



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.002.02.2020

**Pan
dr hab. Andrzej Kosendiak
Dyrektor
Narodowego Forum Muzyki
im. Witolda Lutosławskiego we Wrocławiu**

Narodowe Forum Muzyki
im. Witolda Lutosławskiego we Wrocławiu
Plac Wolności 1
50-071 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.028.2021 Zespołu
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 26 marca 2021 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Narodowe Forum Muzyki im. Witolda Lutosławskiego we Wrocławiu (dalej: NFM bądź Forum), Plac Wolności 1, 50-071 Wrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	dr hab. Andrzej Kosendiak, Dyrektor Narodowego Forum Muzyki im. Witolda Lutosławskiego we Wrocławiu (dalej: Dyrektor NFM bądź Dyrektor), od dnia 22 maja 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja, funkcjonowanie i kierowanie samorządową instytucją kultury.2. Działania w obszarze polityki zatrudnienia samorządowej instytucji kultury.3. Działania w zakresie realizacji zamówień publicznych udzielanych przez samorządową instytucję kultury.4. Prowadzenie gospodarki finansowej samorządowej instytucji kultury.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020 (I połowa) z uwzględnieniem zdarzeń wcześniejszych i późniejszych, mających wpływ na badaną działalność
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ (dalej: ustawa o <i>NIK</i>)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Angelika Gagon, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/114/2020 z 28 sierpnia 2020 r.2. Dominik Kosenda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/166/2020 z 13 listopada 2020 r.3. Marta Laszczak, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/163/2020 z 30 października 2020 r. <p>(akta kontroli: t. I str. 1-6, t. II str. 139-154)</p>

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Narodowe Forum Muzyki zrealizowało w latach 2018-2020 (I półrocze) liczne przedsięwzięcia o wysokiej randze artystycznej. Natomiast w ocenie NIK, część zadań dotyczących: gospodarki finansowej, zamówień publicznych, organizacji wewnętrznej oraz zatrudnienia, było wykonywanych w sposób nierzetelny lub niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Forum zgodnie z przeznaczeniem wykorzystowało w kontrolowanym okresie środki pozyskane w ramach dotacji celowych, rozliczając je w terminach określonych przepisami prawa. Jednak gospodarka finansowa NFM nie była prowadzona w sposób w pełni prawidłowy, ponieważ niezgodnie z przepisami prawa sfinansowano ze środków publicznych przeznaczonych na prowadzenie działalności statutowej, koszty dostawy i zużycia energii elektrycznej oraz wody parkingu zlokalizowanego pod budynkiem NFM w łącznej kwocie 790,4 tys. zł. W latach 2018-2019 Forum nie wyodrębniło w ewidencji księgowej kosztów według źródeł finansowania umożliwiającej identyfikację wydatków pokrywanych z dotacji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Województwa Dolnośląskiego, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Dyrektor NFM we właściwy sposób zorganizował działalność Forum. Jednak w trakcie podróży służbowych, które odbywał jako Dyrektor NFM, w 11 przypadkach bez zgody pracodawcy – Gminy Wrocław, dyrygował zespołami/orkiestrami, co było niezgodne z art. 31a ust. 4 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o *organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*³. Ponadto w okresie objętym kontrolą kierownictwu NFM przyznano nienależne świadczenia dodatkowe w postaci: wypłaty ryczałtów pieniężnych dla trzech zastępców Dyrektora NFM oraz Głównego Księgowego w łącznej wysokości 42,6 tys. zł za używanie prywatnego samochodu do celów służbowych oraz korzystania przez Dyrektora z samochodu służbowego do celów prywatnych. Stwierdzono, że proces zatrudniania pracowników przebiegał prawidłowo, za wyjątkiem stwierdzonych dwóch przypadków, spośród 11 zbadanych naborów, gdzie zatrudniono osoby, które nie spełniły wymagań określonych w ogłoszeniach o naborze.

W Forum nierzetelnie i niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa realizowano zadania poprzedzające udzielanie zamówień publicznych. Procedury dotyczące zamówień publicznych w NFM nie zostały dostosowane do zmian organizacyjnych wprowadzonych w Forum oraz zmian przepisów prawa, jakie miały miejsce w okresie ich obowiązywania. Plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2018 r. i 2019 r. sporządzono w sposób nierzetelny, ponieważ orientacyjną wartość zamówień określono w nich w sposób opisowy, a nie kwotowy. Ponadto plany na 2018 r. i 2020 r. opublikowano z opóźnieniem sięgającym odpowiednio 175 i pięciu dni. Nie dochowano należytej staranności przy szacowaniu wartości zamówień przed zawarciem 81 zbadanych umów cywilnoprawnych na łączną kwotę 2 622,0 tys. zł. W sposób nierzetelny sporządzono wnioski o wszczęcie postępowania w przypadku czterech spośród sześciu zbadanych zamówień publicznych, a w kolejnych dwóch odstąpiono od ich sporządzania, wbrew wymogom wynikającym z procedur NFM. W latach 2018-2020 (I półrocze) NFM nie dysponowało rzetelnie opracowaną dokumentacją określającą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości.

Stwierdzone nieprawidłowości świadczą, że funkcjonująca w NFM kontrola zarządcza nie zapewniała: zgodności działalności z przepisami prawa oraz

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano opisową ocenę ogólną.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm, (dalej: uoiipdk).

procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, a także zarządzania ryzykiem.

Narodowe Forum Muzyki dostosowało swoją działalność do uwarunkowań spowodowanych epidemią wywołaną przez wirusa SARS-CoV-2.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja, funkcjonowanie i kierowanie samorządową instytucją kultury

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2018-2020 (I półrocze) NFM funkcjonowało jako instytucja artystyczna w rozumieniu art. 11 ust. 2 *uoipdk*, współprowadzona jako wspólna instytucja kultury⁵ przez Gminę Wrocław (dalej: Organizator lub Gmina), Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: Minister) i Województwo Dolnośląskie (dalej: Województwo). Organizacja wewnętrzna NFM oraz zasady zarządzania instytucją zostały określone w Regulaminie organizacyjnym NFM⁶, którego każdorazowe nadanie przez Dyrektora NFM było poprzedzone zasięgnięciem opinii Organizatora oraz działających przy Forum organizacji związkowych, stosownie do art. 13 ust. 3 *uoipdk*.

(akta kontroli: t. I str. 14-104, t. II str. 246-247)

1.2. W okresie objętym kontrolą wskazani przez Prezydenta Wrocławia zastępcy Dyrektora NFM zawarli z Dyrektorem NFM łącznie 27 umów na dyrygowanie określonymi koncertami bądź kierownictwo artystyczne wybranych nagrań, co było zgodne z procedurą przewidzianą w tym zakresie w Statucie NFM.

Umowy obejmujące dodatkowe wynagrodzenie za świadczoną działalność artystyczną zawierane były także z Zastępcą Dyrektora ds. Koordynacji Planów Programowych/Zastępcą Dyrektora ds. programowych, prowadzącym jednocześnie własną działalność gospodarczą. NFM zawarło z ww. Zastępcą Dyrektora łącznie 33 umowy dotyczące okresu objętego kontrolą, w tym trzy na kierownictwo artystyczne statutowego zespołu NFM pn. Wrocławska Orkiestra Barokowa.

(akta kontroli: t. I str. 14-25, t. XII str. 91-282, t. XIII str. 386-578, t. XIV str. 324)

1.3. Zgodnie z § 3 Regulaminu organizacyjnego NFM⁷, Forum kieruje i reprezentuje na zewnątrz Dyktor NFM⁸, który jednoosobowo odpowiada za całokształt spraw organizacyjnych, majątkowych i finansowych w ramach posiadanych uprawnień. Stosownie do § 5 tego Regulaminu, w czasie nieobecności Dyrektora NFM osobą zastępującą był wskazany przez Dyrektora jego zastępca bądź inny pracownik na podstawie szczególnego upoważnienia udzielonego przez Dyrektora NFM⁹.

(akta kontroli: t. I str. 41-61, 74-95, 104, t. V str. 1-146, t. XIII str. 124-138)

1.4. W okresie objętym kontrolą Dyktor NFM nie prowadził indywidualnej działalności gospodarczej. Dyktor NFM poinformował, że był zatrudniony w oparciu o umowę o pracę w wymiarze 0,5 etatu w Akademii Muzycznej im. K. Lipińskiego we Wrocławiu, wykonywał czynności o charakterze eksperckim w 2018 r. w ramach w Ogólnopolskiej Konferencji Kultury na podstawie umowy

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ NFM jest wpisane do rejestru instytucji kultury, dla których organizatorem jest Gmina Wrocław, pod nr 38/2014.

⁶ Stanowiącym: [1] załącznik nr 1 do zarządzenia nr 19/2017 Dyrektora NFM z dnia 14 kwietnia 2017 r., [2] a następnie (od 25 marca 2020 r.) załącznik nr 1 do zarządzenia nr 11/2020 z dnia 25 marca 2020 r. Dyrektora NFM w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego NFM im. Witolda Lutosławskiego.

⁷ Zarówno z 2017 r., jak i 2020 r.

⁸ Zgodnie z § 17 ust. 3 zarządzenia nr 62/2016 z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy Pracowników NFM, do kadry zarządzającej stosowany był zadaniowy czas pracy.

⁹ Zweryfikowano w oparciu o upoważnienia Dyrektora NFM udzielone na czas jego nieobecności w związku z wykonywaniem przez niego w delegacji dodatkowych czynności artystycznych w ramach umów zawartych z NFM bądź z innymi podmiotami.

zawartej z Narodowym Instytutem Fryderyka Chopina, a także wykonywał dodatkowe czynności artystyczne polegające na dyrygowaniu koncertami zespołów NFM bądź innych orkiestr, które finansowane były przez podmioty inne niż NFM. W 11 na 18 koncertów gościnnych dyrygowanych w okresie objętym kontrolą przez Dyrektora NFM, w których honorarium dyrygenta pokrywał organizator koncertu, Dyrektor NFM podejmował te czynności w trakcie podróży służbowej, na podstawie polecenia wyjazdu służbowego podpisanego przez jednego z Zastępców Dyrektora NFM, jednakże bez zgody Organizatora.

(akta kontroli: t. VII str. 386-524, t. XIII str. 1-6, 137-578, t. XIV str. 252-257)

1.5. W NFM pierwsza decyzja o odwołaniu koncertu (zaplanowanego na dzień 13 marca 2020 r.) z uwagi na szerzącą się epidemię koronawirusa zapadła w dniu 10 marca 2020 r., a dzień później Dyrektor NFM podjął decyzję o wstrzymaniu wszystkich wydarzeń organizowanych w Forum. Komunikat w tym zakresie został opublikowany na stronie internetowej NFM, portalu społecznościowym (Facebook) oraz przekazany drogą e-mailową pracownikom.

(akta kontroli: t. I str. 304, 316-319, t. VI str. 288-299)

1.6. W związku z zawieszeniem prowadzenia działalności, w tym organizowania wydarzeń artystycznych dla publiczności, decyzją z dnia 9 lipca 2020 r. Minister przyznał NFM zwiększenie dotacji podmiotowej na działalność bieżącą na rok 2020 w kwocie 380,4 tys. zł. Wsparcia w tej formie NFM, do 30 czerwca 2020 r., nie otrzymało od Gminy bądź Województwa. W dniu 3 czerwca 2020 r. Forum zawarło z Organizatorem porozumienie w sprawie odroczenia terminu płatności opłaty z tytułu użytkowania nieruchomości przy pl. Wolności 1 we Wrocławiu (siedziba NFM) za 2020 r. w wysokości 904,8 tys. zł, z terminem do dnia 15 grudnia 2020 r.¹⁰.

Forum dokonało zmian w planie finansowym jednostki, w tym w poszczególnych pozycjach kosztowych, w celu wykorzystania w pełni środków finansowych otrzymanych w 2020 r. od Organizatora i współprowadzących w ramach dotacji podmiotowej¹¹.

(akta kontroli: t. I str. 311-312, t. II str. 194-203, t. III str. 319-365, t. VI str. 211-212, 288-290)

1.7. Przychody NFM z prowadzonej działalności¹² w I półroczu 2020 r. wyniosły 5 429,6 tys. zł i były niższe od uzyskanych w tym samym okresie w 2019 r. o 2 627,8 tys. zł¹³ (tj. o 32,6%). Na taki stan wpływ miał poziom uzyskanych przychodów w II kwartale 2020 r. (15,5 tys. zł), stanowiący jedynie 0,29% udziału w uzyskanych w I półroczu 2020 r. przychodów ogółem¹⁴ oraz 0,6% przychodów osiągniętych przez NFM w II kwartale 2019 r. (tj. 2 565,3 tys. zł).

(akta kontroli: t. II str. 365-383)

1.8. Z uwagi na konieczność zawieszenia działalności artystycznej instytucji kultury z powodu epidemii koronawirusa, NFM dokonało korekty przyjętych w planie finansowym na 2020 r. planowanych wartości mierników. Rzeczona korekta dotyczyła liczby organizowanych i dofinansowanych przedsięwzięć kulturalnych oraz liczby osób uczestniczących w przedsięwzięciach kulturalnych, z przyjętych

¹⁰ Do ww. porozumienia w dniu 9 października 2020 r. zawarto aneks nr 1, w którym Gmina Wrocław umorzyła część należności w kwocie 775,0 tys. zł, a 129,8 tys. zł odroczyła do dnia 31 października 2020 r.

¹¹ Jak wskazała Zastępca Dyrektora ds. organizacyjnych, z uwagi na odwołanie bądź przeniesienie koncertów i festiwali, zmniejszeniu uległa wartość zaplanowanych kosztów, jakie NFM chciało początkowo pokryć z przyznanych dotacji (w tym honorariów, wynagrodzeń bezosobowych czy usług obcych), stąd też większa część dotacji została przeznaczona na pokrycie wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi.

¹² Poza dotacjami i zyskami nadzwyczajnymi.

¹³ W I półroczu 2019 r. NFM uzyskało przychody z prowadzonej działalności w wysokości 8 057,4 tys. zł.

¹⁴ W strukturze tych przychodów największe znaczenie miała wysokość pozyskanych przychodów w II kwartale 2020 r. głównie: [1] ze sprzedaży biletów (-699,3 tys. zł przy 2 111,5 tys. zł za I półrocze 2020 r.), [2] z najmów sal, pomieszczeń, mieszkań i wyposażenia (38,8 tys. zł przy 614,5 tys. zł za I półrocze 2020 r.), [3] ze sprzedaży zajęć edukacyjnych (21,4 tys. zł przy 282,2 tys. zł za I półrocze 2020 r.), [4] współorganizacji wydarzeń (1,5 tys. zł przy 12,1 tys. zł za I półrocze 2020 r.) oraz (e) sprzedaży biletów na koncerty obce (-128,1 tys. zł przy 837,3 tys. zł za I półrocze 2020 r.).

pierwotnie 1 153 i 205 000 na 689 (oraz 61 w ramach NFM on-line) i 105 100 (oraz 474 900 odbiorców NFM on-line).

(akta kontroli: t. X str. 25-30, t. XI str. 23-46, 89-106, 118-119)

1.9. W I półroczu 2020 r. w NFM nie wprowadzono w sposób formalny (tj. zarządzeniem Dyrektora NFM) ogólnych zasad organizacji pracy w formie zdalnej, odnoszących się do pracowników administracyjnych czy artystycznych. Praca ta, z możliwością odwołania na czas pełnionych dyżurów w siedzibie NFM, świadczona była przez pracowników administracyjnych oraz technicznych od 13 marca 2020 r. Pierwsze polecenie pracy zdalnej zostało przekazane pracownikom w formie pisemnej, drugie i kolejne okresy świadczenia pracy w formie zdalnej wskazywane były zbiorczo, w komunikatach przekazywanych drogą e-mailową przez kierownictwo NFM. Dyrektor NFM zarządzeniem nr 10/2020 z dnia 12 marca 2020 r. zobowiązał bezpośrednich przełożonych do aktualizacji harmonogramów pracy podległych pracowników NFM, celem dostosowania ich do potrzeb pracodawcy, a zarządzeniem nr 12/2020 z dnia 30 marca 2020 r. ustalił indywidualne plany pracy pracowników artystycznych NFM¹⁵. Kierownictwo NFM pracowało w trybie pracy zdalnej, jak wskazał Dyrektor NFM, z wyznaczanymi na bieżąco w trybie roboczym dyżurami w siedzibie NFM. Nadzór nad realizacją obowiązków pracowniczych w trybie pracy zdalnej został powierzony kierownikom działów lub koordynatorom zespołów oraz menadżerom zespołów artystycznych NFM.

(akta kontroli: t. I str. 316-386, t. XIV str. 211-214, 221-223, 233-251)

1.10. Stosownie do § 12 ust. 3 Regulaminu organizacyjnego NFM z 2017 r. oraz § 10 pkt 4 Regulaminu organizacyjnego NFM z 2020 r. Dyrektor NFM organizuje system kontroli wewnętrznej i sprawuje osobiście ogólny nadzór nad jego skutecznością. W NFM utworzono stanowisko kontrolera wewnętrznego, bezpośrednio podległe Dyrektorowi NFM, do obowiązków którego należało m.in. przeprowadzanie kontroli planowanych, doraźnych, sprawdzających oraz analiza zgodności funkcjonujących procedur i przepisów wewnętrznych w świetle obowiązujących regulacji prawnych. W latach 2018-2019 w NFM przeprowadzono łącznie osiem kontroli wewnętrznych na podstawie zatwierdzonych przez Dyrektora NFM planów kontroli, w wyniku których w siedmiu przypadkach sformułowano zalecenia pokontrolne. W dwóch przypadkach dokonano weryfikacji sposobu ich wykonania – poprzez wrywkowe sprawdzenie bądź rekontrolę. W pozostałych podjęto działania mające na celu zapobieżenie wystąpieniu stanów nieprawidłowych bądź uchybień na przyszłość lub optymalizację procesów zachodzących w jednostce. W strukturze organizacyjnej NFM wyodrębniono także komórkę organizacyjną – Dział Kontrolingu i Rozliczeń¹⁶/Zespół ds. kontrolingu i rozliczeń¹⁷, do zadań którego należał m.in. audyt wewnętrzny – prowadzenie kontroli wewnętrznej. Jak podał Dyrektor NFM w tym przypadku audyt wewnętrzny rozumiany był jako szereg działań mających na celu kontrolę weryfikującą zaistniałe wydarzenia, monitoring i ocenę dokumentów ze stanem faktycznym i nie był on tożsamy z pojęciem audytu wewnętrznego, zdefiniowanego w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁸ (dalej: *ufp*).

(akta kontroli: t. I str. 41-61, 74-95, t. II str. 249-250, 286-299, t. XIV str. 151-167, 224-232)

1.11. W okresie objętym kontrolą w NFM nie funkcjonował audyt wewnętrzny w rozumieniu *ufp*. Przeprowadzenie audytu wewnętrznego w NFM nie zostało także zlecone przez Organizatora bądź współprowadzących.

¹⁵ Skutkiem tego było zastąpienie zaplanowanych w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 6 czerwca 2020 r. prób zespołowych na próby indywidualne oraz zmiana miejsca świadczenia pracy przez muzyków z planowanych pierwotnie miejsc prób i koncertów ujętych w planach pracy zespołów na miejsce realizacji przez danego muzyka indywidualnej pracy artystycznej.

¹⁶ Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym z 2017 r.

¹⁷ Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym z 2020 r.

¹⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

1.12. Zarządzeniem nr 5/2014 z dnia 1 października 2014 r. Dyrektora NFM wprowadził Instrukcję prowadzenia kontroli zarządczej w NFM. W § 4 ust. 2 tego dokumentu wskazano, że standardy zarządzania ryzykiem obejmowały: [1] określenie celów i zadań NFM oraz [2] monitorowanie i ocenę ich realizacji. Zgodnie z ust. 3 tego paragrafu, w NFM cele i zadania określano co najmniej w perspektywie rocznej, a monitoring i ocenę realizacji tych zadań prowadzono na bieżąco za pomocą kryteriów oszczędności, efektywności i skuteczności. W NFM nie wprowadzono regulacji wewnętrznych związanych z realizacją procesu zarządzania ryzykiem.

