

Instytucje kultury nie w każdym przypadku z odpowiednią troską gospodarują środkami publicznymi. Opera Wrocławska zawarła kontrakt z dyrektorem artystycznym, bez negocjacji oferując sumę prawie trzech mln zł za niespełna cztery lata pracy. To zarobki czterokrotnie przekraczające stawki obowiązujące w innych polskich teatrach operowych. Z kolei Narodowe Forum Muzyki przez dwa lata wydało prawie 800 tys. zł na utrzymanie nie swojego parkingu podziemnego.

Kontrola wykryła ponadto nieprawidłowości w dwóch innych skontrolowanych instytucjach. Dotyczyły realizacji zamówień publicznych, organizacji oraz polityki, a w jednym przypadku dodatkowo gospodarowania finansami.

Głównym źródłem finansowania kultury w Polsce są środki publiczne pochodzące z budżetu państwa oraz budżetów samorządów. Wśród instytucji publicznych przeważają jednak jednostki, **dla których organizatorem jest samorząd terytorialny**, stąd dominująca pozycja samorządowych wydatków na kulturę w wydatkach tego rodzaju. Organizator ma obowiązek zapewnić tworzoną instytucjom kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym działalność jest prowadzona.

Dolny Śląsk zajmuje czwarte miejsce w Polsce biorąc pod uwagę liczbę funkcjonujących na terenie województwa teatrów i instytucji muzycznych. Pod koniec 2020 roku w województwie funkcjonowało 18 takich instytucji, cztery z nich zajmowały się stricte działalnością muzyczną.

NIK zbadała czy działalność instytucji kultury na Dolnym Śląsku w latach 2018 – 2020 (I połowa) prowadzona była w sposób prawidłowy. Kontrola objęła następujące jednostki:

- Opera Wrocławska
- Narodowe Forum Muzyki im. Witolda Lutosławskiego we Wrocławiu
- Filharmonia Dolnośląska w Jeleniej Górze
- Filharmonia Sudecka im. Józefa Wiłkomirskiego w Wałbrzychu

Wszystkie kontrolowane instytucje zrealizowały liczne przedsięwzięcia kulturalne ciesząc się zainteresowaniem publiczności, o czym świadczyła wysoka frekwencja wynosząca średnio prawie 78%. Pomimo wprowadzenia stanu epidemii i zawieszenia ich działalności, instytucje te realizowały zadania kulturalne przenosząc i rozpowszechniając je przy wykorzystaniu sieci internetowej.

Inspiracją do podjęcia kontroli było złożenie do Delegatury NIK we Wrocławiu w latach 2017-2020 pięciu skarg związanych z działalnością trzech instytucji. Wyniki niniejszej kontroli potwierdziły większość zarzutów przedstawionych w skargach, dotyczących realizacji zamówień publicznych, braku przejrzystości w zatrudnianiu oraz nietransparentnego zlecania zadań artystycznych. Częściowo potwierdziły się zgłaszane kwestie związane z gospodarnością dokonywanych wydatków, natomiast nie znalazły potwierdzenia działania o charakterze dyskryminującym pracowników.

Nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych

Największe zastrzeżenia NIK sformułowała do działań kierownictwa Opery Wrocławskiej w sferze udzielania zamówień publicznych. W wyniku tych ustaleń NIK wystosowała dwa wnioski do rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

