



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.002.04.2020

Pani
Elżbieta Łaganowska
Dyrektor
Filharmonii Sudeckiej w Wałbrzychu
Filharmonia Sudecka w Wałbrzychu
ul. Juliusza Słowackiego 4
58-300 Wałbrzych

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Filharmonia Sudecka w Wałbrzychu ¹ , ul. Juliusza Słowackiego 4, 58-300 Wałbrzych
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Łaganowska, Dyrektor Filharmonii Sudeckiej w Wałbrzychu ² powołana z dniem 1 września 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> ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Katarzyna Bojakowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/115/2020 z dnia 28 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli Tom I str. 1-2, 5-9)

¹ Dalej: Filharmonia lub Filharmonia Sudecka.

² Dalej: Dyrektor lub Dyrektor Filharmonii.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200. Dalej: ustawa o *NIK*.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2020 (I półrocze) Filharmonia w sposób prawidłowy realizowała zadania w obszarze działalności kulturalnej. Jednakże niektóre z nich, dotyczące organizacji wewnętrznej, zasad zatrudnienia, realizacji zamówień publicznych oraz prowadzenia gospodarki finansowej nie były w pełni właściwe.

Filharmonia zgodnie z przeznaczeniem wykorzystywała środki finansowe pozyskane w ramach dotacji celowej i majątkowej, rozliczając je w terminach określonych przepisami prawa. Dostosowała również swoją działalność do uwarunkowań spowodowanych epidemią wywołaną przez wirusa SARS-CoV-2. Tym niemniej w drugim kwartale 2020 r. wystąpił 5% spadek przychodów, w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego.

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

- niespójnych rozwiązań organizacyjnych w sposobie reprezentacji jednostki, ponieważ Regulamin organizacyjny zawierał postanowienia niezgodne ze Statutem w odniesieniu do kierowania Filharmonią przez Dyrektora, Zastępcę Dyrektora oraz Głównego Księgowego;
- braku odpowiednich regulacji odnoszących się do przeprowadzania procesu rekrutacji na wolne stanowiska pracy, skutkujących niejednolitym sposobem postępowania z ogłoszeniami o wolnych stanowiskach pracy, w tym niewypełnieniem obowiązku publikacji takich ogłoszeń w Biuletynie Informacji Publicznej, co kolidowało z wymogami ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*⁵. Nie stwierdzono jednak zatrudnienia osób, które nie spełniałyby wymaganych kwalifikacji;
- wypłaty ryczałtu pieniężnego dla Dyrektora Filharmonii w kwocie 7,3 tys. zł za używanie prywatnego samochodu do celów służbowych, mimo braku tego rodzaju świadczeń w katalogu określonym w obowiązujących przepisach prawa;
- trzech przypadków dokumentowania czynności w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w sposób niezgodny z przyjętymi zasadami, określonymi w uregulowaniach wewnętrznych z tego zakresu, tj.: braku protokołu zamówienia, braku wniosku o wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania, a także niesporządzenia stosownej notatki z szacowania wartości zamówienia;
- dokonania szacowania wartości zamówienia z ponad rocznym przekroczeniem terminu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁶, przy czym nieprawidłowości w dokumentacji i przy określaniu szacunkowej wartości zamówienia nie wpłynęły jednak negatywnie na rozstrzygnięcia prowadzonych postępowań;
- nieprzedłożenia Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach za lata 2018-2019, co naruszało art. 98 ww. ustawy;
- niedokonania w latach 2018-2019 korekt planów finansowych w odniesieniu do ujętych w nich kosztów, mimo że faktyczne ich wykonanie było wyższe, co stanowiło naruszenie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁷. W 2018 r. przekroczenia planu w pięciu pozycjach były łącznie

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

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1429, ze zm. Dalej: *ustawa o dostępie do informacji*.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Dalej: *ustawa Prawo zamówień publicznych*.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm. Dalej: *ufp*.

wyższe o blisko 100 tys. zł, a w 2019 r. w czterech pozycjach o 18,5 tys. zł, przy czym nie przekroczono łącznej wartości zaplanowanych w poszczególnych latach kosztów;

- niewystawienia w umownym terminie, tj. w ciągu 21 dni od daty podpisania umowy z kontrahentem, faktury za działania promocyjne, co skutkowało opóźnieniem w pozyskaniu środków finansowych w wysokości 12,3 tys. zł o 380 dni;
- niewywiązania się z obowiązku sprawozdawczego wobec Samorządu Województwa Dolnośląskiego i niezłożenia sprawozdania z wykonania planu działalności podstawowej za 2019 r. oraz za I półrocze 2020 r.

W ocenie NIK, skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości wskazują na nie w pełni skuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej w Filharmonii.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja, funkcjonowanie i kierowanie samorządową instytucją kultury

Opis stanu faktycznego

1.1. Zarządzeniem Dyrektora Filharmonii z dnia 2 czerwca 2014 r.⁹ wprowadzony został Regulamin organizacyjny Filharmonii Sudeckiej¹⁰. Uchwalenie Regulaminu było poprzedzone uzyskaniem pozytywnej opinii Organizatora Filharmonii¹¹ oraz zasięgnięciem opinii działających przy Filharmonii organizacji związkowych¹².

(akta kontroli str. Tom I str. 33-65)

1.2. Dyrektor Filharmonii, poza wynagrodzeniem wynikającym z tytułu powołania na to stanowisko, nie zawierała z Filharmonią w kontrolowanym okresie innych umów cywilnoprawnych na dodatkowe zajęcia (w tym artystyczne). Natomiast Dyrektor zawarła z Filharmonią Sudecką, reprezentowaną przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego, cztery umowy¹³ w sprawie używania samochodu prywatnego do celów służbowych na terenie miasta Wałbrzych¹⁴.

(akta kontroli str. Tom I str. 10-25, Tom II str. 7, 328-335, Tom V str. 396-400)

1.3. Zgodnie z § 6 ust. 1 Statutu Filharmonii¹⁵, Dyrektor organizuje pracę Filharmonii, jednoosobowo odpowiada za całokształt jej działalności oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Natomiast w myśl § 5 ust. 2 Statutu, Dyrektor zarządza Filharmonią przy pomocy Zastępcy Dyrektora, którego powołuje i odwołuje Zarząd Województwa Dolnośląskiego na wniosek Dyrektora. W Filharmonii Sudeckiej w kontrolowanym okresie nie powołano Zastępcy Dyrektora.

⁸ 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.

⁹ Nr 05/2014 w sprawie wprowadzenia w życie Regulaminu Organizacyjnego Filharmonii Sudeckiej w Wałbrzychu.

¹⁰ Dalej: Regulamin lub Regulamin organizacyjny.

¹¹ Samorząd Województwa Dolnośląskiego. Uchwała Zarządu Województwa Dolnośląskiego nr 5711/IV/14 z dnia 21 maja 2014 r. w sprawie zaopiniowania Regulaminu Organizacyjnego Filharmonii Sudeckiej w Wałbrzychu.

¹² Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Pracowników Kultury Filharmonii Sudeckiej w Wałbrzychu, Związek Zawodowy Polskich Artystów Muzyków Orkiestrowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” przy Filharmonii Sudeckiej w Wałbrzychu.

¹³ Nr DS.-K/7/2018 z dnia 1 stycznia 2018 r. (na okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.), nr DR.-K/12/2019 z dnia 1 stycznia 2019 r. (na okres 1 stycznia 2019 r. do 31 sierpnia 2019 r.), nr DR.-K/242/2019 z dnia 1 września 2019 r. (na okres 1 września 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.), nr DS.-K/3/2020 z dnia 1 stycznia 2020 r. (na okres 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.).

¹⁴ Z miesięcznym limitem w jazdach lokalnych wynoszącym 400 km.

¹⁵ Załącznik do Uchwały Nr XXIV/569/12 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 czerwca 2012 r. Dalej: Statut.

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

Ponadto w § 3 Regulaminu organizacyjnego określono system zastępowania Dyrektora w ten sposób, że w czasie nieobecności jego funkcję miał pełnić Zastępca Dyrektora, a w przypadku ich nieobecności – Główny Księgowy lub na podstawie imiennego pełnomocnictwa udzielonego przez Dyrektora – inny pracownik Filharmonii. Od 1 września 2016 r. nie został w Filharmonii powołany Zastępca Dyrektora, natomiast z dniem 21 października 2014 r. Dyrektor udzieliła pełnomocnictwa Głównemu Księgowemu do zastępowania zarówno Dyrektora, jak i Zastępcy Dyrektora w zakresie wszelkich czynności przewidzianych dla tych stanowisk – w przypadku ich nieobecności.

(akta kontroli str. Tom I str. 33, 36-38, 76, 206-207)

1.4. Dyrektor nie prowadziła w kontrolowanym okresie innej dodatkowej działalności gospodarczej bądź zarobkowej¹⁶.

(akta kontroli Tom I str. 208-220)

1.5. W dniu 12 marca 2020 r. podjęto w Filharmonii decyzję o czasowym zawieszeniu funkcjonowania działalności artystycznej, na podstawie komunikatu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego¹⁷ zamieszczonego na stronie internetowej MKiDN¹⁸ oraz zarządzenia nr 92 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie zawieszenia organizowania imprez artystycznych i rozrywkowych na terenie województwa dolnośląskiego¹⁹. Nie wydano w Filharmonii aktu o charakterze wewnętrznym w tym zakresie. Rzeczone zawieszenie obowiązywało do dnia 6 czerwca 2020 r.

Ponadto z dniem 8 czerwca 2020 r. przyjęto do stosowania w Filharmonii *Wytyczne dla organizatorów imprez kulturalnych i rozrywkowych w trakcie epidemii wirusa SARS-CoV-2 w Polsce*²⁰ oraz wyznaczono czteroosobowy zespół odpowiedzialny za przygotowanie procedur związanych z zabezpieczeniem wobec zagrożenia zakażeniem wirusem w Filharmonii.

(akta kontroli str. Tom I str. 221-222, 258-295)

1.6. Filharmonia nie otrzymała od Organizatora, tj. Samorządu Województwa Dolnośląskiego²¹, dodatkowych środków finansowych, w związku z brakiem możliwości prowadzenia działalności artystycznej i innej przynoszącej przychody²², spowodowanej stanem epidemicznym w kraju. Natomiast Dyrektor Departamentu Rozwoju Społecznego i Rynku Pracy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego²³, zobowiązał²⁴ Dyrektor Filharmonii do powtórного złożenia zweryfikowanego i dostosowanego do sytuacji planu finansowego wraz z wykazem

¹⁶ Ustalono na podstawie oświadczeń majątkowych złożonych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego za lata 2017-2019 oraz w oparciu o dokonanie sprawdzenia w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej: <https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG/Ceidg.Public.UI/Search.aspx> [dostęp: 24 września 2020 r.].

¹⁷ Dalej: MKiDN.

¹⁸ <https://www.gov.pl/web/kultura/zawieszenie-dzialalnosci-instytucji-kultury-i-placowek-szkolnictwa-artystycznego> [dostęp: 18 września 2020 r.].

¹⁹ https://edzienniki.duw.pl/WDU_D/2020/2004/akt.pdf [dostęp: 18 września 2020 r.].

²⁰ Regulujące m.in. wewnętrzne zasady organizatora wydarzeń, zasady pracy artystycznej i wykonawczej, politykę informacyjną dla uczestników wydarzeń, zasady organizacji widowni i bezpieczeństwa na terenie wydarzeń, procedury postępowania w przypadku potwierdzenia zakażenia wirusem uczestnika lub obsługi wydarzenia.

²¹ Dalej: Samorząd.

²² Czasowe zamknięcie instytucji kultury w okresie od 12 marca 2020 r. do 6 czerwca 2020 r.

²³ Dalej: UMWD.

²⁴ Pismo nr DR-K.0502.7.2020 z dnia 23 marca 2020 r.

planowanych zadań na 2020 r. W odpowiedzi²⁵ Dyrektor przedłożyła skorygowany plan finansowy na 2020 r., w którym zmniejszono wartość zarówno przychodów, jak i kosztów, o kwotę 25,5 tys. zł.

(akta kontroli str. Tom I str. 222-223, 233-234, Tom V str. 60-65)

1.7. Przychody Filharmonii w I półroczu 2019 r. oraz w I półroczu 2020 r. były na podobnym poziomie i wyniosły odpowiednio 3 136,1 tys. zł (I półrocze 2019 r.) oraz 3 137,8 tys. zł (I półrocze 2020 r.), co oznaczało wzrost przychodów za pierwszych sześć miesięcy 2020 r. o 0,05% w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Niemniej jednak nastąpiła zmiana w strukturze przychodów w danych półroczach w ten sposób, że: [1] w 2020 r. nastąpił wzrost wartości przychodów operacyjnych (w tym dotacji) o 162,4 tys. zł, tj. o 5,75% (z 2 821,5 tys. zł w I półroczu 2019 r. do 2 983,9 tys. zł w I półroczu 2020 r.), [2] w 2020 r. spadły przychody ze sprzedaży produktów²⁶ o kwotę 160,7 tys. zł, tj. o 51% (z 314,6 tys. zł w I półroczu 2019 r. do 153,9 tys. zł w I półroczu 2020 r.).

Przychody Filharmonii w II kwartale 2020 r. wyniosły 1 514,3 tys. zł i były o 78,8 tys. zł (tj. o 5%) niższe od przychodów w analogicznym okresie 2019 r., które wyniosły 1 593,1 tys. zł. W II kwartale 2020 r. wzrosła wartość przychodów operacyjnych (w tym dotacji) o 32,0 tys. zł, tj. o 2,1% (z 1 477,1 tys. zł w II kwartale 2019 r. do 1 509,1 tys. zł w II kwartale 2020 r.). Natomiast w II kwartale 2020 r. spadły o 95,6% przychody ze sprzedaży produktów ze 116,0 tys. zł w II kwartale 2019 r. do jedynie 5,1 tys. zł w II kwartale 2020 r.

(akta kontroli Tom I str. 296-396)

1.8. W związku z epidemią wirusa SARS-CoV-2 Filharmonia dokonała zmian w planie koncertowym na drugą część sezonu artystycznego 2019/2020, w zakresie koncertów mających się odbyć w okresie od 13 marca do 19 czerwca 2020 r., w którym zaplanowano 13 koncertów²⁷. Siedem koncertów przeniesiono na inne terminy, w dwóch przypadkach dokonano zmiany formuły koncertu z symfonicznego na kameralny, cztery koncerty zostały odwołane. Dyrektor wskazała, ponadto na ryzyko niezrealizowania liczby audycji szkolnych i przedszkolnych, a przy tym liczby słuchaczy w 2020 r., ze względu na panujący stan epidemiczny i trudności z określeniem terminu, w jakim możliwa będzie realizacja tych audycji w tradycyjnej formie.

(akta kontroli Tom I str. 223-232, Tom IV str. 301, 379-386)

1.9. Dyrektor Filharmonii wraz z kierownikami poszczególnych działów w dniu 13 marca 2020 r. określiła zasady organizacji pracy w okresie pandemii²⁸. Pracownicy administracji i obsługi pracowali w ograniczonym składzie osobowym. W dniach, w których pracownicy administracji oraz kierownictwa nie świadczyli pracy w siedzibie pracodawcy byli zobowiązani do wykonywania pracy w miejscach poza siedzibą – praca zdalna na podstawie ustnego polecenia służbowego. Pracownicy obsługi (konserwatorzy, osoby sprzątające) wykonywali pracę w zmniejszonym zespole, a osoby, które nie świadczyły pracy w danym dniu w siedzibie pracodawcy, zobowiązane były do gotowości jej podjęcia w każdym momencie (po informacji telefonicznej)²⁹. Pracownicy artystyczni (muzycy), zgodnie z decyzją Dyrygenta,

²⁵ Pismo Dyrektora nr FS-DPK/GK/01/IV/2020 z dnia 3 kwietnia 2020 r.

²⁶ Przychody pochodzące m.in. ze sprzedaży biletów na koncerty i występów na audycje muzyczne, z otrzymanych prowizji za sprzedaż biletów na koncerty (obce), z wynajmów sali koncertowej, wypożyczania instrumentów i akcesoriów, usług promocyjnych i reklamowych.

²⁷ Symfonicznych, kameralnych, tematycznych.

²⁸ Biorąc pod uwagę zapisy art. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, ze zm.).

²⁹ Zgodnie z § 15 pkt 1 Regulaminu pracy Filharmonii, wprowadzonego zarządzeniem Dyrektora nr 3/2013 z dnia 17 stycznia 2013 r., czasem pracy jest czas, w którym pracownik pozostaje w dyspozycji pracodawcy w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy.

zobowiązani byli kontynuować pracę nad bieżącym repertuarem w formie zdalnej w ramach Indywidualnej Pracy Artystycznej³⁰. Weryfikacja i postępy pracy muzyków były dokonywane przez Dyrygenta za pomocą internetowych łączy video. Ponadto muzycy prezentowali małe formy koncertowe w mediach społecznościowych Filharmonii Sudeckiej.

