
- Teatr zapewnił wymagany udział własny (165,8 tys. zł w 2018 r. i 93,8 tys. zł w 2019 r.) w finansowaniu działań realizowanych w ramach umów;
- dokumenty księgowe z realizacji działań, w wybranych do kontroli przypadkach, zostały opisane zgodnie z wymogami określonymi w umowach, tj. m.in. zawierały wskazanie źródła pochodzenia środków, z których opłacono dany wydatek oraz pozycji kosztorysu projektu, której on dotyczy;
- sprawozdania końcowe z realizacji zadań zostały sporządzone zgodnie ze wzorami tych sprawozdań określonymi w załączniku do umów o przyznanie dotacji, w tym m.in. zawierały wymagane informacje odnośnie działań zrealizowanych w ramach projektu.

Stwierdzone w dwóch instytucjach nieprawidłowości w zakresie sposobu realizacji umów o przyznanie dotacji dotyczyły:

- niewywiązania się przez Teatr Lalka z postanowień umowy o przyznanie dotacji celowej na realizację zadania inwestycyjnego pn.: „Modernizacja siedziby Teatru Lalka”, dotyczących zaprowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej zadania publicznego, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych dla tego zadania oraz przedkładania organizatorowi co miesiąc sprawozdań z dokonywanych zakupów w ramach realizacji tej umowy (z obowiązku tego Teatr się nie wywiązywał w 2019 r. i I kw. 2020 r.);
- dokonania przez Teatr Rozmaitości zwrotu niewykorzystanej dotacji w kwocie 13,2 tys. zł, otrzymanej w 2018 r. na realizację premiery spektaklu „Cząstki kobiety” (w dwóch ratach) dwa i trzy dni po terminie określonym w umowie o przyznanie dotacji, co skutkowało naliczeniem przez Prezydenta m.st. Warszawy odsetek za zwłokę.

W dwóch instytucjach kultury (Dom Kultury Świt oraz Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota) stwierdzono, że dotacje celowe na realizację zadań i programów przekazywane były przez organizatora bez zawarcia umów, o których mowa w art. 250 ustawy o finansach publicznych. W obu przypadkach dotyczyło to instytucji kultury, nad którymi nadzór sprawowały Dzielnice m.st. Warszawy.

Przykłady

W latach 2018–2019 **Dom Kultury Świt** na realizację zadań i programów wydatkował ogółem kwotę 155,9 tys. zł ze środków dotacji celowych przekazanych przez m.st. Warszawa na podstawie art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy o działalności kulturalnej. W 2018 r., ze środków dotacji celowej w kwocie 33,4 tys. zł, sfinansowano realizację jednego projektu, natomiast w 2019 r., ze środków dotacji celowych w łącznej kwocie 122,5 tys. zł, sfinansowano realizację pięciu projektów/zadań, przy czym tylko w przypadku jednego z nich została zawarta przez Dom Kultury umowa (7 listopada 2019 r.) z m.st. Warszawą, reprezentowanym przez Burmistrza Dzielnicy Targówek, w której określono zasady wykorzystania i rozliczenia przyznanej na ten cel dotacji celowej.

Burmistrz Dzielnicy Targówek w wyjaśnieniach dla kontrolera NIK wskazał m.in., że brak podpisanych umów w sprawie przyznania dotacji celowych z przeznaczeniem na zadania i programy wynikał z błędnej interpretacji przepisów. Błąd ten został naprawiony w 2019 r. i od tej pory z instytucjami kultury w Dzielnicy Targówek zawierane są umowy w tej sprawie. Wskazał ponadto, że informacje o założeniach programów dotacyjnych, sposobie ich rozliczania i terminach sprawozdawczych przekazywane były drogą mailową lub wynikały wprost z założeń programu, w ramach którego Dom Kultury otrzymał dotację celową.

Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota otrzymała w 2018 r. dotację w kwocie 22,2 tys. zł na integrację systemów bibliotecznych (zakup modułu oraz wdrożenie obsługi czytelników kart). W dniu 21 grudnia 2018 r. Biblioteka przekazała do Urzędu Dzielnicy Ochota informację o zakończeniu realizacji zadania oraz rozliczenie wykorzystania środków dotacji otrzymanych na ten cel. Stwierdzono, że z Biblioteką nie została zawarta umowa określająca przeznaczenie przyznanych w 2018 r. środków dotacji celowej oraz sposób ich wykorzystania i rozliczenia. Jedynym dokumentem, który Biblioteka otrzymała w sprawie przyznania tej dotacji, było pismo Dyrektora Biura Kultury m.st. Warszawy z dnia 20 września 2018 r., którego adresatem był Burmistrz Dzielnicy Ochota (przesłane do wiadomości Biblioteki) informujące, że w związku z pracami nad Centralnym Katalogiem Bibliotek Publicznych m.st. Warszawy przygotowano dla Biblioteki środki w kwocie 22,2 tys. zł na integrację systemów bibliotecznych, z prośbą o przedłożenie stosownej uchwały w powyższej sprawie na najbliższej sesji Rady Dzielnicy oraz przekazanie jej do Rady m.st. Warszawy.

Burmistrz Dzielnicy Ochota wyjaśniła, że środki na integrację systemów bibliotecznych zostały potraktowane, jako związane z działalnością podstawową. W wyniku szczegółowej analizy wydatków, od 2020 r. zawierano z Biblioteką umowy na dotacje celowe związane z realizacją inwestycji.