(akta kontroli: t. II str. 279-285, t. XIV str. 18-21)

1.13. W okresie objętym kontrolą w NFM przeprowadzono łącznie sześć kontroli/audytów zewnętrznych, w tym:

- w 2018 r. jedną, przez Archiwum Państwowe we Wrocławiu w zakresie postępowania z materiałami archiwalnymi i dokumentacją niearchiwalną powstałą i zgromadzoną w NFM. W jej wyniku stwierdzono nieprawidłowości i sformułowano łącznie 13 zaleceń dotyczących sposobu ich usunięcia, z których 11 zostało co do zasady zrealizowanych, a dwa pozostały w trakcie realizacji¹⁹;

- w 2019 r. pięć, przez następujące podmioty:

[1] Powiatową Stację Sanitarno-Epidemiologiczną we Wrocławiu, w formie oględzin w zakresie narażenia zawodowego wynikającego ze sposobu wykonywania pracy na stanowisku: muzyk orkiestrowy – skrzypce. Nie stwierdzono nieprawidłowości oraz nie sformułowano zaleceń, uwag bądź wniosków;

[2] Izbę Administracji Skarbowej we Wrocławiu, w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 w zakresie projektu „Rozwój działalności artystycznej i edukacyjnej NFM poprzez zakup sprzętu i wyposażenia”. Nie stwierdzono nieprawidłowości oraz nie sformułowano zaleceń, uwag bądź wniosków;

[3] i [4] Izbę Administracji Skarbowej we Wrocławiu, w zakresie gospodarowania środkami publicznymi odpowiednio w 2015 r. i 2016 r, w związku z realizacją projektów polegających na współorganizacji wydarzeń w ramach programu „Europejska Stolica Kultury 2016”. Nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących celowości wydatkowania środków publicznych w świetle *ufp*. Stwierdzono natomiast nieprzestrzeganie postanowień umownych w odniesieniu do każdorazowej akceptacji zmian (przez NFM i/lub przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego – dalej: MKiDN) kosztorysów projektu w zakresie przesunięć pomiędzy głównymi kategoriami kosztów oraz niezachowania formy pisemnej dla wszelkich zmian pod rygorem nieważności. Nie miało to jednak wpływu na finansowy rezultat audytu;

[5] MKiDN, obejmującą problematykę oszczędnego i racjonalnego gospodarowania środkami pochodzącymi z dotacji Ministra w 2018 r. W wyniku dokonanych ustaleń i wydanych ocen, w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 17 lutego 2020 r. sformułowano łącznie 18 zaleceń. Pismem z dnia 20 marca 2020 r. NFM poinformowało o działaniach, jakie podjęło w celu zrealizowania co do zasady wszystkich zaleceń oraz o sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień. W piśmie tym polemizowano jednakże z koniecznością zaprzestania wypłacania ryczałtów za użytkowanie samochodów prywatnych do celów służbowych zastępcem Dyrektora oraz Głównemu Księgowemu NFM oraz eliminacją przypadków zlecenia podmiotom zewnętrznym zadań, które zgodnie z Regulaminem organizacyjnym należą do komórek organizacyjnych NFM.

(akta kontroli: t. II str. 299-257)

¹⁹ Prolongowano termin ich realizacji do 31 grudnia 2020 r.

1.14. W NFM sposób przepływu i wymiany informacji pomiędzy pracownikami nie został uregulowany formalnie. Jak podał Dyrektor NFM podstawowe sposoby przekazywania wiadomości, jakie przyjęło Forum, to spotkania z pracownikami, przesyłanie wiadomości z wykorzystaniem poczty elektronicznej oraz umieszczanie informacji na tablicy ogłoszeń. Dodał także, że z uwagi na charakter prowadzonej przez NFM działalności kluczowa jest sprawna i szybka komunikacja, stąd w NFM stosuje się głównie komunikację bezpośrednią. W związku z przeprowadzoną w Forum w marcu 2020 r. reorganizacją w strukturze jednostki, nowy Regulamin organizacyjny został przekazany pracownikom NFM w formie elektronicznej, a jego treść została udostępniona także, jak wskazał Dyrektor NFM, w wersji papierowej w recepcji NFM oraz na tablicy ogłoszeń. Zgodnie z informacją zamieszczoną na tablicy ogłoszeń NFM, Regulamin organizacyjny Forum był dostępny w Dziale Zarządzania Zasobami Ludzkimi²⁰ (dalej: DZZL). Przeprowadzone badanie na losowo wybranej próbie 11 pracowników zatrudnionych w NFM wykazało, że pracownicy otrzymywali co do zasady²¹ pisemny indywidualny zakres obowiązków, potwierdzając jednocześnie fakt zapoznania się z tym dokumentem. W jednym przypadku zakres został zatwierdzony przez Dyrektora NFM dopiero w trakcie kontroli NIK²².

(akta kontroli: t. II str. 262-264, 358-364, t. III str. 233-297, t. XIII str. 4)

1.15. Zarówno w 2019 r., jak i w 2020 r., Dyrektor NFM złożył, w odniesieniu odpowiednio do 2018 r. i 2019 r., oświadczenie o stanie kontroli zarządczej wskazując w nim, że w NFM w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Oświadczenie zostało złożone na podstawie oceny Dyrektora NFM i informacji dostępnych w czasie sporządzania oświadczenia pochodzących z monitoringu realizacji celów i zadań.

(akta kontroli: t. II str. 275-278)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Dyrektor NFM podejmował podczas delegacji służbowych dodatkowe czynności o charakterze artystycznym bez zgody pracodawcy – Gminy Wrocław, za które otrzymywał wynagrodzenie od organizatora koncertu. Miało to miejsce w odniesieniu do 11 spośród 18 koncertów gościnnych dyrygowanych przez Dyrektora. W ocenie NIK stanowiło to naruszenie art. 31a ust. 4 *uoipdk*, zgodnie z którym podjęcie przez pracownika artystycznego dodatkowego zatrudnienia lub zajęć na rzecz innego podmiotu wymaga uzyskania zgody pracodawcy, o ile dodatkowe zatrudnienie lub zajęcia mogłyby kolidować z wykonywaniem przez pracownika obowiązków wynikających ze stosunku pracy.

Dyrektor NFM wyjaśnił, że w trakcie delegacji służbowych wykonywał obowiązki Dyrektora, do których należało m.in. nadzór nad pracownikami, dbanie o poziom artystyczny zespół i ich promocję. W odniesieniu do braku uzyskania zgód pracodawcy dodał, że „Występuję o zgody w sytuacji, gdy moje honorarium jest pokrywane ze środków NFM, w pozostałych przypadkach nie”. Podkreślił także, że jest zarówno Dyrektorem, jak i artystą a jego „[...] działalność osobista jest ważnym elementem promocji i rozwoju artystycznego zespołów NFM [...]”. Według niego delegacje te były w dużej mierze „bezkosztowe”.

NIK nie podziela powyższych argumentów. Podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub zajęć przez pracownika powinno być poprzedzone skierowanym do pracodawcy odpowiednim wnioskiem i uzyskaniem stosownej zgody. To pracodawca a nie pracownik ocenia czy dodatkowe zatrudnienie lub zajęcia na rzecz innego podmiotu

²⁰ Zweryfikowano w dniu 25 listopada 2020 r.

²¹ Poza jednym przypadkiem pracownika artystycznego zatrudnionego w 2019 r., którego zakres obowiązków został uregulowany m.in. w Regulaminie pracy.

²² Pracownik (artysta Chóru) został zatrudniony w 2018 r.

mogłyby kolidować z wykonywaniem przez pracownika obowiązków wynikających ze stosunku pracy. Dyrektor NFM w trakcie delegacji służbowych, podczas których wykonywał obowiązki kierownicze, powinien każdorazowo uzyskać zgodę pracodawcy tak, jak ma to miejsce w przypadku koncertów wykonywanych na podstawie umów zawartych z NFM. Ponadto NIK wskazuje, że tylko jedna z delegacji, w których przebywał Dyrektor NFM podejmując dodatkowe czynności artystyczne, była tzw. delegacją „bezkosztową”.

(akta kontroli: t. VI str. 389-417, VII 386-524, t. XIII str. 1-6, 137-386, 466, t. XIV str. 252-257)

2. Funkcjonujący w NFM system kontroli zarządczej nie zapewnił osiągnięcia celów i realizacji zadań w sposób zgodny z prawem i terminowy, stosownie do postanowień art. 68 ust. 1 *ufp*, o czym świadczą stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości.

W NFM wprowadzono wprawdzie formy nadzoru, w postaci m.in. kontroli wewnętrznej oraz działalności działu/zespołu ds. kontrolingu, to jednak nie zapobiegło wystąpieniu w NFM stanów nieprawidłowych, szczególnie w obszarach istotnych z punktu widzenia funkcjonowania jednostki związanych m.in. z zamówieniami publicznymi czy z wydatkowaniem środków publicznych. W NFM nie wprowadzono regulacji dotyczących procesu zarządzania ryzykiem, w tym wskazujących na sposób identyfikacji ryzyka w odniesieniu do zadań i celów, jego analizę, określenie akceptowalnego poziomu jego wystąpienia czy zdefiniowania reakcji na to ryzyko. W ten sposób nie wypełniono postanowień standardu B „Cele i zarządzanie ryzykiem”, określonego w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²³ (dalej: Standardy kontroli zarządczej).

W ocenie NIK w NFM nie realizowano w pełni obowiązków wynikających z zarządzenia nr 5/2014 Dyrektora NFM z dnia 1 października 2014 r. wprowadzającego *Instrukcję prowadzenia kontroli zarządczej w NFM*, w odniesieniu do wymogu określania celów i zadań co najmniej w perspektywie rocznej oraz bieżącego monitoringu i ocen realizacji tych zadań z uwzględnieniem kryteriów oszczędności, efektywności i skuteczności. Wskazane w wyjaśnieniu przez Dyrektora plany merytoryczne i finansowe, a także wymagana przez Organizatora i współprowadzących NFM sprawozdawczość w tym zakresie, nie odnosiły się do całości procesów zachodzących w Forum²⁴. Również nie wskazano w tych planach komórek organizacyjnych lub osób odpowiedzialnych bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasobów przeznaczonych do ich realizacji, stosownie do wymogu określonego w § 4 ust. 3 ww. zarządzenia.

Dyrektor NFM wyjaśnił m.in., że skuteczność kontroli zarządczej i jej poszczególnych elementów monitorowana jest przez niego w ramach corocznej oceny działania mechanizmów kontroli zarządczej. Dodał, że w jego ocenie, funkcjonowanie w NFM kontroli zarządczej, zgodnej z art. 69 ust. 1 *ufp*, zostało wykonane poprzez m.in.: zapewnienie kierownictwu NFM oraz pracownikom dostępu do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków, wprowadzenie i aktualizację struktury organizacyjnej, zapewnienie dostępu do szkoleń i kursów, określenie i wprowadzenie misji NFM, dokumentowania systemu kontroli zarządczej, zapewnienie ciągłości działalności NFM, ochronę zasobów jednostki oraz systemów informatycznych, prowadzenie kontroli wewnętrznej czy przestrzeganie wartości etycznych.

Najwyższa Izba Kontroli nie uwzględniła argumentacji Dyrektora z uwagi na fakt, że podejmowane przez NFM działania w ramach kontroli zarządczej nie były wystarczające ani w pełni skuteczne i nie zapewniły realizacji celów i zadań

²³ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

²⁴ Np. nie definiowano żadnych celów i zadań dla komórek administracyjnych czy wspierających działalność artystyczną.

szczególnie w sposób zgodny z prawem i terminowy. Zapewnienie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 3 *ufp*, to zadanie ciągle kierownika jednostki sektora finansów publicznych, którym jest Dyrektor NFM.

(akta kontroli: t. II str. 275-285, t. XIV str. 19-20, 343-345)

OCENA CZĄSTKOWA

W trakcie podróży służbowych Dyrektor NFM, w 11 przypadkach bez zgody pracodawcy – Gminy Wrocław podejmował dodatkowe zadania o charakterze artystycznym, co było niezgodne z art. 31a ust. 4 *uopidk*. W NFM proces zarządzania ryzykiem nie został sformalizowany i nie był dokumentowany, mimo wytycznych zawartych w *Standardach kontroli zarządczej*. W Forum podejmowano działania o charakterze prewencyjnym i kontrolnym, to jednak nie zapobiegło nieprawidłowościom, których liczba i charakter wskazują, że funkcjonująca w NFM kontrola zarządcza nie służyła w pełni osiągnięciu celów, o których mowa w art. 68 ust. 2 pkt 1, 2 i 7 *ufp*, tj. zapewnieniu: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, a także zarządzania ryzykiem. Forum dostosowało swoją działalność do warunków podyktowanych pandemią wywołaną przez wirusa SARS-CoV-2.

OBSZAR

2. Działania w obszarze polityki zatrudnienia samorządowej instytucji kultury

Opis stanu faktycznego

2.1. Forum nie wprowadziło pisemnych regulacji dotyczących naboru pracowników. Kwalifikacje i uprawnienia na poszczególne stanowiska pozaartystyczne ustalane były w zależności od rodzaju stanowiska, na które prowadzona była rekrutacja, z uwzględnieniem zadań planowanych do powierzenia. Nie sporządzano przy tym protokołów z przeprowadzonej rekrutacji. Natomiast kwalifikacje pracowników zatrudnianych na stanowiskach artystycznych weryfikowane były podczas przesłuchań prowadzonych w ramach ogłaszanych naborów do poszczególnych zespołów artystycznych. Protokoły z przeprowadzonej rekrutacji sporządzane były przez komisje powoływane do przesłuchań prowadzonych w ramach naborów na artystyczne stanowiska pracy.

(akta kontroli: t. II str. 1-13, 256-257, t. XIV str. 31-34)

2.2. W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) w NFM przeprowadzone zostały 82 nabory na wolne stanowiska pracy, w tym: 41 w 2018 r., 37 w 2019 r. oraz cztery w 2020 r. (I półrocze). Badanie dokumentacji 11 losowo wybranych nowozatrudnionych osób²⁵ wykazało, że: [1] we wszystkich ogłoszeniach o naborach na stanowiska pozaartystyczne zawierano informacje o wymaganym doświadczeniu i wykształceniu, natomiast w przypadku stanowisk artystycznych, ogłoszenia zawierały informacje o sposobie prowadzonego naboru (wieloetapowe przesłuchania); [2] we wszystkich przypadkach zatrudnienie następowało po uprzednim przeprowadzeniu naboru zainicjowanym ogłoszeniem; [3] siedem nowozatrudnionych osób na stanowiska pozaartystyczne, spełniało konieczne wymagania, zawarte w ogłoszeniach o naborach, a w przypadku rekrutacji na stanowiska artystyczne zatrudnienie dwóch pracowników nastąpiło po uzyskaniu pozytywnego wyniku; [4] decyzję o zatrudnieniu danego kandydata we wszystkich naborach podejmował Dyrektor NFM.

W badanym okresie nieobsadzone pozostawały ogółem 32 stanowiska, z tego według stanu na koniec: 2018 r. – 19 stanowisk (pięć artystycznych, 14 administracyjnych); 2019 r. – osiem stanowisk (trzy artystyczne, pięć administracyjnych); na dzień 30 czerwca 2020 r. – pięć stanowisk (dwa artystyczne i trzy administracyjne).

(akta kontroli: t. II str. 253-256, t. III str. 229-301, t. XIV str. 30-34)

²⁵ Tj. po cztery w 2018 r. i w 2019 r. oraz trzy w 2020 r. (I półrocze), na dziewięciu stanowiskach pozaartystycznych oraz dwóch stanowiskach artystycznych.

2.3. W NFM w latach 2018-2020 (I półrocze) nastąpiły zmiany na stanowiskach pracy. Przeniesione zostały ogółem 32 osoby: osiem przeniesiono z powodu awansu, 19 w wyniku reorganizacji NFM, trzy z powodu prowadzonego naboru, jedną z powodu wakatu oraz jedną na własną prośbę.

Regulacje wewnętrzne w zakresie obsługi oraz ewidencji skarg i wniosków pracowników były ujęte w Regulaminie Pracy Pracowników NFM. Dyrektor NFM poinformował, że w latach 2018-2020 (I półrocze) nie zostały złożone skargi oraz wnioski pracownicze. System karania i nagradzania pracowników NFM określony został w Regulaminie Pracy Pracowników NFM, natomiast w odniesieniu do nagród w zarządzeniu Dyrektora NFM z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia *Regulaminu Wynagradzania Pracowników NFM*²⁶. Nagrody i wyróżnienia mogły zostać przyznane pracownikom, którzy przez wzorowe wypełnianie swoich obowiązków, przejawianie inicjatyw w pracy i podnoszenie jej wydajności oraz jakości przyczyniali się szczególnie do wykonywania zadań Forum. Natomiast w zakresie odpowiedzialności porządkowej pracowników karę upomnienia, karę nagany czy karę pieniężną, Dyrektor mógł stosować wobec pracowników, którzy nie przestrzegali regulaminu pracy, ustalonej organizacji i porządku w procesie pracy, przepisów BHP oraz przepisów przeciwpożarowych, a także przyjętego sposobu potwierdzania przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy. W kontrolowanym okresie żaden z pracowników nie został ukarany²⁷. Współpraca Dyrektora z funkcjonującymi w NFM organizacjami związkowymi, w zakresie przekazywania na jej wniosek informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej, w szczególności informacji dotyczących warunków pracy i zasad wynagradzania, prowadzona była z dochowaniem terminów, wynikających z art. 28 ust. 2 ustawy dnia 23 maja 1991 r. o *związkach zawodowych*²⁸.

(akta kontroli: t. II str. 273-274, t. III str. 302-308, 315, t. V str. 1-146)

2.4. NFM nie opracowało wewnętrznych regulacji dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych. W latach 2018-2020 (I półrocze) z pracownikami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę w NFM zawierano umowy o dzieło i umowy zlecenia. W treści podpisywanych umów cywilnoprawnych wskazywano, że działania objęte tymi umowami pozostawały poza zakresem obowiązków pracowniczych tych osób oraz poza godzinami ich pracy w NFM. Analiza treści 11 zbadanych umów wykazała, że czynności wykonywane w ramach umów cywilnoprawnych nie pokrywały się z zakresami obowiązków pracowników. Dyrektor NFM wskazał, że postanowienia Regulaminu organizacyjnego nie ograniczały formy zatrudnienia pracowników, a w kompetencji Dyrektora leżał właściwy dobór najbardziej optymalnej formy zatrudnienia kadr i osób współpracujących, mając na względzie racjonalne wykorzystanie środków finansowych pozostających w dyspozycji instytucji. Dodał, że umowa cywilnoprawna w porównaniu do umowy o pracę pozwala na większą elastyczność współpracy, co pozostawało nie bez znaczenia dla osób uczących się lub pracujących, a przy dużej liczbie projektów w NFM było kluczowe dla zapewnienia ciągłej obsługi i wsparcia.

NFM, poza umowami o pracę oraz umowami cywilnoprawnymi podpisywanymi ze swoimi pracownikami, zawierało umowy zlecenia i o dzieło: [1] w 2018 r. podpisano 4 215 umów, w tym: 3 912 o wartości 10 812,2 tys. zł, 17 o wartości 201,0 tys. USD, dwie o wartości 150,0 tys. GBP, 281 o wartości 1 353,0 tys. EUR, dwie o wartości 16,7 tys. CAD i jedną o wartości 9,0 tys. AUD; [2] w 2019 r. podpisano 3 528 umów, w tym: 3 241 o wartości 10 098,0 tys. zł, 18 o wartości 151,6 tys. USD, trzy o wartości 54,0 tys. GBP, 265 o wartości 993,5 tys. EUR i jedną o wartości 2,0 tys.

²⁶ Nr 61/2016.

²⁷ Jak podał Dyrektor NFM, z uwagi na art. 113 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.), tj. zatarcie kary, NFM nie posiadało dokumentacji dotyczącej karania pracowników za cały okres objęty kontrolą.

²⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 263, ze zm.

CAD; [3] w I półroczu 2020 r. podpisano 918 umów, w tym: 881 o wartości 4 183,1 tys. zł, cztery o wartości 64,4 tys. USD i 93 o wartości 447,4 tys. EUR. Przedmiotem umów było m.in.: dyrygowanie, artystyczne wykonania, obsługa widowni, obsługa techniczna sceny, przeniesienie praw autorskich, ochrona przeciwpożarowa koncertów, obsługa oświetlenia podczas wydarzeń, obsługa nagłośnienia podczas wydarzeń i usługi IT. Badaniu poddano 81 umów o łącznej wartości 2 622 tys. zł dotyczących: usług w zakresie IT, obsługi widowni podczas wydarzeń, obsługi technicznej sceny w trakcie wydarzeń, realizacji nagłośnienia podczas wydarzeń oraz realizacji oświetlenia w trakcie wydarzeń. Powyższe umowy zawarto z pominięciem zasad określonych w regulaminach wewnętrznych NFM dotyczących udzielenia zamówień publicznych oraz *upzp*.

(akta kontroli: t. XIV str. 1-38, t. XV str. 1-250, t. XVI str. 1-453, t. XVII str. 1-320, t. XVIII str. 1-408)

2.5. W NFM proces kierowania pracownikami do udziału w szkoleniach nie był formalnie uregulowany. Komórką organizacyjną zajmującą się rozpoznawaniem potrzeb szkoleniowych oraz innych form doskonalenia i dokształcania pracowników był DZZL. Dyrektor NFM wskazał m.in. „wszyscy pracownicy posiadają jednakowy dostęp do szkoleń i możliwości podwyższania kwalifikacji i kompetencji zawodowych” a szkolenia realizowane były również w odpowiedzi na zgłoszone potrzeby w tym zakresie przez samych pracowników (po weryfikacji przez przełożonego i akceptacji Dyrektora NFM bądź Zastępcy Dyrektora NFM). Potrzeby te nie miały charakteru sformalizowanego. W badanym okresie przeprowadzonych zostało 103²⁹ kursy, szkolenia i konferencje, w których wzięły udział 152 osoby.

