RM-IX.1711.1.2014

**PROTOKÓŁ KONTROLI**
**KOMISJI REWIZYJNEJ RADY MIASTA POZNANIA**

**z kontroli procedury i wyceny zadania: „Przebudowa Sali Wielkiej CK Zamek"**

**tekst jednolity**

## I. Nazwa kontrolowanej jednostki.

1) Centrum Kultury „Zamek", ul. Św. Marcin 80/82, 61-809 Poznań.
2) Prezydent Miasta Poznania w zakresie zadań realizowanych przez Urząd Miasta Poznania, Wydział Kultury i Dziedzictwa, wcześniej Wydział Kultury i Sztuki, pl. Kolegiacki 17, 61-841 Poznań.

## II. Miejsce i termin przeprowadzenia czynności kontrolnych.

Komisja Rewizyjna przeprowadziła przedmiotową kontrolę na podstawie następujących uchwał Rady Miasta Poznania:

1) Nr XXXIX/583/VI/2012 z dnia 16 października 2012 r. w sprawie zlecenia Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Poznania przeprowadzenia kontroli procedury wyceny i realizacji zadania: „Przebudowa Sali Wielkiej CK Zamek",
2) Nr XLV/695/VI/2013 z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie zatwierdzenia planu kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Poznania na 2013 rok,
3) Nr LXII/976/VI/2014 z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie zatwierdzenia planu kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Poznania na 2014 rok.

Przygotowania do kontroli Komisja Rewizyjna rozpoczęła na swoim posiedzeniu w dniu 18 grudnia 2013 r., natomiast czynności kontrolne przeprowadziła w roku 2014 na posiedzeniach

w dniach 22 stycznia, 26 lutego, 9 kwietnia, 17 września, 29 października. Posiedzenia Komisji odbyły się budynku Urzędu Miasta Poznania, pl. Kolegiacki 17 z wyjątkiem posiedzenia w dniu 26 lutego, które miało miejsce w siedzibie Centrum Kultury „Zamek" w Poznaniu, ul. Św. Marcin 80/82. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych na posiedzeniu w dniu 5 listopada 2014 r. przyjęła protokół kontroli.

**III. Przedmiot i zakres kontroli.**

Kontrola swoim zakresem, zgodnie z planem, objęła okres licząc od terminu rozpoczęcia do rozliczenia inwestycji „Przebudowa kompleksu Sali Wielkiej CK Zamek".
Jako cel kontroli tj. kierunek badań kontrolnych i problemów wymagających oceny Komisja wyznaczyła sobie analizę poszczególnych etapów planowania i realizacji inwestycji pod kątem celowości, rzetelności, gospodarności i legalności w tym w szczególności:

- zasadności realizacji inwestycji w przyjętym zakresie i za założone koszta,
- rzetelności wyceny kosztów inwestycji,
- nadzoru nad terminowością i kosztami realizacji inwestycji,
- dochowania przewidzianych prawem procedur w trakcie realizacji inwestycji.

Kontrola została przeprowadzona z uwzględnieniem m. in. poniższych aktów prawnych:

1) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
2) ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych,
3) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
4) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych,
5) ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej,
6) rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania dotacji państwowym instytucjom kultury przez jednostki samorządu terytorialnego,
7) ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny,
8) Statutu Centrum Kultury „Zamek" (załącznik do uchwały Nr XLV/293/II/96 Rady Miejskiej Poznania z dnia 16 lipca 1996 r., zm. Uchwałą Nr XXI/246/III/99 RMP z dnia 19 października 1999 r. oraz uchwałą nr XCV/1091/III/2002 RMP z dnia 27 sierpnia 2002 r.),
9) Statutu Centrum Kultury „Zamek" (załącznik do uchwały Nr XXXI/464/VI/2012 Rady Miasta Poznania z dnia 22 maja 2012 r.).

Podczas kontroli Komisja Rewizyjna wzięła pod uwagę w szczególności następujące dokumenty:

1) protokół z dnia 5 lipca 2007 r., z negocjacji na wykonanie dokumentacji projektowej na modernizację o adaptację przestrzeni kompleksu Sali Wielkiej w Centrum Kultury „Zamek" w Poznaniu;
2) protokół z postępowania w zakresie zamówienia pod nazwą „Kompleksowa realizacja inwestycji „Przebudowa kompleksu Sali Wielkiej CK Zamek celem efektywnego wykorzystania dziedzictwa kulturalnego";
3) aneks nr POIS.11.01.00-00-055/09-01 Projektu „Przebudowa kompleksu Sali Wielkiej CK Zamek celem efektywnego wykorzystania dziedzictwa kulturowego" nr POIS.11.01.00-00-055/09[1] w ramach działania 11.1 „Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym" priorytetu XI „Kultura i dziedzictwo kulturowe" Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013;
4) sprawozdanie z dnia 24 września 2013 r. Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli UMP z badania źródeł finansowania zadania „Przebudowa kompleksu Sali Wielkiej CK Zamek celem efektywnego wykorzystania dziedzictwa kulturowego" oraz przyczyn i okoliczności wzrostu kosztów wspomnianego zadania w stosunku do kosztów pierwotnie planowanych, tj. badania, które prowadzono od dnia 26 października 2012 r. do dnia 30 sierpnia 2013 r. na zlecenie Prezydenta Miasta Poznania i Dyrektora Centrum Kultury „Zamek".