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

Organizacja kontroli wewnętrznej

Definicja kontroli zarządczej, jej cele oraz osoby odpowiedzialne za zapewnienie prawidłowego jej funkcjonowania w jednostkach sektora finansów publicznych określone zostały w Rozdziale 6 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy, kontrolę zarządczą w tych jednostkach stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W skontrolowanych instytucjach kultury na system kontroli zarządczej składały się wszystkie wprowadzone w tych instytucjach uregulowania wewnętrzne określające ich organizację, zadania i obowiązki poszczególnych pracowników oraz procedury postępowania przy realizacji tych zadań. Należały do nich m.in. regulaminy organizacyjne, zakresy czynności i obowiązków pracowników, różnego rodzaju uregulowania wewnętrzne określające m.in. zasady: sprawowania kontroli zarządczej, obiegu dokumentów finansowych, udzielania zamówień publicznych. Stwierdzone w czterech instytucjach kultury nieprawidłowości w zakresie sposobu organizacji kontroli zarządczej dotyczyły w szczególności:

- niewprowadzenia regulaminu organizacyjnego przez Muzeum Marii Skłodowskiej-Curie do czasu zakończenia kontroli NIK (tj. przez okres ponad dwóch lat od daty utworzenia tej instytucji⁶⁹), w którym to regulaminie zgodnie ze Statutem tej instytucji określona miała być organizacja wewnętrzna, w tym zakres zadań komórek organizacyjnych;
- funkcjonowania w Staromiejskim Domu Kultury równolegle dwóch wersji zarządzenia dyrektora tej instytucji nr 4/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. w sprawie zasad organizacyjnych udzielania zamówień, zawierających różną treść części zapisów;
- przyjęcia w Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów obowiązującej w Staromiejskim Domu Kultury nieprawidłowych uregulowań, w kontekście przepisów art. 53 ust. 1 i art. 54 ustawy o finansach publicznych, przewidujących zatwierdzenie dowodu księgowego do zapłaty przez Dyrektora tej instytucji przed jego przekazaniem do księgowości w celu sprawdzenia prawidłowości jego wystawienia pod względem formalno-prawnym;
- nieustalenia pisemnych zakresów czynności dla siedmiu (spośród piętnastu) pracowników Działu Finansowo-Księgowego Centrum Nauki Kopernik;
- nieprzypisania pracownicy Biblioteki Publicznej w Dzielnicy Ochota, zajmującej się naliczaniem opłat za przetrzymywane zbiory biblioteczne, wysyłaniem monitów oraz przygotowywanie listy dłużników, w stosunku do których należy wszcząć postępowanie windykacyjne, tych zadań w zakresie jej czynności i obowiązków.

Wszystkie skontrolowane instytucje kultury, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości, posiadały dokumentację określającą zasady rachunkowości i zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych w zakresie wskazanym w tym przepisie. Księgi rachunkowe prowadzone przez ww. instytucje kultury zawierały wymagane elementy, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o rachunkowości, tj. m.in. dziennik, księgę główną, księgi pomocnicze.

Stwierdzone w trzech instytucjach kultury nieprawidłowości w ww. zakresie dotyczyły:

- niesporządzenia przez Teatr Rozmaitości miesięcznych zestawień obrotów i sald księgi głównej za poszczególne miesiące 2018 r., w okresie od stycznia do października 2019 r., oraz w I półroczu 2020 r., co stanowiło naruszenie art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz § 1 ust. 2 zarządzenia Dyrektora Teatru Nr 12 z 6 grudnia 2013 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości w Teatrze;

Prowadzenie
ewidencji księgowej

⁶⁹ Muzeum utworzone zostało w dniu 1 sierpnia 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- nieuwjmowania przez Bibliotekę Publiczną w Dzielnicy Ochota w ewidencji księgowej należności tej Instytucji z tytułu naliczonych opłat za przetrzymywanie wypożyczonych zbiorów, w tym należności, które jako wymagalne i bezsporne kierowano do windykacji przez podmiot trzeci, co w ocenie NIK było niezgodne z zasadami prowadzenia ewidencji księgowej określonymi w art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości;
- nieutworzenia rezerwy przez Teatr Rampa na przyszłe zobowiązania, wynikające z prowadzonych od 2017 r. postępowań dotyczących wypłaty odszkodowania (w kwocie 12 tys. zł), w związku z wypadkiem na terenie Teatru oraz zapłaty kary (w kwocie 5,3 tys. zł) za umieszczenie w pasie drogowym reklamy bez zezwolenia, co było niezgodne z art. 35d ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

Terminowość sporządzania sprawozdań finansowych

Kontrolowane instytucje kultury, z zachowaniem terminów określonych w art. 52 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz w statutach, sporządziły i przekazały Prezydentowi m.st. Warszawy sprawozdania finansowe za 2018 r. i 2019 r., które uzyskały pozytywne opinie biegłych rewidentów i zostały zatwierdzone przez Prezydenta m.st. Warszawy.

Terminowo sporządziły również sprawozdania kwartalne Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych i sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, dotyczące okresu 2018–2020 (I półrocze).

Terminowość regulowania zobowiązań

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W skontrolowanych instytucjach kultury nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie terminowości regulowania zobowiązań.

Przykłady

Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota, zgodnie z danymi podanymi w sprawozdaniach Rb-Z za lata 2018–2020 (I półrocze), nie posiadała zobowiązań wymagalnych wg stanu na koniec okresów sprawozdawczych. W ww. okresie Instytucja ta nie ponosiła dodatkowych kosztów z tytułu zapłaty odsetek za zwłokę w regulowaniu zobowiązań. Analiza terminowości wypłaty wynagrodzeń dla pracowników Biblioteki za maj w latach 2018–2020 r., wykazała, że zobowiązania z tego tytułu zostały uregulowane w terminie określonym w uregulowaniach wewnętrznych. W wyniku badania terminowości zapłaty za wykonane prace na rzecz Biblioteki w ramach czterech umów zleceń z lat 2018–2020 (I półrocze) o największej wartości stwierdzono, że zobowiązania z tego tytułu uregulowano z zachowaniem terminów wynikających z zawartych umów.

Centrum Nauki Kopernik, zgodnie ze sprawozdaniami kwartalnymi Rb-Z za okres 2018–2020 (I półrocze), CNK nie posiadało zobowiązań wymagalnych wg stanu na koniec poszczególnych okresów sprawozdawczych. Centrum nie ponosiło w ww. okresie kosztów z tytułu zapłaty odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań. Analiza terminowości regulowania zobowiązań z tytułu wynagrodzeń pracowników i pochodnych od wynagrodzeń za maj 2018 r., 2019 r. i 2020 r., oraz zobowiązań z tytułu realizacji na rzecz Centrum dwóch umów zleceń i dwóch umów o dzieło, wykazała, że zobowiązania z tego tytułu zostały przez CNK uregulowane w terminach wynikających z właściwych ustaw, wewnętrznych uregulowań Centrum, a przypadku umów cywilnoprawnych, z zachowaniem terminów w nich określonych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych obowiązane są do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

W przypadku dziewięciu, z dziesięciu kontrolowanych instytucji kultury nie stwierdzono nieprawidłowości przy ustalaniu i dochodzeniu należności.