(akta kontroli Tom I str. 221-222, 230-232, 236-257)

1.10. Filharmonia nie była zobligowana do prowadzenia audytu wewnętrznego, z uwagi na brak spełnienia przesłanek określonych w art. 274 ust. 3 i ust. 4 *ufp* i audyt taki nie był prowadzony.

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

W celu unormowania funkcjonowania wewnętrznej kontroli w Filharmonii, Dyrektor wydała stosowne regulacje. Zarządzeniem Dyrektora Nr 05/2015 z dnia 1 stycznia 2015 r. wprowadzono w Filharmonii instrukcję obiegu i kontroli dokumentów. W zarządzeniu tym wskazano m.in. definicję i rodzaje dowodów księgowych, wykaz podstawowych dokumentów występujących w Filharmonii oraz ich obieg, zasady gospodarowania majątkiem trwałym i dokumentację z tym związaną. Dokument określał również terminy przekazywania dokumentów księgowych do działu księgowości oraz wykaz stanowisk upoważnionych do merytorycznej kontroli dokumentów finansowo-księgowych.

Ponadto zarządzeniem Dyrektora Nr 12/2015 z dnia 10 czerwca 2015 r. wprowadzono procedury kontroli wewnętrznej w Filharmonii Sudeckiej. W zarządzeniu Dyrektor powołała się na art. 69 ust. 1 pkt 3 *ufp*, odnoszący się do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. W dokumencie określono m.in. zakres kontroli i sposób jej dokumentowania, kryteria i formy dokonywania kontroli oraz kompetencje w ramach czynności kontrolnych. Zgodnie z zarządzeniem, kontroli podlegało w szczególności: pobieranie i gromadzenie środków publicznych, zaciąganie zobowiązań finansowych, dokonywanie wydatków ze środków publicznych³¹, udzielanie zamówień publicznych, zasoby kasy głównej, a w ramach podejmowania ww. działań każdy pracownik zobowiązany był do bieżącej samokontroli.

(akta kontroli Tom I str. 33-61, Tom III 189-211)

1.11. W Filharmonii nie miały miejsca kontrole w ramach audytu wewnętrznego UMWD, stosownie do art. 287 ust. 1 *ufp*.

(akta kontroli Tom III str. 189)

1.12. Proces zarządzania ryzykiem został częściowo uregulowany w zarządzeniu Dyrektora Nr 12/2015, wskazującym na konieczność bieżącej samokontroli pracowników³² oraz zobowiązując kierownika jednostki³³ i Głównego Księgowego w szczególności do bieżącej kontroli podległych pracowników i realizacji zadań podległych sobie komórek organizacyjnych oraz podejmowania działań zmierzających do eliminacji stwierdzonych nieprawidłowości i zapobiegania powstawaniu takich nieprawidłowości w przyszłości³⁴.

Dyrektor w przedłożonej dla NIK informacji określiła procesy zarządzania ryzykiem funkcjonujące w Filharmonii, wskazując, że bieżące zarządzanie ryzykiem należało do zadań dyrekcji oraz kadry kierowniczej w ramach swoich kompetencji, która

³⁰ Dalej: IPA. Zgodnie z § 10 pkt ppkt 1 lit. b Regulaminu wynagradzania Filharmonii, wprowadzonego zarządzeniem Dyrektora nr 2/2019 z dnia 17 listopada 2019 r. Przez IPA rozumie się czynności wykonywane w sposób indywidualny, zmierzające do artystycznego wykonania (inne niż uczestniczenie w próbach i koncertach w ramach normy koncertowej).

³¹ Bieżących i inwestycyjnych, płacowych i wynikających z prowadzonej działalności artystycznej.

³² W przedmiocie podejmowania działań związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków finansowych oraz udzielania zamówień publicznych.

³³ Ewentualnie zastępcę kierownika jednostki.

³⁴ W szczególności składanie odpowiednich wniosków do kierownika jednostki.

biorąc pod uwagę cele strategiczne i operacyjne Filharmonii³⁵ identyfikowała i szacowała ryzyka związane ze wszystkimi aspektami działalności jednostki. Proces analizy ryzyka, według Dyrektora, każdorazowo i na bieżąco pojawiał się w kontekście przygotowywanych do realizacji zadań, procesów, projektów – realizowanych bądź planowanych do realizacji w danym roku artystycznym, zakładając wartościowanie ryzyka³⁶. Dyrektor wymieniła główne obszary zarządzania ryzykiem³⁷ ze wskazaniem, jakiego rodzaju ryzyka poddawano ocenie w ramach danego obszaru. Dyrektor poinformowała również, że ze względu na małą liczbę osób operacyjnych, analiza i zarządzanie ryzykiem prowadzone było pod nadzorem Dyrektora Filharmonii, a spotkania i analizy odbywały się w pięciu krokach: komunikacja, identyfikacja, ocena, planowanie i wdrażanie. Filharmonia nie prowadziła rejestru spraw i protokołów ze sposobu ich rozwiązywania.

(akta kontroli Tom I str. 399-404, Tom III str. 190-194)

1.13. W 2017 r. w Filharmonii Sudeckiej miała miejsce kontrola przeprowadzona przez Instytucję Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Dolnośląskiego 2014-2020, działającą poprzez UMWD – Departament Funduszy Europejskich³⁸, w zakresie prawidłowości udzielania zamówień publicznych przeprowadzonych w ramach projektu pod nazwą *Modernizacja obiektów Filharmonii Sudeckiej w Wałbrzychu*³⁹. W jej wyniku wystosowana została do Filharmonii informacja pokontrolna⁴⁰ ze wskazaniem istotnych zastrzeżeń i nieprawidłowości, skutkujących pomniejszeniem wydatków kwalifikowanych, związanych z realizacją jednego zadania. Filharmonia złożyła w 2018 r. umotywowane zastrzeżenia do tej informacji pokontrolnej, po otrzymaniu których Instytucja Zarządzająca przeprowadziła w dniach od 1 do 2 lutego 2018 r. dodatkowe czynności kontrolne i wystosowała do Filharmonii ostateczną informację pokontrolną⁴¹, nie wydając żadnych zaleceń.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Wałbrzycha⁴² w styczniu 2018 r. przeprowadził czynności kontrolne dotyczące robót budowlanych prowadzonych na obiektach Filharmonii Sudeckiej. W wyniku kontroli wszczęto postępowanie administracyjne skutkujące wstrzymaniem w Filharmonii robót wykonywanych bez wymaganego pozwolenia na budowę i ustaleniem wymogu wykonania zabezpieczeń wykonanych dotychczas robót oraz nałożeniem obowiązku przedstawienia ekspertyzy technicznej wykonanych robót. Filharmonia przedłożyła wymaganą ekspertyzę, a PINB umorzył postępowanie w sprawie, jako bezprzedmiotowe.

(akta kontroli Tom III str. 212-274)

1.14. W Filharmonii Sudeckiej nie funkcjonowały sformalizowane procedury związane z wewnętrzną wymianą informacji, a ich przepływ odbywał się na bieżąco. Pracownicy o zmianach z zakresu prawa pracy (urlopy, sprawy socjalne i inne) informowani byli za pomocą ogłoszeń wywieszanych w wyznaczonych miejscach⁴³. W sprawach artystycznych informacje pracownikom artystycznym przekazywane były za pomocą planu pracy orkiestry, uwzględniającego dane dotyczące prób, koncertów i instrumentów biorących udział w koncercie. Jak wskazała Dyrektor

³⁵ Z uwzględnieniem planów finansowych korygowanych m.in. w zależności od wysokości dotacji przyznanej przez Organizatora.

³⁶ Niskie, średnie, wysokie, bardzo wysokie i w praktyce eliminowanie tych z nieakceptowalnym poziomem ryzyka.

³⁷ Możliwości budżetowe, działania statutowe, działania promocyjne, odbiorcy działań artystycznych, zabezpieczenie kadrowe, zaplecze techniczne, projekty.

³⁸ Dalej: Instytucja Zarządzająca.

³⁹ Nr RPDS.04.03.01-02-0035/16.

⁴⁰ Nr DEF-K-II.44.286.2017 z dnia 14 grudnia 2017 r.

⁴¹ Nr DEF-K-II.44.286.2017 z dnia 13 lutego 2018 r.

⁴² Dalej: PINB.

⁴³ Tablice ogłoszeń na poszczególnych piętrach budynku.

w Filharmonii odbywały się spotkania zadaniowe i organizacyjne, informujące o sposobach rozwiązywania zagadnień, zarówno między kierownictwem, a pracownikami, jak i między komórkami organizacyjnymi. Spotkania odbywały się na bieżąco i nie były dokumentowane.

Ponadto pracownicy zatrudniani w Filharmonii otrzymywali pisemny zakres obowiązków i potwierdzali fakt zapoznania się z tym dokumentem⁴⁴.

(akta kontroli Tom II str. 1-4, 42-43, 98)

1.15. W odniesieniu do obszarów objętych kontrolą NIK, funkcjonujący w Filharmonii system kontroli zarządczej nie w pełni zabezpieczał realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem i terminowy, o których mowa w art. 68 ust. 1 *ufp*.

(akta kontroli Tom I str. 399-404, Tom III str. 189-211)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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

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

2) stanowiła przekroczenie ustawowej kompetencji, która została zastrzeżona dla Organizatora w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*⁴⁵, poprzez określenie dodatkowego organu kierującego⁴⁶ przez inny niż ustawowo upoważniony do tego organ oraz w innym aniżeli ustawowo przewidzianym akcie prawa wewnętrznego. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy *o działalności kulturalnej*, instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez Organizatora. W tym rozumieniu statut to dokument zawierający zbiór przepisów regulujących strukturę, zadania i zasady działania danej instytucji kultury. Do uprawnień Organizatora na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy *o działalności kulturalnej* należało określenie organów zarządzających, a dopiero w art. 13 ust. 3 ustawodawca przewidział określenie organizacji wewnętrznej instytucji kultury w regulaminie organizacyjnym nadawany przez dyrektora tej instytucji. Wobec powyższego regulamin organizacyjny jest aktem niższego rzędu względem statutu oraz może doprecyzowywać tylko te kwestie, które są nieregulowane ustawowo lub statutowo, a są związane z organizacją wewnętrzną instytucji kultury.

Pomimo faktu, że od dnia 31 sierpnia 2016 r., w którym odwołano ostatniego Zastępcę Dyrektora, na stanowisko to nie została powołana żadna osoba, Dyrektor wyjaśniła, że nie było planowane powołanie Zastępcy Dyrektora Filharmonii, ze względu na ograniczone możliwości finansowe, natomiast planowana była zmiana w Regulaminie organizacyjnym, po zatwierdzeniu zmian w Statucie przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego.

NIK wskazuje, że należy oddzielić uprawnienia dyrektora instytucji kultury do ustalenia organizacji wewnętrznej od kompetencji określenia organów zarządzających. Przejawem dostosowania organizacji wewnętrznej będzie wskazanie osób zastępujących dyrektora w czasie jego nieobecności, w celu

⁴⁴ Zweryfikowano na podstawie danych znajdujących się w aktach osobowych losowo wybranych do badania siedmiu pracowników zatrudnionych w latach 2018-2020 (I półrocze).

⁴⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm. Dalej: ustawa *o działalności kulturalnej*.

⁴⁶ Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku języka polskiego PWN, słowo „kierować” oznacza m.in. „zarządzać kimś, czymś, stać na czele czegoś lub wskazywać komuś sposób postępowania”, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/kierowac.html> [dostęp: 28 października 2020 r.].

zapewnienia ciągłości zarządzania jednostką. Natomiast czym innym było uprawnienie Organizatora, wywodzone z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o działalności kulturalnej, do wskazania organów zarządzających. Ponadto ustawodawca wskazał, że ta kwestia powinna zostać uregulowana w statucie, co oznaczało zakaz przenoszenia tej regulacji do aktów niższego rzędu i zakaz doprecyzowania tej regulacji bez wyraźnie wskazanej ustawowej kompetencji, której ustawodawca nie przewidział w stosunku do dyrektora instytucji kultury.

(akta kontroli Tom I str. 33-61, 72-78, 207, Tom II str. 7)

2. W odniesieniu do obszarów objętych kontrolą NIK, funkcjonujący w Filharmonii system kontroli zarządczej nie zapewniał realizacji celów i zadań w sposób zgodny z przepisami prawa i obowiązującymi terminami, co nie odpowiadało wymogom art. 68 ust. 1 *ufp*.

Stwierdzone w toku kontroli stany nieprawidłowe (opisane w poszczególnych rozdziałach niniejszego wystąpienia pokontrolnego w sekcjach *Stwierdzone nieprawidłowości*⁴⁷) wskazują, że kontrola zarządcza w Filharmonii Sudeckiej nie odpowiadała założeniom wynikającym z art. 68 ust. 1 *ufp*. W ocenie NIK 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 Filharmonii.

Dyrektor wskazała sposoby dokonywania analizy i zarządzania ryzykiem w Filharmonii, jak również przedłożyła unormowania wewnętrzne – zarządzenie Dyrektora Nr 05/2015 z dnia 1 stycznia 2015 r. wprowadzające w Filharmonii instrukcję obiegu i kontroli dokumentów oraz zarządzenie Dyrektora Nr 12/2015 z dnia 10 czerwca 2015 r. wprowadzające procedury kontroli wewnętrznej w Filharmonii Sudeckiej, po części regulujące opisywaną kwestię. Niemniej jednak regulacje te okazały się niewystarczające, ponieważ wystąpiły w Filharmonii nieprawidłowości, które przedstawiono w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.

(akta kontroli Tom I str. 399-403)

OCENA CZĄSTKOWA

Postanowienia zawarte w Regulaminie organizacyjnym, odnoszące się do kierowania Filharmonią przez Dyrektora przy pomocy Zastępcy oraz Głównego Księgowego, były niezgodne ze Statutem. W strukturze organizacyjnej Filharmonii nie wskazano komórki odpowiedzialnej za kontrolę lub audyt wewnętrzny, przyjęto natomiast uregulowania normujące częściowo mechanizmy zarządzania ryzykiem oraz wprowadzono procedury kontroli wewnętrznej. Pomimo wprowadzonych rozwiązań w Filharmonii wystąpiły nieprawidłowości, których liczba i charakter wskazują na nie w pełni funkcjonujące mechanizmy kontroli zarządczej. Niezależnie od powyższego Filharmonia Sudecka dostosowała swoją działalność do warunków podyktowanych trwaniem pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2, zarówno pod względem organizacyjno-administracyjnym, pracowniczym, jak i finansowym.

⁴⁷ Związane m.in. z: naruszeniem przepisów ogólnie obowiązujących, jak i regulacji wewnętrznych Filharmonii (w szczególności odnoszące się do zamówień publicznych); niezgodnymi ze Statutem zapisami w Regulaminie odnoszącymi się do funkcji Zastępcy Dyrektora i Głównego Księgowego; niepublikowaniem wszystkich ogłoszeń o naborze kandydatów do pracy w Filharmonii w BIP oraz brakiem jednolitego sposobu postępowania, co do publikowania i udostępniania informacji o naborach pracowników na wolne stanowiska pracy; wypłaceniem Dyrektorowi ryczałtu pieniężnego z tytułu używania prywatnego samochodu do celów służbowych z naruszeniem § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadczeń dodatkowych; nieprzekazaniem Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminie do dnia 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie, rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach za 2018 r. i 2019 r., o których mowa w art. 98 ustawy Prawo zamówień publicznych; brakiem aktualnego wykazu kont księgi głównej w obowiązujących Zasadach rachunkowości; niewystawieniem w terminie wynikającym z umowy faktury za działania promocyjne, co spowodowało znaczne opóźnienie w otrzymaniu środków finansowych przez Filharmonię; niedokonaniem korekt planów finansowych odpowiednio na 2018 r. i 2019 r. w zakresie ujętej w nich wysokości kosztów (w tym w poszczególnych ich kategoriach); niezłożeniem do Organizatora sprawozdania z wykonania planu działalności podstawowej za 2019 r. oraz za pierwsze półrocze 2020 r.