## IV. Stan faktyczny stwierdzony w ramach kontroli oraz opis stanu prawnego, w tym stwierdzonych nieprawidłowości.

### 1. Niepoprawność procesu planowania nakładów finansowych służących realizacji zadania

Kontroli komisji podlegało zadanie inwestycyjne „Przebudowa kompleksu Sali Wielkiej Centrum Kultury „Zamek", oznaczone w dokumentach finansowych Miasta jako KSZ/ZAMEK/98. Realizację zadania pierwotnie planowano na lata 2007-2008, z zakresem inwestycji obejmującym wyłącznie przebudowę samej Sali Wielkiej CK Zamek, w celu podniesienia komfortu widzów. Całość wydatków na to zadanie miała opiewać na kwotę 7.744.000 złotych, z czego 774.400 zł. miało pochodzić z budżetu

miasta, zaś reszta z planowanego dofinansowania ze środków UE. Dopiero z czasem podjęto decyzję o rozszerzeniu zadania do przebudowy całego kompleksu Sali Wielkiej CK Zamek. M.in. ten fakt, miał wpływ na systematyczny wzrost planowanej kwoty kosztów tej inwestycji, który obrazuje poniższa tabela:

| 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 7.744.000 | 18.500.000 | 25.500.000 | 46.449.800 | 49.931.200 | 45.191.907 | 63.358.404 (brutto) |

Oczywistym, jest, że rozszerzenie zakresu prac musiało mieć wpływ na wzrost kosztów inwestycji, lecz nie stanowi ono pełnego wytłumaczenia wzrostu kosztów, w szczególności na przestrzeni lat 2008-2012. Jak słusznie wskazuje się w „Sprawozdaniu z badania źródeł finansowania zadania „Przebudowa kompleksu Sali Wielkiej CK Zamek" sporządzonego przez Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli *„Tak duże dysproporcje pomiędzy wartościami planowanymi a faktycznymi mogą rodzić pytania o poprawność procesu planowania. Konsekwencje wzrostu nakładów w całości obciążyły budżet Miasta Poznania"* (str. 22 sprawozdania). Ponadto planowany zakres rzeczowy prac oraz jego modyfikacje na przestrzeni lat, są w zasadzie niemożliwe do weryfikacji, w związku z brakiem zawarcia tzw. umowy dotacyjnej, o czym poniżej.

Całkowity koszt zadania wyniósł 51 633 630,28 zł
z tego
dotacja z budżetu Miasta Poznania: 24 348 305,50 zł
współfinansowanie ze środków POIiŚ: 27 285 324,78 zł

2. Brak określenia zakresu rzeczowego zadania inwestycyjnego

Jednym z podstawowych zadań u początku procesu inwestycyjnego, winno być szczegółowe określenie zakresu rzeczowego realizowanego zadania. Służyć temu powinna umowa na przekazywanie dotacji. Ponieważ Prezydent Miasta i podlegli mu urzędnicy nie zawarli takiej umowy, mimo takiego obowiązku jasno wynikającego z przepisów prawa, nie ma możliwości identyfikacji zakresu rzeczowego dla zadania

oznaczonego jako KSZ/ZAMEK/98, na co wskazali również w swoim sprawozdaniu kontrolerzy z Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli (str. 69). Należy tutaj zaznaczyć, że zakres rzeczowy prac został określony np. w umowie na to zadanie, zawartej z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jednak nie pokrywa się on z zakresem realizowanym przy udziale dotacji z budżetu miasta. Kontrolerzy BAWiK jasno wskazali, że *„nie tylko nie określono zakresu rzeczowego zadania w formie umowy, ale nawet nie czyniono w tym względzie uzgodnień"* (str. 70 sprawozdania). Brak określenia zakresu rzeczowego, był jedną z podstawowych przyczyn problemów, które zaciążyły nad poprawną realizacją tej inwestycji.

3. Brak umowy dotacyjnej

Zadanie realizowała samorządowa jednostka kultury Centrum Kultury „Zamek", działająca na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Jej organizatorem (a więc podmiotem, który utworzył tą instytucję) jest Miasto Poznań, które określiło podstawy prawne jej funkcjonowania w akcie o jej utworzeniu oraz statucie. Choć instytucja kultury jest odrębnym w stosunku do jednostki samorządu terytorialnego podmiotem prawa, działa ona na podstawie ustawy o finansach publicznych, będąc jednostką sektora finansów publicznych. Zadania określone w statucie i powierzone przez organizatora, realizuje ona m.in. dzięki dotacjom z budżetu miasta – podmiotowym, celowym-zadaniowym, oraz celowym-inwestycyjnym (zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej). Zestawienie kwot dotacji jest zawarte w załączniku do uchwały budżetowej przyjmowanej przez Radę Miasta. Przyjęte w ten sposób przez Radę Miasta zestawienie dotacji stanowi upoważnienie dla Prezydenta do udzielenia dotacji instytucjom kultury.

Ogólne zasady udzielania dotacji są jasno określone w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z nimi instytucje kultury winny występować każdorazowo o dotacje do organu wykonawczego (Prezydenta Miasta). Udzielenie przez Prezydenta dotacji, po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku, winno zostać zrealizowane w oparciu o tryb i zasady udzielania dotacji określone w umowie. Prezydent, zanim udzieli dotacji ma więc obowiązek zawrzeć umowę, w której określi wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego dotowanego zadania, termin wykorzystania dotacji, termin i sposób

rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

Obowiązek zawarcia takiej umowy ustawodawca wprowadził mając na celu ustanowienie skutecznego narzędzia nadzoru nad legalnością, gospodarnością i celowością wykorzystania dotacji. Brak takiej umowy może utrudniać skuteczną weryfikację czy pochodzące z dotacji środki są wydawane w sposób właściwy, choćby np. poprzez podstawową trudność w odniesieniu wydatków, do zakresu rzeczowego prac. W przypadku omawianej inwestycji doszło do przekazywania wielomilionowych kwot dotacji, bez uprzedniego zrealizowania obowiązku zawarcia umowy dotacyjnej. Oznacza to, że w praktyce nie był możliwy skuteczny nadzór nad realizacją tej inwestycji, a samo przekazywanie dotacji bez umowy stanowiło wprost naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z art. 8 pkt. 1 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych.