(akta kontroli: t. I str. 306-307, t. III str. 309-314, t. XIV str. 34-35, 204-209)

2.6. W okresie objętym kontrolą w NFM funkcjonowały następujące zespoły artystyczne: NFM Filharmonia Wrocławska, Orkiestra Kameralna Leopoldinum, Chór NFM, Chór Chłopięcy NFM, Wrocławska Orkiestra Barokowa, Wrocław Baroque Ensemble, West Side Sinfonietta, Lutosławski Quartet, LutosAir Quintet, NFM Ensemble, Polish Cello Quartet oraz NFM Trio smyczkowe Leopoldinum. W ramach umowy o pracę NFM zatrudniało pracowników artystycznych do trzech pierwszych zespołów, w pozostałych przypadkach skład zespołu uzależniony był głównie od rodzaju wykonywanej muzyki/kompozycji i charakteru ich działania, tj. tworzyli je zarówno etatowi pracownicy NFM, jak i muzycy współpracujący z NFM na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych. W przypadku podejmowania przez pracowników artystycznych NFM (etatowych) dodatkowych zadań o charakterze artystycznym na rzecz NFM, dodatkowe wynagrodzenie wypłacane było w oparciu o postanowienia „Regulaminu wynagradzania Pracowników NFM”. Zgodnie z § 12 tego Regulaminu wysokość tego wynagrodzenia ustalana była zarządzeniem Dyrektora NFM. Zarządzeniami z dnia 2 stycznia 2017 r.³⁰ Dyrektor ustalił wysokość dodatkowego wynagrodzenia pracowników artystycznych NFM – członków zespołów NFM za udział w koncertach zespołów innych niż wskazany w zawartej umowie o pracę (NFM Filharmonia Wrocławska, Orkiestra Kameralna Leopoldinum, Chór NFM) oraz odrębnie dla członków zespołów: LutosAir Quintet, Polish Cello Quartet, NFM Ensemble, Lutosławski Quartet, NFM Trio Smyczkowe Leopoldinum oraz Wrocławskiej Orkiestry Barokowej. W ww. zarządzeniach dopuszczono jednocześnie, że w sytuacjach szczególnych wysokość tego wynagrodzenia może być inna, przy czym katalog tych sytuacji w ww. zarządzeniach nie był tożsamy i nie został precyzyjnie zdefiniowany. Przeprowadzone badanie 15 list płac, stanowiących podstawę wypłaty dodatkowego wynagrodzenia muzykom zatrudnionym w NFM wykazało, że w przypadku 82 wynagrodzeń (z 96 zbadanych), zostało ono ustalone na podstawie odrębnego zarządzenia Dyrektora NFM z indywidualną stawką dla muzyków biorących udział

²⁹ W 2018 r. – 48, w których wzięło udział 50 osób, w 2019 r. – 47, w których wzięło udział 93 osoby, w 2020 r. (I półrocze) – osiem, w których wzięło udział dziewięć osób.

³⁰ Nr 2-8/D/2017.

w określonych przedsięwzięciach. Muzykom wynagrodzenie dodatkowe przysługiwało także za koncerty ponadnormowe po wykonaniu przez pracownika obowiązującej normy koncertów, a od 1 listopada 2018 r. Artystom Chóru NFM i od 1 listopada 2019 r. muzykom Orkiestry Kameralnej Leopoldinum również za korzystanie z praw do rejestracji artystycznych wykonań³¹. Wysokość stawki i zasady wypłacania wynagrodzenia ponadnormowego określana była każdorazowo na dany sezon artystyczny właściwym zarządzeniem Dyrektora NFM. W przypadku podejmowania przez pracowników artystycznych dodatkowych zadań artystycznych na rzecz innych podmiotów niż NFM, Dyrektor bądź upoważniony Zastępca Dyrektora NFM udzielał co do zasady³² zgód na podstawie wniosków składanych przez pracowników. Na podstawie losowo wybranej próby 10 wniosków stwierdzono, że pracownicy wnioskowali jednocześnie o udzielenie urlopu bezpłatnego.

Dodatkowe zadania o charakterze artystycznym podejmowane przez Zastępcę Dyrektora ds. Koordynacji Planów Programowych/ds. programowych³³, wykonywane były na podstawie umów zawieranych przez NFM z tym Zastępcą jako prowadzącym własną działalność gospodarczą. Stosownie do zapisów umowy o zakazie konkurencji w czasie trwania stosunku pracy, zawartej w dniu 14 kwietnia 2017 r. między NFM a Zastępcą Dyrektora ds. Koordynacji Planów Programowych/ds. programowych, posiadał on zgodę pracodawcy (Dyrektora NFM) na prowadzenie przedsiębiorstwa o przedmiocie działalności tożsamym bądź zbliżonym w stosunku do działalności statutowej prowadzonej przez NFM.

(akta kontroli: t. XIV str. 1-17, t. V str. 147-242, t. XII str. 91-282, t. XII str. 283-391, t. XIV str. 39-128, t. XIV str. 324)

2.7. W latach 2018-2020 (I półrocze) Dyrektor zawarł z NFM łącznie 27 umów na dyrygowanie wskazanymi koncertami, bądź na kierownictwo artystyczne określonych nagrań audio, o łącznej wartości 218,0 tys. zł, w tym w 2018 r. – 96,0 tys. zł, w 2019 r. – 98,0 tys. zł i w 2020 r. (I półrocze) – 24,0 tys. zł. W tym samym okresie uzyskał wynagrodzenie z tytułu powołania na stanowisko Dyrektora NFM w łącznej kwocie 720,0 tys. zł brutto. W każdej z ww. umów stawka za koncert wyniosła 8,0 tys. zł brutto, z wyjątkiem dwóch umów na dyrygowanie sześcioma koncertami edukacyjnymi, w których określono ją na 3,0 tys. zł brutto za każdy koncert³⁴. Wysokość honorarium ustalano dla Dyrektora każdorazowo była akceptowana przez Gminę Wrocław i wynikała, jak pisał Dyrektor NFM, z ustaleń z Prezydentem Wrocławia, poprzedzających przedłużenie kadencji Dyrektora NFM w 2017 r. na pięć kolejnych sezonów artystycznych. W ramach działalności artystycznej NFM, Dyrektor programował działalność i przygotowywał jeden z zespołów NFM pn. Wrocław Baroque Ensemble, dyrygując jednocześnie co do zasady wszystkimi jego koncertami ujętymi w planach artystycznych na lata 2018-2020 (I półrocze)³⁵, dodatkowo także koncertami³⁶ orkiestrowymi zespołów NFM Filharmonii Wrocławskiej (sześć razy), Orkiestry Kameralnej Leopoldinum (dwa razy) oraz Wrocławskiej Orkiestry Barokowej (10 razy), a także koncertami projektowymi, wynikającymi m.in. ze współpracy z innymi instytucjami kultury (pięć razy)³⁷. Jak pisał Dyrektor NFM, zespół Wrocław Baroque Ensemble jest jego autorskim pomysłem, specjalizującym się w promocji dawnej muzyki polskiej i odnoszącym na tym polu niekwestionowane sukcesy. Wyrazem tego są np.

³¹ W przypadku Artystów Chóru NFM za zarejestrowanie przez pracodawcę materiałów z 11-tego i kolejnych projektów artystycznych realizowanych w danym sezonie artystycznym.

³² Poza jednym przypadkiem, gdy zgoda została cofnięta przez Dyrektora NFM w okresie epidemii koronawirusa.

³³ Po zmianie struktury organizacyjnej NFM z marca 2020 r.

³⁴ Dotyczy umów o dzieło: nr NFM/0395/530/2019 oraz NFM/0396/530/2019 z dnia 8 stycznia 2019 r.

³⁵ 15 koncertów, zgodnie z przedłożonymi planami artystycznymi tego zespołu.

³⁶ Ustalono na podstawie programów artystycznych zespołów NFM.

³⁷ Dotyczy koncertów, na które Dyrektor NFM otrzymał zgodę Organizatora.

regularne zaproszenia przez zewnętrznych organizatorów, również i dla Wrocławskiej Orkiestry Barokowej, w których swój udział brały także Chóry NFM. Dodał także, że dyrygowanie zespołami NFM pozwalało m.in. na weryfikację pracy szefów tych zespołów (kierowników artystycznych), w tym w kontekście ewentualnego przedłużenia ich kontraktów.

Z Zastępcą Dyrektora ds. Koordynacji Planów Programowych/ds. programowych, jako osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, NFM zawarło 33 umowy dotyczące okresu objętego kontrolą na łączną kwotę 250,3 tys. zł, w tym trzy na sprawowanie obowiązków kierownika artystycznego Wrocławskiej Orkiestry Barokowej w sezonach artystycznych 2017/2018, 2018/2019 i 2019/2020 – każda w wysokości 48,0 tys. zł brutto (łącznie na kwotę 144,0 tys. zł). W tym okresie z tytułu powołania na stanowisko Zastępcy Dyrektora, otrzymał on wynagrodzenie w łącznej kwocie 336,1 tys. zł brutto. Spośród 57 wydarzeń artystycznych, w których w latach 2018-2020 (I półrocze) uczestniczyła Wrocławska Orkiestra Barokowa, 16 zostało zrealizowanych przez ww. Zastępcę Dyrektora NFM w ramach umów na kierownictwo artystyczne (w tym 10 jako dyrygent, a sześć jako muzyk – wiolonczelista), 32 na podstawie odrębnych umów zawartych na pełnienie roli dyrygenta/prowadzącego koncert (12 przypadków) bądź muzyka – wiolonczelisty (20 przypadków), w dziewięciu przedsięwzięciach ww. Zastępca Dyrektora NFM nie brał udziału. Łączną wartość umów dotyczących wydarzeń innych, niż te, które wynikały z kontraktów na kierownictwo artystyczne, wyniosła 106,3 tys. zł brutto. Średnia kwota wynagrodzenia ustalonego w tych umowach na pełnienie roli dyrygenta wyniosła ok. 4,0 tys. zł brutto, a muzyka – wiolonczelisty ok. 1,7-2,0 tys. zł brutto.

W okresie objętym kontrolą w NFM nie zatrudniano etatowego pracownika na stanowisku dyrygenta. Jak wskazał Dyrektor NFM: „zatrudnienie na podstawie umów cywilnoprawnych dyrygentów i szefów artystycznych w znacznie większym stopniu pozwala na zrealizowanie zamierzonych przez NFM celów rozwoju artystycznego zespołów i podnoszenia ogólnego poziomu merytorycznego instytucji”. Dyrektor NFM dodał, że NFM poszukiwało na takie stanowiska artystów o możliwie dużej, międzynarodowej reputacji, zapewniając swoim zespołom kontakt z możliwie szeroką paletą osobistości muzycznych wywierających inspirujący wpływ na muzyków pracujących w NFM. Honoraria dyrygentów opiewały na różne kwoty i kształtowały się w różnych przedziałach, w zależności od zespołów, poczynszy od ok. 0,25-1,0 tys. euro do ok. 14,0 tys. euro za przedsięwzięcie muzyczne.

(akta kontroli: t. XII str. 91-282, t. XIII str. 1-3, 10-72, 386-578, t. VII str. 386-526, t. XIV str. 16, 27-28, 316-324)

2.8. W NFM nie wprowadzono regulacji wewnętrznych dotyczących ograniczenia ilościowego zakresu podejmowanych czynności o charakterze artystycznym przez pracowników i kierownictwo. Jak wskazał Dyrektor NFM dla muzyków etatowych przyjęto zasadę, że priorytetem było wykonanie zobowiązań wynikających z umowy o pracę odnośnie liczby zajęć świadczonych na rzecz zespołów. Dodał, że w przypadku zespołów kameralnych, liczba dodatkowych działań artystycznych była w pewnym stopniu limitowana relatywnie niewielką liczbą planowanych w trakcie sezonu koncertów dla potrzeb repertuarowych. Dobór pracowników do określonych wydarzeń artystycznych uzależniony był od umiejętności posiadanych przez pracowników adekwatnie do oczekiwań przy realizacji zadań artystycznych, a decyzję w tym przedmiocie podejmował pracodawca.

(akta kontroli: t. VII str. 386-524, t. XIV str. 15-16)

2.9. Stosownie do § 18 „Regulaminu wynagradzania Pracowników NFM” rozliczanie podróży służbowej na terenie kraju oraz poza jego granicami dokonywało się odpowiednio w wysokości i na zasadach określonych w obowiązujących przepisach dotyczących rozliczania podróży służbowych pracownikom zatrudnionym w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej. Jak wskazał Dyrektor

NFM, w Forum przyjęto, że zasady udziału zespołów NFM w koncertach gościnnych określone były w zbiorowych umowach zawieranych pomiędzy organizatorem koncertu a NFM. Dodał, że wynagrodzenie muzyków etatowych za udział w takich przedsięwzięciach muzycznych ustalane było zgodnie z przyjętymi w Forum zasadami rozliczania, tj. w oparciu o system wynagrodzenia ponadnormowego (w przypadku dodatkowych aktywności we własnym zespole), bądź na podstawie zarządzeń Dyrektora NFM (w przypadku dodatkowych aktywności w innych zespołach niż wskazany w umowie o pracę). Badaniem objęto delegacje służbowe ośmiu pracowników etatowych oraz jednego zespołu kameralnego (West Side Sinfonietta). Stwierdzono, że wynagrodzenie muzyków bądź artystów Chóru NFM zostało ustalone w oparciu o wyżej wskazane przez Dyrektora zasady. W sześciu przypadkach pracownicy przedłożyli delegacje do rozliczenia z naruszeniem 14-dniowego terminu, wskazanego w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. *w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej*³⁸. Dyrektor NFM wskazał, że rozliczenia delegacji były sporządzane w dacie przedłożenia delegacji i rachunków przez pracowników, a opóźnienia wynikały z oczekiwania na dodatkowe dokumenty, wyjaśnienia bądź informacje. Dodał, że pracowników pouczano o obowiązku wynikającym z ww. przepisu prawa³⁹.

(akta kontroli: t. V str. 147-242, t. VII str. 1-6, t. XIV str. 16-17, 340-341, 347)

2.10. Zgodnie z „Regulaminem wynagradzania Pracowników NFM”, pracownikom przysługiwało wynagrodzenie zasadnicze i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy, które ustalał Dyrektor NFM. W latach 2018-2020 (I półrocze) członkom kierownictwa NFM, tj. Dyrektorowi, zastępcom Dyrektora NFM oraz Głównemu Księgowemu, stosownie do art. 10 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy *o wynagradzaniu* przyznane zostały nagrody roczne w łącznej kwocie 213,0 tys. zł (w 2018 r. 60,0 tys. zł, w 2019 r. 88,0 tys. zł i w 2020 r. 65,0 tys. zł). W związku z rozwiązaniem stosunku pracy z dwoma zastępcami Dyrektora NFM w 2020 r. (I półrocze) wypłacono im odprawę w wysokości trzykrotności wynagrodzenia miesięcznego, zgodnie z art. 12 ustawy *o wynagradzaniu*. Trzem zastępcom Dyrektora NFM oraz Głównemu Księgowemu w okresie objętym kontrolą NFM wypłaciło ryczałt za korzystanie z samochodów prywatnych do celów służbowych w łącznej kwocie 42,6 tys. zł, na podstawie zawartych z ww. osobami imiennych umów używania osobowego samochodu prywatnego do celów służbowych. Dyrektor korzystał natomiast z samochodów służbowych do celów prywatnych, przy czym wartość pieniężna nieodpłatnego świadczenia, stanowiąca przychód ze stosunku pracy, była comiesięcznie ustalana w oparciu o art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych*⁴⁰ (dalej: *ustawa o podatku dochodowym*) w kwocie 400 zł i włączana, jako element wynagrodzenia, do podstawy jego opodatkowania uzyskiwanego z tytułu pracy świadczonej na rzecz NFM.

(akta kontroli: t. V str. 147-211, t. XII str. 10-123)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2018-2020 (I półrocze) kadrze zarządzającej NFM przyznane zostały świadczenia dodatkowe z naruszeniem art. 5 ust. 2 i art. 11 ust. 1 ustawy *o wynagradzaniu*, w związku z § 2 ust. 1 rozporządzenia *w sprawie świadczeń dodatkowych*. Trzem zastępcom Dyrektora NFM oraz Głównemu Księgowemu

³⁸ Dz. U. poz. 167.

³⁹ Przedłożono e-mail z dnia 20 marca 2020 r., skierowany do pracowników NFM po kontroli MKiDN, w której także zwrócono uwagę na konieczność przestrzegania terminu 14-dniowego.

⁴⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1426, ze zm.

wypłacono ryczałt z tytułu używania samochodu prywatnego do celów służbowych w łącznej kwocie 42,6 tys. zł⁴¹. Ponadto Dyrektor NFM korzystał z samochodów służbowych do celów prywatnych, co miało charakter świadczenia nieodpłatnego i stanowiło przychód ze stosunku pracy. Wartość tego świadczenia - wyceniona stosownie do art. 12 ust. 2a ustawy o *podatku dochodowym* na 400 zł miesięcznie - nie stanowiła elementu czy też ekwiwalentu wynagrodzenia zasadniczego, ponieważ nie przysługiwała Dyrektorowi NFM za wykonaną pracę, odpowiednio do jej rodzaju, ilości i jakości. Kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej posiadającej osobowość prawną, jego zastępcy oraz główny księgowy są uprawnieni do korzystania ze świadczeń dodatkowych, jednakże wyłącznie w zakresie katalogu tych świadczeń określonego w rozporządzeniu w *sprawie świadczeń dodatkowych* bądź na podstawie przepisów szczególnych lub regulacji wewnętrznych. Katalog świadczeń dodatkowych określony w ww. rozporządzeniu jest zamknięty i wśród nich nie przewidziano możliwości wypłaty ryczałtu samochodowego bądź przyznania świadczenia nieodpłatnego w postaci korzystania z samochodu służbowego do celów prywatnych. Takiego uprawnienia nie przewiduje także *uoipdk* ani „Regulamin wynagradzania Pracowników NFM”, który dodatkowo wyłącza jego stosowanie do osób zarządzających NFM.

Dyrektor NFM wyjaśnił, że ryczałt samochodowy za używanie samochodu prywatnego do celów służbowych był wypłacany na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych z ww. pracownikami o używanie pojazdów do celów służbowych, na warunkach określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w *sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy*⁴². Według Dyrektora ryczałt nie był świadczeniem dodatkowym w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o *wynagradzaniu*, stanowił natomiast zwrot kosztów używania przez pracownika w celach służbowych samochodu niebędącego własnością pracodawcy. Dodał, że w rozporządzeniu w *sprawie świadczeń dodatkowych* „w sposób jednoznaczny i zamknięty określono jakie mogą być dodatkowe świadczenia z tytułu zatrudnienia. W wymienionym katalogu nie przewidziano ryczałtu na używanie samochodu prywatnego do celów służbowych, w związku z czym ryczałt taki nie powinien być traktowany jako dodatkowy element/świadczenie wynagrodzenia objęty ww. ustawą”, gdyż stanowi rekompensatę poniesionych przez pracownika kosztów używania do celów służbowych samochodu niebędącego własnością pracodawcy. Ponadto wskazał, że prawidłowa i skuteczna realizacja zadań w ramach nienormowanego czasu pracy Dyrektora NFM wymaga, by samochód służbowy pozostawał w jego ciągłej dyspozycji i nie jest możliwe całkowite wyeliminowanie wykorzystywania samochodu służbowego do celów prywatnych.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych argumentów, ponieważ katalog świadczeń dodatkowych został wyraźnie sprecyzowany w rozporządzeniu w *sprawie świadczeń dodatkowych* i wyłącznie świadczenia w nim określone mogły być wypłacane zastępcom Dyrektora NFM oraz Głównemu Księgowemu (w postaci ryczałtu samochodowego) czy przyznane Dyrektorowi (z tytułu użytkowania samochodu służbowego), tym bardziej wobec braku przepisów prawa powszechnego oraz regulacji wewnętrznych NFM.

(akta kontroli: t. V str. 147-211, t. VI str. 299, 359-368, t. XII str. 10-123, t. XIV str. 267, 283-286, 333-337)

2. Na dwóch stanowiskach pracy spośród 11 badanych zatrudniono osoby, które nie spełniały niezbędnych wymagań, określonych w ogłoszeniu o naborze. Na stanowisku specjalisty ds. zamówień publicznych, na które rekrutację

⁴¹ W tym w 2018 r. 17,9 tys. zł, w 2019 r. 18,4 tys. zł, a w 2020 r. (I półrocze) 6,3 tys. zł.

⁴² Dz. U. Nr 27 poz. 271, ze zm.

przeprowadzono w 2018 r., zatrudniono osobę, która ukończyła Akademię Rolniczą we Wrocławiu uzyskując stopień magistra inżyniera, mimo że jednym z niezbędnych wymagań do objęcia tego stanowiska, zawartych w ogłoszeniu o naborze⁴³, było posiadanie wykształcenia wyższego prawniczego bądź administracyjnego. Z kolei na stanowisku koordynatora zespołu ds. mechaniki sceny, na które nabór przeprowadzono w 2019 r., zatrudniono osobę z wykształceniem średnim, mimo że jednym z niezbędnych wymagań do objęcia tego stanowiska, zawartych w ogłoszeniu o naborze⁴⁴ było wykształcenie wyższe.

Dyrektor NFM wyjaśnił, że osoba zatrudniona na stanowisku specjalisty ds. zamówień publicznych miała największe udokumentowane doświadczenie w obszarze zamówień publicznych wsparte systematycznym podnoszeniem kwalifikacji zawodowych w formie specjalistycznych kursów/szkoleń spośród kandydatów aplikujących na ww. stanowisko. Ponadto zatrudnienie pracownika na stanowisku koordynatora zespołu ds. mechaniki sceny z wykształceniem średnim wynikało z największego udokumentowanego doświadczenia w obszarze koordynacji obsługi technicznej wydarzeń artystycznych spośród kandydatów aplikujących na ww. stanowisko.

W ocenie NIK określone przez Dyrektora NFM w ogłoszeniu o naborze niezbędne wymagania stanowią warunki konieczne do podjęcia pracy na danym stanowisku. Niespełnienie tych kryteriów wyklucza możliwość dopuszczenia do udziału w postępowaniu rekrutacyjnym, ponieważ zgodnie z treścią ogłoszeń na rozmowę kwalifikacyjną zapraszani powinni być wyłącznie kandydaci, którzy spełnili niezbędne wymagania określone w ogłoszeniu o naborze.