2. Działania w obszarze polityki zatrudnienia samorządowej instytucji kultury

Opis stanu faktycznego

2.1. Filharmonia Sudecka nie opracowała pisemnych regulacji wewnętrznych dotyczących naboru pracowników. Dyrektor wskazała, że Filharmonia, jako samorządowa instytucja kultury zobowiązana była do przestrzegania zapisów Rozdziału 2a ustawy o *działalności kulturalnej* oraz ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o *pracownikach samorządowych*⁴⁸. Ponadto Dyrektor Filharmonii przedstawiła przebieg procesu rekrutacji pracowników: [1] w przypadku pracowników artystycznych – zamieszczano na stronie internetowej Filharmonii ogłoszenie o wolnym stanowisku artystycznym, zawierające informację o sposobie rekrutacji (przesłuchanie muzyczne kandydatów), terminie przesłuchania muzycznego, programu artystycznego do przesłuchania oraz inne informacje (w zakresie CV i dotychczasowego dorobku artystycznego, potwierdzenia wykształcenia muzycznego), następnie w wyznaczonym terminie komisja⁴⁹ dokonywała wysłuchania wszystkich kandydatów i przedstawiała propozycję zatrudnienia, ostateczną decyzję w sprawie zatrudnienia podejmowała Dyrektor, a przebieg rekrutacji nadzorował Dział Programowo-Koncertowy; [2] w przypadku pracowników administracji i obsługi – zamieszczano na stronie internetowej Filharmonii oraz składano we właściwym powiatowym urzędzie pracy ogłoszenie o wolnym stanowisku, zawierające: spis wymaganych dokumentów, określenie wymagań co do wykształcenia, umiejętności interpersonalnych i doświadczenia zawodowego, wskazanie zakresu obowiązków i terminu składania ofert; następnie po upływie wskazanego terminu zespół w składzie Dyrektor, kierownik działu, dla którego składano zapotrzebowanie na pracownika oraz kierownik działu kadr analizowali złożone aplikacje i wybierali możliwie najkorzystniejszą dla instytucji ofertę, ponadto w przypadku stanowisk administracyjnych przeprowadzane były również rozmowy kwalifikacyjne; po wysłuchaniu kandydatów Dyrektor podejmowała ostateczną decyzję o zatrudnieniu pracownika na dane stanowisko, przebieg rekrutacji nadzorował Dział Kadr.

(akta kontroli Tom II str. 5-6, 26-28, 99-105)

2.2. Ogłoszenia o naborze pracowników były publikowane w następujący sposób, tj. na stronie internetowej Filharmonii, na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Filharmonii⁵⁰, w niektórych przypadkach na obydwu stronach jednocześnie⁵¹, dla stanowisk administracyjnych ogłoszenia przekazywano również do Powiatowego Urzędu Pracy w Wałbrzychu. Występowały także sytuacje zatrudniania w Filharmonii (na stanowiskach artystycznych) bez uprzedniej publikacji ogłoszeń⁵². W okresie objętym kontrolą w Filharmonii zatrudniono 13 pracowników.

(akta kontroli Tom II str. 1-2, 26-41, 63-64)

2.3. Na podstawie przeanalizowanej próby⁵³ ustalono, że w pięciu przypadkach zatrudniono pracowników bez uprzedniego ogłoszenia o naborze na podmiotowej stronie BIP Filharmonii, w tym w przypadku dwóch osób (stanowiska artystyczne) zatrudnienie nastąpiło bez żadnego ogłoszenia o wolnym miejscu pracy. Ostateczną

⁴⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1282. Dalej: ustawa o *pracownikach samorządowych*.

⁴⁹ W skład której wchodził członek Rady Artystycznej – organ doradczy i opiniodawczy Dyrektora w sprawach artystycznych i programowych Filharmonii, powołany zarządzeniem Dyrektora Nr 6/2011 z dnia 1 lutego 2011 r.

⁵⁰ Dalej: BIP.

⁵¹ Np. w przypadku poszukiwania kandydatów na stanowiska administracyjne: specjalista w Dziale Techniczno-Gospodarczym, specjalista p.poż.

⁵² Np. w 2018 r. – muzyk grający na wiolonczeli, w 2020 r. – muzyk grający na skrzypcach.

⁵³ Dotyczącej badania dokumentów i danych zawartych w aktach osobowych siedmiu losowo wybranych do badania pracowników, po trzy osoby zatrudnione w 2018 r. i 2019 r. oraz jedna osoba zatrudniona w 2020 r. (do dnia 30 czerwca 2020 r. zatrudniono tylko jedną osobę).

decyzję odnośnie zatrudnienia nowego pracownika podejmowała Dyrektor, w przypadku zatrudnienia na stanowiskach artystycznych – po przesłuchaniach i wskazaniach Rady Artystycznej, przy czym nie przedłożono żadnej dokumentacji z procesu dokonywania wyboru poszczególnych pracowników⁵⁴. Wszystkie zatrudnione osoby legitymowały się odpowiednim na dane stanowisko wykształceniem i doświadczeniem⁵⁵. W przypadku zatrudnienia dwóch pracowników artystycznych⁵⁶, co do których nie było publikacji ogłoszeń o pracę, Dyrektor wskazała, że zatrudnienie wynikało, w jednym przypadku – z pilnej potrzeby wzmocnienia w orkiestrze grupy wiolonczel, w kolejnym przypadku – było to zatrudnienie na czas zastępstwa nieobecnego pracownika⁵⁷, muzyka uprzednio współpracującego z Filharmonią przy realizacji różnych projektów.

W 2018 r. Filharmonia poszukiwała pracownika na stanowisko kierownika Działu Marketingu i Pozyskiwania Środków Pozabudżetowych. Na wskazane stanowisko nie zatrudniono żadnej osoby, z uwagi na fakt, że pomimo zamieszczonego ogłoszenia o pracę, do Filharmonii nie wpłynęła żadna aplikacja na to stanowisko pracy.

(akta kontroli Tom II str. 1-2, 5-6, 20-41, 63-64, 99-105)

2.4. W kontrolowanym okresie doszło do zmiany stanowiska pracy przez jednego pracownika ze stanowiska kierownika Działu Marketingu i Pozyskiwania Środków Pozabudżetowych na kierownika Działu Techniczno-Gospodarczego. Przyczyną dokonanej zmiany było rozwiązanie umowy z poprzednim kierownikiem Działu Techniczno-Gospodarczego. Zmiana na stanowisku poprzedzona była pełnieniem w zastępstwie obowiązków kierownika Działu Techniczno-Gospodarczego w czasie jego nieobecności.

Regulamin wynagradzania⁵⁸ przewidywał możliwość przyznania pracownikom nagród za szczególne osiągnięcia w pracy, indywidualnych nagród rocznych bądź premii uznaniowych – uzależnionych od zaangażowania pracownika i zwiększonego wkładu osobistego w wykonywanie obowiązków służbowych. Z kolei obowiązujący w Filharmonii Regulamin pracy zawierał zapisy odnoszące się do odpowiedzialności porządkowej pracowników, które przewidywały możliwość nałożenia kary upomnienia, nagany bądź kary pieniężnej, w zależności od rodzaju naruszenia obowiązków pracowniczych. Nie stwierdzono, aby w kontrolowanym okresie wystąpiły przypadki nałożenia kar na pracowników⁵⁹.

Dyrektor wskazała, że spotkania kierownictwa z pozostałymi pracownikami realizowane były na bieżąco. W przedmiocie skarg i wniosków Filharmonia udostępniła adres e-mail, na który w razie potrzeby, czy konieczności, można było składać skargi i wnioski. Wpływ wniosku lub skargi rozpatrywany był przez Dyrektor i traktowany jak każde pismo, na które udzielana była niezwłocznie odpowiedź pozytywna lub negatywna.

Na podstawie przeanalizowanej próby dokumentów⁶⁰ w zakresie wniosków i podań skierowanych do Dyrektora Filharmonii stwierdzono, że wpływ korespondencji był odnotowywany na bieżąco w dzienniku podawczym i przekazywany przez Dyrektora kierownikowi Działu Techniczno-Gospodarczego do realizacji. Wnioski pracowników dotyczyły problemów w funkcjonowaniu obsługi technicznej podczas prób i realizacji

⁵⁴ Z informacji otrzymanej od Dyrektora, w Filharmonii nie powoływano komisji przeprowadzającej nabory, jak również nie sporządzano protokołów przeprowadzonych naborów.

⁵⁵ Zgodnych z ogłoszeniem o naborze pracowników, w sytuacjach, gdy ogłoszenia takie były publikowane.

⁵⁶ Muzyk orkiestrowy – skrzypce oraz muzyk orkiestrowy – wiolonczela.

⁵⁷ Pracownik na urlopie macierzyńskim – rodzicielskim.

⁵⁸ Wprowadzony zarządzeniem Dyrektora Nr 10/2014 z dnia 12 grudnia 2014 r., zmieniony zarządzeniem Dyrektora Nr 2/2019 z dnia 17 listopada 2019 r.

⁵⁹ Na podstawie danych z akt osobowych siedmiu osób.

⁶⁰ W 2018 r. jedna notatka służbowa podpisana w imieniu Rady Artystycznej, Związków Zawodowych i pracowników orkiestry oraz cztery pisma złożone w latach 2019-2020 indywidualnie przez pracowników.

audycji, uszycia spodni frakowych, zakupu krzeseł kontrabasowych i statywu do klarnetu. Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone i w większości zrealizowane⁶¹. Dokumentowanie podjętych działań odbywało się za pomocą notatki pracownika realizującego sprawę – na wniosku, bądź w formie odrębnego dokumentu. W przypadku obsługi prób, koncertów i audycji Dyrektor wskazała, że zobowiązano Dział Techniczny do staranniejszego zabezpieczania logistycznego i technicznego. Dyrektor wskazała również, że stosowała zasadę „otwartych drzwi” i w jak najkrótszym czasie wraz z kadrą kierowniczą przystępowano do rozwiązywania problemów.

(akta kontroli Tom I str. 137-139, 149-150, 172-173, 403,
Tom II str. 1-2, 42-43, 54, 97, 106-113)

2.5. Filharmonia nie opracowała regulacji wewnętrznych odnoszących się do zawierania umów cywilnoprawnych (umów o dzieło bądź zlecenie) i – jak wskazała Dyrektor – kierowała się w tym zakresie przepisami prawa pracy, prawa cywilnego, przepisami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁶² oraz potrzebami zabezpieczenia interesów instytucji. Ponadto, jak poinformowała Dyrektor, umowy tego rodzaju zawierane były z reguły na krótkie okresy w celu wykonania czynności w nich określonych. Dyrektor zaprezentowała również przyjęty w Filharmonii schemat postępowania w przypadku zawierania ww. umów, zgodnie z którym zawarcie umów poprzedzone było złożeniem w Dziale Kadr wniosku: [1] przez kierownika Działu Techniczno-Gospodarczego zaakceptowanego uprzednio przez Dyrektora Filharmonii⁶³, [2] przez kierownika Działu Programowo-Koncertowego po uzgodnieniu z Dyrygentem/Inspektorem orkiestry, po uzyskaniu akceptacji Dyrektora i Głównego Księgowego⁶⁴.

W latach 2019-2020 (I półrocze) zawarto łącznie 58 umów zlecenia⁶⁵ z własnymi pracownikami. Przedmiotem umów były czynności wykonywane w ramach koncertów zewnętrznych organizowanych przez Filharmonię, a dotyczących obsługi szatni, organizacji widowni, przygotowania estrady i montażu scenografii. Na podstawie ww. umów zatrudniono pracowników z działów: Techniczno-Gospodarczego, Programowo-Koncertowego oraz Marketingu i Pozyskiwania Środków Pozabudżetowych.

(akta kontroli Tom II str. 4-5, 8-19, 170-172)

2.6. W Filharmonii nie były sporządzane plany szkoleń pracowników. Jak wskazała Dyrektor Filharmonii, pracownicy w ramach wykonywanych obowiązków służbowych i możliwości korzystali z bezpłatnych szkoleń stacjonarnych lub on-line organizowanych przez ZUS, UMWD, wyspecjalizowane jednostki zajmujące się szkoleniami. Natomiast z płatnych szkoleń pracownicy korzystali w miarę możliwości finansowych Filharmonii i w przypadku znacznych zmian przepisów prawnych. Koszty szkoleń kształtowały się następująco⁶⁶: w 2018 r. – 1,8 tys. zł, w 2019 r. – 5,2 tys. zł, w 2020 r. (I półrocze) – 0,9 tys. zł.

W latach 2018-2020 (I półrocze) pracownicy brali udział w szkoleniach wyłącznie na wniosek pracodawcy. W poszczególnych latach zakres szkoleń przedstawiał się następująco: w 2018 r. łącznie czterech pracowników uczestniczyło w szkoleniach z zakresu prawa pracy i prawa podatkowego; w 2019 r. w szkoleniach uczestniczyło

⁶¹ Poza zakupem krzeseł kontrabasowych, których nabycie pozostawało w toku w ramach pozyskanych środków zewnętrznych z MKiDN, <http://www.filharmonia-sudecka.pl/pl/bip/69/514> [dostęp: 23 października 2020 r.].

⁶² Dalej: ZUS.

⁶³ W przypadku zawieranych umów zlecenia zarówno z własnym pracownikiem, jak i z osobą nie będącą pracownikiem Filharmonii.

⁶⁴ W przypadku umów o dzieło, umów o dzieło z prawami autorskimi z własnym pracownikiem, jak i z osobą nie będącą pracownikiem Filharmonii.

⁶⁵ 32 umowy w 2019 r. na łączną kwotę 9,3 tys. zł (brutto), 26 umów w I półroczu 2020 r. na łączną kwotę 5,6 tys. zł (brutto). W 2018 r. nie zawierano tego rodzaju umów.

⁶⁶ Zaewidencjonowane na koncie księgowym 447-1 „Pozostałe świadczenia na rzecz pracowników – Kursy i szkolenia”.

24 pracowników, przedmiotem szkoleń były zagadnienia m.in. z dziedziny prawa pracy, finansów instytucji kultury, Dyrektor uczestniczyła w dedykowanej konferencji Związku Filharmonii Polskich, a ponadto odbyło się 21 szkoleń okresowych w zakresie BHP; w 2020 r. (I półrocze) w szkoleniach brało udział pięciu pracowników, szkolenia dotyczyły zagadnień finansowych oraz odbyło się okresowe szkolenie BHP dla czterech osób.

(akta kontroli Tom II str. 44, 56-61, Tom III str. 365, 384, 399)

2.7. Zgodnie z obowiązującym w Filharmonii Regulaminem wynagradzania, podjęcie przez pracownika artystycznego dodatkowego zatrudnienia lub zajęć na rzecz innego podmiotu wymagało uzyskania zgody pracodawcy, o ile dodatkowe zatrudnienie lub zajęcia mogłyby kolidować z wykonywaniem przez pracownika obowiązków wynikających ze stosunku pracy, a pracownik podejmujący dodatkowe zatrudnienie nie mógł szkodzić interesom pracodawcy. Ponadto, pracodawca mógł uzależnić udzielenie zgody na podjęcie przez pracownika artystycznego dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia na rzecz innego podmiotu od uzyskania zobowiązania tego podmiotu do pokrycia kosztów, które pracodawca poniesie w związku z wykonywaniem przez pracownika dodatkowego zatrudnienia⁶⁷. W Regulaminie wynagradzania zawarto również zastrzeżenie, że wykonywanie dodatkowego zatrudnienia lub innych zajęć bez uzyskania zgody, mogło stanowić podstawę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika.

Pracownicy artystyczni nie występowali o wyrażenie zgody na podejmowanie dodatkowych czynności artystycznych lub na zatrudnienie pracownika artystycznego przez inny podmiot zewnętrzny.

W przedmiocie zawierania umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami artystycznymi, Dyrektor wskazała, że główną zasadą było korzystanie z dodatkowych umiejętności własnych pracowników i w razie potrzeby angażowano do danego koncertu osoby grające na konkretnym instrumencie, innym niż instrument muzyczny wynikający z umowy o pracę. W Filharmonii nie wyznaczono limitów, co do liczby zawierania dodatkowych umów o dzieło z własnymi pracownikami i uwarunkowane to było potrzebami repertuarowymi. Stawki wynagrodzenia dla pracowników artystycznych za wykonywanie dodatkowych czynności ustalane były każdorazowo przed koncertem. Angażowanie pracownika artystycznego na podstawie umów o dzieło do udziału w poszczególnych koncertach było akceptowane przez Dyrektora Filharmonii.

Regulamin wynagradzania nie zawierał unormowań odnoszących się do podejmowania zadań artystycznych przez członków kierownictwa Filharmonii i umowy w powyższym przedmiocie nie były zawierane.

(akta kontroli Tom I str. 146-205, Tom II str. 3, 43, 62-63, 165-169)

2.8. W latach 2018-2020 (I półrocze) Filharmonia zawarła 34 umowy o dzieło z własnymi pracownikami artystycznymi na łączną kwotę 15,9 tys. zł (brutto), w tym: w 2018 r. – 14 umów o sumarycznej wartości 6,5 tys. zł, w 2019 r. – 18 umów o sumarycznej wartości 8,8 tys. zł, w 2020 r. (I półrocze) – dwie umowy o sumarycznej wartości 0,6 tys. zł. W 32 przypadkach przedmiotem umowy zawartej z muzykiem był udział w niezbędnych próbach i koncercie, ze wskazaniem daty oraz określeniem rodzaju koncertu (symfoniczny bądź kameralny) i instrumentu wykorzystywanego w danym wydarzeniu⁶⁸. Jednorazowe wynagrodzenie za dzieło wynikające z ww. umów mieściło się w granicach od 0,3 tys. zł do 0,5 tys. zł (brutto), przy czym muzycy biorący udział w tych samych koncertach (mających miejsce w tym samym dniu) otrzymywali jednakowe wynagrodzenie. Wystąpiły dwa

⁶⁷ W szczególności z tytułu odwołania koncertu, zaangażowania nowego wykonawcy, przeprowadzenia dodatkowych prób.