Obowiązek przygotowania umowy dotacyjnej określającej zasady i tryb przyznawania dotacji spoczywa na organie wykonawczym, a więc Prezydencie Miasta, oraz wykonującym w jego imieniu nadzór nad instytucjami kultury zastępcy, a także Wydziale Kultury i Sztuki. Dodatkową okolicznością obciążającą jest fakt, że przedstawiciele CK „Zamek" sugerowali dyrektorowi Wydziału Kultury i Sztuki w piśmie z dnia 30.08.2012 r. podpisanie umowy dotyczącej finansowania i rozliczania dotacji, co *„pozwoliłoby nam na uniknięcie problemów związanych z rozliczaniem dotacji poprzez pisemne ustalenie reguł, wg. których następować ma klasyfikacja i rozliczanie wydatków finansowanych z budżetu Miasta Poznania"*.

4. Brak odpowiedniego nadzoru i bieżącego monitorowania realizacji zadania

W związku z brakiem wymaganej prawem umowy dotacyjnej, Wydział Kultury i Sztuki przekazywał środki poprzez tzw. dyspozycje przekazania środków/dotacji, przekazywane do Wydziału Finansowego celem realizacji. Jednocześnie pracownicy Wydziału Kultury podczas posiedzeń komisji rewizyjnej deklarowali, że faktury związane z realizowanym zadaniem były weryfikowane pod względem rachunkowym, merytorycznym i celowości poniesionych wydatków. Nie potrafiono jednak wyjaśnić, w jaki sposób można było efektywnie prowadzić taką weryfikację, w obliczu braku określenia zakresu rzeczowego zadania (w związku z brakiem umowy dotacyjnej).

W tym kontekście należy zgodzić się z oceną zawartą w sprawozdaniu BAWiK, w którym oceniono, iż: *„realizacja zadania w okresie do końca 2011 roku była nienależycie monitorowana i to mimo, że było ono obarczone znacznym ryzykiem powstania koniecznych do wykonania, nieprzewidzianych projektem i kosztorysem robót zamiennych lub dodatkowych a więc i wzrostem wydatków koniecznych do poniesienia".*

Ocenę tą należy uzupełnić wyjaśnieniem, że choć wraz z początkiem roku 2012 nowo powołana dyrektor CK Zamek dążyła do wzmocnienia nadzoru nad realizacją inwestycji, nie mogło być to efektywne, w związku z brakiem odpowiedniego współdziałania ze strony Wydziału Kultury i Sztuki, zdarzeniami przeszłymi oraz brakiem umowy dotacyjnej.

5. Podpisanie aneksu w dniu 29.12.2011 do umowy z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Okolicznością, która zwróciła uwagę komisji rewizyjnej, był fakt podpisania w dniu 29.12.2011 r. aneksu do umowy z MKiDN z dnia 30.06.2010 r. przez dyrektora Centrum Kultury „Zamek", który trzy dni później ustępował ze swojej funkcji. O podpisaniu aneksu nie został uprzednio poinformowany ani Wydział Kultury, ani Prezydent Miasta.

Podpisanie aneksu niosło za sobą daleko idące skutki – umniejszało dotację MKiDN o ponad 2,6 mln złotych „ze względów na wystąpienie oszczędności w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych". Było to działanie skrajnie nieracjonalne, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że w momencie zawierania aneksu wiedziano, że sumy zobowiązań zaciągniętych przez CK „Zamek" na roboty budowlane, wyposażenie, opracowanie dokumentacji technicznej i projektowej oraz kosztorysowej i opracowanie studium wykonalności były wyższe, niż te wykazane w aneksie. Oznacza to bowiem, że CK „Zamek" zrezygnowało – pod naciskiem MKiDN – z części dotacji, mimo, iż wiedziano, że wzrost kosztów inwestycji z nadwyżką „skonsumuje" wskazywane w aneksie „oszczędności przetargowe".

Osobną sprawą jest fakt braku poinformowania o zamiarze podpisania aneksu Wydziału Kultury i Sztuki oraz Prezydenta Miasta. Instytucja kultury ma wprawdzie autonomię w zakresie podejmowania decyzji, jednak ta konkretna decyzja winna z pewnością być

skonsultowana ze wskazanymi podmiotami, bowiem miała jednoznaczne konsekwencje w postaci konieczności zwiększenia finansowania (dotacji) z budżetu miasta.

W następstwie stwierdzonych zdarzeń Prezydent Miasta Poznania wydał z dniem 17 października 2013 r. zarządzenie Nr 682/2013/P, w którym określono zasady przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji przedmiotowych i celowych z budżetu Miasta Poznania dla samorządowych zakładów budżetowych oraz zasad przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowych i celowych z budżetu Miasta Poznania dla samorządowych instytucji kultury.