W wyniku kontroli w Centrum Nauki Kopernik stwierdzono natomiast nieuzasadnioną zwłokę w podejmowaniu przez tę instytucję działań na rzecz wyegzekwowania dwóch należności na kwotę ogółem 60,4 tys. zł.

Przykład

W przypadku należności od osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą na kwotę 50,2 tys. zł, której termin wymagalności przypadał na 27 maja 2011 r., **Centrum Nauki Kopernik** po uzyskaniu nakazu zapłaty z dnia 19 lipca 2013 r., do czasu kontroli NIK (30 października 2020 r.) nie pojęło żadnych działań zmierzających do ich egzekucji.

W przypadku należności od spółki prawa handlowego w kwocie 10,2 tys. zł, z tytułu roszczeń związanych z realizacją umowy o współpracy z 1 września 2017 r., których termin wymagalności przypadał na 9 kwietnia 2018 r., działania **Centrum** zakończyły się na wysłaniu 10 maja i 26 września 2018 r. ostatecznych wezwań przedsądowych do zapłaty należności, po czym nie podjęło żadnych dalszych działań windykacyjnych, jak i nie rozstrzygnięto do czasu kontroli NIK powstałych wątpliwości, co do zasadności tych roszczeń.

Zgodnie z art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansowych publicznych zobowiązane są do zawierania umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

W pięciu⁷⁰ z 10 skontrolowanych instytucji kultury stwierdzono występowanie różnego rodzaju nieprawidłowości odnoszących się do organizacji zamówień publicznych oraz przeprowadzania postępowań w sprawie ich udzielania.

W przypadku zamówień podlegających przepisom ustawy Pzp, stwierdzone w trzech instytucjach kultury nieprawidłowości dotyczyły następujących zagadnień:

- nieopublikowania na stronie internetowej planu zamówień publicznych na dany rok, co stanowiło naruszenie art. 13a ust. 1 Pzp (Dom Kultury Świt, Teatr Lalka);
- niezamieszczenia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej informacji o udzieleniu zamówienia na usługi społeczne (w zakresie ochrony miasta), co stanowiło naruszenie art. 138o ust. 4 ustawy Pzp (Teatr Lalka);
- zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia z 11 dniowym opóźnieniem, w stosunku do 30 dniowego terminu wskazanego w art. 95 ust. 1 ustawy Pzp (Stołeczna Estrada);

Dochodzenie
należności

Udzielanie zamówień
publicznych

⁷⁰ Stołeczna Estrada, Teatr Lalka, Dom Kultury Świt, Teatr Rampa, Staromiejski Dom Kultury.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- niewyegzekwowania od podmiotu wybranego do realizacji zamówienia przedstawienia, wymaganego umową, zabezpieczenia należytego wykonania umowy (Stołeczna Estrada);
- powołania się na przepisy art. 144 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, jako podstawy do zwiększenia zakresu prac będących przedmiotem zamówienia oraz wysokości należnego wykonawcy (na podstawie aneksów do umowy o udzielenie zamówienia), pomimo iż nie były spełnione przesłanki do zastosowania tego przepisu (Dom Kultury Świt);
- nieprzekazania do Biuletynu Zamówień Publicznych ogłoszeń o dokonanych zmianach w umowie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, co stanowiło naruszenie art. 144 ust. 1c tej ustawy (Dom Kultury Świt).

Przykłady

Dom Kultury Świt, na podstawie dwóch aneksów, zwiększył zakres prac będących przedmiotem umowy z dnia 27 czerwca 2018 r. na roboty budowlane dotyczące modernizacji Sali widowiskowo-kinowej oraz wysokość wynagrodzenia należnego wykonawcy z tego tytułu o łączną kwotę 281,2 tys. zł, powołując się na postanowienia art. 144 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, pomimo iż nie były spełnione przesłanki zastosowania tego przepisu. Natomiast zlecenie aneksami tych prac było możliwe na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 6 ustawy, ponieważ ich wartość nie przekraczała 15% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie na roboty budowlane. Ponadto Dom Kultury nie przekazał do Biuletynu Zamówień Publicznych ogłoszeń o ww. zmianach w umowie na roboty budowlane, co stanowiło naruszenie art. art. 144 ust 1c tej ustawy.

Ogłoszenie o udzieleniu przez **Stołeczną Estradę** zamówienia na prace konserwacyjne zespołu fontann multimedialnych zamieszczone zostało w Biuletynie Zamówień Publicznych po 41 dniach od daty zawarcia umowy z podmiotem wybranym do realizacji tego zamówienia, tj. z 11 dniowym opóźnieniem w stosunku do 30 dniowego terminu wskazanego w art. 95 ust. 1 ustawy Pzp. Ponadto od podmiotu wybranego do realizacji tego zamówienia dotyczącego wykonywania do 31 grudnia 2020 r. prac konserwacyjnych zespołu fontann multimedialnych nie wyegzekwowano przedstawienia, wymaganego umową, zabezpieczenia należytego wykonania umowy na kwotę 37,7 tys. zł. Przedmiotowe zabezpieczenie w formie gwarancji bankowej zostało przekazane przez ten podmiot dopiero w trakcie kontroli NIK, w związku z jej ustaleniami.