⁶⁸ Instrument muzyczny inny niż ten, który wskazano w zawartej umowie o pracę.

przypadki⁶⁹ zawarcia umów o dzieło z własnym pracownikiem, których przedmiotem było przygotowanie aranżacji muzycznych na dwa koncerty kameralne, każdorazowo wynagrodzenie wynosiło 2,0 tys. zł (brutto).

(akta kontroli Tom II str. 65-68, 137-139, 165-169)

2.9. W 2018 r. zawarto 224 umowy o dzieło (w tym 14 z własnymi pracownikami), w 2019 r. zawarto 304 takie umowy (w tym 18 z własnymi pracownikami) oraz w 2020 r. (I półrocze) zawarto 89 umów o dzieło (w tym dwie z własnymi pracownikami)⁷⁰. Umowy dotyczyły głównie doangażowania muzyków do koncertów, dyrygentów i fotografa. Nie stwierdzono umów zawartych z kierownictwem jednostki, tj. Dyrektora Filharmonii bądź Głównym Księgowym.

W latach 2018-2020 (I półrocze) zatrudniono na podstawie umów o dzieło dyrygentów łącznie dla 21 wydarzeń – koncertów zorganizowanych przez Filharmonię, w tym: w 2018 r.: 11 dyrygentów⁷¹, wartość łączna umów: 54,7 tys. zł; w 2019 r.: ośmiu dyrygentów⁷², wartość łączna umów: 30,8 tys. zł; w 2020 r.: dwóch dyrygentów⁷³, wartość łączna umów: 11,5 tys. zł. Jak wskazała Dyrektor, angażowanie różnych dyrygentów wynikało z przyczyn artystycznych, ponieważ kontakt z różnymi dyrygentami umożliwiał zespołowi muzyków doskonalenie warsztatu artystycznego. Dyrektor wskazała, że zawarcie umowy cywilnoprawnej z własnym pracownikiem następowało w uzgodnieniu z Dyrygentem, Inspektorem orkiestry oraz Dyrektorem. Dla poszczególnych koncertów opracowywano wykazy artystów koniecznych do doangażowania w ramach wydarzenia, ze wskazaniem w jakim charakterze ma wykonawca wystąpić⁷⁴. Wykaz zawierał wskazanie zarówno muzyków własnych, jak i zewnętrznych, oraz był akceptowany przez Dyrektora Filharmonii i Głównego Księgowego⁷⁵.

(akta kontroli Tom II str. 3-4, 65-68, 137-169)

2.10. Zgodnie z Regulaminem wynagradzania⁷⁶, za każdy koncert poza siedzibą Filharmonii (gdzie jako siedzibę przyjęto miasto Wałbrzych) pracownikowi przysługiwało wynagrodzenie w wysokości minimum 0,25 tys. zł brutto. Ponadto, pracownicy artystyczni mogli otrzymywać dodatkowe wynagrodzenie w wysokości minimum 0,25 tys. zł brutto za koncerty specjalne, wyjazdowe. Dodatkowo Regulamin wynagradzania przewidywał stawkę w wysokości 50,00 zł brutto za udział w audycjach szkolnych i przedszkolnych. Pracownikom wykonującym na polecenie pracodawcy zadanie służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy (lub poza stałym miejscem pracy) przysługiwały należności na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową (diety, przejazdy, noclegi) zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Pracownicy artystyczni biorący udział w koncertach specjalnych (poza repertuarowych) otrzymywali wynagrodzenie według jednakowych stawek⁷⁷ dla danego koncertu oraz mieli pokrywane koszty związane z podróżą służbową (diety), zgodnie z przepisami prawa. Płatności wynagrodzeń odbywały się w datach zgodnych z Regulaminem wynagradzania. Za koncerty, które miały miejsce w dzień

⁶⁹ Jedna umowa o dzieło w 2018 r. oraz jedna umowa o dzieło w 2019 r.

⁷⁰ Ustalono na podstawie analizy danych zawartych w Rejestrze umów o dzieło – artystycznych (z prawami autorskimi), prowadzonym ręcznie w sposób ciągły od 2011 r.

⁷¹ Dla 11 różnych koncertów.

⁷² Dla ośmiu różnych koncertów.

⁷³ Dla dwóch różnych koncertów.

⁷⁴ Np. dyrygent, muzyk, solista (wokalny).

⁷⁵ Ustalono na podstawie losowo wybranej próby wykazów artystów dla koncertów symfonicznych w dniu 20 kwietnia 2018 r. oraz w dniu 8 lutego 2019 r.

⁷⁶ Przyjętym zarządzeniem Dyrektora z dnia 17 listopada 2019 r.: § 10 pkt 17 ppkt f, g, i oraz § 12. Zbieżne z powyższymi zapisy znajdowały się również w obowiązującym uprzednio Regulaminie wynagradzania z dnia 12 grudnia 2014 r.

⁷⁷ Nie niższych niż określone w Regulaminie wynagradzania.

wolny od pracy muzycy otrzymali dodatkowy dzień wolny od pracy (w trakcie tygodnia)⁷⁸.

(akta kontroli Tom I str. 146-205, Tom II str. 114-136, 285-294)

2.11. W Regulaminie wynagradzania zapisano, że dodatkowymi świadczeniami na rzecz pracowników Filharmonii mogły być m.in.: nagrody jubileuszowe za wieloletnią pracę⁷⁹, odprawy pieniężne w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy, ekwiwalent za używanie instrumentów własnych oraz akcesoriów w celach służbowych przysługujący pracownikom artystycznym⁸⁰. Ekwiwalent za używanie instrumentów własnych oraz akcesoriów naliczany był pracownikom miesięcznie w listach płac według stawek określonych w załączniku nr 4 do Regulaminu wynagradzania i korygowany był (zmniejszany) za każdy dzień nieobecności pracownika⁸¹.

Ponadto Dyrektor Filharmonii, na podstawie zawartych umów w sprawie używania samochodu prywatnego do celów służbowych (opis w pkt 1.1.2.) otrzymywała ryczałt samochodowy, którego wartość w latach 2018-2020 (I półrocze) wyniosła łącznie 9,2 tys. zł⁸².

Wartość wypłaconych w latach 2018-2020 (I półrocze): nagród jubileuszowych wyniosła 183,1 tys. zł⁸³; odpraw emerytalnych wyniosła: 92,5 tys. zł⁸⁴; ekwiwalentów za używanie własnych instrumentów i akcesoriów wyniosła: 164,0 tys. zł⁸⁵.

(akta kontroli Tom II str. 62-64, 69-96, 192-283, 325-335)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W pięciu spośród 13 przypadków zatrudniono pracowników bez uprzedniego ogłoszenia o naborze w BIP, co było niezgodne z przepisami ustawy o *dostępie do informacji*. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, podmioty reprezentujące jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego mają obowiązek udostępniania informacji publicznej, a informacją publiczną, stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g tej ustawy, jest informacja o naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska (w zakresie określonym w przepisach odrębnych). Udostępnienie informacji publicznej powinno nastąpić w BIP, zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o *dostępie do informacji*. Natomiast na podstawie art. 8 ust. 3 tej ustawy, Filharmonia zobligowana była do udostępniania w BIP informacji publicznej o naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska.

Dyrektor Filharmonii nie wskazała przyczyn braku publikacji BIP wszystkich ogłoszeń o naborze.

Ponadto w Filharmonii nie został przyjęty jednolity sposób postępowania, dotyczący publikowania i udostępniania informacji o naborach pracowników na wolne stanowiska pracy. Ogłoszenia publikowano bądź na stronie internetowej Filharmonii, bądź w BIP, natomiast w przypadku stanowisk administracyjnych na obydwu

⁷⁸ Ustalono na podstawie dokumentacji dotyczącej trzech koncertów, odnoszącej się do rozliczeń trzech wybranych losowo pracowników artystycznych Filharmonii, biorących udział we wskazanych koncertach: [1] koncert w dniu 9 września 2018 r. w Nowogrodzcu; [2] koncert w dniu 8 grudnia 2019 r. podczas 46 Festiwalu Barbórkowego Chórów Akademickich w Kościele pw. NMP Królowej Pokoju we Wrocławiu; [3] koncert Letni w dniu 13 sierpnia 2019 r. – otwarcie kładki nad jeziorem Bystrzyckim.

⁷⁹ W wysokościach odrębnie ustalonych dla pracowników artystycznych oraz pozostałych pracowników Filharmonii.

⁸⁰ Warunkiem wypłaty takiego ekwiwalentu było zawarcie umowy pomiędzy Filharmonią a pracownikiem, zawierającej oświadczenie pracownika o prawie własności rzeczy (instrumentu).

⁸¹ Ustalono na podstawie próby losowej dokumentów, tj. lista płac nr 21/02/2020 i nr 33/03/2020.

⁸² Brutto, przed potrąceniem należnego podatku, w tym w 2018 r.: 3,6 tys. zł, w 2019 r.: 3,6 tys. zł, w 2020 r. (I półrocze): 2,0 tys. zł.

⁸³ W 2018 r. – 17 osób, wartość świadczeń 116,5 tys. zł; w 2019 r. – siedem osób, wartość świadczeń 53,9 tys. zł, w 2020 r. (I półrocze) – jedna osoba, wartość świadczenia 12,7 tys. zł.

⁸⁴ W 2018 r. – jedna osoba, wartość świadczenia 9,6 tys. zł; w 2019 r. – sześć osób, wartość świadczeń 64,6 tys. zł, w 2020 r. (I półrocze) – dwie osoby, wartość świadczeń 18,3 tys. zł.

⁸⁵ W tym w 2018 r.: 66,0 tys. zł, w 2019 r.: 64,0 tys. zł, w 2020 r. (I półrocze): 34,0 tys. zł.

stronach jednocześnie oraz ogłoszenia przekazywano także do Powiatowego Urzędu Pracy w Wałbrzychu. Ponadto wystąpiły dwa przypadki zatrudnienia na stanowiskach artystycznych bez uprzedniej publikacji ogłoszeń przez Filharmonię.

Dyrektor wyjaśniła, że ogłoszenia na wolne miejsca pracy administracyjne były poprzedzane publikacją na stronie internetowej instytucji, jak i stronie BIP oraz umieszczane w Powiatowym Urzędzie Pracy w Wałbrzychu⁸⁶, ponieważ prawdopodobieństwo zatrudnienia było bardzo wysokie z uwagi na to, że były to stanowiska pracy standardowe i częściej poszukiwane przez pracowników. Natomiast w przypadku pracowników artystycznych ogłoszeń o pracę nie przekazywano do PUP z uwagi na zerowe prawdopodobieństwo poszukiwania w tym miejscu pracy przez muzyków. Stąd – według Dyrektora – różnica w publikacji ogłoszeń na stanowiska artystyczne i stanowiska administracyjne. Brak ogłoszeń o wolnym stanowisku w przypadku dwóch pracowników artystycznych wynikał z pilnej potrzeby zatrudnienia brakujących muzyków.

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

(akta kontroli Tom II str. 1-2, 21-41, 63-64)

2. Filharmonia Sudecka wypłaciła w latach 2018-2020 (I półrocze) Dyrektorowi ryczałt pieniężny z tytułu używania prywatnego samochodu do celów służbowych w kwocie łącznej netto⁸⁷: 7,3 tys. zł, w tym w 2018 r. – 2,9 tys. zł, w 2019 r. – 2,8 tys. zł, w 2020 r. (I półrocze) – 1,6 tys. zł, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadczeń dodatkowych, w związku z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁸⁸. Wypłaty następowały na podstawie czterech umów⁸⁹ zawartych pomiędzy Dyrektorem a Filharmonią Sudecką, reprezentowaną przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego, w sprawie używania samochodu prywatnego do celów służbowych na terenie miasta Wałbrzych i były pomniejszane o dni nieobecności Dyrektora Filharmonii w pracy.

Kierownik Działu Kadr Filharmonii wyjaśniła, że organem właściwym do ustalania wynagrodzenia miesięcznego dla Dyrektora Filharmonii był Zarząd Województwa Dolnośląskiego (zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu), który posiadał uprawnienia z zakresu prawa pracy. W związku z tym Zarząd Województwa Dolnośląskiego, na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia 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 pracodawcy⁹⁰ mógł zawrzeć umowę cywilnoprawną z Dyrektorem Filharmonii, jako pracownikiem o używanie pojazdu do celów służbowych na warunkach określonych w rozporządzeniu w sprawie zwrotu kosztów.

NIK nie podziela wskazanych wyjaśnień, ponieważ rozporządzenie w sprawie zwrotu kosztów określa wyłącznie ogólne reguły dotyczące zasad przyznawania ryczałtu za korzystanie z prywatnego samochodu do celów służbowych. Nie wynika natomiast z tego rozporządzenia samoistne uprawnienie pracownika do korzystania

⁸⁶ Dalej: PUP.

⁸⁷ Po potrąceniu należnego podatku dochodowego, wartość brutto łącznie wyniosła 9 209,12 zł.

⁸⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 2136. Dalej: ustawa o wynagradzaniu.

⁸⁹ Nr DS.-K/7/2018, nr DR.-K/12/2019, nr DR.-K/242/2019, nr DS.-K/3/2020, opisane w pkt 1.1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁹⁰ Dz. U. Nr 27 poz. 271, ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie zwrotu kosztów.

z takiego świadczenia. Możliwość używania do celów służbowych pojazdów prywatnych nie może być utożsamiane z obowiązkiem czy możliwością, przyznania prawa do zwrotu kosztów wyłącznie z tego tytułu, w sytuacji, gdy uprawnienie to nie wynika z innych regulacji⁹¹. W związku z tym, że zarówno rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania⁹², jak i obowiązujący w Filharmonii Regulamin wynagradzania nie przewidywał wypłaty pracownikom ryczałtu pieniężnego z tytułu używania prywatnego samochodu do celów służbowych, w ocenie NIK nie było podstaw do wypłat świadczenia tego rodzaju.

(akta kontroli Tom II str. 62-64, 69-71, 73-96, 192-249, 325-335, Tom V str. 396-400)

OCENA CZĄSTKOWA

W Filharmonii nie funkcjonowały formalne regulacje dotyczące przeprowadzania procesu rekrutacji na wolne stanowiska pracy, co spowodowało niejedolite podejście w przypadku publikacji ogłoszeń o wolnych stanowiskach. Ponadto, wbrew zapisom ustawy o dostępie do informacji publicznej, Filharmonia nie dokonywała publikacji w BIP ogłoszeń o naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska. Nie stwierdzono jednak zatrudnienia osób, które nie spełniałyby wymaganych kwalifikacji. W Filharmonii nie wprowadzono pisemnych rozwiązań odnoszących się do sposobu komunikacji wewnętrznej między pracownikami a kierownictwem, przy czym nie wpływało to niekorzystnie na sposób reagowania na wpływające skargi i wnioski pracownicze. Zatrudnianie dodatkowych muzyków i dyrygentów wynikało wyłącznie z potrzeb artystycznych, bądź konieczności uzupełnienia składu z powodu nieobecności pracownika. Nie wystąpiły przypadki zawierania umów cywilnoprawnych z kierownictwem Filharmonii. Dyrektor Filharmonii wypłacono ryczałt pieniężny za używanie prywatnego samochodu do celów służbowych mimo braku tego rodzaju świadczeń w katalogu określonym w rozporządzeniu w sprawie świadczeń dodatkowych, jak również w regulacjach wewnętrznych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W strukturze organizacyjnej Filharmonii Sudeckiej nie została wyodrębniona specjalna komórka organizacyjna, ani stanowisko dedykowane obsłudze zamówień publicznych. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym, jednym z podstawowych zadań Dyrektora Filharmonii był nadzór nad właściwym przestrzeganiem przepisów w zakresie prawa zamówień publicznych. Ponadto, w ograniczonym zakresie, sprawy związane z realizacją zamówień publicznych przypisano dwóm komórkom organizacyjnym⁹³.

(akta kontroli Tom I str. 33-61)

3.2. Zarządzeniem Dyrektora Filharmonii⁹⁴ z dnia 3 grudnia 2014 r. wprowadzono Regulamin określający zasady i formy udzielania zamówień publicznych w Filharmonii⁹⁵. W regulacji tej określono pracowników merytorycznych odpowiedzialnych za wybrane zakresy zamówień, a wśród nich: kierownika Działu

⁹¹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 lutego 2008 r., sygn. akt I SA/Po 1116/07.

⁹² Dz. U. z 2020 r. poz. 1399. Dalej: rozporządzenie w sprawie świadczeń dodatkowych.