## V. Wyjaśnienia kontrolowanych na temat stanu faktycznego i prawnego.

Ustosunkowując się do treści protokołu kontroli, Dyrektor Wydziału Kultury i Dziedzictwa Urzędu Miasta Poznania złożył następujące wyjaśnienia:

„W związku z otrzymanym wstępnym protokołem Komisji Rewizyjnej znak RM-IX.1711.1.2014 uprzejmie wyjaśniam, że zgodnie z ustawą z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej instytucja kultury **gospodaruje samodzielnie** przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz **prowadzi samodzielnie gospodarkę** w ramach posiadanych środków, kierując się zasadą efektywności ich wykorzystania. Podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan działalności instytucji, zatwierdzony przez dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora. Plan działalności instytucji kultury zawiera w miarę potrzeb: plan usług, plan przychodów i kosztów, plan remontów i konserwacji środków trwałych, plan inwestycji. Instytucja kultury pokrywa koszty bieżącej działalności i zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Wysokość rocznej dotacji na działalność instytucji ustala organizator.

Na mocy art. 18a ust 1 u.s.g., uprawnienie do kontroli gminnych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych instytucji kultury przypisane zostało organowi uchwałodawczemu, tj. radzie, która w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Nie zostały zapisane uprawnienia nadzorcze dla rady ani też komisji rewizyjnej (tylko uprawnienia kontrolne).W oparciu o ten przepis prawa, Rada i Komisja Rewizyjna może badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych jednostek, w tym instytucji kultury, nie może im jednak wydawać wiążących dyspozycji dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, usuwać ich we własnym

zakresie, ani stosować sankcji wobec osób winnych zaistnienia tych nieprawidłowości. Skoro Miasto Poznań jest organizatorem instytucji kultury, to konkretne rozwiązania mogą być realizowane jedynie według ustrojowych zasad funkcjonowania miasta określonych w u.s.g., statucie miasta (art. 3 ust. 1 u.s.g.) albo w statucie danej instytucji, odpowiednio do kompetencji organów miasta.

Prezydent (w ramach uprawnień kontrolnych) jest uprawniony do sprawdzenia przestrzegania zasad gospodarki finansowej tj: legalności, terminowości, planowości, celowości, oszczędności i efektywności, wyboru najkorzystniejszej oferty, jawności i przejrzystości realizacji zadań.

Kontrolę zewnętrzną w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezydenta wykonują wydziały, za pośrednictwem których Prezydent wykonuje nadzór nad tymi jednostkami – w zakresie kontroli funkcjonowania i organizacji oraz kontroli realizacji zadań przypisanych tym jednostkom, w tym także w zakresie udzielania zamówień.

Organizacja procesu budowlanego wymaga zatrudnienia wysoko wykwalifikowanej kadry z odpowiednimi uprawnieniami do wykonywania samodzielnych funkcji w budownictwie. Zatrudnienie tych osób winno zagwarantować, że prace zostaną wykonane zgodnie ze sztuką budowlaną, odpowiednimi normami i z należytą starannością.

Realizacja zadania „Przebudowa kompleksu Sali Wielkiej CK Zamek w Poznaniu, celem efektywnego wykorzystania dziedzictwa kulturowego" odbywała się zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo Budowlane. Art. 17 ustawy wymienia uczestników procesu budowlanego, a w art. 18 ustawy zostały wymienione obowiązki inwestora.

W przedmiotowym zadaniu **inwestorem zadania była samodzielna instytucja kultury** tj. Centrum Kultury Zamek.

CK Zamek zgodnie z ustawą prawo zamówień publicznych wyłonił **Inwestora Zastępczego**, do którego obowiązków zgodnie z zawartą umową (§4 ust 1 pkt 34) należało między innymi:

**„kontrola rozliczeń finansowych w tym:**

a) **opisywanie protokołów odbioru robót generalnemu wykonawcy zadania inwestycyjnego,**
b) **kontrola prawidłowości wystawiania faktur, zakresów prac i kwot, w zakresie zgodności z umową,**
c) **sprawdzanie faktur, kwalifikowanie do zapłaty i przekazywanie ich Zamawiającemu (CK Zamek),**
d) **Sprawdzanie kalkulacji robót."**

Natomiast CK Zamek był obowiązany do regulowania płatności za prace związane z realizacją inwestycji na podstawie wystawionych faktur, **po uprzednim zatwierdzeniu ich przez Inwestora Zastępczego.**

Z kolei zakres prac zleconych Wykonawcy określał projekt budowlany i projekt wykonawczy oraz specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót stanowiących załącznik nr 1 do umowy nr 49/DAU/2010 z dnia 19 października 2010 roku. Zgodnie z § 8 punkt 11 umowy „Wykonawca wraz z fakturą częściową **dostarczy protokół odbioru części robót podpisany przez inspektorów nadzoru".**

Do Wydziału Kultury i Sztuki wpływały wnioski o uruchomienia dotacji do wysokości faktury sprawdzonej i zatwierdzonej uprzednio przez **wykwalifikowane** służby inwestora zastępczego.

Dotacja majątkowa na realizację zadania inwestycyjnego „Przebudowa kompleksu Sali Wielkiej CK Zamek w Poznaniu, celem efektywnego wykorzystania dziedzictwa kulturowego" poprzednio „Modernizacja kompleksu Sali Wielkiej" z Miasta miała charakter współfinansowania wartości zadania. Miasto zobowiązywało się dofinansować określony % wartości zadania. Przy takiej konstrukcji dofinansowania, nie możliwe byłoby określenie z góry **jakie konkretnie koszty** zadania miałoby finansować Miasto Poznań a jakie byłyby przedmiotem dofinansowania MKiDN.