W jednej z objętych kontrolą instytucji kultury (Teatr Lalka) wystąpiły nieprawidłowości dotyczące organizacji i przeprowadzania postępowań w sprawie zamówień publicznych niepodlegających przepisom ustawy Pzp, z uwagi na ich wartość lub przedmiot. Stwierdzone w tej instytucji kultury nieprawidłowości to: niesporządzanie planu i nieprowadzenie rejestru takich zamówień; niestosowanie wniosku o dokonanie wydatku bez stosowania ustawy Pzp, jako podstawy wszczynania postępowań w sprawie udzielania zamówień publicznych; dokumentowanie wyboru wykonawcy zamówienia w formie notatki zamiast protokołu sporządzanego wg wzoru określonego w załączniku do *Regulaminu zamówień publicznych*, wprowadzonego zarządzeniem Dyrektora Nr 6 z dnia 27 września 2013 r.

W przypadku trzech instytucji kultury stwierdzono, że w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach, które zostały przekazane do Urzędu Zamówień Publicznych, zamieszczono nierzetelne dane dotyczące zamó-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wień podlegających przepisom ustawy Pzp, bądź zamówień udzielonych z wyłączeniem procedur postępowania określonych przepisami tej ustawy. Dotyczyło to sprawozdań sporządzonych przez Staromiejski Dom Kultury, Teatr Lalka oraz Teatr Rampa.

Przykłady

W rocznych sprawozdaniach o udzielonych przez **Teatr Lalka** zamówieniach publicznych za lata 2018–2019 zamieszczone zostały błędne dane:

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

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

W rocznych sprawozdaniach o udzielonych przez **Staromiejski Dom Kultury** zamówieniach w 2018 r. i 2019 r. podano nieprawidłowe wartości zamówień udzielonych z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy Pzp, zaniżając ich wartość w 2018 r. – o 16,5 tys. zł, a w 2019 r. – o 3,8 tys. zł. Dopiero w trakcie kontroli NIK, w związku z jej ustaleniami, SDK sporządził korekty ww. sprawozdań, które przekazał w dniu 20 listopada 2020 r.

W rocznym sprawozdaniu o udzielonych przez **Teatr Rampa** zamówieniach publicznych w 2019 r., w kwocie zamówień udzielonych z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy Pzp, uwzględniono wydatki (w kwocie 7,1 tys. zł) poniesione przez Teatr w 2019 r. z tytułu wypłaty ryczałtu za używanie samochodów prywatnych dla celów służbowych, pomimo, że umowy w tej sprawie nie są zamówieniami publicznymi, o których mowa w art. 2 pkt 13 i art. 4 pkt 8 ustawy Pzp.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy środki finansowe na działalność instytucji kultury były przyznawane i wydatkowane w sposób zgodny z prawem i gospodarnie?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Czy m.st. Warszawa stosowało jednolite i przejrzyste zasady postępowania przy określaniu wysokości dotacji na działalności nadzorowanych instytucji kultury?2. Czy stosowano jednolite, przejrzyste i zgodne z przepisami zasady ustalania wysokości wynagrodzeń, nagród i innych świadczeń dla dyrektorów nadzorowanych instytucji kultury?3. Czy m.st. Warszawa w sposób prawidłowy zorganizowało i prowadziło nadzór nad gospodarką finansową instytucji kultury, w tym nad wykorzystaniem przekazanych dotacji?4. Czy w instytucjach kultury przestrzegane były zasady gospodarki finansowej wynikające z przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej?5. Czy prawidłowo wykorzystywano i rozliczano dotacje przekazywane przez organizatora?6. Czy przestrzegano przepisów ustaw o finansach publicznych, o rachunkowości i o zamówieniach publicznych?
Zakres podmiotowy	Kontrolą P/20/085 objęto 11 podmiotów, w tym Urząd m.st. Warszawy oraz 10 instytucji kultury, których organizatorem lub współorganizatorem jest m.st. Warszawa.
Kryteria kontroli	Wszystkie jednostki kontrolowano na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018–2020 (I półrocze), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem lub po tym okresie, które miały związek z działaniami objętymi kontrolą.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Nie występowano do innych organów o informacje na podstawie art. 29 ustawy o NIK.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W kontroli nie wzięły udziału inne organy kontrolne na podstawie art. 12 ustawy o NIK.
Finansowe rezultaty kontroli	W wyniku kontroli, wg stanu na dzień 28 kwietnia 2021 r., stwierdzono nieprawidłowości o wymiarze finansowym na kwotę ogółem 16 237,7 tys. zł . Korzyści finansowe kontroli wyniosły 2,0 tys. zł .
Pozostałe informacje	Wszystkie kontrole jednostkowe w ramach kontroli P/20/085 zostały przeprowadzone w okresie od 14 września 2020 r. do 12 lutego 2021 r. Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK. Kontrolą objęto działalność Urzędu m.st. Warszawy oraz 10 instytucji kultury wybranych w sposób losowy, dla których m. st. Warszawa pełni funkcję organizatora lub współorganizatora.

ZAŁĄCZNIKI

We wszystkich przypadkach w wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ocenę opisową.

Do czterech wystąpień pokontrolnych, kierownicy skontrolowanych jednostek złożyli ogółem sześć zastrzeżeń, spośród których jedno zostało oddalone, pięć uwzględniono, z tego jedno w całości, a cztery w części.

Stan realizacji
wniosków
pokontrolnych

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 57 wniosków pokontrolnych, skierowanych do kierowników jednostek kontrolowanych, mających na celu niedopuszczanie do powstawania w kierowanych przez nich instytucjach kultury stwierdzonych nieprawidłowości, poprzez m.in.:

- rzetelne sprawdzanie na etapie zaciągania zobowiązań oraz kwalifikowania dowodów księgowych do ujęcia w ewidencji księgowej, czy wynikające z nich operacje gospodarcze mieszczą się w planie finansowym;
- niedokonywanie zmian planu finansowego po zakończeniu roku, którego plan dotyczy;
- podjęcie działań w celu ukształtowania stosunku pracy z Zastępcą Dyrektora zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o działalności kulturalnej i w Statucie;
- przestrzeganie przepisów prawa określających zasady ustalania wynagrodzeń, dodatków do wynagrodzeń oraz nagród dla osób zatrudnionych na stanowiskach zastępców dyrektora i głównej księgowej;
- stosowanie się do przepisów prawa ogólnie obowiązujących oraz uregulowań wewnętrznych określających zasady organizacji i przeprowadzania postępowań w sprawie zamówień publicznych;
- okresowe waloryzowanie stawek opłat za najem składników majątkowych ustalonych w umowa wynajmu zawieranych na okresy dłuższe niż jeden rok;
- sprzedawanie środków trwałych na zasadach określonych w przepisach prawa;
- podejmowanie bez zbędnej zwłoki działań na rzecz wyegzekwowania należności wymagalnych.