(akta kontroli: t. III str. 229-230, 233-236, 253-256, 287, 289, t. XIV str. 31)

3. Stwierdzono, że procesu zawierania przez NFM zbadanych 81 umów cywilnoprawnych o łącznej wartości 2 622,0 tys. zł dotyczących usług: w zakresie IT⁴⁵, obsługi widowni podczas wydarzeń⁴⁶, obsługi technicznej sceny w trakcie wydarzeń⁴⁷, realizacji nagłośnienia podczas wydarzeń⁴⁸ oraz realizacji oświetlenia w trakcie wydarzeń⁴⁹, nie poprzedzono rzetelnym ustaleniem wartości zamówienia, co stanowiło naruszenie art. 32-35 *upzp*, jak i wewnętrznych uregulowań NFM⁵⁰. Skutkiem niezastosowania przywołanych przepisów było zawarcie: [1] 3 stycznia 2018 r. sześciu umów z okresem obowiązywania styczeń – grudzień 2018 r. o łącznej wartości 288 tys. zł, 27 grudnia 2018 r. sześciu umów z okresem obowiązywania styczeń – grudzień 2019 r. o łącznej wartości 288,0 tys. zł oraz 20 grudnia 2019 r. kolejnych czterech umów z okresem obowiązywania styczeń – grudzień 2020 r. o łącznej wartości 172 tys. zł dotyczących obsługi technicznej sceny w trakcie wydarzeń o tożsamym zakresie; [2] 3 stycznia 2018 r. trzech umów

⁴³ Z dnia 30 stycznia 2018 r.

⁴⁴ Z dnia 7 maja 2019 r.

⁴⁵ Dziewięć umów o łącznej wartości 210,2 tys. zł z 12 o wartości 257,2 tys. zł zawartych w okresie objętym kontrolą.

⁴⁶ 12 umów o łącznej wartości 151,6 tys. zł z 429 o wartości 3 232,2 tys. zł zawartych w okresie objętym kontrolą.

⁴⁷ 31 umów o łącznej wartości 979,1 tys. zł z 33 o wartości 1 085,6 tys. zł zawartych w okresie objętym kontrolą.

⁴⁸ 11 umów o łącznej wartości 431,0 tys. zł zawartych w okresie objętym kontrolą.

⁴⁹ 18 umów o łącznej wartości 850,1 tys. zł z 19 o wartości 903,5 tys. zł zawartych w okresie objętym kontrolą.

⁵⁰ [1] w zakresie usług IT, z naruszeniem działu III § 1 ust. 1-3, działu IV § 1 ust. 4 pkt c i d zarządzenia Nr 39/2013 Dyrektora Filharmonii im. Witolda Lutosławskiego we Wrocławiu z dnia 1 października 2013 r. w sprawie wprowadzenia procedury zamówień publicznych (dalej: Regulamin udzielania zamówień publicznych z 2013 r.), a także § 3 zarządzenia Nr 21/2019 Dyrektora NFM z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych (dalej: Regulamin udzielania zamówień publicznych z 2019 r.); [2] w przypadku pozostałych umów (z zakresu działalności kulturalnej) z naruszeniem działu III § 1 ust. 1-3, działu IV § 1 ust. 4 pkt c i d Regulaminu udzielania zamówień publicznych z 2013 r. oraz § 4 ust. 1 pkt 1.2 oraz ust. 2 Regulaminu Zamówień na dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej o wartościach pomiędzy 30 000.00 Euro a 207 000.00 Euro, wprowadzonego zarządzeniem Nr 1/2014 Dyrektora NFM z dnia 30 maja 2014 r. (dalej: Regulamin zamówień kulturalnych z 2014 r.) oraz Regulaminu Zamówień na dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej, wprowadzonego zarządzeniem Nr 22/2019 Dyrektora NFM z dnia 9 kwietnia 2019 r. (dalej: Regulamin zamówień kulturalnych z 2019 r.).

na kwotę 159,0 tys. zł na okres styczeń – grudzień 2018 r. oraz 27 grudnia 2018 r. trzech kolejnych umów na kwotę 160,5 tys. zł na okres styczeń – grudzień 2019 r. dotyczących realizacji nagłośnienia podczas wydarzeń o tożsamym zakresie; [3] 3 stycznia 2018 r. pięciu umów na kwotę 265,0 tys. zł na okres styczeń – grudzień 2018 r., 27 grudnia 2018 r. pięciu umów na kwotę 267,5 tys. zł na okres styczeń – grudzień 2019 r. oraz 20 grudnia 2019 r. kolejnych pięciu umów na kwotę 255 tys. zł na okres styczeń – grudzień 2020 r. dotyczących realizacji oświetlenia w trakcie wydarzeń o tożsamym zakresie.

Ponadto, podczas procesu wyboru zleceniobiorców nie wytworzono dokumentacji, określonej w załącznikach do niżej wymienionych Regulaminów, potwierdzającej proces poprzedzający udzielanie tych zamówień.

Dyrektor NFM wyjaśnił, że przy zawieraniu ww. umów dążono do maksymalnego uproszczenia procedury zamówienia, z zachowaniem zasady unikania nadmiernego formalizmu. Dodał, że udokumentowanie postępowania w formie pisemnej nastąpiło poprzez zawarcie umów ze zleceniobiorcami, nie przedkładając w toku kontroli NIK dokumentacji w postaci notatki z szacowania wartości zamówienia oraz wniosku o wszczęcie zamówienia.

W ocenie NIK obowiązkiem NFM było realizowanie zamówień publicznych na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Nieprzeprowadzenie szacowania wartości w powyższych grupach zamówień w sposób łączny, skutkowało zastosowaniem regulacji wewnętrznych NFM dotyczących zamówień usług kulturalnych o wartości szacunkowej poniżej 30 tys. euro, zamiast unormowań wyznaczających zasady udzielania zamówień o charakterze kulturalnym o wartości szacunkowej powyżej tego progu. Ponadto zaniechanie obowiązku wytworzenia dokumentacji poprzedzającej udzielenie ww. zamówień stanowiło niezachowanie zasady przejrzystości postępowania wyrażonej w art. 7 ust. 1 *upzp*.

(akta kontroli: t. XIV str. 289-300, 307-315, t. XV str. 20-250, t. XVI str. 1-453, t. XVII str. 1-320, t. XVIII str. 1-408)

OCENA CZĄSTKOWA

W procesie zatrudniania pracowników, w dwóch spośród 11 zbadanych przypadkach, nowozatrudnione osoby nie spełniały niezbędnych wymagań określonych przez NFM w ogłoszeniach o naborze, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne. Zasady podejmowania przez pracowników artystycznych dodatkowych zadań o charakterze artystycznym zostały zdefiniowane głównie w „Regulaminie wynagradzania Pracowników NFM” oraz właściwych zarządzeniach Dyrektora dotyczących poszczególnych zespołów NFM. Jednak w ocenie NIK, przewidziana w tych zarządzeniach możliwość ustalenia wysokości dodatkowego wynagrodzenia w kwocie innej, niż w nich przyjętej, wprowadzała element uznaniowości, który przy braku jednoznacznie zdefiniowanego katalogu sytuacji uzasadniających zastosowanie ww. odstępstwa, wpływał na transparentność procesu wynagradzania pracowników NFM. Badanie 81 umów cywilnoprawnych o łącznej wartości 2 622,0 tys. zł wykazało, że nie dochowano należytej staranności przy szacowaniu ich wartości, co stało w sprzeczności z art. 32-35 *upzp*, a w konsekwencji skutkowało ich zawarciem z naruszeniem regulacji wewnętrznych w zakresie udzielania zamówień publicznych. W okresie objętym kontrolą NFM wypłaciło trzem zastępcom Dyrektora NFM oraz Głównemu Księgowemu ryczałt z tytułu używania samochodu prywatnego do celów służbowych w łącznej kwocie 42,6 tys. zł. Ponadto Dyrektor korzystał z samochodów służbowych do celów prywatnych. Świadczenia powyższe zostały przyznane z naruszeniem przepisów art. 5 ust. 2 i art. 11 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu, w związku z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadczeń dodatkowych.

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

3.1. W strukturze NFM wyodrębniono zespół ds. zamówień publicznych, do którego zadań należała realizacja i obsługa zamówień publicznych. W okresie objętym kontrolą w ww. komórce organizacyjnej co do zasady zapewniono ciągłość zatrudnienia⁵¹. Pracownicy tam zatrudnieni posiadali staż pracy oraz niezbędne kwalifikacje umożliwiające realizację powierzonych im zadań.

(akta kontroli: t. I str. 41-61, 74-95, t. III str. 210-228)

3.2. W NFM w latach 2018-2020 (I półrocze) obowiązywały następujące regulacje w zakresie udzielania zamówień publicznych:

- do dnia 15 kwietnia 2019 r.: [1] Regulamin udzielania zamówień publicznych z 2013 r.; dokument ten nie uwzględniał zmian, jakie zaszły na gruncie *upzp* do ww. daty; [2] Regulamin zamówień kulturalnych z 2014 r.; [3] zarządzenie nr 14/2013 Dyrektora Międzynarodowego Festiwalu Wroclavia Cantans z dnia 1 października 2013 r. w sprawie wprowadzenia procedur zamówień publicznych, określające przebieg planowania, przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w Międzynarodowym Festiwalu Wroclavia Cantans we Wrocławiu;

- od dnia 15 kwietnia 2019 r.: [1] Regulamin udzielenia zamówień publicznych z 2019 r. oraz [2] Regulamin zamówień kulturalnych z 2019 r.

Przywołane wyżej zarządzenia na różnym poziomie szczegółowości określały reguły postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych, zwłaszcza w sytuacji wyłączenia obowiązku stosowania *upzp*.

W NFM w każdym roku objętym kontrolą NIK sporządzano plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Plany na 2018 r. i 2020 r. nie zostały opublikowane na stronie internetowej NFM w terminie 30 dni od dnia przyjęcia planu finansowego przez uprawniony organ, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 13a ust. 1 *upzp*.

(akta kontroli: t. II str.14-29, 72-134)

3.3. Badaniem prawidłowości stosowania lub wyłączenia *upzp* oraz przestrzegania regulacji wewnętrznych NFM objęto łącznie cztery postępowania⁵² o zamówienia publiczne przeprowadzone w latach 2018-2019, w tym: [1] jedno przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego⁵³, [2] jedno udzielone w trybie z wolnej ręki⁵⁴, [3] jedno zamówienie na usługę społeczną⁵⁵ oraz [4] jedno udzielone w trybie art. 4 pkt 8 *upzp* (w oparciu o regulacje wewnętrzne NFM)⁵⁶. Ustalono m.in., że:

- w dwóch⁵⁷ przypadkach z należytą starannością oszacowano wartość zamówienia,
- w trzech⁵⁸ przypadkach zastosowano właściwy tryb udzielenia zamówienia,

⁵¹ W okresie od 16 października 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. nieobsadzone pozostawało stanowisko asystenta, a od 1 czerwca 2020 r. co najmniej do 24 września 2020 r. (dzień przedłożenia informacji) jedno z dwóch stanowisk specjalisty ds. zamówień publicznych. Z uwagi na urlop macierzyński Koordynatora Zespołu (od kwietnia 2020 r.), koordynacja pracy Zespołu została powierzona jednemu ze specjalistów ds. zamówień publicznych.

⁵² O łącznej szacunkowej wartości zamówień 1 348,3 tys. zł netto, spośród 237 postępowań przeprowadzonych w tych latach (zgodnie z przedłożonym do kontroli rejestrem). Dobór próby nastąpił w sposób celowy (dwa postępowania) oraz losowy (dwa postępowania).

⁵³ Dostawa widowni mobilnej na NFM (nr postępowania ZP/PN/38/2018/NFM).

⁵⁴ Konsultacje akustyczne związane z instalacją organów piszczalkowych w Sali Głównej NFM (nr postępowania NFM.261/ZWR.19.2019).

⁵⁵ Usługa ochrony osób i mienia na potrzeby NFM (nr postępowania FZP.261.US11.2019).

⁵⁶ Usługa transportu drogowego typu ciężarowy, usługi załadunku, rozładunku i nadzoru nad transportem instrumentów muzycznych, elementów sceny oraz widowni, a także innych przedmiotów gabarytowych na potrzeby NFM (nr postępowania FZP.261.W9.2019).

⁵⁷ Dotyczy postępowania na dostawę widowni mobilnej oraz usługę ochrony osób i mienia.

⁵⁸ Dotyczy postępowań na dostawę mobilnej widowni, usługę ochrony osób i mienia oraz usługę transportu drogowego.

- we wszystkich przypadkach wybór wykonawcy dokonany został na zasadach określonych w przepisach powszechnie obowiązujących bądź aktach wewnętrznych, a przyjęte kryteria oceny ofert zapewniły wybór oferty najkorzystniejszej,
- w żadnym przypadku nie skorzystano z procedur odwoławczych,
- w postępowaniach przeprowadzonych w trybach przewidzianych w *upzp* osoby biorące w nich udział złożyły oświadczenia o bezstronności (art. 17 ust. 2 *upzp*).

(akta kontroli: t. IV str. 56-505)

3.4. Zlecenie zbadanych czterech zamówień publicznych było uzasadnione i służyło realizacji zadań NFM oraz dokonane zostało z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b *upf*. Nie udokumentowano natomiast przeprowadzenia analizy potrzeb i korzyści dla zlecenia tych zamówień. Jak wyjaśnił Dyrektor NFM, analiza taka była dokonywana dla każdego postępowania i obejmowała takie czynności jak: zdefiniowanie potrzeb, zidentyfikowanie możliwości wykonania zamówienia własnymi zasobami, bądź wypożyczenia sprzętu, analizę opłacalności, ryzyk związanych z realizacją zamówienia, ustalenia jego szacunkowej wartości, podziału na części oraz wyboru trybu postępowania.

(akta kontroli: t. IV str. 86, 88, 101-102, 105)

3.5. W wyniku przeprowadzonych powyższych postępowań o zamówienia publiczne, zawarto, zgodnie z przepisami *upzp* i/lub regulacjami wewnętrznymi NFM, cztery umowy⁵⁹, w których co do zasady⁶⁰ zabezpieczone interes prawny jednostki. Zostały one podpisane przez osoby upoważnione.

(akta kontroli: t. IV str. 179-196, 269-314, 380-406, 492-505)

3.6. W trzech⁶¹ z czterech wskazanych wyżej umów dokonano zmian ich postanowień⁶², głównie⁶³ z uwagi na brak możliwości zrealizowania w całości ich przedmiotu z powodu pandemii wirusa SARS-CoV-2.

(akta kontroli: t. IV str. 179-196, 269-314, 380-406, 492-505)

3.7. Do końca I półrocza 2020 r. tylko jedna z czterech zbadanych umów została zrealizowana w całości, tj. umowa nr NFM/3341/580/2018 z 30 sierpnia 2018 r. na dostawę widowni mobilnej. Odbiór zamówienia nastąpił zgodnie z warunkami określonymi w umowie, w tym w formie i w terminach w niej określonych oraz przez osobę do tego upoważnioną.

W przypadku umowy nr NFM/4255/590/2019 z 2 grudnia 2019 r. na wykonanie konsultacji akustycznych, do końca I półrocza 2020 r. odebrano pierwszy etap realizacji przedmiotu umowy, tj. intonowanie i strojenie organów.

Umowa nr NFM/2044/595/2019 z 27 maja 2019 r. na świadczenie usług ochrony (przez wykonawcę na rzecz NFM) oraz usług reklamowych (przez NFM na rzecz wykonawcy) została zrealizowana w całości (do końca I półrocza 2020 r.) jedynie w pierwszym zakresie. Prawdliwość jej realizacji potwierdzana była każdorazowo, w odstępach miesięcznych, przez obie strony umowy protokołami odbioru

⁵⁹ [1] umowa nr NFM/3341/580/2018 z 30 sierpnia 2018 r. na dostawę widowni mobilnej o wartości 430,1 tys. zł brutto; [2] umowa nr NFM/2044/595/2019 z 27 maja 2019 r. na świadczenie usług ochrony fizycznej osób i mienia w obiekcie NFM oraz w innych miejscach prowadzenia działalności NFM o maksymalnej wartości 923,6 tys. zł brutto oraz świadczenie usług reklamowych przez NFM na rzecz wykonawcy w wysokości 60,0 tys. zł brutto; [3] umowa nr NFM/2694/590/2019 z 14 sierpnia 2019 r. na transport instrumentów muzycznych, elementów sceny i widowni oraz montaż tych elementów na potrzeby NFM, w tym wykonanie usług transportowych w warunkach kryzysowych czy zewnętrznego zagrożenia państwa, samochodem specjalistycznym na trasach we Wrocławiu i na terenie Polski, o wartości 98,4 tys. zł brutto; [4] umowa nr NFM/4255/590/2019 z 2 grudnia 2019 r. na konsultacje akustyczne związane z instalacją organów piszczałkowych w Sali Głównej NFM, o wartości 153,7 tys. zł brutto.

⁶⁰ Poza przypadkiem opisanym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁶¹ Dotyczy umowy nr NFM/4255/590/2019 z 2 grudnia 2019 r., umowy nr NFM/2694/590/2019 z 14 sierpnia 2019 r. oraz umowie nr NFM/2044/595/2019 z 27 maja 2019 r.

⁶² W dwóch przesunięto termin realizacji zamówienia a w trzeciej dodatkowo dookreślono zakres świadczeń usług reklamowych (sponsorskich).

⁶³ W przypadku umowy nr NFM/4255/590/2019 z 2 grudnia 2019 r. przesunięto także termin pierwszego z etapów odbioru przedmiotu umowy ze względu na konieczność przesunięcia jednego ze spotkań w okresie przerwy świątecznej, wymaganego do prawidłowej realizacji tego etapu prac.

stanowiącymi podstawę wypłaty wynagrodzenia. Odnotowywano w nich ewentualne uwagi i zgłoszenia pojawiające się w toku realizacji przedmiotu kontraktu. W żadnym przypadku nie skutkowały one koniecznością zapłaty kar umownych.

Z kolei przedmiot umowy nr NFM/2694/590/2019 z 14 sierpnia 2019 r. na usługi transportu, załadunku, rozładunku i nadzoru nad transportem instrumentów muzycznych, realizowany był w oparciu o wytyczne i harmonogramy przedkładane wykonawcy przez NFM. Nadzór merytoryczny nad prawidłowością jej wykonania sprawował wskazany w umowie pracownik NFM. W toku realizacji umowy nie wystąpiły przypadki nienależytego jej wykonania bądź inne, skutkujące naliczeniem kar umownych.

(akta kontroli: t. IV str. 56-58, 179-196, 269-314, 380-406, 492-505)

3.8. Z tytułu realizacji ww. czterech umów NFM wypłaciła kontrahentom wynagrodzenie w następującej wysokości: [1] umowa na wykonanie konsultacji akustycznych – 38,4 tys. zł (dotyczy wyłącznie pierwszego etapu); [2] umowa na transport instrumentów muzycznych – 26,6 tys. zł (do końca I półrocza 2020 r.); [3] umowa na dostawę widowni mobilnej – 430,1 tys. zł; [4] umowa na świadczenie usług ochrony – 678,9 tys. zł. Zapłata dokonywana była przez NFM na podstawie faktur VAT wystawianych przez wykonawców zgodnie z warunkami wskazanymi w umowach. NFM regulowało zobowiązania co do zasady⁶⁴ w terminach wynikających z zawartych kontraktów. Z tytułu realizacji ww. umów nie naliczono kar umownych, nie wykorzystano także środków z zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(akta kontroli: t. IV str. 56-58,103)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Obowiązujące w NFM w latach 2018-2020 (I półrocze) regulacje wewnętrzne dotyczące zamówień publicznych nie zostały dostosowane do zmian organizacyjnych wprowadzonych w Forum oraz zmian przepisów prawa, jakie miały miejsce w okresie ich obowiązywania, tj.:

(a) zarządzenie nr 14/2013 Dyrektora Międzynarodowego Festiwalu Wroclavia Cantans NFM z dnia 1 października 2013 r. w sprawie wprowadzenia procedury zamówień publicznych oraz Regulamin udzielania zamówień publicznych z 2013 r. nie uwzględniały zmiany kwoty, od której uzależniony był obowiązek stosowania *upzp*. Regulacje te odnosiły się do 14,0 tys. euro, podczas gdy kwota ta od 16 kwietnia 2014 r. w przepisach powszechnie obowiązujących wynosiła 30,0 tys. euro;

(b) Regulamin udzielenia zamówień publicznych z 2019 r. oraz Regulamin zamówień kulturalnych z 2019 r. nie zostały dostosowane do zmian organizacyjnych, jakie wprowadzono w 2020 r. w NFM. W regulacjach tych przywoływano w wielu miejscach stanowisko Zastępcy Dyrektora ds. Finansów i Administracji, które zostało zlikwidowane z dniem 25 marca 2020 r.;

(c) zarządzenia w sprawie wprowadzenia regulaminów zamówień na dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej nie były aktualizowane w odniesieniu do kwoty, powyżej której przeprowadza się postępowania na dostawy lub usługi dotyczące działalności kulturalnej w oparciu o *upzp*. W zarządzeniach tych górną granicę wskazywano kwotowo, przy czym kwota ta ulegała zmianie w okresie obowiązywania tych regulacji⁶⁵.

⁶⁴ Poza trzema przypadkami dotyczącymi realizacji umowy nr NFM/2044/595/2019 z 27 maja 2019 r.