⁹³ Dział Techniczno-Gospodarczy: w związku z zabezpieczeniem zaopatrzenia materiałowego, zobowiązany był do dokonywania zakupów z przestrzeganiem zasad wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych; Dział Marketingu i Pozyskiwania Środków Pozabudżetowych: w zakresie pozyskiwania środków pozabudżetowych i realizacji projektów z tych funduszy, miał prowadzić postępowania zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych.

⁹⁴ Nr 11/2014.

⁹⁵ Dalej: Regulamin udzielania zamówień publicznych.

Techniczno-Gospodarczego⁹⁶, kierownika Działu Marketingu i Pozyskiwania Środków Pozabudżetowych⁹⁷, kierownika Działu Kadr⁹⁸ i Głównego Księgowego⁹⁹. Regulamin obejmował: sposób postępowania w zależności od wartości zamówień (w tym dla zamówień niskocennych¹⁰⁰, podprogowych¹⁰¹, z dziedziny artystycznej¹⁰² oraz zamówienia ustawowe¹⁰³); sposób określania przedmiotu i szacowania wartości zamówienia oraz procedury wyboru wykonawcy. Ponadto Regulamin zawierał wzory formularzy wykorzystywanych w prowadzonych postępowaniach.

Filharmonia nie przekazała Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach, o których mowa w art. 98 ust. 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych*, za 2018 r. i 2019 r.

(akta kontroli Tom III str. 29, 36, 41- 56)

3.3. Filharmonia dokonywała zakupów zarówno w oparciu o przepisy ustawy *Prawo zamówień publicznych*, jak i posługując się wewnętrznym Regulaminem udzielania zamówień publicznych. Szczegółowym badaniem w przedmiocie oceny prawidłowości stosowania ustawy *Prawo zamówień publicznych*, jak i regulacji wewnętrznych, objęto cztery postępowania udzielone w 2018 r. i w 2019 r.¹⁰⁴.

Zasadniczo wybór wykonawców został dokonany na zasadach określonych w Regulaminie udzielania zamówień publicznych oraz w ustawie *Prawo zamówień publicznych*, a przyjęte kryteria wyboru zapewniły wybór najkorzystniejszych ofert. W przypadku dwóch zamówień, do których zastosowanie miało wyłączenie określone w art. 4 pkt 8 *Prawa zamówień publicznych*, udokumentowanie działań związanych z wyborem dostawców usług nie odpowiadało wzorom przewidzianym w regulaminie udzielania zamówień publicznych.

Przy zamówieniu udzielonym w trybie przetargu nieograniczonego¹⁰⁵, co do zasady wyboru wykonawcy dokonano z uwzględnieniem zasad przewidzianych w ustawie *Prawo zamówień publicznych*, m.in.: dokonano publikacji ogłoszeń w miejscach ustawowo określonych, prawidłowo wyznaczono termin składania ofert (zgodnie z art. 43 ust. 1 ww. ustawy), ogłoszenie o zamówieniu oraz specyfikacja istotnych warunków zamówienia spełniały wymogi ustawowe (art. 41 i art. 36 tej ustawy). W postępowaniu o udzielenie zamówienia nie wnoszono odwołań. Niemniej jednak, dokonując szacowania wartości ww. zamówienia nie dochowano terminu ustalenia

⁹⁶ Właściwy m.in. w zakresie zamówień na: na roboty budowlane, usługi realizacji inwestycji i remontów, usługi i dostawy związane z konserwacją budynków i budowli, usługi telekomunikacyjne, zabezpieczenie techniczne i logistyczne imprez artystycznych, sprzątnięcie obiektów i terenów, odśnieżanie, usługi pocztowe, pralnicze, dostawy materiałów biurowych, eksploatacyjnych, środków czystości, dostawę mediów, biletów lotniczych i innych środków komunikacji.

⁹⁷ Właściwy m.in. w zakresie zamówień na: dostawy baz danych i licencji, dostawy i usługi informatyczne (oprogramowania), dostawy instrumentów muzycznych i akcesoriów, dostawę komputerów, drukarek, skanerów i innych urządzeń oraz usługi związane z ich konserwacją.

⁹⁸ Właściwy w zakresie zamówień na usługi związane z badaniami profilaktycznymi.

⁹⁹ Właściwy w zakresie zamówień związanych z ubezpieczeniem budynków i samochodów służbowych, na usługi w zakresie ubezpieczeń dobrowolnych pracowników i ubezpieczeń podróży służbowych.

¹⁰⁰ Dla działalności ogólnej do 5,0 tys. euro netto oraz dla działalności artystycznej do 20,0 tys. euro netto.

¹⁰¹ Dla działalności ogólnej powyżej 5,0 tys. do 30,0 tys. euro netto oraz dla działalności artystycznej powyżej 20,0 tys. do 40,0 tys. euro netto.

¹⁰² Powyżej 40,0 tys. do kwoty mniejszej niż 207,0 tys. euro netto.

¹⁰³ Dla działalności ogólnej powyżej 30,0 tys. euro netto oraz dla działalności artystycznej powyżej 207,0 tys. euro netto.

¹⁰⁴ [1] przetarg nieograniczony nr ZP-4/2018 – Dostawa i uruchomienie wyposażenia elektronicznego w ramach realizacji zadania *Modernizacja obiektów Filharmonii Sudeckiej w Wałbrzychu*; [2] realizacja usługi hotelowej dla gości Filharmonii Sudeckiej (dyrygentów, solistów, muzyków doangażowanych) w okresie od marca 2018 r. do grudnia 2019 r. (19 miesięcy), wartość szacunkowa 28,0 tys. zł (zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych); [3] wykonanie usług poligraficznych w roku 2018/2019 od 26 lutego 2018 r. do 31 grudnia 2019 r., wartość szacunkowa 55,1 tys. zł (zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych); [4] samochód dostawczy, osobowy minimum 6 miejsc siedzących z przestrzenią ładunkową umożliwiającą m.in. transport instrumentów i wyposażenia – zakup w formie leasingu operacyjnego, szacunkowa wartość: 101,0 tys. zł (zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych).

¹⁰⁵ Oznaczonym nr ZP-4/2018.

wartości zamówienia określonego w art. 35 ust. 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

(akta kontroli Tom III str. 1-12, 41- 57-74, 114-188)

3.4. Na podstawie zbadanej próby dokumentów¹⁰⁶ przyjęto, że zlecenie zamówień publicznych służyło realizacji zadań Filharmonii, dokonywane było z zachowaniem m.in. zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b *ufp*. Przed dokonaniem zamówień dokonywano w Filharmonii analizy, co do potrzeb w zakresie zlecanych usług lub dostaw.

(akta kontroli Tom III str. 5-12, 57-74, 114-188)

3.5. Według zapisów Regulaminu organizacyjnego (§ 9), składanie oświadczeń w imieniu Filharmonii w zakresie praw i obowiązków majątkowych oraz finansowych wymagało podpisu Dyrektora, natomiast Główny Księgowy był upoważniony i zobowiązany do analizowania i podpisywania dokumentacji ekonomiczno-finansowej. Wszystkie umowy¹⁰⁷ zostały podpisane z ramienia Filharmonii przez Dyrektora oraz Głównego Księgowego. Ponadto w umowach zawarto każdorazowo zapisy zabezpieczające interesy Filharmonii, a ich treść była różna i uzależniona od przedmiotu dostaw i usług.

(akta kontroli Tom I str. 41, Tom III str. 5-12, 57-74, 114-188)

3.6. W dwóch z czterech analizowanych umów¹⁰⁸ nie dokonywano zmian, w dwóch kolejnych postanowienia umowne były zmieniane. W jednym przypadku skorygowana została omyłka słowna, natomiast w przypadku kolejnej umowy zmian dokonano w formie pisemnego aneksu, zgodnie z art. 144 ust. 1 pkt 6 ustawy *Prawo zamówień publicznych* i były one przewidziane w § 11 ust. 3 pkt 4 umowy zawartej z wykonawcą w dniu 4 maja 2018 r. Zmiany były uzasadnione i nie były niekorzystne dla Filharmonii.

(akta kontroli Tom III str. 5-12, 57-64, 123-127, 144-146, 163-164)

3.7. Zamówienia¹⁰⁹ zostały zrealizowane w terminach i zakresach określonych w umowach, przy czym dostawy usług hotelowych i poligraficznych następowały sukcesywnie w ramach potrzeb, realizacja pozostałych dostaw została potwierdzona odpowiednimi protokołami zdawczo-odbiorczymi.

Nie stwierdzono niewłaściwego nadzoru Filharmonii nad realizacją zamówień.

(akta kontroli Tom III str. 57-64, 70-73, 119-134, 147-158, 163-167, 183-188)

3.8. Wyплаты wynagrodzeń z tytułu dostaw i usług następowały po ich realizacji, na podstawie przedłożonych przez wykonawców faktur VAT, w terminach i kwotach wynikających z zawartych umów¹¹⁰. Nie wystąpiły okoliczności determinujące naliczanie kar umownych przez Filharmonię¹¹¹.

(akta kontroli Tom III str. 70-74, 119-138, 147-162, 175-176, 183-188)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Filharmonia nie wywiązała się z obowiązku wynikającego z art. 98 ustawy *Prawo zamówień publicznych* i nie przekazała Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych

¹⁰⁶ Określonej w pkt 3.3.

¹⁰⁷ Analizowane zgodnie z próbą określoną w pkt 3.3.

¹⁰⁸ Według próby określonej w pkt 3.3: umowa nr 1/P/2018 z dnia 22 lutego 2018 r., umowa nr 1/UH/2018 z dnia 19 marca 2018 r., umowa z dnia 4 maja 2018 r. (dotycząca postępowania ZP-4/2018), umowa nr 20909/Wb/19 z dnia 21 stycznia 2019 r.

¹⁰⁹ Analizowane zgodnie z próbą określoną w pkt 3.3.

¹¹⁰ Z tytułu: umowy z dnia 4 maja 2018 r. (dotyczącej postępowania ZP-4/2018) wypłacono dostawcy 63,1 tys. zł; umowy nr 20909/Wb/19 z dnia 21 stycznia 2019 r. wypłacono w okresie 2019-2020 (I półrocze) 43,6 tys. zł; umowy nr 1/P/2018 z dnia 22 lutego 2018 r. Filharmonia otrzymała faktury VAT na kwotę 43,5 tys. zł brutto (w okresie 23 lutego 2018 r. – 31 grudnia 2019 r.), umowy nr 1/UH/2018 z dnia 19 marca 2018 r. Filharmonia otrzymała faktury na kwotę 32,1 tys. zł brutto (w okresie od 19 marca 2018 r. do 31 grudnia 2019 r.).

¹¹¹ Analiza zgodnie z próbą określoną w pkt 3.3.

w terminie do dnia 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie, rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach za 2018 r. i 2019 r.

Dyrektor Filharmonii wyjaśniła, że roczne sprawozdania nie zostały sporządzone i przedłożone Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych z uwagi na „niedopatrzenie”.

W ocenie NIK powyższe nie stanowi argumentu uzasadniającego niewypełnienie ustawowego obowiązku.

(akta kontroli Tom III str. 29, 36, Tom V str. 259)

2. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonym w 2018 r. w trybie przetargu nieograniczonego, oznaczonym numerem ZP-4/2018, dokonano szacowania wartości tego zamówienia w terminie niezgodnym z art. 35 ust. 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych*, tj. wcześniej niż trzy miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Fakt oszacowania wartości wskazanego zamówienia został potwierdzony w dokumencie *Opis sposobu szacowania kosztów realizacji zamówienia*, datowanym na 12 kwietnia 2018 r., podczas gdy postępowanie zostało wszczęte publikacją ogłoszenia na stronie Filharmonii Sudeckiej w BIP pod datą 5 kwietnia 2018 r. Wartość zamówienia określono w oparciu o historyczne dane, pochodzące z 2016 r. i z 2017 r., dotyczące sprzętu komputerowego i elektronicznego, wchodzącego w skład projektu realizowanego pod nazwą *Modernizacja obiektów Filharmonii Sudeckiej w Wałbrzychu*¹¹².

Kierownik Działu Techniczno-Gospodarczego wyjaśnił, że postępowanie oznaczone numerem ZP-4/2018 było kontynuacją wszczętego ogłoszeniem w dniu 20 grudnia 2017 r. postępowania przetargowego o numerze ZP-5/2017 „Dostawa i uruchomienie wyposażenia elektrycznego w ramach realizacji projektu *Modernizacja obiektów Filharmonii Sudeckiej w Wałbrzychu*”. Wskazał również, że z racji tego, iż w postępowaniu ZP-5/2017 wyłoniono dostawcę dla części zamówienia, koniecznym było wyłonienie dostawcy pozostałego asortymentu zapisanego w treści realizowanego projektu modernizacji. Ponadto podał, że analizowane przez NIK dokumenty były powielone z postępowania ZP-5/2017, gdyż dla Filharmonii oczywistym trybem jaki należało zastosować w postępowaniu numer ZP-4/2018 był przetarg nieograniczony.

NIK nie uwzględniła treści wyjaśnień, ponieważ Filharmonia w celu wyboru wykonawcy na pozostałą część zamówienia (niezrealizowaną w toku postępowania ZP-5/2017) przystępowała do kolejnego postępowania, zatem powinna ponownie oszacować wartość zamówienia co do części nierozstrzygniętej wcześniejszym postępowaniem. Filharmonia udzielała nowego zamówienia, stąd też nie powinna dokonywać szacowania wartości według z danych z lat 2016-2017.

(akta kontroli Tom III str. 3-4, 6-12, 57-74)

3. Przy wyłonieniu dostawców usług hotelowych dla gości Filharmonii Sudeckiej (dyrygentów, solistów, muzyków doangażowanych) w okresie od marca 2018 r. do grudnia 2019 r., usług poligraficznych w roku 2018/2019 – od 26 lutego 2018 r. do 31 grudnia 2019 r. oraz dostawcy usługi w zakresie udostępnienia, montażu i demontażu estrady, nagłośnienia i oświetlenia scenicznego (wraz z obsługą akustyka i oświetleniowca) w związku z realizacją wydarzenia *Letnia Serenada* w 2018 r., czynności w poszczególnych postępowaniach nie zostały udokumentowane zgodnie ze wzorami określonymi w obowiązującym w Filharmonii Regulaminie udzielania zamówień publicznych¹¹³.

¹¹² Na podstawie umowy nr RPDS.04.03.01-02-0035/16-00.

¹¹³ Zarządzenie Dyrektora Nr 11/2014.

W przypadku usług hotelowych z przeprowadzonego postępowania nie sporządzono protokołu, o którym mowa w § 11 pkt 7 Regulaminu udzielania zamówień publicznych¹¹⁴. Przy dokonywaniu wyboru wykonawcy usług poligraficznych nie opracowano notatki z szacowania, o której mowa w § 9 pkt 7 tego Regulaminu, brak było wniosku o wyrażenie zgody na rozpoczęcie postępowania, o którym mowa w § 6 i § 10 Regulaminu udzielania zamówień publicznych, jak również nie sporządzono protokołu, o którym mowa w § 11 pkt 7 tego Regulaminu¹¹⁵. W przypadku nabycia ww. usług dotyczących *Letniej Serenady* szacowanie wartości zamówienia nie zostało udokumentowane w sposób przewidziany w § 5 pkt 1 oraz § 9 pkt 7 Regulaminu udzielania zamówień publicznych, tj. za pomocą notatki z rozeznania rynku¹¹⁶.

Z przedłożonych przez Dyrektora Filharmonii, kierownika Działu Techniczno-Organizacyjnego, oraz specjalistę z Działu Marketingu i Pozyskiwania Środków Pozabudżetowych wyjaśnień wynikało, że brak odpowiedniej dokumentacji związany był m.in.: z działaniem pod presją czasu (szacując wartość zamówienia oparto się o historyczne dane wynikające z ewidencji księgowej dla analogicznych wydarzeń artystycznych) oraz z przyjętą praktyką opisywania podstawowych czynności postępowania w trakcie procesu wyboru wykonawcy za pomocą dokumentu pod nazwą „Dokumentacja podstawowych czynności postępowania”.

Przedstawione przez Filharmonię argumenty zdaniem NIK nie stanowią uzasadnienia dla nierespektowania postanowień wprowadzonego zarządzeniem Dyrektora obowiązującego w Filharmonii Regulaminu udzielania zamówień publicznych.

(akta kontroli Tom III str. 1-2, 41-56, 75-162)

OCENA CZĄSTKOWA

Filharmonia wdrożyła regulacje wewnętrzne odnoszące się do udzielania zamówień publicznych. Wystąpiły jednak przypadki dokumentowania czynności w wybranych postępowaniach w sposób niezgodny z przyjętymi zasadami, jak również przy jednym zamówieniu dokonano szacowania jego wartości w terminie niezgodnym z przepisami ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Filharmonia nie przedłożyła Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach za 2018 r i 2019 r., do czego była zobowiązana zgodnie z ustawą *Prawo zamówień publicznych*. Stwierdzone nieprawidłowości w dokumentacji oraz przy określaniu szacunkowej wartości zamówienia w przeprowadzonym przetargu nieograniczonym nie spowodowały negatywnych skutków. Wszystkie zawarte umowy z wykonawcami zabezpieczyły interes prawny i ekonomiczny Filharmonii.