Z otrzymanych do dnia 28 kwietnia 2021 r. odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że 20 wniosków zostało zrealizowanych, a 27 jest w trakcie realizacji. Niezrealizowanych pozostaje 10 wniosków pokontrolnych.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami skierowano do właściwych organów jedno zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa oraz trzy zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Dodatkowe
działania w związku
ze stwierdzonymi
nieprawidłowościami

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

W ramach kontroli P/20/085 skontrolowano:

Lp.	Jednostka NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd m.st. Warszawy	Rafał Trzaskowski
2.		Centrum Nauki Kopernik	Robert Firmhofer
3.		Muzeum Marii Skłodowskiej-Curie	Sławomir Paszkiet
4.		Stołeczna Estrada	Andrzej Matusiak
5.		Teatr Muzyczny „Roma”	Wojciech Kępczyński
6.		Teatr Rampa na Targówku	Witold Olejarz
7.		Teatr Rozmaitości	Natalia Dzieduszycka
8.		Teatr „Lalka”	Jarosław Kilian
9.		Staromiejski Dom Kultury	Marcin Jasiński
10.		Dom Kultury „Świt” w Dzielnicy Targówek	Lidia Krawczyk
11.		Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota	Dorota Górniak

6.2. Analiza stanu prawnego

Podstawowymi aktami prawnymi określającymi zasady funkcjonowania m.st. Warszawy, w tym zadania Miasta w zakresie kultury są: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷¹, ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁷² oraz ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁷³.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które obejmują m.in. sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (pkt 9).

Rada m.st. Warszawy uchwałą Nr XLVI/1423/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. określiła instytucje kultury m.st. Warszawy o znaczeniu ponaddzielnicowym, oraz uchwałą Nr XLVI/1422/2008 z dnia 18 grudnia 2018 r. przekazała dzielnicom m.st. Warszawy wykonywanie części zadań organizatora instytucji kultury w stosunku do instytucji kultury m.st. Warszawy położonych na terenie poszczególnych dzielnic (w szczególności bibliotek i domów kultury) niezaliczonych do instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, działalność kulturalna polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Jako formy organizacyjne działalności kulturalnej ustawa wymienia w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury (art. 2).

Podmiotami tworzącymi instytucje kultury, zwanymi organizatorami (art. 10 ust. 1), są ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych (art. 8), a także jednostki samorządu terytorialnego (art. 9 ust. 1). Tym samym, ze względu na rodzaj organizatora, instytucje kultury dzielą się na państwowe i samorządowe.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej jej prowadzenie jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym.

Organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym działalność jest prowadzona (art. 12).

Instytucje kultury, dla których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego, mogą otrzymywać dotacje celowe na zadania objęte mecenatem państwa, w tym dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 9 ust. 3).

Zadania w zakresie tworzenia i nadzorowania instytucji kultury, dla których Miasto pełni funkcję organizatora lub współorganizatora

Zasady tworzenia i organizacji funkcjonowania samorządowych instytucji kultury

⁷¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.

⁷² Dz. U. z 2018 r., poz. 1817.

⁷³ Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców (art. 13 ust. 3).

Instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora (art. 14 ust. 1).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, dyrektora instytucji kultury powołuje organizator na czas określony, z zastrzeżeniem ust. 3, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. Odwołanie dyrektora następuje w tym samym trybie. Organizator przed powołaniem dyrektora zawiera z nim odrębną umowę w formie pisemnej, w której strony określają warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania. Umowa wchodzi w życie z dniem powołania dyrektora. Odmowa zawarcia umowy przez kandydata na stanowisko dyrektora powoduje jego niepowołanie na to stanowisko (art. 15 ust. 5). Organizator odwołuje dyrektora samorządowej instytucji kultury, o której mowa w art. 16 ust. 2, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 15 ust. 4).

Organizator nie odpowiada za zobowiązania instytucji kultury, z zastrzeżeniem art. 24 i 25 (art. 14 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej).

Zasady funkcjonowania muzeów i bibliotek

Organizację, zadania i zasady działania muzeów oraz bibliotek określają odrębne ustawy, mające charakter *lex specialis* w stosunku do ustawy o działalności kulturalnej.

Muzea działają na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach⁷⁴. Muzeami samorządowymi są muzea utworzone albo przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 5 ust. 3).

Podmioty tworzące muzea są obowiązane (art. 5 ust. 4):

- zapewnić środki potrzebne do utrzymania i rozwoju muzeum;
- zapewnić bezpieczeństwo zgromadzonym zbiorom;
- sprawować nadzór nad muzeum.

Muzea działają na podstawie statutu nadanego przez organizatora, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 6 ust. 1). Zgodnie z art. 9 ustawy o muzeach, muzeum może prowadzić, jako dodatkową, działalność gospodarczą w celu finansowania działalności określonej w art. 2 ustawy.

Ogólne zasady działania bibliotek określone zostały w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach⁷⁵. Organizatorami bibliotek są m.in. jednostki samorządu terytorialnego (art. 8 ust. 2 pkt 1).

⁷⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 902.

⁷⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1479.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2, organizator zobowiązany jest do zapewnienia warunków działalności i rozwoju biblioteki, odpowiadających jej zadaniom. W szczególności ma obowiązek zapewnić lokal oraz środki na: wyposażenie, prowadzenie działalności bibliotecznej, zwłaszcza zakup materiałów bibliotecznych, doskonalenie zawodowe pracowników.

Biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora (art. 11 ust. 1). Akt o utworzeniu biblioteki określa nazwę, siedzibę, teren i zakres działania biblioteki oraz źródła finansowania jej działalności (art. 11 ust. 2). Statut określa natomiast m.in.: cele i zadania; organy biblioteki i jej organizację oraz źródła finansowania (art. 11 ust. 3).