Chodzi tu w szczególności o postępowanie na usługę „Świadczenie usług artystycznych na rzecz Opery Wrocławskiej w charakterze Dyrektora Artystycznego”. Przeprowadzono je z naruszeniem zasady przejrzystości i nie w pełni rzetelnie udokumentowano. Ponadto bezprawnie zastosowano tu tryb zamówienia z wolnej ręki, o czym NIK zawiadomiła rzeczownika dyscypliny finansów publicznych. **Kierownictwo artystyczne Opery Wrocławskiej powierzono wybranemu wykonawcy ze średnim wynagrodzeniem na poziomie 63,7 tys. zł za miesiąc, czterokrotnie przekraczającym stawki obowiązujące za wykonywanie adekwatnych zadań w innych polskich teatrach operowych, co Izba uznała za niegospodarne. Kontrakt podpisano na 46 miesięcy, opiewał na sumę 2 mln 932 tys. zł.** W dokumentacji nie ma śladu wskazującego na jakiejkolwiek próby wynegocjowania bardziej korzystnego wynagrodzenia. Co więcej, kandydat zażądał wynagrodzenia odpowiadającego kwocie, którą Opera zamierzała na nie przeznaczyć, co wskazuje, że przed przystąpieniem do negocjacji mógł dysponować wiedzą o finansowych uwarunkowaniach zamówienia. W trakcie postępowania jako kluczowe uznano jego doświadczenie artystyczne zdobyte w charakterze śpiewaka-solisty, zamiast pożądanego na tym stanowisku pytania o doświadczenia w tworzeniu programów artystycznych, kierowania podległymi zespołami czy o umiejętności zarządcze. Remont w gabinecie Dyrektora Artystycznego zlecono także z pominięciem procedury wymaganej Regulaminem wewnętrznym i wyboru wykonawcy nie poprzedzono przeprowadzeniem konkurencyjnego postępowania. Po kontroli NIK Dyrektor Opery Wrocławskiej pismem z 14 września 2021 roku powiadomiła o zawartym porozumieniu w sprawie rozwiązania umowy z Dyrektorem Artystycznym.

Dyrektor Opery Wrocławskiej w toku innego postępowania nie złożyła oświadczenia bezstronności, wymaganego przez Prawo zamówień publicznych. Tego obowiązku także nie dopełniły osoby zaangażowane w realizację jednego z postępowań w 2019 roku, w tym ówczesny dyrektor Opery. Te nieprawidłowości są także przedmiotem zawiadomienia NIK skierowanego do rzeczownika dyscypliny finansów publicznych.

Niezgodnie z postanowieniami wewnętrznego regulaminu w Operze przeprowadzono także postępowanie dotyczące świadczenia usług prawnych, zlecenie wykonania weryfikacji rejestru umów oraz opracowanie raportu zawierającego wyniki audytu.

W pozostałych instytucjach kontrolerzy natrafili **na nieprawidłowości mniejszego kalibru**, nie mające aż tak dużego wpływu na ich finanse. Dotyczyły 100 ze 115 skontrolowanych postępowań na łączną kwotę 11 439,7 tys. zł. Nie zawsze postępowano zgodnie ze wszystkimi wymogami ustawy Prawo zamówień publicznych oraz uregulowaniami wewnętrznymi.

Gospodarka finansowa

Skontrolowane samorządowe instytucje kultury na ogół wykorzystywały środki finansowe zgodnie z przeznaczeniem. **Wyjątkiem jest Narodowe Forum Muzyki, które utrzymywało parking podziemny nie będący jego własnością, który nie służy działalności statutowej Forum.** Łączna wysokość bezpodstawnych wydatków z tego tytułu poniesiona na utrzymanie infrastruktury będącej własnością Gminy Wrocław wyniosła 790,4 tys. zł.

Sfera organizacyjna

W dwóch kontrolowanych instytucjach (Filharmonia Dolnośląska i Filharmonia Sudecka) nie obsadzono stanowiska zastępcy dyrektora,

a współzarządzanie powierzono głównym księgowym, co było sprzeczne ze statutami tych jednostek, a także z ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Nie wpływało to jednak na realizację zadań statutowych przez te podmioty.

Wątpliwości budzi innego rodzaju sytuacja w **Narodowym Forum Muzyki, gdzie będący artystą dyrektor, bez zgody pracodawcy, czyli Gminy Wrocław, podczas delegacji służbowych podejmował dodatkowe czynności o charakterze artystycznym**. Dyrygował 11 spośród 18 koncertów gościnnych, za które otrzymywał dodatkowe wynagrodzenie od organizatora koncertu. Istnieją tu wątpliwości prawne, czy w świetle przepisów ustawy o działalności kulturalnej dyrektor jest pracownikiem artystycznym. NIK jednak ocenia, że dla uniknięcia konfliktu interesów obowiązek uzyskania zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub zajęć na rzecz innego podmiotu w odniesieniu do dyrektorów i ich zastępców powinien być wyraźnie określony w tej ustawie.