⁶⁵ W odniesieniu do zarządzenia Nr 1 Dyrektora NFM z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Zamówień na dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej o wartościach pomiędzy 30,0 tys. euro a 207,0 tys. euro, kwota 207,0 tys. euro została co najmniej dwukrotnie zmieniona, tj. od 1 stycznia 2016 r. wzrosła do 209,0 tys. zł, a od 1 stycznia 2018 r. do 221,0 tys. zł. W przypadku zarządzenia Nr 22/2019 Dyrektora NFM z 3 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Zamówień na dostawy i usługi z zakresu działalności kulturalnej, podana w nim kwota 221,0 tys. euro z dniem 1 stycznia 2020 r. została zmieniona na 214,0 tys. zł.

Dyrektor wyjaśnił, że zmiany organizacyjne, jakie miały miejsce w NFM, znalazły odzwierciedlenie w aktualizacji Regulaminu udzielania zamówień publicznych wprowadzonej zarządzeniem nr 39/2020 z dnia 27 października 2020 r. Ponadto wskazał, że z racji częstych zmian progów odnoszących się do stosowania *upzp*, Forum nie dokonywało korekt zarządzeń, gdyż przepisem nadrzędnym były regulacje ustawowe oraz akty wykonawcze. Podał także, że trwają prace nad zmianą regulaminów wewnętrznych, w których NFM powoła się na konkretny artykuł odnoszący się do stosowania wzmoczonego rygoru *upzp*, a nie jak dotychczas podanie wysokości kwoty.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że obowiązkiem NFM jest systematyczne aktualizowanie regulacji wewnętrznych, zapewniając ich zgodność z prawem powszechnie obowiązującym. Podstawą funkcjonowania NFM, obok przepisów ustawowych czy wykonawczych, są także uregulowania własne przyjęte w celu dookreślenia zasad jego działalności.

(akta kontroli: t. II str. 72-134, t. III str. 104-105)

2. W NFM nierzetelnie sporządzono plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2018 r. i 2019 r. W planach tych orientacyjną wartość wskazanych w nich zamówień określono w sposób opisowy „poniżej/powyżej wartości na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp” a nie kwotowy.

Dyrektor NFM wyjaśnił m.in., że ustawodawca nie nałożył na zamawiającego obowiązku podawania precyzyjnej wartości zgodnie z art. 32-34 *upzp*. Dodał, że skorzystano z uprawnienia zamawiającego do nieujawniania wartości zamówienia przed otwarciem ofert, dążąc do uniknięcia zawyżania przez wykonawców ich wartości, poprzez posiłkowanie się przy ich przygotowywaniu danymi dotyczącymi wartości planowanych zamówień w planie finansowym. W jego ocenie istotne było, aby orientacyjna wartość zamówienia wskazana w planie stanowiła dla wykonawcy precyzyjną wskazówkę czy w określonym przypadku będzie miał do czynienia z postępowaniem w procedurze „krajowej” czy „unijnej”.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentów przedstawionych przez Dyrektora NFM. Pojęcie wartości, w kontekście zamówień publicznych, nie może być definiowane w inny sposób niż tylko kwotowo, gdyż związane jest bezpośrednio z wyceną potencjalnych robót budowlanych, dostaw bądź usług. Dodatkowo należy wskazać, że ograniczenie się do stwierdzenia „poniżej/powyżej wartości na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp” nie spełnia wymogu wskazania nawet orientacyjnej wartości zamówienia, gdyż wartość potencjalnego zamówienia może mieścić się w różnych przedziałach, odbiegających od wartości ustalonej na podstawie art. 11 ust. 8 *upzp*, nawet o kilkaset tysięcy euro.

Forum odeszło od powyższego sposobu określania orientacyjnej wartości zamówienia w planie postępowań na 2020 r. na rzecz wskazania w nim konkretnych kwot.

(akta kontroli: t. II str. 14-25, t. VI str. 290-291)

3. Plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2018 r. i 2020 r. nie zostały opublikowane na stronie internetowej NFM w terminie 30 dni od dnia przyjęcia planu finansowego, co stanowiło naruszenie art. 13a ust. 1 *upzp*. Zgodnie z art. 27 ust. 3 *uoipdk* podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora. W 2018 r. pierwotny plan finansowy został podpisany przez Zastępcę Dyrektora ds. Finansów i Administracji 3 stycznia 2018 r., natomiast plan postępowań został opublikowany na stronie internetowej NFM 27 lipca 2018 r., tj. po upływie 175 dni licząc od ostatniego dnia, w którym należało dokonać publikacji. Z kolei plan finansowy na 2020 r. został podpisany przez Zastępcę Dyrektora ds. Produkcji i Zarządzania Projektami 20 grudnia 2019 r., natomiast plan postępowań

opublikowano na stronie NFM 24 stycznia 2020 r., tj. pięć dni po upływie ostatecznego terminu na jego publikację.

Zastępca Dyrektora ds. organizacyjnych wyjaśniała, że w przypadku planu zamówień publicznych na 2018 r. zwłoka w publikacji była wynikiem błędu ludzkiego. Natomiast w przypadku planu na 2020 r. podniosła, że w jej ocenie został on opublikowany w terminie, gdyż 9 stycznia 2020 r. NFM otrzymało pismo z Urzędu Miejskiego Wrocławia o zweryfikowaniu planu pod kątem zgodności z uchwałą nr XVII/465/19 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie budżetu Miasta Wrocławia na 2020 r. Dyrektor NFM dodał także, że z przepisu art. 13a *upzp* wynika, że dniem, od którego liczony jest ww. termin, jest dzień przyjęcia budżetu przez uprawniony organ, w przypadku NFM jest nią Urząd Miejski we Wrocławiu, o czym świadczy Statut NFM.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że organem uprawnionym do przyjęcia (ustalenia) planu finansowego, w świetle przepisów *uoiipdk*, jest wyłącznie dyrektor instytucji kultury. Żaden z przepisów prawa powszechnie obowiązującego nie określa trybu zatwierdzenia tego planu przez organ nadzoru, uzależniając jego moc prawną od jego pozytywnej weryfikacji. W § 9 Statutu NFM wskazano, że Forum prowadzi samodzielną gospodarkę finansową w ramach posiadanych środków oraz na podstawie planu finansowego. Zatwierdzenia Prezydenta Wrocławia wymaga, stosownie do § 10 ust. 5 tego Statutu, wyłącznie roczne sprawozdanie finansowe.

(akta kontroli: t. II str. 14-17, 22-25, t. VI str. 291-292, 313, t. VIII str. 28-36, 347-355, t. XIV str. 271)

4. W przypadku zamówienia publicznego na konsultacje akustyczne związane z instalacją organów piszczalkowych w Sali Głównej Narodowego Forum Muzyki im. Witolda Lutosławskiego⁶⁶, NFM zastosowało tryb udzielenia tego zamówienia z pominięciem regulacji wewnętrznych. Szacunkowa wartość zamówienia została ustalona na 125,0 tys. zł netto, tj. na poziomie wyłączającym, na mocy art. 4 ust. 8 *upzp*, obowiązek stosowania przepisów tej ustawy. Tymczasem NFM przeprowadziło postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 *upzp*) w sytuacji, gdy tryb ten nie został wskazany w jego regulacjach wewnętrznych. Stosownie do Regulaminu udzielenia zamówień publicznych z 2019 r. w przypadku zamówień poniżej progów ustawowych stosuje się jeden z wariantów zapytania ofertowego (w zależności od wartości zamówienia). Przyjęty sposób postępowania naruszał art. 4 ust. 8 *upzp*, zgodnie z którym ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. euro.

Dyrektor NFM oraz specjalista ds. zamówień publicznych wyjaśnili, że tryb zamówienia z wolnej ręki został zastosowany m.in. z uwagi na: szacunkową wartość zamówienia zbliżoną do progu, powyżej którego należy stosować *upzp*; obawę o wynegocjowanie w ramach postępowania wynagrodzenia dla wykonawcy przekraczającego próg 30,0 tys. euro; specyfikę zamówienia, dla której uzasadnienie wskazywało możliwość przystąpienia do postępowania tylko jednego wykonawcy; brak w regulacjach wewnętrznych trybu odpowiadającego ustawowemu trybowi zamówienia z wolnej ręki (przewidziano wyłącznie tryby konkurencyjne). Dodali również, że w ich ocenie regulamin udzielania zamówień publicznych nie został naruszony, gdyż zgodnie z jego treścią (§ 1 ust. 7) w uzasadnionych przypadkach Dyrektor może podjąć decyzję o odstąpieniu od stosowania przepisów Regulaminu w odniesieniu do danego zamówienia publicznego.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych argumentów. Artykuł 4 ust. 8 *upzp* jest przepisem o charakterze bezwzględnie i powszechnie obowiązującym, tj. z punktu widzenia porządku prawnego nie jest dopuszczalne decydowanie przez podmiot (zamawiającego) o tym, czy w przypadku wystąpienia okoliczności w nim

⁶⁶ Nr postępowania: FZP.261.ZWR.19.2019.

wskazany, zastosować czy też nie przedmiotową ustawę. W pierwszym zdaniu tego przepisu ustawodawca wyraźnie wskazał twierdząco, że „Ustawy nie stosuje się do [...]”. Nic nie stoi natomiast na przeszkodzie, by w obowiązujących regulacjach wewnętrznych przyjąć procedurę, która byłaby zbliżona do tej, która została przewidziana w art. 67 ust. 1 *upzp*. W postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych poniżej progu 30,0 tys. euro, ustawodawca pozostawił w decyzji kierownika jednostki to, w jaki sposób ukształtuje ten proces. W ocenie NIK obawa NFM o zastosowanie niewłaściwego trybu w sytuacji wynegocjowania wynagrodzenia wykonawcy w kwocie wyższej niż szacunkowa wartość zamówienia również nie była zasadna, gdyż to nie kwota ustalona w toku negocjacji determinuje wybór trybu, tylko wartość zamówienia oszacowana z należytą starannością.

(akta kontroli: t. II str. 106-121, t. IV str. 73-76, 92-94, 132-196)

5. W postępowaniu na dostawę widowni mobilnej dla NFM⁶⁷ Zastępca Dyrektora ds. Produkcji i Zarządzania Projektami, działająca w tym postępowaniu jako kierownik zamawiającego, nie określiła trybu pracy i zakresu obowiązków członków komisji przetargowej powołanej w tym postępowaniu, stosownie do art. 21 ust. 3 *upzp*, celem zapewnienia sprawności jej działania, indywidualizacji odpowiedzialności jej członków za wykonywane czynności oraz przejrzystości jej prac. W zarządzeniu Nr 72/2018 Dyrektora NFM z dnia 25 lipca 2018 r. powołującym komisję, wskazano jedynie skład osobowy (z przypisanymi funkcjami), zobowiązując ogólnie „do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego w oparciu o przygotowaną przez siebie dokumentację”. Obowiązująca w momencie wszczęcia postępowania procedura zamówień publicznych⁶⁸ także nie odnosiła się do trybu pracy i zakresu obowiązków członków komisji przetargowej.

Dyrektor NFM wyjaśnił, że zamawiający uznał, iż zapisy w zarządzeniu powołującym komisję przetargową spełniają wymogi art. 21 ust. 3 *upzp*. Dodał także, że powołując komisję przydzielono jej członkom funkcje i zobowiązano do przygotowania i przeprowadzenia postępowania zgodnie z *upzp*, określając jednocześnie tryb postępowania.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z art. 21 ust. 3 *upzp*, kierownik zamawiającego określa organizację, skład, tryb pracy oraz zakres obowiązków członków komisji przetargowej. Powołanie komisji przetargowej ze wskazaniem z imienia i nazwiska osób oraz przydzieleniem im funkcji nie wypełnia całkowicie dyspozycji zawartej w powyższym przepisie prawa. Brak jest bowiem określenia trybu pracy i zakresu obowiązków jej członków, tym samym nie zapewniono w szczególności indywidualizacji ich odpowiedzialności za wykonywane czynności oraz przejrzystości prac tej komisji.

(akta kontroli: t. II str. 82-91, t. IV str. 95, 130-131, 456)

6. Wnioski sporządzone w związku z planowanym wszczęciem objętych kontrolą postępowań o udzielenie zamówień publicznych⁶⁹ nie zostały przygotowane w sposób rzetelny. Żaden z nich nie został zaopiniowany przez Zastępcę Dyrektora ds. Finansów i Administracji, mimo że obowiązujące w badanym okresie regulacje wewnętrzne taki obowiązek nakładały. W przypadku wniosku o wszczęcie postępowania na usługę ochrony osób i mienia na potrzeby NFM⁷⁰ został on podpisany przez kierownika komórki merytorycznej, specjalistę ds. zamówień publicznych, Głównego Księgowego oraz Dyrektora NFM z datą wcześniejszą (8 kwietnia 2019 r.) niż data, w której dokonano szacowania wartości zamówienia (15 kwietnia 2019 r.). Z kolei wniosek o wszczęcie postępowania na usługę

⁶⁷ Nr postępowania ZP/PN/38/2018/NFM.

⁶⁸ Wprowadzona zarządzeniem Nr 39/2013 z dnia 1 października 2013 r.

⁶⁹ Wskazane w pkt. 3.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁷⁰ Nr postępowania: FZP.261.US11.2019.

transportu drogowego, załadunku, rozładunku i nadzoru nad transportem instrumentów muzycznych⁷¹ został podpisany przez Głównego Księgowego z datą 22 lipca 2019 r. oraz przez specjalistę ds. zamówień publicznych z datą 19 lipca 2019 r., tj. w dni, w których pracownicy ci przebywali na urloпах wypoczynkowych.

Dyrektor NFM wyjaśnił, że brak pisemnej opinii Zastępcy Dyrektora ds. Finansów Publicznych i Administracji na wnioskach o wszczęcie objętych kontrolą postępowań był podyktowany ich nieprzedłożeniem do podpisu przez odpowiedzialnego za to pracownika. Dodał, że wszczęcie postępowania zawsze poprzedzone było spotkaniami z ww. Zastępcą Dyrektora, która miała pełną wiedzę w tym zakresie, wobec czego zostały one przeprowadzone przy jej akceptacji. W odniesieniu do wniosku o wszczęcie postępowania na usługę ochrony osób i mienia Dyrektor NFM, ówczesny kierownik komórki merytorycznej oraz specjalista ds. zamówień publicznych podali, że wniosek ten omyłkowo został podpisany przez nich z datą 8 kwietnia, zamiast 18 kwietnia. Główny Księgowy wyjaśniła natomiast, że daty zostały uzupełnione przez pracownika ds. zamówień publicznych. Dodała, iż w jej ocenie daty stanowią jedynie uzupełnienie wniosku o obligatoryjny zapis, a nie stanowią odzwierciedlenia momentu dokonania czynności zabezpieczenia środków finansowych, bowiem wydatki te były już zaplanowane w budżecie pod koniec 2018 r. przy tworzeniu budżetu na 2019 r. Pracownik ds. zamówień publicznych wskazał natomiast, że omyłkowo wniosek został przez niego podpisany 19 lipca 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodność działań NFM z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz procedurami wewnętrznymi jest jednym z celów kontroli zarządczej, za której prawidłowe funkcjonowanie odpowiedzialny jest kierownik jednostki. Stwierdzona i opisana powyżej nieprawidłowość stanowi przejaw braku skuteczności i efektywności tej kontroli.

(akta kontroli: t. II str. 82-91, 106-120, t. IV str. 59-105, 128-129, 151-154, 199-212, 350-352, 439)

7. W przypadku dwóch zamówień objętych badaniem proces szacowania wartości zamówienia nie przebiegał w sposób rzetelny i nie był zgodny z obowiązującymi regulacjami:

(a) w zamówieniu na konsultacje akustyczne związane z instalacją organów piszczalkowych w Sali Głównej NFM sporządzono jedynie notatkę z ustalenia szacunkowej wartości zamówienia. Tymczasem zgodnie z § 3 ust. 8 i 9 Regulaminu udzielenia zamówień publicznych z 2019 r. do notatki służbowej należało dołączyć dokumenty potwierdzające przeprowadzenie szacowania. Kierownik Działu Produkcji Technicznej, odpowiedzialny za oszacowanie wartości zamówienia wyjaśniła, że szacunkowa wartość zamówienia została ustalona na podstawie e-maila z dnia 10 stycznia 2019 r. (od jednego z Zastępców Dyrektora) oraz w formie ustnego (osobistego i telefonicznego) badania rynku. W dokumentacji postępowania nie zamieszczono poświadczenia, z którego wynikałoby potwierdzenie przeprowadzenia szacowania w oparciu o ustne badanie rynku. Z kolei za wypełnienie dyspozycji szacowania wartości z należytą starannością nie może zostać uznany ww. e-mail, bowiem świadczy on o ewentualnym ustaleniu wartości zamówienia w terminie wcześniejszym niż 3 miesiące przed datą wszczęcia postępowania (tj. 26 listopada 2019 r.), co jest niezgodne z art. 35 ust. 1 *upzp*;

(b) w zamówieniu na usługi transportu drogowego typu ciężarowy, usług załadunku, rozładunku i nadzoru nad transportem instrumentów muzycznych, ustalenie szacunkowej wartości zamówienia zostało dokonane niezgodnie z regulacją wewnętrzną NFM w tym zakresie, tj. z § 3 ust. 5 pkt 5.2. Regulaminu udzielenia zamówień publicznych z 2019 r. Wskazano w nim, że metoda szacowania wartości zamówienia oparta na analizie wydatków poniesionych na tego rodzaju zamówienie w okresie poprzedzającym moment szacowania wartości zamówienia może zostać

⁷¹ Nr postępowania: FZP.261.W9.2019.

zastosowana w sytuacji, gdy uwzględni się w niej wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych publikowany przez Prezesa GUS oraz zapotrzebowanie w bieżącym okresie/postępowaniu. W notatce z ustalenia szacunkowej wartości zamówienia z dnia 18 lipca 2019 r. NFM wskazało natomiast, że „szacowana wartość zamówienia została ustalona na podstawie faktur do wcześniejszej umowy i wynosi 61 514,32 zł netto. Zamawiający przewiduje jednak zwiększenie cen na usługi transportowe i w związku z tym podnosi kwotę szacunkową do wysokości 80,0 tys. zł netto”. Oszacowania dokonano zatem z pominięciem wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych publikowanego przez Prezesa GUS⁷², bowiem w sytuacji jego zastosowania szacunkowa wartość zamówienia winna była zostać ustalona na poziomie 62 498,55 zł. Z notatki nie wynikało także, że zapotrzebowanie na tego rodzaju usługi zwiększy się w stosunku do okresu, na podstawie którego dokonano szacowania. W uzasadnieniu zwiększenia szacunkowej kwoty odniesiono się wyłącznie do wzrostu cen na usługi transportowe, która to okoliczność – z punktu widzenia przyjętych regulacji wewnętrznych NFM, nie dawała podstawy do zwiększenia tego szacowania, w tym o 28,5 tys. zł. Kierownik Działu Produkcji Technicznej wyjaśniła, że szacunkowa wartość zamówienia została zwiększona po dokonaniu wewnętrznej analizy na potrzeby w nadchodzącym sezonie, po rozmowach przeprowadzonych z producentami koncertów i festiwali oraz menadżerami zespołów artystycznych NFM. Dodała, że w związku z powyższym w jej ocenie dokonano szacowania przy uwzględnieniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, jak i istotnych i znanych zamawiającemu parametrów, mających wpływ na wartość szacunkową.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w żadnym z ww. przypadków nieustalenie szacunkowej wartości zamówienia z należytą starannością, nie wpłynęło na wybór trybu, a następnie wykonawcy zamówienia.

(akta kontroli: t. II str. 106-120, t. IV str. 59-64, 135-136, 151-154, 342-351)

8. Udzielając zamówienia publicznego na konsultacje akustyczne organów piszczalkowych w Sali Głównej NFM, Forum nie zabezpieczyło właściwie własnego interesu prawnego poprzez precyzyjne wskazanie wykonawcy jego przedmiotu. Umowę zawarto ze spółką wchodzącą w skład międzynarodowej grupy kapitałowej, której pracownikiem była osoba mająca wykonać, zgodnie z intencją NFM, przedmiot zamówienia. W toku przeprowadzonego postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki od wykonawcy (spółki) nie wymagano zapewnienia bądź potwierdzenia, że jego przedmiot zostanie wykonany osobiście i konkretnie przez tę osobę (wskazanego akustyka). Zapisów precyzujących wykonawcę nie przewidywały także postanowienia zawartej umowy.

Dyrektor NFM wyjaśnił, że zgodnie z treścią uzasadnienia do przedmiotowego postępowania akustyk jest pracownikiem międzynarodowej firmy z siedzibą w Londynie, której przedstawicielstwo znajduje się również w Polsce i został oddelegowany do wykonania przedmiotowej usługi przez swojego pracodawcę. Dodał także, że od samego początku był on osobiście zaangażowany w kształtowanie procesu technicznego związanego z akustyką obiektu, w tym w szczególności Sali Głównej NFM.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentów Dyrektora NFM, ponieważ nawet w sytuacji, gdy określony warunek udziału w postępowaniu bądź realizacji przedmiotu umowy jest dla NFM oczywisty, powinien on znaleźć swoje odzwierciedlenie w formie pisemnej, szczególnie zaś w postanowieniach umownych. Skutkiem braku określenia warunku w postaci konieczności wykonania przedmiotu udzielonego zamówienia osobiście, przez konkretną osobę, mogło być realizowanie

⁷² Zgodnie z komunikatem Prezesa GUS z 15 stycznia 2019 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2018 r. – obowiązującym na moment szacowania wartości zamówienia – wzrost cen wyniósł 1,6%.

umowy niezgodnie z intencją zamawiającego, jak również brak uzasadnienia prawnego dla zastosowania trybu niekonkurencyjnego udzielenia zamówienia publicznego.