Usługi bibliotek, których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego są, co do zasady, ogólnie dostępne i bezpłatne (art. 14 ust. 1). Opłaty mogą być pobierane jedynie w przypadkach wskazanych w art. 14 ust. 2, tj.:

- za usługi informacyjne, bibliograficzne, reprograficzne oraz wypożyczenia międzybiblioteczne;
- za wypożyczenia materiałów audiowizualnych,
- w formie kaucji za wypożyczone materiały biblioteczne;
- za niezwrócenie w terminie wypożyczonych materiałów bibliotecznych;
- za uszkodzenie, zniszczenie lub niezwrócenie materiałów bibliotecznych.

Szczegółowe zasady gospodarki finansowej instytucji kultury zostały określone w rozdziale 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Wskazano w nich m.in., że instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania (art. 27 ust. 1). Podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora (art. 27 ust. 3). Plan finansowy instytucja kultury sporządza zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych (art. 27 ust. 4).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy instytucja kultury pokrywa koszty bieżącej działalności i zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Przychodami instytucji kultury są przychody z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników majątku ruchomego, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł (art. 28 ust. 2).

Organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji (art. 28 ust. 3 pkt 1–3):

- podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów;
- celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji;
- celowej na realizację wskazanych zadań i programów.

Instytucje kultury zobowiązane są do utworzenia funduszu instytucji kultury i funduszu rezerwowego (art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2). Fundusz instytucji kultury odzwierciedla wartość mienia wydzielonego dla instytucji kultury

Zasady gospodarki
finansowej
samorządowych
instytucji kultury

w momencie jej utworzenia i ulega zwiększeniu o wartości niepodlegających amortyzacji aktywów trwałych sfinansowany z dotacji lub otrzymanych nieodpłatnie oraz zmniejszeniu o wartość niepokrytej straty netto (art. 29 ust. 2). Fundusz rezerwowy tworzy się z zysku netto za poprzedni rok obrotowy i przeznaczona jest na pokrycie strat instytucji kultury (art. 29 ust. 3). Roczne sprawozdanie finansowe samorządowych instytucji kultury zatwierdza organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (art. 29 ust. 5).

W art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁶, jednostki samorządu terytorialnego (pkt 2) oraz samorządowe instytucje kultury (pkt 13) zaliczone zostały do jednostek sektora finansów publicznych, w związku z czym do ich działalności zastosowanie mają m.in. następujące uregulowania z tej ustawy:

- art. 42 ust. 5 – zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania;
- art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 – zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cel i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego oraz w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych;
- art. 44 ust. 2 – zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków;
- art. 44 ust. 3 – zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane:
 - w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (pkt 1);
 - w sposób umożliwiający terminową realizację zadań (pkt 2);
 - w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (pkt 3);
- art. 44 ust. 4 – zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- art. 46 ust. 1 – zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153;
- art. 53 ust. 1 – zgodnie z którymi kierownik jednostki sektora finansów publicznych odpowiedzialny jest za całość gospodarki finansowej tej jednostki;

⁷⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, dalej: ustawa o finansach publicznych.

ZAŁĄCZNIKI

- art. 53 ust. 2 – zgodnie z którym kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki, w formie pisemnego imiennego odrębnego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki;
- art. 68 ust. 1 i 2 – w którym określono zakres oraz cele kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych.

Zgodnie z art. 265 ustawy o finansach publicznych, instytucje kultury, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego zobowiązane są do przedstawienia właściwemu zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia:

- 31 lipca roku budżetowego – informacji o przebiegu wykonania planu finansowego jednostki za pierwsze półrocze, uwzględniającej w szczególności stan należności i zobowiązań, w tym wymagalnych;
- 28 lutego roku następującego po roku budżetowym – sprawozdania rocznego z wykonania planu finansowego jednostki, w szczególności nie mniejszej niż w planie finansowym.

Zasady określania wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych instytucji kultury określone zostały w art. 31-31d ustawy o działalności kulturalnej. W zakresie nieuregulowanym w tej ustawie zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁷⁷, zgodnie z art. 5 tej ustawy. W art. 31 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej wskazano m.in., że wynagrodzenie pracownika instytucji kultury składa się z wynagrodzenia zasadniczego przewidzianego dla danego stanowiska oraz dodatku za wieloletnią pracę. Pracownik pełniący funkcje kierownicze otrzymuje dodatek funkcyjny. Pracownikowi instytucji kultury przysługuje:

- dodatek za wieloletnią pracę w wysokości wynoszącej po pięciu latach pracy 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy, aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego (art. 31 ust. 2);
- dodatek specjalny za wykonywanie dodatkowych, powierzonych przez pracodawcę zadań, za okres wykonywania tych zadań albo za pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (art. 31 ust. 4).

Pracownik instytucji kultury może też otrzymywać nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy (art. 31 ust. 5). Pracownik artystyczny może otrzymywać dodatkowe wynagrodzenie (art. 31a ust. 1), w szczególności za udział w określonej roli w przedstawieniu lub koncercie, za reżyserię, scenografię, choreografię lub kierownictwo muzyczne przedstawienia lub współtworzenie utworu audiowizualnego oraz ekwiwalent (art. 31a ust. 2) za używanie, za zgodą pracodawcy, własnego instrumentu lub własnych akcesoriów do instrumentu, ubioru scenicznego, rekwizytu.

Zgodnie z art. 31d ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej, w przypadku gdy w instytucji kultury nie jest zawarty układ zbiorowy pracy, warunki wynagradzania za pracę oraz stanowiska pracy w tej instytucji określa jej dyrektor w regulaminie wynagradzania. W art. 31d ust. 3 wskazano natomiast, że zasady wynagradzania za pracę pracowników zatrudnionych w insty-

Zasady ustalania wysokości wynagrodzeń, dodatków do wynagrodzeń oraz nagród i innych świadczeń dla pracowników instytucji kultury

⁷⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.

tucjach kultury i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą określone w ustawie obowiązują do czasu objęcia ich układem zbiorowym pracy lub regulaminem wynagradzania.