Miasto przekazywało określone środki pieniężne do dyspozycji inwestora, celem regulowania zobowiązań wynikających z postępu prac inwestycyjnych zgodnie ze źródłową dokumentacją projektową, zawartymi umowami i wymagalnymi płatnościami. Finansowanie inwestycji odbywało się z dotacji organizatora, oraz pożyczek organizatora na prefinansowanie wydatków, które następnie zgodnie z zawartą umową z MKiDN miały być dofinansowane przez donatora.

Wydział Kultury i Dziedzictwa (poprzednio Wydział Kultury i Sztuki) w roku 2009/2010 przeprowadził kontrolę w CK Zamek (KSz. I/0913-6/09) i z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości wydał 10 zaleceń pokontrolnych. Jednym z zaleceń było aby instytucja bezwzględnie przestrzegała dyscyplinę finansów publicznych, a w konsekwencji nie zaciągała zobowiązań, które nie maja pokrycia w planie działalności instytucji na dany rok.

Ówczesny Dyrektor instytucji nie reagował na wydane zalecenia, w związku z czym w sierpniu 2011 roku przeprowadzono kontrolę sprawdzającą wykonanie zaleceń pokontrolnych (KSz.I/1711-6/11).

W trakcie kontroli ponownie zwrócono uwagę na nieprawidłowy sposób rozliczania podatku od towarów i usług, w tym związanego z dofinansowaniem projektu przebudowy kompleksu Sali Wielkiej. Kontrolujących zaniepokoił sposób ubiegania się o środki z budżetu Miasta przeznaczone na finansowanie wydatków związanych z realizacją przedmiotowego projektu oraz zwrócono uwagę na zapisy umowy o dofinansowaniu projektu związane z okresem kwalifikowania wydatków niezgodne z przyjętymi założeniami Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2011-2015. Ponowną kontrole rozpoczęto w kwietniu 2012 roku, po zmianie Dyrektora instytucji.

Kontrolującego zaniepokoił brak pokrycia w planie finansowym instytucji środków na finansowanie wydatków związanych z realizacją projektu. Wówczas Kontrolujący w informacjach końcowych zawarł wniosek:

*"Biorąc pod uwagę zauważone w trakcie kontroli zjawiska, które wskazywałyby na ryzyko nieprawidłowego rozliczenia dotacji majątkowej Wydział Kultury i Sztuki wraz z innymi wydziałami winien przeprowadzić kontrolę realizacji zadania inwestycyjnego – projektu „Przebudowa kompleksu Sali Wielkiej CK Zamek celem efektywnego wykorzystania dziedzictwa kulturowego".*

Z uwagi na znaczenie problemu oraz rozbieżne informacje przekazywane przez Instytucję, staraniem Wydziału uzyskano od Centrum Kultury Zamek w dniu 30-07-2012 roku kopie dokumentów źródłowych odzwierciedlających poszczególne etapy realizacji inwestycji „Przebudowa kompleksu Sali Wielkiej CK Zamek celem efektywnego wykorzystania dziedzictwa kulturowego" (5 segregatorów).

W tym miejscu należy nadmienić, że to nie Wydział Kultury i Dziedzictwa (dawniej Wydział Kultury i Sztuki) ani też nie Miasto Poznań prowadziły inwestycję, ponieważ inwestorem był CK Zamek. Dlatego stwierdzenie na stronie 5 protokołu, że *„realizację zadania powierzono"* jest niezgodne z rzeczywistością. W świetle powyższych wyjaśnień, trudno także przypisać wydziałowi *KD „brak efektywnego nadzoru nad realizacją kontrolowanej inwestycji".*

Po wyjaśnieniach na wstępie informuję, iż podstawą wystawienia faktur jest uprzedni odbiór prac budowlanych potwierdzony protokołem odbioru prac. Czynności weryfikacji dokonywał niezależny Inwestor Zastępczy. Dokonywał on także zatwierdzenia faktur do wypłaty, biorąc odpowiedzialność, że dane liczbowe i zakres zafakturowanych prac odpowiada dokumentacji projektowej wykonawczej oraz faktycznie wykonanym robotom budowlanym. Za powyższe w zależności od branży budowlanej odpowiadali inspektorzy inwestora zastępczego – posiadający odpowiednia wiedzę techniczną i wykonujący samodzielne funkcje w

budownictwie określone w ustawie prawo budowlane. Następnie faktury były przekazywane Inwestorowi tj, CK Zamek celem uregulowania należności.

Wydział Kultury i Dziedzictwa (poprzednio Wydział Kultury i Sztuki) otrzymując wnioski o uruchomienie środków finansowych z dotacji sprawdzał pod kątem formalnym i rachunkowym oraz datę wymagalności świadczenia na uprzednio zatwierdzonej pod względem merytorycznym fakturze i uruchamiał środki finansowe z dotacji zgodnie ze złożonym zapotrzebowaniem.

Pracownicy Wydziału Kultury i Dziedzictwa nie mieli uprawnień do akceptacji treści zawartych w fakturach a co za tym idzie nie mieli uprawnień do odrzucenia faktur na których widniała adnotacja o odbiorze prac przez Inwestora Zastępczego. Wydział zakwestionował w jednym przypadku fakturę, na której nie było adnotacji o odbiorze prac przez Inwestora Zastępczego, a z treści faktury wynikało w sposób oczywisty, że wydatków nie można przypisać do zakresu rzeczowego realizowanego i dotowanego zadania.