(akta kontroli: t. IV str. 90-91, 132-196, t. VI str. 198-200)

9. W przypadku trzech faktur związanych z realizacją przedmiotu zamówienia na usługi ochrony osób i mienia płatności dokonano z naruszeniem terminu wskazanego w umowie⁷³. Zapłata nastąpiła ze zwłoką wynoszącą od czterech⁷⁴ do dziewięciu dni⁷⁵. Powyższe stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 *ufp*, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W związku z nieterminowym uregulowaniem zobowiązań wykonawca nie naliczył NFM odsetek za opóźnienie w płatnościach.

Dyrektor NFM wyjaśnił, że powyższe spowodowane było oczekiwaniem Forum na dotacje od współprowadzących. Kontrahent poinformowany o kilkudniowym opóźnieniu w płatnościach, wyraził na to zgodę i zapewnił, że nie naliczy odsetek.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że obowiązkiem jednostki sektora finansów publicznych jest terminowe regulowanie zaciągniętych zobowiązań. Odpowiednie gospodarowanie posiadanymi środkami finansowymi powinno zapewnić przestrzeganie tego obowiązku.

(akta kontroli: t. IV str. 56-58, 97-98)

OCENA CZĄSTKOWA

W NFM opracowano wewnętrzne regulacje dotyczące procesu udzielania zamówień publicznych, przy czym nie zostały one dostosowane do zmian organizacyjnych wprowadzonych w Forum oraz zmian przepisów prawa, jakie miały miejsce w okresie ich obowiązywania. Forum sporządzało plany zamówień publicznych, obejmujące co najmniej zakres informacji wskazany w art. 13a ust. 2 *upzp*, jednak orientacyjna wartość zamówienia wskazywana w planach na 2018 r. i 2019 r. nie była określana kwotowo, lecz opisowo. Plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2018 r. i 2020 r. opublikowano na stronie internetowej NFM z opóźnieniem sięgającym odpowiednio 175 oraz pięciu dni, co stanowiło naruszenie terminu określonego w art. 13a ust. 1 *upzp*. W sposób nierzetelny sporządzono wnioski o wszczęcie postępowania we wszystkich zbadanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Wykonawcy, z którymi zawarto umowy, zostali wybrani zgodnie z przepisami *upzp* bądź regulacjami wewnętrznymi, poza jednym przypadkiem, w którym zastosowano niewłaściwy tryb udzielenia zamówienia. W umowach zabezpieczono interes prawny NFM, przy czym w jednej z nich nie doprecyzowano wykonawcy, który osobiście miał wykonać przedmiot zamówienia. Zobowiązania finansowe wynikające z trzech faktur zostały uregulowane przez Forum z naruszeniem terminu wskazanego w umowie, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 *ufp*, przy czym nie skutkowało to koniecznością zapłaty odsetek za opóźnienia w płatnościach.

OBSZAR

4. Prowadzenie gospodarki finansowej samorządowej instytucji kultury

Opis stanu faktycznego

4.1. W okresie objętym kontrolą Organizator oraz współprowadzący przekazali NFM dotację podmiotową na dofinansowanie działalności bieżącej w ramach realizowanych zadań statutowych w łącznej kwocie 102 750,9 tys. zł⁷⁶, co stanowiło 72,7% uzyskanych przychodów ogółem. Ponadto w badanych latach NFM

⁷³ Termin umowny to 30 dni od daty wpływu faktury do NFM.

⁷⁴ W przypadku faktury VAT 0451/05/2020/WR/OF i faktury VAT 001/06/2020/WR/OF (data wpływu: 4 czerwca 2020 r., data zapłaty 7 lipca 2020 r.).

⁷⁵ Faktura VAT 0047/06/2019/WR/OF (data wpływu: 4 lipca 2019 r., data zapłaty 12 sierpnia 2019 r.).

⁷⁶ W tym w 2018 r. - 37 948,0 tys. zł (68,8% uzyskanych przychodów ogółem), w 2019 r. - 37 613,7 tys. zł (70,1% uzyskanych przychodów ogółem) oraz w I półroczu 2020 r. - 27 189,2 tys. zł (83,4% uzyskanych przychodów ogółem).

otrzymało: dotacje celowe na realizację wskazanych zadań i programów z budżetu państwa (MKiDN – Instytut Muzyki i Tańca) w łącznej kwocie 183,7 tys. zł⁷⁷; inne dotacje celowe lub dofinansowania do organizowanych projektów bądź wydarzeń od podmiotów prawnych w łącznej kwocie 135,6 tys. zł⁷⁸; dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (na wydatki majątkowe) w 2019 r. od Gminy (660,0 tys. zł) oraz od Ministra (350,0 tys. zł), w 2020 r. (I półrocze) od Ministra w kwocie 300,0 tys. zł. Przez cały okres objęty kontrolą NFM było beneficjentem środków unijnych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020, przeznaczonych na dofinansowanie projektu pn. *Rozwój działalności artystycznej i edukacyjnej NFM poprzez zakup sprzętu i wyposażenia* (część inwestycyjna i bieżąca), otrzymując środki finansowe w łącznej kwocie 15 948,3 tys. zł.

(akta kontroli: t. III str. 1-210)

4.2. W okresie objętym kontrolą NFM otrzymało dotację podmiotową w łącznej wysokości⁷⁹ 102 750,9 tys. zł, z tego od Gminy 49 849,9 tys. zł, od Ministra 33 276, 0 tys. zł oraz od Województwa 19 625,0 tys. zł.

Otrzymane i wykorzystane dotacje podmiotowe na działalność bieżącą stanowiły odpowiednio w 2018 r. 66,3%, w 2019 r. 67,1% i w I półroczu 2020 r. 104,8% udziału w finansowaniu poniesionych przez NFM kosztów ogółem⁸⁰.

Minimalna wysokość dotacji podmiotowej przekazywanej przez współprowadzących została określona w umowie z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury pod nazwą NFM (wraz z aneksem) i ulegała zmianie w okresie objętym kontrolą w trakcie danego roku budżetowego. Zgodnie z § 5 ust. 4 ww. umowy, dotacja podmiotowa Ministra i Województwa przeznaczana mogła być wyłącznie na działalność artystyczną i edukacyjną NFM. W ramach przekazanych przez Ministra oraz Województwo środków dofinansowywano koszty związane z wynagrodzeniami osobowymi, bezosobowymi, pozostałymi (w tym honorariami), pochodnymi od wynagrodzeń, zużyciem materiałów, usługami obcymi oraz pozostałymi kosztami, w tym operacyjnymi. Ze środków przekazanych przez Gminę, finansowane mogły być natomiast także koszty związane z administracją oraz utrzymaniem budynków NFM.

Do 2020 r. NFM nie prowadziło ewidencji księgowej z wyodrębnionym podziałem kosztów według źródeł finansowania, tj. sfinansowanych ze środków dotacji podmiotowej otrzymanej od współprowadzących.

W okresie objętym kontrolą, w ramach dotacji podmiotowej na działalność bieżącą, NFM otrzymywało od Gminy środki na pokrycie kosztów energii elektrycznej parkingu podziemnego zlokalizowanego pod pl. Wolności we Wrocławiu oraz siedzibą jednostki. NFM pokrywało te koszty, pomimo że nie było ani właścicielem parkingu (właścicielem jest Gmina Wrocław), ani jego zarządcą czy operatorem⁸¹. Dodatkowo NFM ponosiło koszty zużycia wody na potrzeby parkingu, które z uwagi, jak wyjaśnił Dyrektor NFM, m.in. na złożoność instalacji wodno-kanalizacyjnej oraz brak podliczników, szacowano dla poziomu zużycia wielkości 30m³ miesięcznie (tj. ok. 4,0 tys. zł rocznie). Dyrektor podał także, że wpływ na konieczność pokrywania przez NFM ww. kosztów miały zastosowane w budynku NFM i parkingu

⁷⁷ W 2018 r. 125,7 tys. zł i w 2019 r. 58,0 tys. zł. Także w 2020 r. przyznano NFM w ramach ww. źródła środki finansowe w kwocie 68,2 tys. zł, lecz nie zostały one do końca I półrocza 2020 r. przekazane. Na 2020 r. Minister przyznał również NFM dotację celową w kwocie 182,0 tys. zł na realizację w ramach programu „Kultura inspirująca” zadania pn. „Widma – dziedzictwo Europy”.

⁷⁸ W 2018 r. 5,5 tys. zł i w 2019 r. 130,1 tys. zł.

⁷⁹ Po zmianie. Zaprezentowane dane dotyczą wartości dotacji otrzymanych (przekazanych), a nie przyznaczonych na podstawie przyjętych planów finansowych.

⁸⁰ W 2018 r. i w 2019 r. wysokość kosztów ogółem ustalono na podstawie sprawozdania finansowego (wyniosła ona odpowiednio: 57 249,2 tys. zł i 56 028,8 tys. zł).

⁸¹ Zgodnie z informacją uzyskaną w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Gminy Wrocław, Operatorem parkingu jest spółka Projekt Parking Service. Sp. z o.o., a nadzór nad nim sprawuje spółka miejska Wrocławskie Inwestycje Sp. z o.o.

rozwiązania techniczne, w tym instalacje elektryczne i wodociągowe, które nie pozwalały i nadal nie pozwalają na oddzielne rozliczanie przez dostawców mediów kosztów eksploatacyjnych związanych z budynkiem NFM i parkingiem podziemnym, jako dwiema odrębnymi nieruchomościami, bowiem w zamyśle projektantów widziane one były jako jeden wspólny obiekt. Koszty z ww. tytułów wyniosły łącznie 790,4 tys. zł, w tym w 2018 r. – 288,2 tys. zł, w 2019 r. – 329,1 tys. zł, a w I półroczu 2020 r. 173,1 tys. zł.

(akta kontroli: t. I str.26-31, t. III str. 1-168, t. IV str. 388-392, t. V str. 243-624, t. VI str. 1-99, t. VIII str. 9-19, 71-93, 239-258, t. IX str. 305-311, 360-367, 430-437, t. X str. 48-91, t. XII str. 1-34)

4.3. W latach objętych kontrolą NFM otrzymało środki finansowe na realizację wskazanych zadań i programów w łącznej kwocie 569,5 tys. zł (w ramach 21 dotacji), z tego w 2018 r. w wysokości 131,2 tys. zł, w 2019 r. – 188,1 tys. zł oraz w 2020 r. 250,2 tys. zł⁸². Otrzymane w latach 2018-2019 dotacje zostały wykorzystane przez NFM w pełnej wysokości, nie wystąpił żaden zwrot.

NFM przyznano także, w okresie objętym kontrolą, środki pochodzące z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020, przeznaczone na dofinansowanie projektu pn. *Rozwój działalności artystycznej i edukacyjnej NFM poprzez zakup sprzętu i wyposażenia*, na dofinansowanie części bieżącej projektu, w łącznej kwocie 86,9 tys. zł⁸³, z których wykorzystano 76,4 tys. zł.

Badaniem objęto dwie najwyższe kwotowo dotacje celowe na realizację zadań, bądź programów, otrzymane i rozliczone w roku, na który zostały udzielone (po jednej z 2018 r.⁸⁴ i z 2019 r.⁸⁵). Obie dotacje dotyczyły dofinansowania zadań w ramach programu „Zamówienia kompozytorskie”, ze środków finansowych Ministra, pochodzących z Funduszu Promocji Kultury. Stwierdzono, że dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, prawidłowo zaksięgowane i rozliczone w obowiązujących terminach.

(akta kontroli: t. III str. 1-2, 186-209, t. VI str. 334-348, t. VII str. 7-130)

4.4. W latach objętych kontrolą NFM uzyskało środki finansowe w kwocie ogółem 17 391,5 tys. zł na wydatki majątkowe/inwestycyjne, z tego:

- 1) dotacje celowe od MKiDN w latach 2019-2020 w łącznej kwocie 870,0 tys. zł⁸⁶, z czego wykorzystano 644,0 tys. zł;
- 2) dotację celową od Urzędu Miasta Wrocławia w 2019 r. w kwocie 660,0 tys. zł, wykorzystując całość przyznanych środków;
- 3) środki pochodzące z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020, przeznaczone na dofinansowanie projektu pn. *Rozwój działalności artystycznej i edukacyjnej NFM poprzez zakup sprzętu i wyposażenia* w łącznej kwocie one 15 861,5 tys. zł⁸⁷ z czego wykorzystano 11 681,9 tys. zł.

Badaniem objęto otrzymane i rozliczone przez NFM w 2019 r. środki na wydatki majątkowe – z budżetu Ministra oraz Gminy Wrocław w kwocie ogółem 1 010,0 tys. zł, tj.:

⁸² Dotyczy kwoty przyznanej.

⁸³ Dotyczy kwoty przyznanej i przekazanej w okresie objętym kontrolą. Łączna kwota środków przyznanych oraz pozostających do wykorzystania z okresów wcześniejszych (z uwagi na zaliczkowy charakter tych środków) w okresie objętym kontrolą wyniosła 110,1 tys. zł, a wykorzystana 99,6 tys. zł.

⁸⁴ Dotacja na zadanie pn. K. Dziewiątkowska, J. Woźny, M. Ryczek, T. Skwers – MiniOpera na zespół kameralny, solistów i elektronikę, w kwocie 28,0 tys. zł, przyznana na podstawie umowy nr 04898/17/FPK/IMIT z dnia 25 września 2017 r., zmienionej aneksem z dnia 28 grudnia 2017 r. Całkowita kwota dofinansowania wyniosła 40,0 tys. zł, a zadanie finansowane były w trybie dwuletnim (12,0 tys. zł przyznano NFM na 2017 r.). Koszt zadania określono na 54,0 tys. zł.

⁸⁵ Dotacja na zadanie pn. Nikola Kołodziejczyk – suita koncertowa, w kwocie 28,0 tys. zł (całkowity koszt zadania określony w umowie: 36,2 tys. zł). Zakres rzeczowy zadania, stanowiący załącznik nr 1 do umowy nr 04991/19/FPK/IMIT z dnia 17 czerwca 2019 r., zmienionej aneksem nr 1 z dnia 23 września 2019 r.

⁸⁶ Z czego w I półroczu 2020 r. MKiDN przekazało 300,0 tys. zł z zaplanowanych 520,0 tys. zł.

⁸⁷ Dotyczy kwoty przyznanej i przekazanej w okresie objętym kontrolą. Łączna kwota środków przyznanych oraz pozostających do wykorzystania z okresów wcześniejszych (z uwagi na zaliczkowy charakter tych środków) w okresie objętym kontrolą wyniosła 20 955,1 tys. zł a wykorzystana 16 775,6 tys. zł.

[1] na realizację zadania pn. *Rozwój działalności artystycznej Narodowego Forum Muzyki im. Witolda Lutosławskiego poprzez zakup instrumentów – część II*. Dotacja na ten rok w wysokości 350,0 tys. zł została w pełni i zgodnie z przeznaczeniem wykorzystana oraz prawidłowo zaksięgowana. Zamówienie publiczne na dostawę historycznych skrzypiec pochodzenia wiedeńskiego o wartości 60,0 tys. zł netto zostało poprzedzone prawidłowym szacowaniem jego wartości, przy czym nie sporządzono wniosku w sprawie jego udzielenia, co było niezgodne z § 4 ust. 1 Regulaminu udzielenia zamówień publicznych z 2019 r. Ponadto procedura wyboru wykonawcy została przeprowadzona na podstawie art. 67 *upzp* w trybie z wolnej ręki, którego nie przewidywał ww. Regulamin. Tym niemniej zamówienie to zostało przeprowadzone z zachowaniem zasad efektywnego wydatkowania środków publicznych oraz zapewnienia przejrzystości postępowania i wyboru wykonawcy.

W terminie 30 dni po upływie roku budżetowego NFM złożyło raport częściowy obejmujący rozliczenie zadania za 2019 r.⁸⁸, który został zaakceptowany przez MKiDN w dniu 21 lutego 2020 r. W raporcie tym, w części dotyczącej rozliczenia z uwzględnieniem źródła finansowania wskazano wyłącznie dwa źródła, tj. środki pozostające w dyspozycji Ministra oraz środki własne NFM, podczas gdy część wkładu własnego NFM (w kwocie 65,8 tys. zł) została sfinansowana z budżetu Miasta Wrocławia. Dyrektor NFM wyjaśnił, że przez omyłkę środki te wykazano w niewłaściwej pozycji. Dodał, że do MKiDN przekazano kserokopie faktur do wszystkich pozycji ujętych w rozliczeniu, opieczątowane w sposób wskazujący na kwotę, jaka została sfinansowana ze środków Urzędu Miasta Wrocławia.

[2] na realizację zadania pn. *Rozwój działalności artystycznej i edukacyjnej NFM, poprzez zakup sprzętu i wyposażenia*, na kwotę 660,0 tys. zł. Środki zostały przekazane NFM w grudniu 2019 r., po przednim przedłożeniu przez NFM do Urzędu Miejskiego Wrocławia zestawienia wydatków planowanych do sfinansowania. Nie zawarto umowy określającej m.in. szczegółowe warunki przyznania środków finansowych i sposób ich rozliczenia, czy kwalifikowalność wydatków⁸⁹. Cztery zobowiązania finansowe, spośród 33 sfinansowanych z ww. środków, zostały opłacone po terminach wynikających z umów, przy czym w trzech przypadkach wykonawca wyraził zgodę na zmianę terminu płatności.

W ramach ww. dotacji, kontrolą objęto postępowanie o udzielenie zamówienia na dostawę fortepianu koncertowego klasy mistrzowskiej dla NFM o wartości 589,0 tys. zł netto (136,6 tys. euro netto), zrealizowane w 2019 r. Stwierdzono, że procedura wyboru wykonawcy nie została poprzedzona wnioskiem w tej sprawie, co było niezgodne z § 5 ust. 4 Regulaminu udzielenia zamówień publicznych z 2019 r. Ponadto Dyrektor NFM nie określił trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowej, mimo obowiązku wynikającego z art. 21 ust. 3 *upzp*. Osoba, wykonująca czynności w postępowaniu o udzielenie ww. zamówienia, której kierownik przekazał upoważnienie do dokonania czynności w postępowaniu, nie złożyła oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 2 *upzp*, przy czym jak wyjaśnił Dyrektor NFM zatwierdziła ona dokument dotyczący czynności otwarcia ofert, która została przeprowadzona przez komisję przetargową, co miało w jego ocenie jedynie charakter techniczny, bez wpływu na przebieg postępowania.

(akta kontroli: t. III str. 169-185, 366-523, t. VII str. 131-323, t. X str. 25-40, t. XIV str. 262-263)

4.5. W okresie objętym kontrolą Dyrektor NFM ustalił zasady (politykę) rachunkowości zarządzeniem nr 1/2014 z dnia 22 maja 2014 r. w sprawie przyjęcia *zasad polityki rachunkowości*, wraz z zakładowym planem kont. Zmiany, jakie zachodziły w latach 2014-2020, wprowadzano kolejnymi „suplementami” do poszczególnych załączników.

⁸⁸ Tj. 30 stycznia 2020 r. Raport został skorygowany w dniu 18 lutego 2020 r. po uwagach MKiDN.

⁸⁹ Jak wskazał Sekretarz Miasta Wrocławia, w wyniku zasięgnięcia informacji przez NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, przyznane środki finansowe nie podlegały szczegółowym zasadom rozliczenia.

Badanie przeprowadzone na próbie 47 dowodów księgowych wykazało, że zdarzenia gospodarcze zostały prawidłowo udokumentowane, tj. właściwymi co do rodzaju dowodami, w sposób kompletny i przejrzysty oraz na odpowiednich kontach księgi głównej oraz ksiąg pomocniczych, zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Dowody księgowe odpowiadały wymogom określonym w *uor*, przy czym w siedmiu przypadkach dotyczących deklaracji podatku od czynności cywilnoprawnych na łączną kwotę 16,8 tys. zł nie zamieszczono na dowodzie potwierdzenia przeprowadzenia kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej. Dodatkowo w przypadku dwóch rachunków oraz jednej faktury⁹⁰ wprowadzenie operacji gospodarczej do systemu finansowo-księgowego nastąpiło wcześniej, niż udokumentowane sprawdzenie dowodu księgowego pod względem formalno-rachunkowym. W odniesieniu do pierwszego przypadku Dyrektor NFM wyjaśnił, że deklaracje nie były dokumentami zewnętrznymi, a na ich oryginałach podpisy zamieszczał pracownik księgowości, który je sporządzał i Główny Księgowy, co w jego ocenie było wystarczające, by ująć koszty podatku w księgach. Natomiast odnosząc się do kolejnej kwestii Dyrektor NFM wyjaśnił, że wynikało to z uzupełniania dat na dowodach księgowych po powrocie faktur czy rachunków z podpisów i ich wprowadzeniu do systemu bankowego. Na dowodach księgowych zaniechano, w oparciu o art. 21 ust. 1a ust. 2 *uor*, zamieszczania dekretacji z uwagi na przyjętą technikę dokumentowania zapisów księgowych, określoną w polityce rachunkowości jednostki (dekret w formie wydruku komputerowego zbiorczego bądź pojedynczego). Przeprowadzone w dniach 3-4 listopada 2020 r. oględziny wykazały, że powyższa reguła nie była w pełni przestrzegana przez służby księgowe NFM. Zapisy księgowe dokonane zostały w sposób trwały i zawierały elementy wymagane w art. 23 ust. 2 *uor*, przy czym wykorzystywany w NFM program finansowo-księgowy za datę księgowania określonego zdarzenia przyjmował ogólnie datę wystawienia dokumentu (dowodu księgowego), co rodziło ryzyko niewłaściwego ujęcia operacji gospodarczej do ksiąg okresu sprawozdawczego, którego to zdarzenie mogło nie dotyczyć⁹¹.