Należy przy tym zauważyć, że zgodnie art. 9 § 1 i 2 Kodeksu pracy postanowienia zbiorowych układów pracy oraz regulaminów wynagrodzenia stanowią źródła prawa pracy oraz nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Do ustalania wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych instytucji kultury zastosowanie mają również przepisy ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę⁷⁸ oraz wydawanych na podstawie art. 2 ust. 5 tej ustawy rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w danym roku⁷⁹. W zakresie nieuregulowanym w ww. ustawie do ustalania warunków zatrudnienia i określania wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych instytucji kultury zastosowanie mają przepisy ustawy Kodeks pracy, zgodnie z art. 5 tej ustawy.

Do wynagrodzeń osób zatrudnionych na stanowiskach dyrektora, zastępcy dyrektora i głównego księgowego samorządowych instytucji kultury zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁸⁰ (art. 2 pkt 1, 2 i 4 w zw. z art. 1 pkt 3 ww. ustawy). Maksymalna wysokość wynagrodzenia miesięcznego dyrektora, zastępcy dyrektora oraz głównego księgowego instytucji kultury nie może przekroczyć sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłaty nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego określonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (art. 8 pkt 2). Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy, organem właściwym do ustalenia wynagrodzenia miesięcznego dla dyrektorów samorządowych instytucji kultury jest organizator instytucji kultury. Zgodnie z art. 5 ust. 3 oraz art. 10 ust. 1, w zw. z art. 2 pkt 1, 2 i 4, dyrektorowi, zastępcy dyrektora i głównemu księgowemu instytucji kultury może być przyznana nagroda roczna. Nagrodę tę przyznaje organ lub osoba właściwa dla tych osób w sprawach czynności z zakresu prawa pracy (art. 10 ust. 3). Zgodnie z art. 11 ust. 1, w związku z art. 5 ust. 2 ustawy, ww. osobom mogą być również przyznane świadczenia dodatkowe, w tym bytowe, socjalne, komunikacyjne, oraz ubezpieczenia majątkowe i osobowe – inne bądź wyższe niż ustalone w regulaminach wynagradzania, zakładowych i ponadzakładowych układach zbiorowych oraz w odrębnym przepisach. Maksymalna wartość świadczeń dodatkowych przyznanych ww. osobom w ciągu roku, nie może przekroczyć dwunastokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia przyjętego dla ustalenia wynagrodzenia miesięcznego tych osób (art. 11 ust. 2). Wykaz tych świadczeń oraz tryb ich przyznawania określony został w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów

⁷⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 2207.

⁷⁹ W latach 2017–2020 obowiązywały kolejno następujące rozporządzenia w tej sprawie: z dnia 9 września 2016 r. dotyczące 2017 r. (Dz. U. poz. 1456), z dnia 12 września 2017 r. dotyczące 2018 r. (Dz. U. poz. 1747), z dnia 11 września 2018 r. dotyczące 2019 r. (Dz. U. poz. 1794), z dnia 10 września 2019 r. dotyczące 2020 r. (Dz. U. poz. 1778).

⁸⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 2136.

z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznania⁸¹.

Poza wynagrodzeniem miesięcznym, dyrektor albo zastępca dyrektora instytucji kultury, będący pracownikiem artystycznym może otrzymywać dodatkowe wynagrodzenie, o którym mowa w art. 31a ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej. Do przedmiotowego wynagrodzenia nie stosuje się przepisów art. 5 ust. 1 i 4 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, co oznacza, że nie mają do niego zastosowania przepisy art. 8 pkt 3 ustawy, określające wysokość maksymalnego miesięcznego limitu wynagrodzenia. Do dyrektora oraz zastępcy dyrektora instytucji kultury będących pracownikami artystycznymi zastosowanie mają również pozostałe postanowienia art. 31a ustawy o działalności kulturalnej, dotyczące ekwiwalentu za używanie w pracy własnych instrumentów, akcesoriów, ubiorów, rekwizytów lub narzędzi oraz wykonywania pracy lub zajęć na rzecz innego podmiotu.

Zasady prowadzenia rachunkowości instytucji kultury określone są przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸². Zgodnie z art. 4 ustawy, jednostki obowiązane są stosować określone ustawą zasady rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wskazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Rachunkowość jednostki obejmuje m.in. (art. 4 ust. 3):

- przyjęte zasady (politykę) rachunkowości;
- prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym;
- okresowe ustalanie i sprawdzania drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów;
- wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniki finansowego;
- sporządzanie sprawozdań finansowych;
- gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą.

Kierownik jednostki, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, 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 lub przedsiębiorcy za ich zgodą (art. 4 ust. 5).

Jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, w zakresie wskazanym w art. 10 ust. 1 ustawy. Dokumentację tę ustala w formie pisemnej i aktualizuje kierownik jednostki (art. 10 ust. 2).

Zasady prowadzenia rachunkowości przez instytucje kultury

⁸¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1399.

⁸² Dz. U. z 2021 r. poz. 217.

Księgi rachunkowe prowadzone przez instytucje kultury, zgodnie z art. 13 ust. 1, powinny obejmować zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą: dziennik, księgę główną, księgi pomocnicze, zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych, wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz). Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym (art. 20 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. Niedopuszczalne jest dokonywanie w dokumentach księgowych wymazywania i przeróbek (art. 22 ust. 1).

Sporządzanie i badanie sprawozdania finansowego instytucji kultury, następuje na podstawie przepisów rozdziału 5 ustawy o rachunkowości.

Nieprowadzenie ksiąg rachunkowych, prowadzenie ich niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości lub podawanie w tych księgach nierzetelnych danych, niesporządzanie sprawozdania finansowego, sporządzanie go niezgodnie z przepisami ustawy lub zawarcie w tym sprawozdaniu nierzetelnych danych podlega odpowiedzialności karnej (art. 77 ustawy o rachunkowości).