OBSZAR

4. Prowadzenie gospodarki finansowej samorządowej instytucji kultury

Opis stanu faktycznego

4.1. Filharmonia w ramach prowadzonej działalności otrzymała dotacje podmiotowe i celowe w następujących wysokościach: [1] w 2018 r. – 5 055,2 tys. zł od Samorządu, w tym 5 030,2 tys. zł dotacji podmiotowej oraz 25,0 tys. zł dotacji celowej¹¹⁷, dotacje te stanowiły 80,68% przychodów ogółem¹¹⁸; [2] w 2019 r. – 5 050,0 tys. zł od Samorządu (w całości dotacja podmiotowa), dotacja stanowiła

¹¹⁴ Wzór protokołu czynności w procedurze zamówienia publicznego stanowił załącznik nr 5 do Regulaminu, zgodnie z numeracją formularzy określoną w § 15 Regulaminu udzielania zamówień publicznych.

¹¹⁵ Wzory dokumentów stanowiły odpowiednio załącznik nr 1, nr 2, nr 5 do Regulaminu, zgodnie z numeracją formularzy określoną w § 15 Regulaminu udzielania zamówień publicznych.

¹¹⁶ Wzór stanowił załącznik nr 1 do Regulaminu, zgodnie z numeracją formularzy określoną w § 15 Regulaminu udzielania zamówień publicznych.

¹¹⁷ Na pokrycie kosztów realizacji wydarzenia artystycznego pn. „Letnia Serenada”.

¹¹⁸ W wartości 6 265,6 tys. zł.

79,82% przychodów ogółem¹¹⁹; [3] w 2020 r.¹²⁰ – 2 710,5 tys. zł¹²¹ od Samorządu (w całości dotacja podmiotowa), dotacja stanowiła 86,38% przychodów ogółem¹²².

Środki na wydatki majątkowe w poszczególnych latach wyniosły: [1] w 2018 r.: 9 348,8 tys. zł (w tym: 8 390,1 tys. zł – dotacja od Samorządu¹²³, 838,8 tys. zł – dofinansowanie w ramach środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹²⁴ oraz 120,0 tys. zł – z MKiDN na fotele widowiskowe/akustyczne); [2] w 2019 r. nie przewidziano i nie otrzymano środków na wydatki majątkowe¹²⁵; [3] w 2020 r.¹²⁶: 318,0 tys. zł¹²⁷, w tym 200,0 tys. zł z MKiDN oraz 118,0 tys. zł od Samorządu¹²⁸.

Ponadto Filharmonia uczestniczyła w realizacji programów pod nazwą: „Dyrygent – rezydent”¹²⁹, w wyniku czego uzyskała środki w wysokości 5,7 tys. zł w 2018 r. i 9,1 tys. zł w 2019 r. oraz „filharmonia/ostrożnie, wciąga!!!”¹³⁰, w wyniku czego uzyskała środki w wysokości 2,1 tys. zł w 2019 r. i 2,0 tys. zł w 2020 r.

Dodatkowo na mocy umowy dotyczącej dofinansowania zadania w ramach Programu Narodowego Centrum Kultury „Kultura w sieci” przyznane zostały Filharmonii środki finansowe w kwocie 89,0 tys. zł¹³¹.

(akta kontroli Tom III str. 32, 288-345, Tom IV str. 1-37, 58-115, Tom V str. 66-73 102-105, 154-158)

4.2. W 2018 r. Filharmonia otrzymała dotację podmiotową od Organizatora w kwocie 5 030,2 tys. zł. W trakcie roku nastąpił wzrost wartości dotacji podmiotowej o 300,0 tys. zł¹³², zgodnie z pismem z Samorządu¹³³, zwiększenie dotacji nastąpiło z przeznaczeniem na działalność bieżącą. Dotacja podmiotowa w 80,11% finansowała koszty działalności bieżącej Filharmonii, które w 2018 r. wyniosły 6 279 tys. zł¹³⁴.

W 2019 r. Filharmonia otrzymała dotację podmiotową od Organizatora w kwocie 5 050 tys. zł. W trakcie roku nastąpił wzrost wartości dotacji podmiotowej o 267,8 tys. zł¹³⁵. Zgodnie z pismem z Samorządu¹³⁶, zwiększenie dotacji na

¹¹⁹ W wartości 6 326,6 tys. zł.

¹²⁰ Według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r.

¹²¹ Kwota dotacji podmiotowej na rok 2020 r. wyniosła 5 457,3 tys. zł.

¹²² W wartości 3 137,8 tys. zł.

¹²³ Finansowanie zadania *Modernizacja obiektów Filharmonii Sudeckiej w Wałbrzychu*, zgodnie z porozumieniem nr DS-K/109/2017 z dnia 4 sierpnia 2017 r. (oraz siedmioma aneksami do niego), zawartym pomiędzy Filharmonią a Samorządem. Zgodnie z porozumieniem (i aneksami) przekazana kwota 8 390,1 tys. zł obejmowała środki na realizację inwestycji w wysokości: 4 195,8 tys. zł oraz środki w wysokości 4 194,3 tys. zł, jako wyprzedzające finansowanie (podlegające zwrotowi na rzecz Samorządu po otrzymaniu dofinansowania w ramach umowy nr RPDS.04.03.01-02-0035/16-00 (opisanej poniżej).

¹²⁴ Na podstawie umowy z dnia 11 kwietnia 2017 r., zawartej pomiędzy Województwem Dolnośląskim a Filharmonią, o dofinansowanie projektu *Modernizacja obiektów Filharmonii Sudeckiej w Wałbrzychu*, nr RPDS.04.03.01-02-0035/16-00, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020. Wartość dofinansowania, zgodnie z aneksem z dnia 23 maja 2019 r., wyniosła 7 732,5 tys. zł (wartość całości projektu: 12 927,8 tys. zł, kosztów kwalifikowanych: 9 100,8 tys. zł).

¹²⁵ W 2019 r. Filharmonia otrzymała dofinansowanie w kwocie: 4 184,1 tys. zł, wynikające z umowy nr RPDS.04.03.01-02-0035/16-00, które w całości zostało przesłane do Samorządu, jako zwrot otrzymanego w 2018 r. wyprzedzającego finansowania.

¹²⁶ Według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r.

¹²⁷ Zgodnie z planem finansowym, aktualnym na dzień 30 czerwca 2020 r. – na realizację zadania „Poprawa funkcjonalności Sali koncertowej Filharmonii Sudeckiej w Wałbrzychu”, na dzień 30 czerwca 2020 r. środki nie były wydatkowane.

¹²⁸ Środki do Filharmonii wpłynęły odpowiednio w dniu 22 i 29 września 2020 r.

¹²⁹ Na mocy umów o współorganizacji zawartej z Instytutem Muzyki i Tańca.

¹³⁰ Na mocy umowy o współpracy zawartej z Instytutem Muzyki i Tańca.

¹³¹ Termin realizacji zadania określono od dnia 4 kwietnia do 30 października 2020 r., natomiast płatność przyznanych Filharmonii środków miała nastąpić w ciągu 14 dni od podpisania umowy – umowę podpisano w dniu 24 lipca 2020 r.

¹³² Z 4 730,2 tys. zł zakładanych na początku 2018 r. do 5 030,2 tys. zł na koniec 2018 r.

¹³³ Z dnia 27 grudnia 2018 r.

¹³⁴ Według danych wynikających ze sprawozdania finansowego oraz ewidencji księgowej.

¹³⁵ Z 4 782,2 tys. zł zakładanych na początku 2019 r. do 5 050,0 tys. zł na koniec 2019 r.

¹³⁶ Z dnia 26 kwietnia 2019 r.

działalność bieżącą nastąpiło z przeznaczeniem na podwyżki płac pracowników oraz na realizację przedsięwzięcia pn. *Jubileusz 40-lecia Filharmonii Sudeckiej*. Dotacja podmiotowa w 76,94% finansowała koszty działalności bieżącej Filharmonii, które w 2019 r. wyniosły 6 563,4 tys. zł¹³⁷.

Na 2020 r. (według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r.) Organizator przyznał Filharmonii dotację podmiotową w kwocie 5 457,3 tys. zł. W okresie od stycznia do czerwca 2020 r. nastąpił wzrost wartości dotacji podmiotowej o 400,0 tys. zł¹³⁸. Zgodnie z pismem z Samorządu¹³⁹, dotacja została zwiększona z przeznaczeniem na działalność bieżącą. Do końca czerwca 2020 r. Filharmonia otrzymała dotację w kwocie 2 710,5 tys. zł, natomiast poniosła koszty działalności bieżącej w kwocie 3 175,5 tys. zł¹⁴⁰ – dotacja podmiotowa w 85,36% sfinansowała koszty Filharmonii. Środkami z dotacji dofinansowano m.in. koszty wynagrodzeń osobowych i pochodnych od nich oraz umów zleceń, koszty zużycia energii, materiałów, usług, podróży służbowych, amortyzacji, odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.

(akta kontroli Tom III str. 346-402, Tom IV str. 1-3, Tom V str. 32-158, 201-252)

4.3. Filharmonia pozyskała środki (dotacje celowe) na realizację następujących przedsięwzięć:

[1] w 2018 r. kwotę 25,0 tys. zł od Samorządu na pokrycie kosztów realizacji wydarzenia artystycznego pod nazwą *Letnia Serenada*¹⁴¹ – koncert został zrealizowany w terminie, środki zostały wydatkowane w całości zgodnie z założeniami i w umówionym terminie, rozliczenie przekazano do Samorządu w wyznaczonej dacie. Szczegółowym badaniem objęto postępowanie dotyczące wyłonienia dostawcy usługi w zakresie udostępnienia, montażu i demontażu estrady, nagłośnienia i oświetlenia scenicznego (wraz z obsługą akustyka i oświetleniowca), sfinansowanej z otrzymanej dotacji. Wartość niniejszego zamówienia nie przekraczała kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy *Prawo zamówień publicznych* i Filharmonia wyboru wykonawcy winna dokonać zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych¹⁴². Zasadniczo wyłonienia dostawcy i zakupu wskazanych usług dokonano z uwzględnieniem ww. Regulaminu, przy czym nie udokumentowano szacowania wartości badanego zamówienia w sposób przewidziany w tym Regulaminie;

[2] w 2020 r. kwotę 89,0 tys. zł, w formie dofinansowania ze środków Narodowego Centrum Kultury¹⁴³ w ramach programu *Kultura w sieci*¹⁴⁴, na zadanie pn. *Muza w sieci*¹⁴⁵, do 30 czerwca 2020 r. środki wynikające z przyznanego dofinansowania nie zostały przekazane Filharmonii¹⁴⁶ i w związku z tym nie nastąpiło ich wydatkowanie.

(akta kontroli Tom III str. 75-113, Tom IV str. 1, 132-144, 211-234, Tom V 144-148)

¹³⁷ Według danych wynikających ze sprawozdania finansowego oraz ewidencji księgowej.

¹³⁸ Z 5 057,3 tys. zł zakładanych na początku 2020 r. do 5 457,3 tys. zł według stanu na koniec czerwca 2020 r.

¹³⁹ Z dnia 12 lutego 2020 r.

¹⁴⁰ Według danych wynikających z ewidencji księgowej.

¹⁴¹ Na podstawie umowy z dnia 12 lipca 2020 r. pomiędzy Organizatorem a Gminą Wałbrzych, Gmina Wałbrzych zobowiązała się do przekazania 25,0 tys. zł na rzecz Samorządu, które z kolei zostały przekazane Filharmonii na realizację ww. przedsięwzięcia.

¹⁴² Zarządzenie Dyrektora Nr 11/2014.

¹⁴³ Dalej: NCK.

¹⁴⁴ Środki finansowe przyznane w ramach wsparcia, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie wsparcia finansowego dla osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej na zmianę formy powołania działalności twórczej lub artystycznej w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii (Dz. U. poz. 583).

¹⁴⁵ Ogłoszenie wyników naboru, w ramach którego przyznano Filharmonii dofinansowanie, nastąpiło 15 maja 2020 r.: <https://nck.pl/dotacje-i-stypendia/dotacje/programy-dotacyjne-nck/kultura-w-sieci/aktualnosci/kultura-w-sieci-wyniki-naboru> [dostęp: 8 października 2020 r.].

¹⁴⁶ Kwotę 89,0 tys. zł Filharmonia otrzymała 27 lipca 2020 r.

4.4. Wartość pozyskanych środków na wydatki majątkowe w poszczególnych okresach opisano w ppkt 4.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Badaniem objęto zrealizowane przez Filharmonię w 2018 r. zadanie pn. *Akustyka Sali Koncertowej Filharmonii Sudeckiej w Wałbrzychu*, o wartości 304,3 tys. zł, które zostało sfinansowane w następujący sposób: 180,0 tys. zł ze środków Samorządu¹⁴⁷, 4,3 tys. zł ze środków własnych Filharmonii oraz 120,0 tys. zł ze środków MKiDN w ramach programu *Infrastruktura kultury*, otrzymanych w wyniku podpisania umowy z dnia 25 czerwca 2018 r.¹⁴⁸. W związku ze wskazanym zadaniem Filharmonia dokonała zakupu kompletu nowych foteli do sali koncertowej (filharmonicznej) wraz z dostawą i montażem. Środki pozyskane na to zadanie z MKiDN zostały zaewidencjonowane na odrębnym koncie księgowym, wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem oraz wydatkowane w terminach określonych w zawartej umowie. W terminie wynikającym z zawartej z MKiDN umowy Filharmonia złożyła raport końcowy z wykonania zadania, wskazując m.in. zrealizowane zasadnicze cele projektowe, tj. uzyskanie najwyższych parametrów akustycznych, uzyskanie zwiększonej pojemności sali koncertowej¹⁴⁹, uzyskanie podwyższonego standardu zabezpieczenia p.poż. w obiekcie użyteczności publicznej, uzyskanie atrakcyjności wizualnej i funkcjonalnej modernizowanego obiektu. MKiDN potwierdziło rozliczenie przyznanej dotacji z dniem 19 grudnia 2018 r.

(akta kontroli Tom IV str. 58-66, 93-98, 116-131, 145-210)

4.5. W Filharmonii od 1 stycznia 2015 r. obowiązywały Zasady (polityka) rachunkowości wprowadzone zarządzeniem Dyrektora Nr 04/2015¹⁵⁰. Zasady rachunkowości były dwukrotnie aktualizowane – w zakresie wprowadzenia kont związanych z ewidencjonowaniem operacji dotyczących projektu *Modernizacja obiektów Filharmonii Sudeckiej w Wałbrzychu*¹⁵¹ oraz w zakresie podwyższenia do 10,0 tys. zł wartości początkowej środka trwałego, bądź wartości niematerialnej i prawnej, umożliwiającej jednorazowe ujęcie w kosztach¹⁵². Obowiązujące Zasady rachunkowości co do zasady spełniały wymagania określone w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*¹⁵³, przy czym w wykazie kont syntetycznych, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 ppkt a, zawartym w Zasadach rachunkowości, brak było konta o numerze 204 – „Depozyt z kasy biletowej”, natomiast w ewidencji księgowej Filharmonii widniały zapisy na wskazanym koncie.

Księgowane zdarzenia gospodarcze były prawidłowo udokumentowane, dowody księgowe, stanowiące podstawę zapisów księgowych, odpowiadały wymogom określonym w art. 20 ustawy o *rachunkowości*, przeprowadzono ich formalno-rachunkową i merytoryczną kontrolę, potwierdzaną podpisem właściwych osób, zawierały wskazanie okresu, którego dotyczyły, podpis stwierdzający ich zakwalifikowanie do ujęcia w księgach oraz dekreteację¹⁵⁴. Zapisy księgowe dokonane zostały w sposób trwały i zawierały elementy wymagane art. 23 ust. 2 ustawy o *rachunkowości*¹⁵⁵. Zdarzenia i operacje gospodarcze poprawnie ujęto

¹⁴⁷ Otrzymanych w ramach porozumienia DS-K/109/2017 z dnia 4 sierpnia 2017 r. oraz późniejszymi aneksami (aneks nr 4 z dnia 4 kwietnia 2018 r.) do niego, co opisano szczegółowo w ppkt 4.1.1. Raport końcowy rozliczający środki otrzymane w związku z niniejszym porozumieniem przekazano Samorządowi w dniu 29 listopada 2018 r.

¹⁴⁸ Nr 08075/18/FPK/DEK zawarta pomiędzy Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego jako zleceniodawcą a Filharmonią Sudecką jako zleceniobiorcą.