Z kolei **były dyrektor Opery Wrocławskiej wykorzystywał swoją pozycję i jednoosobowo decydował o wyznaczaniu kandydatów do dyrygowania spektaklami**. Nie wykorzystywał przy tym w pełni potencjału kadrowego kierowanej jednostki. W roku 2018 dyrygował co trzecim spektaklem wystawianym w Operze (71 spektakli), w roku 2019 – co piątym (17). Nie realizował tych działań w ramach obowiązków wynikających z umowy zawartej z Organizatorem (czyli Województwem Dolnośląskim), lecz w ramach dodatkowych „autorskich umów o dzieło”. Skutkowało to wypłacaniem co miesiąc ponad 12 tys. zł dodatkowego wynagrodzenia.

Polityka zatrudnienia

W trzech kontrolowanych podmiotach (Opera Wrocławska, Filharmonia Dolnośląska i Filharmonia Sudecka) nie publikowano za każdym razem ogłoszeń o zamiarze zatrudnienia nowych pracowników, co sprawiało, że **proces rekrutacji w tych podmiotach nie był transparentny i rzetelny**. Skrajnym przypadkiem była sytuacja w Operze, gdzie na 150 rekrutacji w 41 przypadkach na stanowiska administracyjne i artystyczne nie opublikowano ogłoszeń w BIP. Narodowe Forum Muzyki zatrudniło z kolei dwie osoby, które nie spełniały wymagań określonych w ogłoszeniu o naborze.

Kadra kierownicza wszystkich instytucji otrzymywała różnego rodzaju dodatki do wynagrodzeń, np. w formie ryczałtu na samochód prywatny używany do celów służbowych. Łącznie wypłacono z tego tytułu 61,2 tys. zł. Naruszono przy tym przepisy prawa - ustawy o wynagradzaniu oraz rozporządzenia w sprawie świadczeń dodatkowych. Dyrektor Narodowego Forum Muzyki z kolei przez czas objęty kontrolą korzystał z samochodów służbowych do celów prywatnych, co stanowiło przychód w kwocie 12 tys. zł. Ponadto w sposób nielegalny przyznano i wypłacono dofinansowanie do najmu mieszkań dla byłego dyrektora Opery Wrocławskiej i jego zastępcy w kwocie 38,8 tys. zł.

Wnioski

Mając na uwadze wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli kieruje następujące wnioski pokontrolne:

Do Prezesa Rady Ministrów:

- wniosek de lege ferenda o podjęcie działań mających na celu wprowadzenie do treści ustawy z 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej konieczności stosowania

wobec dyrektora lub jego zastępcy obowiązku, polegającego na uzyskaniu zgody pracodawcy na podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub zajęć na rzecz innego podmiotu.

Do Organizatorów samorządowych instytucji kultury w województwie dolnośląskim:

- wniosek o zwiększenie nadzoru nad działalnością prowadzonych instytucji kultury, w tym w szczególności nad wydatkowaniem środków publicznych.

Do dolnośląskich samorządowych instytucji kultury wnioski o:

- podjęcie działań umożliwiających obsadzenie stanowisk zastępców dyrektorów właściwych w obszarze ekonomiczno-finansowym;
- wprowadzenie mechanizmów zapewniających rzetelne realizowanie procedur i prowadzenie dokumentacji związanej z dokonywaniem wydatków, procesem rekrutacji i zaciąganiem zobowiązań finansowych, w tym także dokumentacji-przetargowej;
- wprowadzenie i opublikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej regulacji określających zasady rekrutacji pracowników.

Źródło: NIK