Udzielanie zamówień publicznych

Samorządowe instytucje kultury, jako jednostki sektora finansów publicznych, przy udzielaniu zamówień publicznych na usługi, dostawy i roboty budowlane w okresie objętym kontrolą zobowiązane były do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸³ (obowiązującą do dnia 31 grudnia 2020 r.).

W art. 4, 4b i 4d określono sytuacje, w których ustawy nie stosuje się do udzielanych zamówień. Wyłączenia te obejmują m.in.:

- zamówienia i konkursy, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro (art. 4 pkt 8);
- zamówienia, o wartości mniejszej niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy, których przedmiotem są dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej związanej z organizacją wystaw, koncertów, konkursów, festiwali, widowisk, spektakli teatralnych, przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej lub z gromadzeniem materiałów bibliotecznych przez biblioteki lub muzealiów, a także w zakresie działalności archiwalnej związanej z gromadzeniem materiałów archiwalnych, jeżeli zamówienia te nie służą wyposażeniu zamawiającego w środki trwałe przeznaczone do bieżącej obsługi jego działalności (art. 4d ust. 1 pkt 2).

Stosownie do art. 37a ustawy o działalności kulturalnej, podmiot prowadzący działalność kulturalną udzielając zamówienia, o którym mowa w art. 4d ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy Pzp, którego wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 000 euro, zobowiązany jest do zamieszczenia ogłoszenia o udzielanym zamówieniu na swojej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej.

⁸³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: ustawa Pzp.

Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Zamawiający może udzielić zamówienia w innych trybach, tj. m.in. negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę, partnerstwa innowacyjnego, licytacji elektronicznej, tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 10).

Za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada kierownik zamawiającego (art. 18 ust. 1). Za przygotowanie i przeprowadzenie tego postępowania odpowiadają także inne osoby, w zakresie w jakim powierzono im czynności w postępowaniu oraz czynności związane z przygotowaniem postępowania. Kierownik zamawiającego może powierzyć pisemnie wykonywanie zastrzeżonych dla niego czynności, pracownikom zamawiającego (art. 18 ust. 2).

Procedury postępowania przy udzielaniu przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji oraz ich wykorzystaniu i rozliczaniu określone zostały w ustawie o finansach publicznych.

Zarząd jednostki samorządu terytorialnego udzielając dotacji celowej jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku, gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności (art. 250):

- wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej dotacji celowej.

Zgodnie z zasadami postępowania określonymi w art. 251 ustawy o finansach publicznych:

- dotacje celowe udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do 31 stycznia następnego roku, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 198 ust. 4;
- w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 263 ust. 2, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 15 dni od dnia określonego w uchwale;
- w przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji, jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji;
- wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona lub w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielania i rozliczania dotacji, wykorzystanie dotacji następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach;
- od kwot dotacji zwróconych po terminach określonych w art. 251 ust. 1–3, nalicza się odsetki w wysokości określone jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie tych terminów.

Przyznawanie przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowych i podmiotowych na działalność instytucji kultury

Dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od stwierdzenia wystąpienia ww. okoliczności, przy czym zwrotowi podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości (art. 252 ust. 1 i 5). Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania (art. 252 ust. 3) Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej (art. 252 ust. 4).

Zgodnie z art. 131 ustawy o finansach publicznych, dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, przeznaczone wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. W ustawie o finansach publicznych nie określono trybu postępowania przy określaniu wysokości tych dotacji oraz rozliczaniu ich wykorzystania.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Nieprzestrzeganie przez kierowników jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników samorządowych instytucji kultury reguł określających zasady gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, określonych w szczególności w ustawie o finansach publicznych, ustawie Prawo zamówień publicznych i ustawie o rachunkowości, zagrożone jest odpowiedzialnością, na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁸⁴. Zgodnie z ustawą naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest m.in.:

- dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego m.in. uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków (art. 11 ust. 1);
- zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego m.in. uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych (art. 15 ust. 1);
- niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar albo oprocentowanej tych należności (art. 16 ust. 1);
- nieprzestrzeganie zasad udzielania zamówień publicznych w zakresie wskazanym w tym przepisie (art.17 ust. 1–6), w tym np.: opisanie przedmiotu zamówienia publicznego w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję (ust. 1 pkt 1); udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych (ust. 1b pkt 1); zawar-

⁸⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 289.

- cie umowy w sprawie zamówienia publicznego bez zachowania formy pisemnej bądź na czas dłuższy niż określony w przepisach o zamówieniach publicznych lub na czas nieoznaczony (ust. 2 pkt 1 i 2);
- niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (art. 18 pkt 2);
 - niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji, jeżeli miało ono wpływ na: dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym; zaciągnięcie zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym (art. 18b);
 - niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, jeżeli miało ono wpływ na powstanie którejś z sytuacji wskazanych w pkt 1–13 tego ustępu (art. 18c ust. 1).

Warunkiem ponoszenia odpowiedzialności przez inne osoby niż kierownik jest skuteczne powierzenie tym osobom obowiązków w danym zakresie (art. 4 ust. 1 pkt 3).

Zgodnie z art. 26 ustawy, nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie określone w art. 5–16, oraz art. 18 ust. 2, art. 18b i art. 18c, którego przedmiotem są środki finansowe w wysokości nieprzekraczającej jednorazowo, a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania – łącznie w roku budżetowym, kwoty przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1817).
3. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).
5. Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2020 r. poz. 902).
6. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2019 r. poz. 1479).
7. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2136).
8. Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1644, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – obowiązywała do 31 grudnia 2020 r.
10. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury (Dz. U. poz. 1798).
12. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania (Dz. U. z 2020 r. poz. 1399).
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773) – uchylone z dniem 1 stycznia 2021 r.
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzania, zatwierdzania, udostępniania i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz. U. poz. 570).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu (Dz. U. Nr 97, poz. 443, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
9. Komisja Kultury i Środków Przekazu Sejmu RP
10. Komisja Kultury i Środków Przekazu Senatu RP
11. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP;
12. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
13. Prezydent m.st. Warszawy
14. Przewodniczący Rady m.st. Warszawy