Środki finansowe, o które występował CK Zamek były zabezpieczane w budżecie na poszczególne lata zgodnie ze składanymi zapotrzebowaniami. Wydział Kultury i Sztuki na bieżąco monitorował realizację zadania, co znalazło potwierdzenie w przeprowadzonych kontrolach, składane na bieżąco wyjaśnienia instytucji były mało wiarygodne w świetle innych faktów.

Reasumując chciałbym jeszcze raz podkreślić, że samorządowe instytucje kultury są jednostkami finansów publicznych **zależnymi** od organizatora, nie są natomiast jednostkami podległymi. Prowadzą **samodzielną** gospodarkę finansową w ramach posiadanych środków.

*Z poważaniem*

Dyrektor Wydziału
(-)
Robert Kaźmierczak"

Także Prezydent Miasta Poznania wyraził poniższe stanowisko w przedmiocie protokołu kontroli, zgłaszając do niego uwagi.

„W związku z otrzymaniem w dniu 14 listopada 2014 r. **wstępnego protokołu kontroli** Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Poznania z kontroli procedury i wyceny zadania „Przebudowa Sali Wielkiej CK Zamek", traktując przekazanie mi tego wstępnego protokołu, jako zaproszenie do dalszego procedowania nad ewentualnym sporządzeniem protokołu w rozumieniu Regulaminu Komisji Rewizyjnej, tj. takiego, który zostanie mi przekazany

zgodnie z § 10 ust. 3 Regulaminu i do którego kierownik jednostki kontrolowanej oraz Prezydent Miasta będą mieli, zgodnie z § 10 ust. 4 i 5 możliwość zajęcia stanowiska i wniesienia zastrzeżeń, wnoszę następujące uwagi:

1. Na str. 3, w pkt III, ppkt 4) – proszę o dodanie, na końcu punktu (po przecinku), słów: „tj. badania, które prowadzono od dnia 26 października 2012 r. do dnia 30 sierpnia 2013 r. na zlecenie Prezydenta Miasta Poznania i Dyrektora Centrum Kultury „Zamek". "

   Uzasadnienie

   Uzupełnienie tekstu pozwoli zainteresowanym na pozyskanie pełniejszej wiedzy o działaniach podejmowanych przez Prezydenta Miasta Poznania i Dyrektora CK „Zamek" w zakresie pozyskania informacji o sposobie realizacji tego zadania inwestycyjnego.
2. Na str. 4, w pkt IV.1 – proszę o zastąpienie, w zdaniu pierwszym pod tabelą, słów: „pełnego wytłumaczenia" na słowo „wyjaśnienia" oraz w ostatnim zdaniu tego punktu, zmianę słów: „są w zasadzie niemożliwe do weryfikacji," na słowa: „trudne do weryfikacji, także".

   Uzasadnienie

   Słowo „wyjaśnienia" jest właściwszym z uwagi na negatywną konotację znaczenia słów „tłumaczyć się". Natomiast „niemożliwość weryfikacji" nie została poparta żadną próbą badania dokumentów podjętą przez Komisję Rewizyjną i nie została także wskazana przez badających z Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli.
3. Na str. 4, w pkt IV.1 – proszę o dopisanie, na końcu tego punktu, informacji jaki był ostateczny całkowity koszt zadania, tj. następującego tekstu:

   „Całkowity koszt zadania wyniósł: 51 633 630,28 zł

   z tego

   dotacja z budżetu Miasta Poznania: 24 348 305,50 zł

   współfinansowanie ze środków POIiŚ: 27 285 324,78 zł"

   Uzasadnienie

   Informacji o ostatecznym całkowitym koszcie zadania nie zamieszczono w treści protokołu, a to jest istotne, z punktu widzenia tematu kontroli.
4. Na str. 4, w pkt IV.2 – proszę o skreślenie ostatniego zdania tego punktu o treści: „Brak określenia zakresu rzeczowego, był jedną z podstawowych przyczyn problemów, które zaciążyły nad poprawą realizacji tej inwestycji."

   Uzasadnienie

Nie ma żadnego związku pomiędzy brakiem umowy dotacyjnej pomiędzy Miastem i CK „Zamek", a poprawną realizacją inwestycji przez CK „Zamek". Nie ustalono (brak dowodu), że inwestycja była realizowana niepoprawnie, tj. aby jakikolwiek wydatek był nieuzasadniony, jakiekolwiek prace zostały wykonane zbędnie, niecelowo albo wadliwie. Nie stwierdzono także, żadnych przestojów albo opóźnień spowodowanych tym, że zadanie było współfinansowane przez Miasto bez zawarcia przez Miasto umowy o udzielenie dotacji.

5. Na str. 5, w pkt IV.3 – proszę o zastąpienie, w zdaniu pierwszym tego punktu, słów: „Realizację zadania powierzono samorządowej jednostce kultury Centrum Kultury „Zamek", działającej" na słowa: „Zadanie realizowała samorządowa jednostka kultury Centrum Kultury „Zamek", działająca".

   Uzasadnienie

   CK „Zamek" jest odrębną od Miasta osobą prawną, która samodzielnie realizowała zadanie inwestycyjne współfinansowane przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego i Miasto Poznań.

6. Na str. 5, w pkt IV.3 – proszę o zastąpienie, w przedostatnim zdaniu na tej stronie, po słowach: „Brak takiej umowy", słowa: „uniemożliwia" słowami: „może utrudniać".