(akta kontroli: t. I str. 105-260, 279-302, t. VII str. 7-342, 349-351, t. XIV str. 22-27, 263-264)

4.6. NFM przedkładało plany finansowe zarówno Organizatorowi, jak i współprowadzącym, w terminach wynikających ze stosownych wytycznych. Forum na koniec każdego kwartału danego roku dokonywało korekty planu finansowego, głównie z powodu zwiększenia w trakcie roku poziomu uzyskiwanych dotacji, przesunięć pomiędzy kategoriami kosztów czy zwiększenia środków przeznaczonych na zakupy inwestycyjne.

(akta kontroli: t. VIII str. 1-8, 20-53, 127-205, 290-374, t. IX str. 303, 312-359, 377-429, 447-506, t. X str. 148-524, t. XI str. 23-215)

4.7. Wraz z planem finansowym NFM przedkładało Gminie wykaz planowanych przedsięwzięć instytucji kultury na dany rok, z uwzględnieniem źródeł ich finansowania oraz informacją o planowanym koszcie całkowitym przedsięwzięcia, terminie bądź okresie jego realizacji oraz planowanej liczbie uczestników. Także dla potrzeb Województwa opracowywano wykaz planowanych na dany rok zadań z zakresu działalności kulturalnej z podziałem na źródła finansowania oraz koszty według rodzajów. Dodatkowo dołączano także wykaz planowanych wydarzeń artystycznych finansowanych z dotacji Województwa, który w przypadku planowanej zmiany wysokości udziału dotacji ze środków Województwa w źródłach finansowania danego przedsięwzięcia/zadania podlegał aktualizacji. W okresie

⁹⁰ Dotyczy rachunku z dnia 5 lipca 2019 r. na zakup nowego klawesynu włoskiego klasy mistrzowskiej z pulpitem; rachunku z dnia 17 lipca 2019 r. na dostawę historycznej altówki; faktury VAT nr 4/07/2019/C-V z 31 lipca 2019 r. na wykonanie robót budowlanych.

⁹¹ Np. w sytuacji wystawienia faktury czy rachunku w miesiącu następnym po miesiącu – okresie, którego koszt, zgodnie z zasadą memoriału i współmierności, dotyczył.

objętym kontrolą w przypadku pięciu⁹² korekt planów finansowych spośród 11 złożonych do UMWD, dokonano zmiany wartości udziału dofinansowania z dotacji Województwa dla określonego koncertu w ramach wskazanego zadania oraz zmiany zakresu zadania. W dwóch⁹³ przypadkach dodatkowo dofinansowaniem objęto także inne zadania, niż pierwotnie zakładano. Do UMWD przekazywano także na początku roku dokument (plan) pn. „Informacja z działalności instytucji kultury”. W materiałach planistycznych składanych do MKiDN, skala działalności artystycznej na dany rok budżetowy wyrażana była także w planie finansowym w układzie zadaniowym poprzez dwa mierniki w ramach zadania 9.2. *Działalność artystyczna, upowszechniająca, promująca kulturę i dialog międzykulturowy*. Dotyczyły one: [1] liczby premier i nowych przedsięwzięć kulturalnych oraz [2] liczby osób uczestniczących w przedsięwzięciach kulturalnych. W pierwotnych planach finansowych na dany rok ich wartości zostały określone odpowiednio na: w 2018 r. – 580 i 160 000, w 2019 r. – 1 148 i 202 500, w 2020 r. – 1 153 oraz 205 000. W trakcie roku budżetowego zakładany ich poziom ulegał zmianom i ostatecznie przyjął wartość: w 2018 r. – 1 143 i 200 000, w 2019 r. – 1 124 i 233 182, a w 2020 r. (I półrocze) – 750 (w tym 61 w ramach NFM on-line) i 580 000 (w tym 474 900 w ramach NFM on-line).

W zakresie sprawozdawczości z podstawowej działalności statutowej, NFM w terminie wyznaczonym przez Organizatora (tj. do 21 stycznia), przesyłało sprawozdanie z działalności merytorycznej za 2018 r. i 2019 r., zawierające opis najważniejszych wydarzeń zrealizowanych w NFM. Podstawą sprawozdawczości finansowej były kwartalne sprawozdania z wykonania planu finansowego, przekazywane w terminach ustalanych przez Organizatora. Forum terminowo przekazywało także materiały sprawozdawcze do MKiDN oraz UMWD.

Stwierdzono niezgodność pomiędzy sprawozdaniami finansowymi NFM za 2018 r. i 2019 r. a sprawozdaniami z realizacji planów finansowych za powyższe lata, które dotyczyły faktycznie uzyskanych przychodów, jak i poniesionych kosztów. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora ds. organizacyjnych różnice te spowodowane były m.in. zmianami dokonanymi w ewidencji księgowej w wyniku badania rocznego sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta, ujęciem w ewidencji faktur VAT dotyczących danego roku, a wystawionych w roku kolejnym czy wyceną bilansową składników wyrażonych w walutach obcych. Dodała, że korekty sprawozdań z realizacji planów finansowych uwzględniające zmiany, jakie wprowadzono do ewidencji księgowej od czasu sporządzenia tych sprawozdań, nie były przedkładane ani Organizatorowi ani współprowadzącym. Natomiast zatwierdzone przez Prezydenta Wrocławia sprawozdanie finansowe było przesyłane do współprowadzących NFM. Ze względu jednak na sformułowane przez MKiDN zalecenie pokontrolne, NFM sporządziło korektę sprawozdania za 2018 r. celem zapewnienia zgodności danych w nim wykazanych ze sprawozdaniem finansowym i zobligowało się do przekazywania do Ministra takich korekt w przyszłości.

Zarówno w 2018 r., jak i w 2019 r., w NFM wystąpiło przekroczenie planu finansowego w określonej grupie rodzajowej kosztów, wobec danych wykazanych w sprawozdaniu finansowym, przy czym nie wystąpiło przekroczenie zrealizowanych kosztów ogółem do ich wartości planowanych⁹⁴. W 2018 r. przekroczenie dotyczyło pozycji *Podatki i opłaty* o 15,0 tys. zł (plan: 1 750,0 tys. zł, wykonanie 1 765,0 tys. zł). Zastępca Dyrektora ds. organizacyjnych wyjaśniła, że było to spowodowane koniecznością ujęcia w ewidencji finansowo-księgowej faktury VAT wystawionej przez Stowarzyszenie Autorów ZAiKS, która wpłynęła do NFM po sporządzeniu

⁹² Dotyczy korekty planu finansowego z 31 grudnia 2018 r., 30 września 2019 r., 31 grudnia 2019 r., 3 kwietnia 2020 r. oraz 30 czerwca 2020 r.

⁹³ Dotyczy korekty planu finansowego 3 kwietnia 2020 r. oraz 30 czerwca 2020 r.

⁹⁴ W 2018 r. koszty zrealizowano na poziomie 93,1% w stosunku do zaplanowanych, a w 2019 r. w 96,0% w relacji do zaplanowanych.

sprawozdania z wykonania planu, a jeszcze przed zakończeniem badania rocznego przez biegłego rewidenta. W 2019 r. plan został przekroczony w pozycji *Pozostałe koszty operacyjne* o 467,8 tys. zł (plan: 1 300,0 tys. zł, wykonanie 1 767,8 tys. zł) ze względu na dokonaną na dzień bilansowy aktualizację wyceny rezerw na przyszłe świadczenia pracownicze.

(akta kontroli: t. VI str. 100-186, 292-293, 385-392, t. VIII str. 1-374, t. IX str. 1-506, t. X str. 1-524, t. XI str. 1-450, t. XIV str. 265-266)

4.8. Zgodnie ze statutem NFM przedmiotem jego działania było prowadzenie działalności kulturalnej w celu upowszechniania kultury, muzyki, rozwoju kultury, zaspakajania potrzeb i aspiracji muzycznych społeczeństwa oraz reprezentowanie kultury polskiej w kraju i za granicą. Zakres tego działania obejmował m.in. programowanie i organizowanie działalności zespołów NFM, organizowanie przedsięwzięć artystycznych i edukacyjnych z różnych dziedzin sztuki, w tym corocznego Międzynarodowego Festiwalu *Wratislavia Cantans* im. Andrzeja Markowskiego, prezentację i upowszechnianie dorobku polskiej kultury narodowej, a także najbardziej wartościowych dzieł światowej literatury muzycznej, promocję młodych artystów muzyków, edukację muzyczną dzieci i młodzieży, uczestniczenie we współpracy i wymianie artystycznej krajowej i zagranicznej, czy inspirowanie powstawania dzieł z zakresu różnych gatunków muzyki. W latach 2018-2019 NFM podejmował wszystkie aktywności wskazane w Statucie. Założone przez NFM w planach finansowych w układzie zadaniowym wartości mierników dla 2018 r. i 2019 r., zostały osiągnięte i wyniosły dla: [1] liczby premier i nowych przedsięwzięć kulturalnych – w 2018 r. 1 146 przy 1 143 zaplanowanych, w 2019 r. – 1 124 przy tożsamej liczbie zaplanowanych; [2] liczby osób uczestniczących w przedsięwzięciach kulturalnych – w 2018 r. 230 134 uczestników przy 200 000 zakładanych, w 2019 r. – 233 228 uczestników przy 233 182 zakładanych. Na koniec I półrocza 2020 r. liczba słuchaczy przedsięwzięć zrealizowanych przez NFM wyniosła 65 354 (93,1% założonej wartości miernika), a liczba zorganizowanych przedsięwzięć 268 (38,9% założonej wartości miernika)⁹⁵. Średnia frekwencja w okresie objętym kontrolą wyniosła 81,8% (w tym w 2018 r. – 85,5%, w 2019 r. – 81,3%, a w I półroczu 2020 r. – 78,5%).

(akta kontroli: t. I str. 14-25, t. VI str. 187-193, t. X str. 25-40, t. IX str. 8-34, 56-80, 162-209)

4.9. W NFM nie opracowano regulacji wewnętrznych określających sposób pozyskiwania sponsorów. W Regulaminie organizacyjnym NFM z 2017 r. w zakresie Pionu Zastępcy Dyrektora ds. Projektów Społecznych i Współpracy z Partnerami Strategicznymi wydzielono Dział Sponsoringu, do którego zadań należało m.in. pozyskiwanie potencjalnych źródeł finansowania, w tym sponsorów i partnerów do współpracy. W strukturze organizacyjnej NFM po zmianie Regulaminu organizacyjnego z marca 2020 r. działania związane z pozyskiwaniem sponsorów zostały przypisane do zadań Zespołu ds. pozyskiwania środków finansowych wchodzącego w skład Działu Promocji i podporządkowanego Zastępcy Dyrektora ds. programowych. W obowiązującej w okresie objętym kontrolą „Polityce rachunkowości NFM” wydzielono konto 765 – *Sponsoring finansowy i rzeczowy*, na którym księgowano wpływy z tego tytułu.

(akta kontroli: t. I str. 40-61, 74-95, 161-183, t. XIV str. 210-215)

4.10. W latach 2018-2020 (I półrocze) z tytułu sponsoringu Form uzyskało przychody w łącznej kwocie 1 274,8 tys. zł⁹⁶. NFM pozyskiwała sponsorów w oparciu o: [1] programy, tj. „Klub Przyjaciół NFM” oraz „Fotel Konesera w przestrzeni NFM”, o których informacje oraz regulaminy uczestnictwa zamieszczone zostały na stronie internetowej NFM oraz [2] zindywidualizowane oferty kierowane do podmiotów zewnętrznych. Jak wyjaśniła Zastępcza Dyrektora ds.

⁹⁵ Podane wykonanie odnosi się do wartości zrealizowanych przedsięwzięć bez NFM on-line. W ramach NFM on-line zorganizowano dodatkowo 61 wydarzeń z 474,9 tys. uczestnikami.

⁹⁶ W tym w 2018 r. – 451,8 tys. zł, w 2019 r. – 600,6 tys. zł, a w I półroczu 2020 r. – 222,4 tys. zł.

organizacyjnych, NFM nie regulowało wewnętrznym dokumentem rodzaju, wartości czy częstotliwości proponowanych świadczeń sponsorskich, gdyż świadczenia te miały wysoce zindywidualizowany charakter, a ich wartość uzależniona była od rangi wydarzenia, na którym świadczenie to miało zostać zrealizowane. Badaniem objęto najwyższe przychody uzyskane od trzech sponsorów w każdym roku objętym kontrolą w łącznej kwocie 817,5 tys. zł. Jak oświadczył Zastępca Dyrektora ds. programowych negocjacje, w wyniku których zawarto umowy sponsorskie, przeprowadzane były ustnie przez Zastępcę Dyrektora ds. Projektów Społecznych i Współpracy z Partnerami Strategicznymi oraz Kierownika Działu Sponsoringu, a ich przebieg, na wniosek strony sponsorującej, nie był protokołowany i był poufny. W dwóch przypadkach zakres świadczeń sponsorskich (promocyjno-reklamowych oferowanych przez NFM) został przez sponsora wybrany w toku prowadzonych przez NFM postępowań przetargowych, w których sponsor uczestniczył i w których przewidziano możliwość barteru. Korzyści, jakie czerpało NFM oraz sponsorujący, w każdym zbadanym przypadku były różne i uzależnione od postanowień umownych. W siedmiu przypadkach sponsor otrzymał tytuł wyłączonego Partnera lub Sponsora. W zamian NFM otrzymało w czterech przypadkach świadczenie pieniężne w postaci bezpośredniej wpłaty, w jednym - wpłaty oraz barteru, w jednym w formie barteru, a w dwóch rozliczenie wzajemnych świadczeń nastąpiło w postaci kompensaty.

(akta kontroli: t. II str. 308-309, t. IV str. 269-314, t. VI str. 431-532)

4.11. Środki finansowe uzyskane przez NFM w okresie objętym kontrolą od sponsorów przeznaczano na działalność statutową NFM.

(akta kontroli: t. XIV str. 211, 215)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W NFM w okresie objętym kontrolą nie zapewniono rzetelności przyjętych zasad (polityki) rachunkowości⁹⁷, ponieważ nie dostosowano ich do zmian, jakie wprowadzono w obszarze rachunkowości w kolejnych latach, w tym w szczególności nie uwzględniono całości wymogów określonych w art. 10 *uor*:

a) w odniesieniu do metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego (art. 10 ust. 1 pkt 2 *uor*):

- nie opisano kompletnie przyjętych i stosowanych metod amortyzacji⁹⁸ środków trwałych ani wartości niematerialnych i prawnych;
- nie wskazano metodologii szacowania rezerw na zobowiązania;
- nie uaktualniono sposobu ustalenia wyniku finansowego w sytuacji, gdy od 2019 r. zrezygnowano z prowadzenia kont zespołu 5 oraz konta rozliczeniowego 490.

Dyrektor NFM wyjaśnił m.in., że: [1] podstawą kwalifikacji środków trwałych do celów ewidencji i ustalania odpisów amortyzacyjnych i sprawozdawczości stanowi rozporządzenie Rady Ministrów z 3 października 2016 r. w sprawie *Klasyfikacji Środków Trwałych*⁹⁹; [2] rezerwy na zobowiązania NFM tworzy, gdy kwota lub termin zapłaty są niepewne oraz wynikają z przyszłych zdarzeń, a ich wiarygodne oszacowanie jest możliwe; [3] przez omyłkę nie zaktualizowano sposobu ustalenia wyniku finansowego.

⁹⁷ Tj. zarządzenia Nr 1/2014 Dyrektora NFM z 22 maja 2014 r. w sprawie przyjęcia zasad polityki rachunkowości wraz załącznikami i suplementami.

⁹⁸ Ograniczono się jedynie do wskazania, że dla środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych powyżej 3,5 tys. zł/10 tys. zł amortyzacja naliczana jest zgodnie ze stawkami wynikającymi z ustawy o podatku dochodowym, bez odniesienia się do metod amortyzacji (np. liniowa, progresywna, degresywna, itp.), a dla środków trwałych o wartości poniżej 1 tys. zł a 3,5 tys. zł/10 tys. zł amortyzacja jest jednorazowa.

⁹⁹ Dz. U. poz. 1864.

b) w odniesieniu do sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych (art. 10 ust. 1 pkt 3 *uor*):

- w zakładowym planie kont nie opisano aż do 2020 r. zasad klasyfikacji zdarzeń na kontach ograniczając się do wskazania, że „szczegółowy opis operacji podlegających księgowaniu na kontach syntetycznych oraz powiązania kont [...] zawiera *Plan kont z komentarzem dla instytucji kultury* autorstwa U. Pietrzak, wyd. ODDK, Gdańsk 2012”. Plan kont zawarty w ww. publikacji nie był spójny z planem kont obowiązującym w NFM i nie był dostosowany do specyfiki prowadzonej przez NFM działalności;
- w opisie zasad prowadzenia ewidencji analitycznej na kontach ksiąg pomocniczych nie uwzględniono zmian, jakie wynikały z przejścia na inny program finansowo-księgowy, powołując się nadal m.in. na określone moduły programu *Sage Symfonia* czy *Kadry i płace* firmy Megabit, które zastąpiono programem Comarch ERP Optima¹⁰⁰;
- nie wskazano, przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera, wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury (z wyjątkiem modułu Finanse i Księgowość w programie *Sage Symfonia*), wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych ani też opisu systemu przetwarzania danych oraz opisu systemu informatycznego, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania. Nie określano także wersji użytkowanego oprogramowania oraz daty rozpoczęcia jego eksploatacji (w tym wprowadzonej zmiany).

Dyrektor NFM wyjaśnił m.in., że: [1] opis funkcjonowania kont syntetycznych i analitycznych i zasad księgowania operacji gospodarczych został wprowadzony w 2020 r.¹⁰¹ z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2020 r., a ww. publikacja służyła NFM jedynie do klasyfikacji i opisu zdarzeń księgowych występujących w ewidencji księgowej instytucji w poszczególnych grupach kont; [2] zmiany dotyczące systemów informatycznych służących do prowadzenia ksiąg rachunkowych są zamieszczane w suplementach do załącznika nr 6 i następują z początkiem roku obrotowego, a daty wprowadzenia i obowiązywania wskazane są w rejestrze wewnętrznym suplementów; [3] umieszczono wszystkie informacje dotyczące wersji oprogramowania, które są używane do prowadzenia ksiąg rachunkowych udostępnione przez producenta oprogramowania. Dodał także, że NFM pracuje nad wprowadzeniem zmian w polityce rachunkowości.

W ocenie NIK powszechnie obowiązujące przepisy prawa wskazują, że polityka rachunkowości jest podstawowym i kluczowym dokumentem, na podstawie którego prowadzona jest rachunkowość danej jednostki. Powinny w niej zostać określone zasady, którymi NFM kieruje się na bieżąco przy prowadzeniu m.in. ksiąg rachunkowych. Dokumentacja powinna mieć charakter zindywidualizowany i dostosowany do specyfiki działalności prowadzonej przez NFM oraz użytkowanego systemu informatycznego, a także zawierać precyzyjne, kompletne i niebudzące wątpliwości zapisy, z których jednoznacznie ma wynikać przyjęty, w określonym czasie, sposób postępowania. Zgodnie z art. 10 ust. 2 *uor* ustalenie w formie pisemnej polityki rachunkowości oraz jej aktualizacja jest obowiązkiem kierownika jednostki.

(akta kontroli: t. I str. 105-302, t. VI str. 295-299, 373-378, t. VII str. 349-385)

¹⁰⁰ Program *Kadry i płace* firmy *Megabit* został zastąpiony jeszcze przed 1 stycznia 2018 r., a *Sage Symfonia* od 1 stycznia 2019 r.

¹⁰¹ Brak przyjętego opisu zasad klasyfikacji zdarzeń na kontach został także podniesiony przez kontrolę MKiDN.

2. W okresie objętym kontrolą, ze środków publicznych przeznaczonych na prowadzenie działalności statutowej Forum, NFM sfinansowało w łącznej kwocie 790,4 tys. zł koszty dostawy i zużycia energii elektrycznej oraz wody parkingu zlokalizowanego pod budynkiem NFM, mimo, że nie było jego właścicielem ani zarządcą czy też operatorem. Nieruchomość ta nie służyła także działalności statutowej prowadzonej przez NFM. Forum nie zawarło z Gminą Wrocław ani z podmiotem działającym na jej rzecz bądź w jej imieniu, umowy czy porozumienia¹⁰² w sprawie regulowania i rozliczania kosztów zużycia mediów na parkingu podziemnym. Gmina Wrocław od 2018 r. zwiększyła natomiast dotację podmiotową, o której mowa art. 28 ust. 3 *uoipdk*, przekazywaną corocznie NFM jako Organizator, na wniosek Zastępcy Dyrektora ds. Finansów i Administracji NFM, o 300,0 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie kosztów mediów związanych z utrzymaniem parkingu podziemnego¹⁰³. Z uwagi na brak obowiązku prowadzenia wydzielonej ewidencji dla dotacji podmiotowej otrzymywanej od Gminy, NFM nie dysponowało rozliczeniem przekazanej i wykorzystanej kwoty, przy czym w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych jednostki NFM wykazywało wykorzystanie dotacji udzielonej przez Gminę w pełnej wysokości. Bez względu na faktyczne źródło finansowania ww. kosztów energii elektrycznej i wody, powyższe podejście nie było zgodne z przeznaczeniem przychodów uzyskiwanych przez NFM, w tym w drodze dotacji Organizatora czy przychodów własnych z działalności statutowej. Nie dotyczyło bowiem finansowania działalności kulturalnej, będącej jego podstawowym celem statutowym, stosownie do § 4 ust. 1 Statutu NFM, w związku z art. 9 ust. 1 *uoipdk*.