¹⁴⁹ Zakładano zwiększenie liczby miejsc siedzących z 297 do 410, przy czym z przyczyn konstrukcyjnych, niezależnych od Filharmonii pojemność została zwiększona do 401 miejsc.

¹⁵⁰ Dalej: Zasady rachunkowości.

¹⁵¹ Aneks Nr 1 do Zasad (polityki) rachunkowości wprowadzony zarządzeniem nr 14/2016.

¹⁵² Aneks Nr 2 do polityki rachunkowości wprowadzony zarządzeniem nr 8/2018.

¹⁵³ Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm. Dalej: ustawa o *rachunkowości*.

¹⁵⁴ W sposób przewidziany w art. 21 ust. 1a ustawy o *rachunkowości* oraz nanosząc dekreteację na dokument zewnętrzny podlegający księgowaniu.

¹⁵⁵ Protokół oględzin programu finansowo księgowego z dnia 9 października 2020 r.

w księgach rachunkowych na odpowiednich kontach, zgodnie z ich treścią ekonomiczną oraz we właściwym okresie sprawozdawczym¹⁵⁶.

(akta kontroli Tom I str. 79-121, 397-398, Tom III str. 82-84, 346-351, Tom IV str. 137-142, 155-157, 209-210)

4.6. Projekty planów finansowych na rok 2018, 2019 i 2020 zostały opracowane w terminach wyznaczonych przez Organizatora, nie później niż do 22 grudnia roku poprzedniego, zgodnie z art. 248 ust. 2 *ufp*. Plany finansowe Filharmonii zostały opracowane niezwłocznie po otrzymaniu od Samorządu informacji o wysokości środków finansowych przewidzianych w budżecie Województwa Dolnośląskiego na rzecz Filharmonii Sudeckiej. Plan finansowy na 2018 r. opracowano 18 stycznia 2018 r.¹⁵⁷, na 2019 r. – opracowano 15 stycznia 2019 r.¹⁵⁸, na 2020 r. – opracowano 17 grudnia 2019 r.¹⁵⁹.

Plany finansowe w poszczególnych latach były aktualizowane w trakcie roku, po uzyskaniu informacji w zakresie zwiększenia środków finansowych, bądź w terminach wyznaczonym przez Organizatora¹⁶⁰. Zmiany wynikały głównie ze zwiększenia dotacji na wydatki bieżące bądź celowe lub majątkowe pozyskane od Samorządu lub środków zewnętrznych zdobytych na realizację przedsięwzięć lub zadań inwestycyjnych¹⁶¹.

(akta kontroli Tom V str. 32-158)

4.7. Filharmonia corocznie przedkładała Organizatorowi plany koncertowe na każdy rok¹⁶². Plany koncertowe obejmowały prezentację głównych kierunków działania, repertuaru i planowanych przedsięwzięć oraz koncertów. W planach tych określano również zakładane do zrealizowania mierniki, odnoszące się do liczby koncertów symfonicznych i kameralnych, liczby audycji szkolnych i przedszkolnych oraz prognozowanej frekwencji. Ponadto Filharmonia opracowywała plany repertuarowe na sezony artystyczne, rozpoczynające się w dniu 1 września i kończące w dniu 31 sierpnia następnego roku. Plany repertuarowe opracowywane były z półrocznym, bądź rocznym wyprzedzeniem przez Dyrygenta wraz z Działem Programowo-Koncertowym i zatwierdzane przez Dyrektora Filharmonii. W latach 2018-2020 wystąpiły korekty planów spowodowane głównie zmianą solistów lub dyrygentów¹⁶³, a także w I połowie 2020 r. wynikiem z sytuacji epidemicznej w kraju. Dyrektor wskazała, że założenia programowe były realizowane zgodnie z ustawą o działalności kulturalnej, a dyrekcja zastrzegła sobie możliwość zmian repertuarowych, o których Organizator nie był informowany.

Sprawozdania z działalności merytorycznej były przekazywane kwartalnie, w ustalonym przez Organizatora kształcie, tj. w formie tabelarycznej *Informacji z działalności instytucji kultury*, w terminie do 20 dnia miesiąca, następującego po danym kwartale¹⁶⁴.

¹⁵⁶ Ustalono na podstawie próby dokumentów objętych badaniem w ramach oceny rozliczenia dotacji celowej na realizację wydarzenia artystycznego „Letnia serenada 2018” oraz dotacji na wydatki majątkowe w związku z realizacją w 2018 r. zadania Akustyka Sali Koncertowej Filharmonii Sudeckiej w Wałbrzychu – łącznie sześć dowodów księgowych na kwotę ogółem 339,0 tys. zł.

¹⁵⁷ Informacja od Organizatora wpłynęła w dniu 11 stycznia 2018 r., z wyznaczonym 14-dniowym terminem przedłożenia do Samorządu planu finansowego na 2018 r.

¹⁵⁸ Informacja od Organizatora wpłynęła w dniu 2 stycznia 2019 r., z wyznaczonym 14-dniowym terminem przedłożenia do Samorządu planu finansowego na 2019 r.

¹⁵⁹ Informacja od Organizatora wpłynęła w dniu 2 stycznia 2020 r.

¹⁶⁰ W przypadku zwiększenia dotacji przez Samorząd.

¹⁶¹ Np. z MKiDN na zakup foteli widowiskowych, czy poprawę funkcjonalności Sali koncertowej, na realizację zadania *Muza w sieci*.

¹⁶² Plan na 2018 r. przekazano z dniem 19 stycznia 2018 r., na 2019 r. – z dniem 15 stycznia 2019 r., na 2020 r. – z dniem 4 września 2019 r.

¹⁶³ Z przyczyn losowych, zdrowotnych lub innych.

¹⁶⁴ W *Informacji z działalności instytucji kultury* wartości liczbowe zrealizowanych działań prezentowano zarówno za dany okres sprawozdawczy, jak i narastająco od początku danego roku.

Od 2020 r. Filharmonia zobowiązana była do przedkładania Organizatorowi *Sprawozdania z wykonania planu działalności podstawowej*, według ustalonego wzoru. Termin złożenia pierwszego tego rodzaju sprawozdania za 2019 r. wyznaczono na dzień 30 stycznia 2020 r., kolejne miało zostać złożone do 30 lipca 2020 r. za I półrocze 2020 r. Filharmonia nie złożyła Organizatorowi ww. sprawozdań.

Zgodnie z art. 265 *ufp*, Filharmonia zobowiązana była do przedłożenia Zarządowi Województwa Dolnośląskiego informacji z przebiegu realizacji planu finansowego, za pierwsze półrocze roku budżetowego¹⁶⁵ oraz za rok¹⁶⁶. Filharmonia przekazywała wskazane informacje do Organizatora w terminach określonych przez niego w bieżącej korespondencji¹⁶⁷. Treść i zakres przedkładanych Organizatorowi informacji dotyczących realizacji planów finansowych wynikał z obowiązujących w danym okresie uchwał Zarządu Województwa Dolnośląskiego oraz uchwał Sejmiku Województwa Dolnośląskiego¹⁶⁸.

Analiza sprawozdań finansowych za 2018 r. i 2019 r., w konfrontacji z planami finansowymi na te lata wykazała, że rzeczywiście poniesione koszty – w niektórych kategoriach – przekraczały wartość kosztów ujętych w planach finansowych. Niemniej jednak, w latach 2018-2019 nie nastąpiło przekroczenie zrealizowanych kosztów ogółem do ich wartości planowanych. W 2018 r. koszty zrealizowano w 97,01%¹⁶⁹ w relacji do zaplanowanych, a w 2019 r. na poziomie 96,45%¹⁷⁰ kosztów zaplanowanych.

(akta kontroli Tom IV str. 298-445, Tom V str. 1-4, 11-31, 66-73, 102-105, 154-200, 207-208, 231-232)

4.8. Zgodnie ze Statutem Filharmonii¹⁷¹, do zakresu jej działania należało w szczególności współtworzenie i upowszechnianie kultury muzycznej poprzez organizowanie: koncertów symfonicznych, kameralnych i recitali; konkursów i festiwali; koncertów i audycji szkolnych; dokonywanie nagrań radiowych, telewizyjnych, płytowych i audiowizualnych; reprezentowanie kultury polskiej w kraju i za granicą; prowadzenie działalności edukacyjnej (współpracując w szczególności ze szkołami i społecznym ruchem kulturalnym). Filharmonia mogła prowadzić także działalność impresaryjną, zgodną z profilem artystycznym, a także udostępniać scenę do prezentacji teatralnych i estradowych innych instytucji kultury i zespołów.

Filharmonia realizowała większość określonych w statucie zadań podstawowych¹⁷², za wyjątkiem reprezentowania kultury polskiej za granicą. Jak wskazała Dyrektor, Filharmonia nie uczestniczyła w wydarzeniach muzycznych czy kulturalnych za granicą z uwagi na niedostateczne środki finansowe. Filharmonia nie zawierała w repertuarze stałych punktów programowych, tj. powtarzających się cyklicznie koncertów obejmujących wykonanie tych samych utworów, natomiast w ofercie repertuarowej znajdowały miejsce koncerty dedykowane np. młodzieży, dzieciom,

¹⁶⁵ Do 31 lipca roku budżetowego.

¹⁶⁶ Do 28 lutego roku następującego po roku budżetowym.

¹⁶⁷ Dla sprawozdań rocznych była to data do 31 stycznia roku następującego po roku budżetowym, natomiast dla sprawozdań za I półrocze – w terminach mieszczących się w pierwszej dekadzie lipca roku bieżącego.

¹⁶⁸ Uchwała Zarządu Województwa Dolnośląskiego Nr 4341/III/10 z dnia 18 maja 2010 r. odwołująca się do formy dokumentów określonych w uchwale Sejmiku Województwa Dolnośląskiego Nr LI/927/10 z dnia 24 marca 2010 r., uchwała Zarządu Województwa Dolnośląskiego Nr 1622/VI/20 z dnia 8 stycznia 2020 r. – obowiązująca po raz pierwszy dla sprawozdań rocznych za 2019 r., uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego Nr XVI/403/20 z dnia 26 lutego 2020 r. – odnosząca się do informacji z wykonania planów za I półrocze.

¹⁶⁹ Koszty według planu z dnia 27 grudnia 2018 r. określono łącznie w kwocie 6 472,5 tys. zł, natomiast zgodnie z rachunkiem zysków i strat na 31 grudnia 2018 r. wyniosły 6 279,0 tys. zł.

¹⁷⁰ Koszty według planu z dnia 25 listopada 2019 r. określono łącznie w kwocie 6 805,2 tys. zł, natomiast zgodnie z rachunkiem zysków i strat na 31 grudnia 2019 r. wyniosły 6 563,4 tys. zł.

¹⁷¹ Nadany uchwałą nr XXIV/569/12 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 czerwca 2012 r.

¹⁷² Organizacja koncertów własnych – symfonicznych i kameralnych (w siedzibie oraz poza nią), koncerty poza repertuarowe (na zlecenie bądź zaproszenie), udostępnianie sali koncertowej na imprezy obce, działania edukacyjne polegające na organizacji audycji szkolnych i przedszkolnych.

wydarzeniom historycznym¹⁷³ lub też koncerty tematyczne¹⁷⁴. Jak wskazała Dyrektor, największą popularnością w gronie słuchaczy cieszyły się koncerty z muzyką popularną i rozrywkową, wśród nich: *Dni muzyki filmowej* organizowane od 2007 r. w październiku z trzema koncertami z muzyką filmową, koncerty sylwestrowe i noworoczne, koncerty z muzyką operową i operetkową, koncerty okolicznościowe¹⁷⁵.

W planach koncertowych na poszczególne lata Filharmonia zakładała zrealizowanie trzech mierników, tj.: [1] liczby koncertów symfonicznych i kameralnych, [2] liczby audycji szkolnych i przedszkolnych, [3] frekwencji. Prognozowana wielkość¹⁷⁶ tych mierników w poszczególnych latach była na zbliżonym poziomie, który wynosił: [1] liczba koncertów: od 45 do 47, [2] liczba audycji: 700, [3] frekwencja: 81 000 – 85 000 osób. Filharmonii nie udało się osiągnąć w 2019 r. zakładanego poziomu dwóch mierników: liczba audycji szkolnych i przedszkolnych, gdzie zrealizowano 683 z 700 zaplanowanych oraz frekwencja, która wyniosła 76 671 osób, przy zaplanowanych 85 000 odbiorców. Jak wskazała Dyrektor, nie zrealizowano pełnego planu audycji z uwagi na strajk nauczycieli w kwietniu 2019 r., co wpłynęło jednocześnie na niezrealizowanie frekwencji w zakładanej wielkości, ponadto na frekwencję wpłynął fakt nie zorganizowania ze względów finansowych¹⁷⁷ cyklicznego koncertu specjalnego *Letnia serenada* oraz zmiana lokalizacji koncertu sylwestrowego¹⁷⁸, skutkująca zmniejszeniem liczby słuchaczy.

Natomiast nastąpił wzrost liczby sprzedażnych biletów z 8 842 w 2018 r. do 10 043 w 2019 r.

(akta kontroli Tom I str. 26-32, Tom IV str. 300-430)

4.9. W Filharmonii nie wprowadzono szczegółowych regulacji wewnętrznych odnoszących się do pozyskiwania sponsorów przekazujących środki na funkcjonowanie tej instytucji. Nie wydzielono również w strukturze organizacyjnej Filharmonii komórki bądź stanowiska, które dedykowane byłoby pozyskiwaniu sponsorów. W Regulaminie organizacyjnym znajdował się jedynie zapis, że jednym z zadań Działu Marketingu i Pozyskiwania Środków Pozabudżetowych było utrzymywanie bieżących kontaktów z partnerami, sponsorami na rzecz Filharmonii Sudeckiej.

Zgodnie z Polityką rachunkowości¹⁷⁹ w Filharmonii funkcjonowało konto księgowo „764” *Pozostałe przychody operacyjne*, służące do ewidencjonowania przychodów związanych bezpośrednio z działalnością Filharmonii, w tym m.in. z tytułu otrzymanych darowizn. W latach 2018-2020 (I półrocze) na ww. koncie odnotowano przychody z tytułu darowizny w kwocie 2,0 tys. zł z Funduszu Regionu Wałbrzyskiego¹⁸⁰.

(akta kontroli Tom I str. 52, 79, 112-113, Tom III str. 368)

4.10. W kontrolowanym okresie Filharmonia miała zawartą umowę sponsoringu z jednym sponsorem¹⁸¹. W ramach tej umowy, sponsor zobowiązał się do miesięcznych płatności¹⁸² na rzecz Filharmonii w zamian za promocję i reklamę

¹⁷³ Np. z okazji Dnia niepodległości.

¹⁷⁴ Np. muzyka filmowa, koncerty walentynkowe, z okazji Dnia Kobiet.

¹⁷⁵ 14 lutego, 8 marca, 11 listopada, 6 grudnia.

¹⁷⁶ Określona z wykorzystaniem sformułowania „około”.

¹⁷⁷ Filharmonia nie otrzymała z Urzędu Miasta Wałbrzycha dofinansowania.

¹⁷⁸ Ze względów finansowych.

¹⁷⁹ Wprowadzoną z dniem 1 stycznia 2015 r. zarządzeniem Nr 04/2015 Dyrektora Filharmonii.

¹⁸⁰ Środki pozyskane w 2018 r. przez pracownika Działu Marketingu i Pozyskiwania Środków Pozabudżetowych, zostały przekazane Filharmonii bez uprzedniego podpisania umowy między darczyńcą a Filharmonią.

¹⁸¹ Umowa z dnia 30 marca 2018 r. oraz aneks do niej nr 1/2019 z dnia 28 marca 2019 r., zmieniający czas obowiązywania umowy z okresu: 1 kwietnia 2018 r. – 31 marca 2019 r., na okres: od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2020 r.

¹⁸² Kwoty 2,0 tys. zł netto + podatek VAT, płatnej na konto bankowe Filharmonii na podstawie wystawianych co miesiąc faktur VAT.

sponsora w ramach akcji organizowanych przez Filharmonię i polegających na zwiększeniu rozpoznawalności marki sponsora¹⁸³. Z tytułu zawartej umowy Filharmonia pozyskała środki w następujących wysokościach: w 2018 r. – kwota łączna: 19,7 tys. zł, w 2019 r. – kwota łączna: 32,0 tys. zł, w 2020 r. – kwota łączna: 7,4 tys. zł.

Ponadto Filharmonia Sudecka zawarła dwie umowy z jednym przedsiębiorcą¹⁸⁴, na rzecz którego zobowiązała się przeprowadzić działania reklamowe i promocyjne podczas działalności statutowej, za określonym wynagrodzeniem, płatnym na podstawie wystawionych przez Filharmonię faktur VAT. Z tytułu podpisanej umowy w 2018 r. Filharmonia otrzymała kwotę 18,5 tys. zł. Filharmonia nie wystawiła w terminie wynikającym z umowy zawartej w dniu 1 września 2019 r. faktury za działania promocyjne w kwocie 10,0 tys. zł netto.