   Uzasadnienie

   Już nawet w tym samym zdaniu zapisano, że stanowić to może trudność. Tak też mogło być w tym przypadku, jednak nie stwierdzono, wydatków zbędnych, niecelowych, także takich, które mogły by być uznane za niezwiązane z celem przebudowy kompleksu Sali Wielkiej.

7. Na str. 6, w pkt IV.3 – w zdaniu pierwszym od góry, proszę o skreślenie słów: „Oznacza to, że w praktyce nie był możliwy skuteczny nadzór nad realizacją tej inwestycji, a samo"

   Uzasadnienie

   Nadzór nad realizacją inwestycji należał do inwestora, czyli CK „Zamek". Do Miasta zaś należał nadzór nad właściwym wydatkowaniem środków dotacji. Wcześniej już stwierdzono, że nadzór ten był utrudniony, ale nie niemożliwy. Nadzór mógł sprawować i sprawował Prezydent Miasta i mogła sprawować Rada Miasta Poznania (np. na podstawie art. 18a ustawy o samorządzie gminnym). Fakt, że środki finansowe przekazywano nie w formie właściwej dla dotacji dla instytucji kultury, a w formie właściwej dla jednostek budżetowych, w żadnym przypadku nie może świadczyć sam przez się o braku

możliwości skutecznego wykonywania albo o niewykonywaniu skutecznego nadzoru nad wydatkowaniem przekazanych środków finansowych.

8. Na str. 7, w pkt IV.5 – w akapicie drugim tego punktu, w zdaniu zaczynającym się od słów: „Oznacza to bowiem" proszę o wykreślenie części tekstu: „ – pod naciskiem MKiDN - ".

   Uzasadnienie

   Nie ma dowodu, aby takie naciski miały miejsce. Jest to zatem nieuprawniona spekulacja.

9. Na str. 7, w pkt IV.5 – w przedostatnim akapicie tego punktu, w zdaniu zaczynającym się od słów: „ Instytucja kultury", w części tego zdania o treści: „bowiem miała jednoznaczne konsekwencje w postaci konieczności zwiększenia finansowania (dotacji) z budżetu miasta", proszę o skreślenie słów „jednoznaczne" i „konieczności".

   Uzasadnienie

   Gdyby Rada Miasta Poznania, z jakiejkolwiek przyczyny, nie zwiększyła wielkości dotacji dla CK „Zamek", to CK „Zamek" inwestycji w rozszerzonym, droższym zakresie nie mógł by realizować.

10. Na str. 8, w pkt VI - wniosek 1 – proszę o zmianę treści wniosku.

    Uzasadnienie

    Wniosek: „brak jest możliwości oceny zasadności realizacji inwestycji za założone koszty" jest niezrozumiały, bo:

    - była i jest możliwa ocena zasadności realizacji tej inwestycji i w mojej ocenie realizacja inwestycji była zasadna oraz celowa i z tej przyczyny CK „Zamek" uzyskał dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej,
    - nie ma żadnych podstaw do twierdzenia, że przy realizacji tej inwestycji ponoszono wydatki zbędne, w nadmiernej wysokości, niecelowe, a także takie, które mogły by być uznane za niezwiązane z celem przebudowy kompleksu Sali Wielkiej,
    - nie wiadomo co oznaczają słowa: „za założone koszty", jeżeli protokół zostanie uzupełniony zgodnie z uwagą 3, to będzie jasne, że wykorzystana przez CK „Zamek" kwota dotacji z budżetu Miasta Poznań była niższa niż zapisana w uchwalonej przez Radę Miasta Poznania Wieloletniej Prognozie Finansowej (30 402 390 zł),

11. Na str. 8, w pkt VI - wniosek 2 – proszę o zmianę treści wniosku.

    Uzasadnienie

    Wniosek: jest niezrozumiały, bo:

- nie można twierdzić, że brak umowy skutkował wzrostem planowanych kosztów, umowy z wykonawcami były zawierane z zabezpieczeniem kwot planowanych w kolejnych budżetach Miasta uchwalanych przez radę Miasta Poznania,
- koszty wzrastały wraz z ujawnieniem konieczności wykonania kolejnych prac zamiennych i dodatkowych,
- inwestycja była obarczona znacznym ryzykiem, szczególnie z tego powodu, że nie był znany stan techniczny budynku, oczywiście ryzyko mogło by być niższe, ale wtedy cykl przygotowania inwestycji byłby znacznie dłuższy, co wykluczałoby możliwość realizacji inwestycji przy współfinansowaniu ze środków Programu Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007 – 2013

12. Na str. 8, w pkt VI - wniosek 3 – proszę o zmianę treści wniosku.

    Uzasadnienie

    Wniosek, że „nie był możliwy efektywny nadzór nad kosztami i terminowością realizowanej inwestycji" jest nieprawdziwy, bo:
    - nadzór nad kosztami (chyba wydatkami ?) i to zarówno po stronie realizującego zadanie, czyli CK „Zamek" nad wydatkami na realizację inwestycji, jak i po stronie Miasta nad prawidłowością wydatkowania środków dotacji, był realizowany,
    - nadzór był także efektywny, bo skoro nie stwierdzono poniesienia wydatków zbędnych, w nadmiernej wysokości, niecelowych, a także wydatków, które mogły by być uznane za niezwiązane z celem przebudowy kompleksu Sali Wielkiej, to oznacza, że uzyskano oczekiwany efekt.

13. Na str. 8 – 9 , w pkt VI - zalecenia – proszę o zmianę treści zaleceń.

    Uzasadnienie

    W zaleceniach nie wskazano adresata zaleceń, nie wiadomo do kogo są one adresowane (kto ma je wykonać): do Rady Miasta (którejś z Komisji Rady), Prezydenta Miasta, czy też do Dyrektora CK „Zamek".

    Nadto: Zalecenie 1, jeżeli ma ono pozostać, to powinno ono ulec przeredagowaniu.

    W stanie prawnym obowiązującym do 10.02. 2012 r., art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych miał brzmienie: „Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania.". Nie jest nim zatem brak zawarcia umowy. Zgodnie z art. 93 ust. 1 tej ustawy, uprawnionym do zawiadomienia rzecznika jest także organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W zakresie zaleceń oznaczonych jako 2, 3 i 4, informuję, że to co można było ustalić we wskazanych w zaleceniach sprawach, jest opisane w sprawozdaniu Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli. Prezydent nie ma możliwości dalszego skutecznego przeprowadzenia ustaleń w tym zakresie.

Prezydent Miasta Poznania
(-)
Ryszard Grobelny"

Centrum Kultury „Zamek" nie złożyło wyjaśnień odnoszących się do protokołu kontroli.

**VI. Wnioski i zalecenia pokontrolne.**

Mając na uwadze stan faktyczny opisany w pkt IV, Komisja Rewizyjna formułuje następujące wnioski:

1. Brak jest możliwości oceny zasadności realizacji inwestycji za założone koszty, ze względu na brak określenia szczegółowego zakresu rzeczowego zadania, który winien być wskazany w umowie o przekazaniu i rozliczeniu dotacji, której miasto nie zawarło z instytucją kultury, mimo takiego obowiązku.

2. Planowanie i wycena kosztów inwestycji budzi istotne wątpliwości komisji. W kolejnych latach planowane do poniesienia wydatki istotnie wzrastały, a weryfikacja, czy było to uzasadnione jest w istocie niemożliwa, ze względu na przyczyny wskazane powyżej.

3. Komisja stwierdza, że brak umowy dotacyjnej określającej zakres rzeczowy inwestycji, oraz brak koordynacji i porozumienia między jednostkami miasta i instytucją kultury CK „Zamek" sprawiły, że nie był możliwy efektywny nadzór nad kosztami i terminowością realizowanej inwestycji.

4. Komisja stwierdza, że w trakcie realizacji inwestycji nie dochowano szeregu przewidzianych prawem procedur. Nie zawarto umowy dotacyjnej mimo takiego obowiązku przewidzianego w art. 250 ustawy o finansach publicznych, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie dochowano wymogów efektywnej kontroli wstępnej dyspozycji przekazania dotacji, co powinno skutkować odrzuceniem dyspozycji realizacji przekazania dotacji.

**Mając na uwadze powyższe komisja formułuje następujące zalecenia:**

1. Komisja uważa za zasadne zgłoszenie do rzecznika dyscypliny finansów publicznych zawiadomienia o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które polegało na przyznaniu przez organizatora (Miasto Poznań) dotacji celowej Centrum Kultury „Zamek" na realizację zadania „Przebudowa kompleksu Sali Wielkiej CK Zamek w Poznaniu, celem efektywnego wykorzystania dziedzictwa kulturowego" bez zawarcia wymaganej prawem umowy na udzielenie takiej dotacji.

2. Komisja wnioskuje o sprawdzenie powodów, dla których nie dochowano obowiązku zawarcia umowy o przekazanie dotacji oraz nie sprawowano efektywnego nadzoru nad realizacją kontrolowanej inwestycji, poprzez przeprowadzenie kontroli funkcjonowania Wydziału Kultury i Sztuki.

3. Komisja wnioskuje o wyjaśnienie powodów, dla których możliwe było podpisanie niekorzystnego dla miasta aneksu z dnia 29.12.2011 r., przez dyrektora CK „Zamek" bez wiedzy i zgody nadzorującego tą instytucję Wydziału oraz Prezydenta miasta i wyciągnięcie w tej sprawie konsekwencji wobec osób odpowiedzialnych za tą sytuację.

4. Komisja wnioskuje o dokonanie przeglądu zasad koordynacji działań między jednostkami organizacyjnymi miasta przy realizacji inwestycji, w związku z ujawnieniem braku właściwej koordynacji działań podczas realizacji kontrolowanej inwestycji.

**VII. Podpisy członków Komisji oraz kierownika podmiotu kontrolowanego.**

**Komisja Rewizyjna w składzie:**

Przewodniczący Komisji Szymon Szynkowski vel Sęk .....

Zastępca Przewodniczącego Komisji Klaudia Strzelecka .....

| | | |
|---|---|---|
| Członek Komisji | Joanna Frankiewicz | ..... |
| Członek Komisji | Katarzyna Kretkowska | ..... |
| Członek Komisji | Urszula Mańkowska | ..... |
| Członek Komisji | Halina Owsianna | ..... |
| Członek Komisji | Małgorzata Woźniak | ..... |

**Kierownicy jednostek kontrolowanych**:

1) .....
podpis Kierownika jednostki kontrolowanej

2) .....
podpis Kierownika jednostki kontrolowanej

**VIII. Klauzula informująca o możliwości złożenia zastrzeżeń.**

Zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 7 oraz ust. 4 załącznika Nr 5 do uchwały Nr LXXX/1202/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010r. w sprawie Statutu Miasta Poznania (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2011r., Nr 11, poz. 303 i poz. 319) kierownikowi podmiotu kontrolowanego przysługuje możliwość złożenia zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokole kontroli.

Poznań, 13 stycznia 2015 r.