Dyrektor NFM wyjaśnił m.in., że Gmina Wrocław wyposażyła NFM w budynek na podstawie stosownej umowy, jako element niezbędny do realizacji zadań statutowych, wraz z infrastrukturą przewidującą już pierwotnie rozwiązania techniczne w zakresie przyłączy elektrycznych w stałym powiązaniu z eksploatacją parkingu. Dodał, że wykorzystując udostępniony budynek do realizacji bieżącej działalności NFM ponosi jego koszty eksploatacji, w tym energii elektrycznej, a rozliczenie tych kosztów odbywa się ze środków dotacji i jest konieczne dla prowadzonej działalności. Dyrektor NFM wskazał, że po wcześniejszych rozmowach z Gminą Wrocław zwróciło się z wnioskiem o dofinansowanie związanym z pokryciem ww. kosztów, motywując swoją prośbę tym, że aktualne rozwiązania techniczne powodują, że parking nie dysponuje samodzielnym przyłączem elektrycznym i koszty zużycia rozliczane są łącznie. W odpowiedzi NFM otrzymało zwiększenie dotacji podmiotowej w wysokości 300,0 tys. zł rocznie w okresie 2018-2025 w celu rozliczenia kosztów mediów związanych z parkingiem.

W ocenie NIK wydatkowanie środków publicznych uzyskiwanych przez NFM na pokrywanie kosztów mediów związanych z funkcjonowaniem parkingu nie jest związane z prowadzoną przez Forum działalnością bieżącą, w tym statutową. W zawartej z Gminą Wrocław umowie ustanowiono odpłatne użytkowanie nieruchomości ograniczając je wyłącznie do budynku NFM (wraz gruntem). Z chwilą ustanowienia tego prawa NFM stało się administratorem i zarządzającym przedmiotem użytkowania (tj. budynkiem NFM) i zostało zobowiązane do ponoszenia kosztów związanych z używaniem tego przedmiotu, w tym do zawarcia odrębnych umów dostaw energii elektrycznej, wody czy wywozu śmieci

¹⁰² Z wyjątkiem porozumienia z dnia 8 lipca 2019 r. dotyczącego rozliczenia energii elektrycznej wykorzystanej przez spółkę E., na podstawie której NFM otrzymało od Gminy Wrocław (na podstawie wystawionych refaktur) zwrot za pobraną energię w latach 2017-2019 przez tę spółkę z punktów ładowania w łącznej kwocie 21,2 tys. zł, w tym za lata 2018-2019 – 17,5 tys. zł. NFM pokrywało koszty mediów parkingu na podstawie zawartych z dostawcami umów na sprzedaż i dystrybucję energii elektrycznej oraz na zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków.

¹⁰³ Zwiększenie dotacji obejmujące m.in. kwotę 300,0 tys. zł zostało wprowadzone do wieloletniej prognozy finansowej Miasta Wrocławia uchwałą nr LII/1241/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 15 marca 2018 r. zmieniającą uchwałę Nr XLIX/1170/17 Rady Miejskiej Wrocławia.

i nieczystości. Prawo użytkowania i wnikające z niego obciążenia nie dotyczyły więc parkingu, który, jak wyjaśnił Sekretarz Miasta Wrocławia, posiadał operatora a nadzór nad nim sprawowała spółka komunalna Gminy Wrocław. NIK zauważa także, że otrzymywane od Organizatora w formie dotacji podmiotowej środki finansowe mają swój cel, zdefiniowany w art. 28 ust. 3 pkt 1 *uopidk*, którym jest dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty budynków. Przeznaczenie środków pozyskiwanych przez NFM zostało określone m.in. w Statucie Forum, w powiązaniu z celami i zadaniami, dla realizacji których NFM zostało utworzone.

(akta kontroli: t. III str. 52-55, 334-359, t. V str. 243-624, t. VI str. 1-99, 388-392, t. XIV str. 348-352)

3. Jedno¹⁰⁴ z 33 zobowiązań finansowych opłaconych ze środków otrzymanych w 2019 r. z dotacji na zadania inwestycyjne od Gminy Wrocław, uregulowano z przekroczeniem terminu wynikającego z zawartej umowy, tj. o cztery dni. Powyższe stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 *ufp*, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Kontrahent nie naliczył NFM odsetek z tytułu nieterminowej płatności.

Dyrektor NFM wyjaśniając powyższe opóźnienie wskazał na „czynnik ludzki”.

(akta kontroli: t. VII str. 212-225, t. XIV str. 23-24)

4. W NFM nie przestrzegano zasady wyrażonej w załączniku nr 7 do polityki rachunkowości, dotyczącej wskazywania wraz z dowodem księgowym dekretu w formie wydruku komputerowego (zbiorczego bądź pojedynczego) oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za ten dekret. Przeprowadzone w dniach 3-4 listopada 2020 r. oględziny m.in. sposobu gromadzenia dokumentacji księgowej wykazały, że w segregatorach, w których przechowywano oryginały faktur dotyczące dostaw bądź usług za lata 2019-2020 (I półrocze), nie znajdowały się dekrety wskazujące na sposób ujęcia transakcji gospodarczych w księgach rachunkowych NFM. W przypadku 2018 r. dekrety załączono do dokumentacji księgowej, nie były one jednak zatwierdzone przez Głównego Księgowego. Brak zatwierdzenia odnotowano także w przypadku wydruku zbiorczych dekretów dotyczących faktur dokumentujących zakup środków trwałych za lata 2019-2020 (I półrocze).

Dyrektor NFM wyjaśnił, że brakująca dokumentacja została uzupełniona, wydrukowana i podpisana w toku kontroli NIK¹⁰⁵.

(akta kontroli: t. I str. 258-260, t. VII str. 327-340)

5. W NFM w 8 spośród 56 zbadanych przypadków zakwalifikowano dowody księgowe na kwotę ogółem 190,6 tys. zł do innych okresów niż te, których dotyczyły, co stanowiło naruszenie zasad: memoriału i współmierności, wyrażonych w art. 6 *uor* oraz kompletności, o której mowa w art. 20 ust. 1 *uor*, tj.:

- faktura VAT nr 4/07/2019/C-V z 31 lipca 2019 r. na kwotę 85,8 tys. zł za wykonanie robót budowlanych w NFM¹⁰⁶ oraz faktura VAT nr 6/07/2019/C-V z 31 lipca 2019 r. na kwotę 48,6 tys. zł za wykonanie robót budowlanych w NFM¹⁰⁷, dotyczące robót odebranych protokolarnie 16 lipca 2019 r., zaksięgowane zostały do miesiąca sierpnia 2019 r.;

¹⁰⁴ Dotyczy rachunku nr 1 z dnia 5 czerwca 2019 na zakup altówki historycznej Norbertusa Gedlera (umowa nr NFM/2239/580/2019 z 3 czerwca 2019), data wpływu rachunku do NFM (6 czerwca 2019 r.), data zapłaty (10 lipca 2019 r.).

¹⁰⁵ Zweryfikowano i potwierdzono w dniu 27 listopada 2020 r.

¹⁰⁶ Aranżacja dodatkowej powierzchni na poziomie +4 – przestrzeń za windami, w ramach umowy nr NFM/1507/595/2019 z 4 kwietnia 2019 r.

¹⁰⁷ Aranżacja dodatkowej powierzchni na poziomie +3, w ramach umowy nr NFM/1508/595/2019 z 4 kwietnia 2019 r.

- faktury VAT nr FV/F/2019/12/007-011 z 11 grudnia 2019 r. na łączną kwotę 55,5 tys. zł za dostawę instrumentów i akcesoriów muzycznych¹⁰⁸, dotyczące dostawy potwierdzonej protokołem końcowym z 14 listopada 2019 r., zaksięgowane zostały do miesiąca grudnia 2019 r.;
- faktura VAT nr 5042/2019 z 1 marca 2019 r. dotycząca abonamentu za monitorowanie mediów na kwotę 0,7 tys. zł, z datą zakończenia dostawy/usługi na 28 lutego 2019 r., została zaksięgowana do miesiąca marca 2019 r.

Odnosząc się do faktur za wykonanie robót budowlanych, Dyrektor NFM wyjaśnił, że kwalifikacja dowodów do innych okresów niż te, których dotyczyły wynikała m.in. z okresu urlopowego w dniach 15-18 sierpnia 2019 r., obiegu dokumentu oraz absencji osoby odpowiedzialnej za środki trwałe. Dodał, że ww. faktury zostały niezwłocznie wprowadzone do systemu, jednakże było to już po zamknięciu miesiąca lipca 2019 r. W kwestii faktur za dostawę instrumentów i akcesoriów muzycznych wyjaśnił m.in., że zostały one wprowadzone do ewidencji środków trwałych w listopadzie 2019 r. a odpisy amortyzacyjne naliczane są prawidłowo. Dodał jednocześnie, że prawdopodobnie zadziałał błąd systemowy, którego nie był w stanie wyjaśnić. W przypadku faktury za abonament monitorowania mediów Dyrektor NFM wyjaśnił, że zgodnie z ustaleniami wewnętrznymi, faktury wystawione w następnym miesiącu niż miesiąc wykonania usługi ujmowane są w miesiącu wystawienia (z wyjątkiem środków trwałych). Nadmienił, że przyjęta zasada zostanie opisana w przygotowywanej zmianie polityki rachunkowości.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że obowiązkiem kierownika jednostki jest zapewnienie m.in. właściwego i efektywnego obiegu dokumentów oraz stabilności systemu finansowo-księgowego jako istotnych elementów funkcjonującej w jednostce kontroli zarządczej.

(akta kontroli: t. VII str. 189-190, 243-248, 257-265, 292-319, 327-334, t. XIV str. 24-25)

6. W latach 2018-2019 NFM nie prowadziło wyodrębnionej ewidencji środków pochodzących z budżetu MKiDN oraz Województwa, obejmującej poza przychodami, także i koszty, mimo że § 5 ust. 4 umowy w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury zobowiązywał NFM do wyodrębnienia ewidencji środków pochodzących z tych źródeł. Pomimo, że literalnie przepis ww. umowy nie wskazywał na konieczność wyodrębnienia ewidencji po stronie kosztów z uwzględnieniem źródła finansowania, to jednak w ocenie NIK, mając na uwadze treść § 5 ust. 3 powyższej umowy stanowiącego, że dotacje Ministra oraz Województwa przeznaczone są wyłącznie na działalność artystyczną i edukacyjną NFM, w celu uwiarygodnienia i możliwości weryfikacji prawidłowości wydatkowania środków finansowych pochodzących z tych źródeł Forum powinno prowadzić wyodrębnioną ewidencję obejmującą również koszty.

Dyrektor NFM wyjaśnił, że Forum wyodrębniło ewidencję środków pochodzących z budżetu Ministra, Województwa i Miasta Wrocławia po stronie przychodów, natomiast nie prowadziło ewidencji księgowej kosztów z podziałem na źródła finansowania. Dodał, że wynikało to z przyjętej polityki rachunkowości, a rozbudowanie planu kont wymagałoby zwiększenia zakresu prac i zatrudnienia dodatkowych osób. Wskazał również, że globalne ustalanie kosztów, które zostały sfinansowane z dotacji w danym roku, coroczne składanie planów finansowych, ich korekt oraz sprawozdań z ich wykonania do każdego z współorganizatorów, w jego ocenie było wystarczające.

Narodowe Forum Muzyki wprowadziło ewidencję księgową kosztów z podziałem na źródło finansowania, obejmującą koszty finansowane ze środków Ministra

¹⁰⁸ Tłumiki do waltorni, pianino elektryczne, wieli bęben, dzwon kościelny, ustniki do trąbek, w ramach umowy nr NFM/2672/580/2019 z 9 sierpnia 2019 r.

i Województwa, od 2020 r. w wyniku realizacji jednego z zaleceń sformułowanych po kontroli przeprowadzonej przez MKiDN.

(akta kontroli: t. III str. 139-156, 164-168, t. XIV str. 5-6, 28)

7. Wszczęcie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, których przedmiotem była: [1] dostawa jednej sztuki historycznych skrzypiec pochodzenia wiedeńskiego na potrzeby działalności NFM oraz [2] dostawa fortepianu koncertowego klasy mistrzowskiej dla NFM, nie zostało poprzedzone wnioskami pracowników komórek organizacyjnych NFM, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 1 oraz § 5 ust. 4 Regulaminu udzielenia zamówień publicznych z 2019 r. Zgodnie z przywołanymi regulacjami, pracownicy wszystkich komórek organizacyjnych NFM byli zobowiązani do zgłaszania konieczności wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia poprzez złożenie wniosku o wszczęcie postępowania, zgodnie ze wzorem, stanowiącym załącznik nr 3 do ww. Regulaminu.

Dyrektor NFM wyjaśnił m.in., że przedmiotowe zamówienia były przewidziane do realizacji w ramach dofinansowania ze środków z MKiDN oraz z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Ponadto wskazał, że zamówienia zostały przewidziane do realizacji na długo przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia oraz miały odzwierciedlenie w zawartych umowach dofinansowujących działalność NFM, wobec czego zamawiający odstąpił od sporządzania wniosków o wszczęcie tychże postępowań.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych argumentów. Obowiązujący w NFM ww. Regulamin nie przewidywał możliwości odstąpienia od sporządzania wniosków o udzielenie zamówienia publicznego, jak również nie uzależniał ich opracowania od źródeł finansowania zamówienia. W tej sytuacji, w ocenie NIK, niesporządzenie przedmiotowych wniosków było niezgodne z przyjętą w NFM regulacją wewnętrzną.

(akta kontroli: t. II str. 106-120, t. III str. 366-523, t. IV str. 1-57)

8. Dyrektor NFM nie określił trybu pracy komisji przetargowej oraz obowiązków jej członków w postępowaniu o udzielenie zamówienia na dostawę fortepianu koncertowego klasy mistrzowskiej dla NFM, przeprowadzanego w trybie przetargu ustnego nieograniczonego, pomimo takiego wymogu wynikającego z art. 21 ust. 3 *upzp*. W zarządzeniu nr 34/2019 z 27 marca 2019 r. wskazano jedynie skład osobowy komisji (z przypisanymi funkcjami), która była zobowiązana „do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego w oparciu o przygotowaną przez siebie dokumentację”. Kwestie te nie zostały również uregulowane w obowiązującym w okresie prowadzonego postępowania Regulaminie udzielenia zamówień publicznych z 2019 r.

Dyrektor NFM wyjaśnił m.in., że w jego ocenie zapisy ww. zarządzenia wypełniały dyspozycję art. 21 ust. 3 *upzp*, bowiem kierownik zamawiającego przydzielił członkom komisji określone funkcje i zobowiązał ją do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Podał również, że w zarządzeniu tym wskazano tryb postępowania (przetarg nieograniczony), podstawę prawną trybu oraz zobowiązano członków komisji do działania zgodnie z zapisami *upzp*.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że określenie trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowej, było obowiązkiem zamawiającego i miało na celu zapewnienie sprawności jej działania, indywidualizacji odpowiedzialności jej członków za wykonywane czynności oraz przejrzystości jej prac.

(akta kontroli: t. II str. 92-120, t. III str. 366-523, t. IV str. 100-101)

9. Postępowanie o udzielenie zamówienia na dostawę jednej sztuki historycznych skrzypiec pochodzenia wiedeńskiego na potrzeby działalności NFM o wartości 60,0

tys. zł netto zostało przeprowadzone w trybie z wolnej ręki, mimo że zgodnie z § 4 pkt 7 Regulaminu udzielenia zamówień publicznych z 2019 r., winno być dokonane w trybie zapytania ofertowego.

Dyrektor NFM wyjaśnił m.in., że do przedmiotowego zamówienia na dostawę historycznych skrzypiec zastosowano tryb *upzp* z wolnej ręki z powodu braku możliwości zastosowania trybu przewidzianego w ww. Regulaminie z uwagi na specyfikę i charakter zamówienia. Podał także, iż Regulamin ten nie przewidywał trybu negocjacyjnego z wybranym wykonawcą, który był w tym przypadku konieczny do zastosowania. Ze względu na specyfikę zamówienia, do postępowania mógł przystąpić wyłącznie jeden wykonawca, a tym samym tryb postępowania nie mógł być trybem konkurencyjnym. W jego ocenie nie zostały również naruszone postanowienia ww. Regulaminu, gdyż zgodnie z treścią § 1 ust. 7, w uzasadnionych przypadkach Dyrektor może podjąć decyzję o odstąpieniu od stosowania przepisów Regulaminu w odniesieniu do danego zamówienia publicznego.

NIK nie podziela argumentów przedstawionych w wyjaśnieniach Dyrektora NFM. Wybór trybu przeprowadzania zamówień publicznych w przypadku zaistnienia okoliczności określonej w art. 4 *upzp* nie ma charakteru uznaniowego. Przedmiotowe zamówienie, z uwagi na wartość, podlegało, na podstawie art. 4 pkt 8 *upzp*, wyłączeniu ze stosowania ustawy. W przypadku wskazanej przez Dyrektora NFM „możliwości odstąpienia od stosowania przepisów Regulaminu, w odniesieniu do danego zamówienia publicznego”, granice swobody w określaniu zasad udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej 30,0 tys. euro wyznaczone są przepisami *ufp*, nie *upzp*.

(akta kontroli: t. II str. 92-120, t. IV str. 1-55, 98)

OCENA CZĄSTKOWA

Forum wykorzystało zgodnie z przeznaczeniem i rozliczyło terminowo środki finansowe przekazane w ramach dotacji celowych. Jednak w okresie objętym kontrolą NFM finansowało ze środków publicznych przeznaczonych na prowadzenie działalności statutowej koszty dostawy i zużycia energii elektrycznej oraz wody parkingu zlokalizowanego pod budynkiem NFM, mimo że nie było właścicielem parkingu ani jego zarządcą, jak również nieruchomości ta nie służyła działalności statutowej Forum. Do 2020 r. NFM nie prowadziło wyodrębnionej ewidencji księgowej kosztów według źródła finansowania, co uniemożliwiało weryfikację prawidłowości wydatkowania środków pochodzących z dotacji Ministra i Województwa przeznaczanych na działalność artystyczną i edukacyjną. Przyjęta przez NFM polityka (zasady) rachunkowości NFM nie spełniała wszystkich wymogów określonych w art. 10 *uor* a ustalone w niej zasady nie były w pełni przestrzegane. Stwierdzono nieprawidłowości w przypadku dwóch objętych badaniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, polegające m.in. na niesporządzeniu wniosków o wszczęcie postępowania oraz przeprowadzenia postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki, z pominięciem określonego w regulacjach wewnętrznych jednostki trybu zamówień o szacunkowej wartości nieprzekraczającej 30,0 tys. zł.

IV. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|---------|---|
| Uwaga | Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność zapewnienia skutecznego regulowania zobowiązań finansowych w terminach wynikających z postanowień umownych. |
| Wnioski | 1. Dokonanie zwrotu przez Zastępcę Dyrektora ds. organizacyjnych, byłych zastępców Dyrektora: ds. Administracji i Finansów oraz ds. Projektów |

Spółecznych i Współpracy z Partnerami Strategicznymi, a także przez Głównego Księgowego kwot odpowiednio: 11 087,81 zł, 10 220,62 zł, 8 531,31 zł oraz 12 776,19 zł, z tytułu nienależnego ryczałtu za używanie prywatnych samochodów do celów służbowych.

2. Zaprzestanie praktyki polegającej na udzielaniu osobom, o których mowa w art. 2 *ustawy o wynagradzaniu*, świadczeń dodatkowych nieprzewidzianych ustawą.
3. Podejmowanie przez Dyrektora NFM dodatkowych zadań o charakterze artystycznym w trakcie wykonywania obowiązków służbowych wyłącznie po uzyskaniu zgody pracodawcy.
4. Zaprzestanie finansowania przez Forum ze środków publicznych przeznaczonych na działalność kulturalną kosztów utrzymania parkingu zlokalizowanego pod pl. Wolności we Wrocławiu.
5. Uwzględnienie w ramach polityki (zasad) rachunkowości wszystkich elementów określonych w art. 10 *uor*.
6. Przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w sposób i w formie określonej w *upzp* i w regulacjach wewnętrznych NFM.
7. Zapewnienie terminowości zamieszczania planów zamówień publicznych na stronie internetowej NFM.
8. Jednoznaczne określenie trybu prac komisji przetargowej i zakresu obowiązków jej członków.
9. Przetwarzanie w procesie zatrudniania kandydatów do pracy w NFM kryteriów określonych w ogłoszeniach o naborze.
10. Podjęcie działań zapewniających adekwatną, skuteczną i efektywną kontrolę zarządczą w NFM.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, dnia 18 stycznia 2021 r.

Kontrolerzy:

Angelika Gagon
Inspektor kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Dominik Kosenda
Specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Marta Laszczak
Inspektor kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

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

/-/

.....
podpis

p.o. Dyrektor
Delegatury NIK we Wrocławiu
Marcin Kaliński

.....
podpis