Przychody należne wynikające z zawartych umów i wystawionych faktur zostały zaewidencjonowane na koncie „703-13” *Przychody ze sprzedaży działalności pomocniczej – Promocja i reklama*.

Wskazanych powyżej kontrahentów w ramach pełnionych obowiązków służbowych (bez dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu) pozyskał specjalista z Działu Marketingu i Pozyskiwania Środków Pozabudżetowych oraz Dyrektor Filharmonii.

(akta kontroli Tom III str. 367, 386, 401, Tom IV str. 38-57, Tom V str. 260)

4.11. Środki finansowe uzyskane w ramach darowizny w 2018 r. zostały przeznaczone na sfinansowanie realizowanych w placówkach oświatowych audycji muzycznych. W zawartych umowach sponsoringu oraz dotyczących przeprowadzenia działań reklamowych i promocyjnych (opisane w pkt 4.10.) nie zostały wskazane cele, na jakie Filharmonia powinna przeznaczyć otrzymane środki finansowe. Zgodnie ze wskazaniem Dyrektor zostały one wydatkowane na bieżące potrzeby związane z działalnością statutową Filharmonii.

(akta kontroli Tom IV str. 38-45, 54-55, Tom V str. 260)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Obowiązujące w Filharmonii *Zasady rachunkowości* nie zawierały aktualnego wykazu kont księgi głównej, co było niezgodne z wymogami art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Pomimo, że ww. dokument nie przewidywał funkcjonowania konta 204 „Depozyt z kasy biletowej”, to Filharmonia ewidencjonowała na nim transakcje od 31 października 2018 r.¹⁸⁵.

¹⁸³ Poprzez działania polegające na: publicznym wymianianiu nazwy sponsora oraz podziękowań za wsparcie podczas przedsięwzięć, umieszczaniu nazwy i znaków towarowych sponsora na wszystkich materiałach związanych z przedsięwzięciami, rozmieszczaniu materiałów reklamowych sponsora na terenie i w czasie trwania przedsięwzięć, umieszczeniu informacji o sponsorze oraz jego znaków towarowych na stronie internetowej.

¹⁸⁴ [1] umowa z dnia 28 sierpnia 2018 r., obowiązująca w okresie od 1 września 2018 r. do 31 sierpnia 2019 r., zgodnie z którą za działania promocyjne, polegające m.in. na: umieszczeniu logo zamawiającego oraz linku do jego strony internetowej – na stronie internetowej Filharmonii, umieszczeniu logo zamawiającego na wszystkich materiałach promujących koncerty, kształtowaniu pozytywnego wizerunku zamawiającego, umieszczaniu przestrzennych obiektów reklamowych zamawiającego podczas plenerowych i masowych imprez muzycznych, umieszczeniu w materiałach reklamowych rozwiniętej informacji tekstowej o zamawiającym jako partnerze realizacji programu artystycznego, wprowadzeniu obniżonej ceny biletów dla pracowników zamawiającego i jednej osoby towarzyszącej na wybrane koncerty; Filharmonia miała otrzymać kwotę 15,0 tys. zł (+ podatek VAT); [2] umowa z dnia 1 września 2019 r., obowiązująca w okresie od 1 września 2019 r. do 31 sierpnia 2020 r., zgodnie z którą za działania promocyjne, polegające m.in. na: umieszczeniu logo zamawiającego oraz linku do jego strony internetowej – na stronie internetowej Filharmonii, umieszczeniu logo zamawiającego na wszystkich materiałach promujących koncerty, wprowadzeniu obniżonej ceny biletów dla pracowników zamawiającego i jednej osoby towarzyszącej na wybrane koncerty; Filharmonia miała otrzymać kwotę 10,0 tys. zł (+ podatek VAT).

¹⁸⁵ Suma zapisów księgowych wyniosła: w 2018 r. – 24,7 tys. zł, w 2019 r. – 73,1 tys. zł, w I półroczu 2020 r. – 25,2 tys. zł.

Dyrektor Filharmonii wyjaśniła, że konto 204 nie zostało wprowadzone do polityki rachunkowości przez przeoczenie. W toku kontroli NIK, zarządzeniem Nr 10/2020 z dnia 13 października 2020 r. Dyrektora Filharmonii wprowadzono aneks nr 3 do polityki rachunkowości aktualizując plan kont o konto 204 „Depozyt z kasy biletowej”, służące do ewidencji zakupów biletów (abonamentów) płatnych kartą przez terminal płatniczy.

(akta kontroli Tom I str. 79-121, Tom III str. 346, 348, 350,
Tom V str. 258, 261, 268-275)

2. Filharmonia nie wystawiła w terminie wynikającym z umowy zawartej w dniu 1 września 2019 r. faktury za działania promocyjne w kwocie 10,0 tys. zł netto oraz należny podatek VAT w wysokości 2,3 tys. zł¹⁸⁶. Zgodnie z umową Filharmonia zobowiązana była do prowadzenia działań promocyjnych na rzecz zamawiającego w zamian za określone wynagrodzenie, które miało być płatne w terminie 30 dni od daty otrzymania przez zamawiającego faktury VAT, która z kolei miała zostać wystawiona w ciągu 21 dni od daty podpisania ww. umowy, tj. do 22 września 2019 r. Filharmonia wystawiła fakturę VAT za wskazaną usługę w dniu 6 października 2020 r. – w toku kontroli NIK – zatem zwłoka w jej wystawieniu wyniosła 380 dni.

Dyrektor wyjaśniła, że wskazana umowa po skompletowaniu podpisów trafiła do Filharmonii w marcu 2020 r., a zbyt późne wystawienie faktury VAT było wynikiem „przeoczenia” związanego z zawirowaniami dotyczącymi COVID-19.

Wystawienie faktury VAT z tak znacznym opóźnieniem należy ocenić jako działanie nierzetelne, skutkujące nieotrzymaniem środków finansowych w umownym terminie. Stanowiło jednocześnie wyraz nie w pełni prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej w Filharmonii, której jednym z podstawowych celów zdefiniowanych w art. 68 ust. 2 pkt 2 *ufp* jest zapewnienie skuteczności i efektywności działania.

(akta kontroli Tom IV str. 54-57 Tom V str. 259)

3. Filharmonia nie dokonała korekt planów finansowych odpowiednio na 2018 r. i 2019 r. w zakresie ujętej w nich wysokości kosztów (w tym w poszczególnych ich kategoriach), mimo że faktyczne ich wykonanie było wyższe: [1] w przypadku 2018 r. w pięciu pozycjach kosztów (tj. amortyzacja – plan: 490,6 tys. zł, wykonanie: 526,6 tys. zł; zużycie materiałów i energii – plan: 161,1 tys. zł, wykonanie: 167,5 tys. zł; usługi obce – plan: 462,1 tys. zł, wykonanie: 501,3 tys. zł; podatki i opłaty – plan: 30,0 tys. zł, wykonanie: 35,8 tys. zł; ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia – plan: 775,0 tys. zł, wykonanie: 787,2 tys. zł¹⁸⁷); [2] w przypadku 2019 r. w czterech pozycjach (tj. amortyzacja – plan: 582,0 tys. zł, wykonanie: 592,0 tys. zł; podatki i opłaty – plan: 22,4 tys. zł, wykonanie: 23,3 tys. zł; pozostałe koszty operacyjne – plan: 20,0 tys. zł, wykonanie: 27,1 tys. zł; koszty finansowe – plan: 30,00 zł, wykonanie: 0,5 tys. zł).

W ocenie NIK stanowiło to naruszenie art. 52 ust. 3 *ufp*, zgodnie z którym zmiany w zakresie przychodów i kosztów wymagają dokonania zmian w rocznym planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych oraz art. 27 ust 3 i ust. 4 ustawy o działalności kulturalnej, stosownie do którego podstawą gospodarki finansowej Filharmonii miał być plan finansowy sporządzany zgodnie z przepisami *ufp*.

Odnosząc się do kwestii zwiększenia kosztów Dyrektor wyjaśniła, że w 2018 r. Filharmonia zakończyła duży projekt unijny dokonując modernizacji sali koncertowej i przekroczenia niektórych pozycji kosztów związane były z tym zadaniem. Odnosnie amortyzacji Dyrektor wskazała, że przyjęte na stan środki trwałe związane z modernizacją planowano amortyzować w czasie, natomiast w rzeczywistości

¹⁸⁶ Kwota brutto należności Filharmonii wyniosła 12,3 tys. zł.

¹⁸⁷ Zapisy na kontach 445 – Ubezpieczenia społeczne i pozostałe świadczenia oraz 446 – Odpis na fundusz świadczeń socjalnych.

niektóre przyjęte na stan środki trwale mogła zamortyzować w 100%. Zwiększenie kosztów zużycia materiałów i energii według Dyrektora miało również związek z modernizacją i rozruchem nowo otwartej sali koncertowej, natomiast przekroczenie kosztów usług obcych wynikało z najmu dodatkowego magazynu do przechowywania majątku instytucji podczas modernizacji oraz z niedoszacowania kosztów koncertu sylwestrowego w dniu 30 grudnia 2018 r. Ponadto Dyrektor podała, że przekroczenie kosztów z tytułu podatków i opłat wynikało z niedoszacowania podatku VAT z proporcji za 2018 r. niepodlegającego odliczeniu, co nie było możliwe do przewidzenia na etapie planowania oraz z tytułu opłat dodatkowych za wynajmowane pomieszczenia do przeprowadzenia prób muzyków. Odnosząc się do przekroczenia w 2019 r. planowanych kosztów wyjaśniła, że w kosztach amortyzacji omyłkowo nie uwzględniono jednorazowo amortyzowanych środków trwałych w 100% (dotyczącej wykupu samochodu po leasingu). Wyjaśniła również, że przekroczenie kosztów podatków i opłat wynikało z niedoszacowania podatku VAT niepodlegającego odliczeniu, co nie było możliwe do przewidzenia na etapie planowania, natomiast przekroczenie planu pozostałych kosztów operacyjnych wynikało z prowadzonej sprawy sądowej. Co do kosztów finansowych Dyrektor wyjaśniła, że nie przewidziano w planach oprocentowania za zamianę nieruchomości z Gminą Wałbrzych. Ponadto wskazała, że zarówno w 2018 r., jak i 2019 r., Filharmonia nie przekroczyła ogólnych zaplanowanych kosztów, a także przedstawiła Organizatorowi wykonania planowanych kosztów z opisem informującym o przekroczeniu niektórych z nich, z kolei Organizator przyjął wyjaśnienia i nie wymagał zmiany planów.

NIK nie uwzględniła powyższych wyjaśnień. Dyrektor wskazała na koszty, które zostały niedoszacowane lub omyłkowo nieujęte w planie. Odnosząc się do kosztów amortyzacji w 2018 r. należy stwierdzić, że projekt modernizacji Filharmonii realizowany był od 2017 r. zgodnie ze ściśle określonym zakresem rzeczowo-finansowym¹⁸⁸, zatem Filharmonia mogła zaplanować koszty amortyzacji w realnej wysokości. Podobnie koszty usług obcych, związane z koncertem noworocznym w 2018 r. można było zaplanować w zbliżonej wysokości, biorąc pod uwagę fakt, że jest to koncert cykliczny, a jak wyjaśniano w toku kontroli, plany repertuarowe Filharmonii przygotowywane były z dużym wyprzedzeniem (półrocznym bądź nawet rocznym). Natomiast w 2019 r. w planie finansowym omyłkowo nie wzięto pod uwagę wartości amortyzowanych jednorazowo środków trwałych, jak również kosztów finansowych, które Filharmonia mogła przewidzieć, zważywszy, że oprocentowanie składające się na te koszty wynikało z zawartej w dniu 18 września 2017 r. umowy zamiany nieruchomości¹⁸⁹.

Przytoczone fakty wskazują na nierzetelne wywiązanie się Filharmonii z obowiązku sporządzania planów finansowych, wynikającego z art. 52 ust. 3 *ufp* w związku z art. 27 ust. 4 ustawy o *działalności kulturalnej*.

(akta kontroli Tom V str. 66-73, 102-105, 154-200, 207-208, 231-232, 287-395)

4. Filharmonia nie złożyła do Organizatora *sprawozdania z wykonania planu działalności podstawowej* za 2019 r. oraz za I półrocze 2020 r.

Zgodnie z § 2 uchwały Nr 1622/VI/20 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 8 stycznia 2020 r., instytucje kultury miały sporządzać sprawozdania roczne z wykonania planów finansowych w formie tabelarycznej, według określonego wzoru oraz zgodnie z wytycznymi departamentu UMWD sprawującego w imieniu Zarządu nadzór nad daną działalnością instytucji. Wytyczne departamentu mogły dotyczyć uszczegółowienia zakresu informacji przedstawionych w sprawozdaniu rocznym. Zgodnie z pismem z UMWD z dnia 16 stycznia 2020 r., w terminie złożenia

¹⁸⁸ Umowa nr RPDS.04.03.01-02-0035/16-00 z dnia 11 kwietnia 2017 r.

¹⁸⁹ § 6 pkt 4 umowy zawartej w formie aktu notarialnego z Gminą Wałbrzych.

sprawozdania z wykonania planów finansowych Filharmonia winna była przesłać Organizatorowi sprawozdanie z wykonania planu działalności podstawowej za 2019 r. Analogiczne sprawozdanie należało złożyć za I półrocze 2020 r. do 30 lipca 2020 r.¹⁹⁰.

Dyrektor Filharmonii wyjaśniła, że zakres sprawozdań z wykonania planu działalności podstawowej zawierał się w sprawozdaniach merytorycznych, a przez „przeoczenie” zostały one pominięte.

Zdaniem NIK, fakt „przeoczenia” nie stanowi argumentu uzasadniającego niewywiązanie się Filharmonii z obowiązku sprawozdawczego wobec Organizatora, zapewniającego środki finansowe na działalność podstawową Filharmonii. Działanie Filharmonii w tym zakresie należy uznać za nierzetelne.

(akta kontroli Tom IV str. 298-299, Tom V str. 1-4, 18-25)

OCENA CZĄSTKOWA

Pozyskane w ramach dotacji celowej i majątkowej środki finansowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i rozliczone w obowiązujących terminach. W 2018 r. i w 2019 r. Filharmonia nie dokonała korekt planów finansowych w odniesieniu do ujętych w nich kosztów i w związku z tym nastąpiło wyższe ich wykonanie niż zaplanowano (w 2018 r. w pięciu kategoriach kosztów, natomiast w 2019 r. w czterech pozycjach kosztów). W ocenie NIK stanowiło to naruszenie przepisów *ufp*, wskazujących na konieczność dokonywania korekt w rocznym planie finansowym w przypadku zmian przychodów i kosztów. Nie spowodowało to jednak przekroczenia łącznej wartości kosztów planowanych w poszczególnych latach. Filharmonia nie wystawiła w umownym terminie faktury za działania promocyjne w kwocie 12,3 tys. zł, co skutkowało 380-dniowym opóźnieniem pozyskania środków finansowych. Ponadto Filharmonia nie wywiązała się z obowiązku sprawozdawczego względem Organizatora i nie złożyła sprawozdania z wykonania planu działalności podstawowej za 2019 r. oraz za pierwsze półrocze 2020 r.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Dostosowanie postanowień Regulaminu organizacyjnego do wymogów określonych w Statucie oraz do regulacji wynikających z ustawy o *działalności kulturalnej*, dotyczących osób upoważnionych do zarządzania Filharmonią.
2. Przyjęcie jednolitego sposobu ogłaszania naborów na wolne miejsca pracy w Filharmonii, z uwzględnieniem ich obowiązkowej publikacji w BIP.
3. Dokumentowanie czynności w prowadzonych postępowaniach dotyczących zamówień publicznych w sposób i w formie przewidzianej w regulacjach wewnętrznych obowiązujących w Filharmonii.
4. Podjęcie działań umożliwiających dokonywanie szacowania wartości zamówień publicznych w terminach określonych w ustawie *Prawo zamówień publicznych*.
5. Podjęcie działań zapewniających terminowe przedkładanie Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych oraz Organizatorowi *Sprawozdań z wykonania planu działalności podstawowej*.
6. Aktualizowanie planu finansowego, tak, aby odpowiadał on stanowi faktycznemu.
7. Wprowadzenie mechanizmów zapewniających terminowe wystawianie faktur i otrzymywanie należności przez Filharmonię.

¹⁹⁰ Zgodnie z korespondencją z UMWD z dnia 26 czerwca 2020 r.

8. Podjęcie działań zapewniających adekwatną, skuteczną i efektywną kontrolę zarządczą w Filharmonii Sudeckiej.
9. Dokonanie zwrotu przez Dyrektora Filharmonii kwoty 7,3 tys. zł, stanowiącej równowartość nieuprawnionego ryczału pieniężnego z tytułu używania prywatnego samochodu do celów służbowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, dnia grudnia 2020 r.

Kontroler:
Katarzyna Bojakowska
Inspektor kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis