



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

KNO.410.002.01.2019

Piotr Gliński
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
Krakowskie Przedmieście 15/17
00-071 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/022 Wspólne prowadzenie instytucji kultury

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Krakowskie Przedmieście 15/17, 00-071 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Gliński, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: Minister) od dnia 16 listopada 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zasady wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury. Nadzór nad działalnością wspólnie prowadzonych instytucji kultury, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (do dnia zakończenia kontroli oraz – w celach analizy porównawczej – lata wcześniejsze).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Ewa Michalska, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 18523; 2. Sylwia Pomorska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/20/2019 z 25 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W ocenie NIK utworzenie bądź przyjęcie do wspólnego prowadzenia instytucji kultury przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz jednostki samorządu terytorialnego i osoby prawne, a także przekazanie tym instytucjom kultury środków finansowych przyczyniło się do poprawy warunków ich funkcjonowania. Natomiast efekty działalności tych instytucji, mierzone m.in. liczbą organizowanych przedsięwzięć oraz liczbą uczestniczących w nich osób, utrzymywały się w latach 2016-2018 na zbliżonym poziomie. Zdaniem NIK brakuje jednak zasad wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury, w tym jednolitych kryteriów doboru instytucji do wspólnego prowadzenia. Uwagę NIK zwracają również rosnące nakłady finansowe z budżetu państwa na ten cel, które w latach 2016-2018 wyniosły ponad 900 mln zł. Minister sprawował rzetelny nadzór nad wspólnie prowadzonymi instytucjami kultury. Jednak w odniesieniu do inwestycji finansowanych ze środków dotacji celowych budżetu państwa nadzór ten nie był w pełni skuteczny, na co wskazują wysokie kwoty niewykorzystanych w kolejnych latach dotacji celowych na wydatki majątkowe oraz opóźnienia w realizacji inwestycji.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W latach objętych kontrolą nastąpił wzrost liczby wspólnie prowadzonych instytucji kultury z 34 (według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.) do 59 (na dzień 30 kwietnia 2019 r.). Nakłady finansowe na ten cel z budżetu państwa w latach 2016-2018 wyniosły 900.373,3 tys. zł, w tym na finansowanie lub dofinansowanie kosztów

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

realizacji inwestycji – 222.216,1 tys. zł. W związku z utworzeniem lub przyjęciem do wspólnego finansowania ośmiu nowo budowanych lub wymagających robót budowlanych instytucji kultury z budżetu państwa zostanie w latach 2019-2021 wydatkowana kwota w wysokości co najmniej 307.488 tys. zł.

W Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego³ nie zakończono prac nad określeniem pozafinansowych mierników oceny jakości działalności instytucji kultury. Efekty działalności tych instytucji – w ramach realizacji budżetu zadaniowego – były mierzone m.in. liczbą organizowanych przedsięwzięć oraz liczbą uczestniczących w nich osób i utrzymywały się w latach 2016-2018 na zbliżonym poziomie. Niemniej jednak warunki funkcjonowania wspólnie prowadzonych instytucji kultury – w wyniku przekazania im przez Ministra środków finansowych – poprawiły się.

W Ministerstwie nie opracowano w formie pisemnej zasad wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury, w tym jednolitych kryteriów doboru instytucji do wspólnego prowadzenia, co skutkowało m.in. brakiem porozumienia dotyczącego zapisów umowy w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury oraz wnioskowaniem o tę formę mecenatu Państwa przez podmioty nieuprawnione bądź na rzecz instytucji, które – ze względu na lokalny charakter działalności – nie były predystynowane do wspólnego prowadzenia.

Ustalone w zawartych umowach w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury warunki prowadzenia i finansowania wspólnych instytucji kultury, a także współpracy organizatorów, były realizowane. NIK wskazuje jednakże na niejednorodność w określaniu zakresu praw i obowiązków stron tych umów. Różnice polegały m.in. na niezawieraniu w niektórych umowach postanowień dotyczących obowiązku wzajemnego informowania się stron o przeprowadzonych kontrolach we wspólnie prowadzonych instytucjach kultury, a także niezwłocznego wzajemnego informowania się stron o blokadzie planowanych wydatków.

Minister sprawował rzetelny nadzór nad działalnością wspólnie prowadzonych instytucji kultury, zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa⁴. Jednakże NIK wskazuje na nie w pełni skuteczny nadzór nad realizacją inwestycji finansowanych ze środków dotacji celowych budżetu państwa. W toku niniejszej kontroli stwierdzono opóźnienia w prowadzeniu inwestycji oraz wzrost planowanych kosztów, na co Najwyższa Izba Kontroli wskazywała również po kontroli nr P/15/026 pn. „Budowa muzeów w latach 2007-2015”. W przypadku Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku opóźnienie to wynosi trzy lata, a wzrost kosztów dotyczy kwoty co najmniej 67.387 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zasady wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury

Opis stanu faktycznego

1. Według stanu na dzień 30 kwietnia 2019 r. Minister prowadził wspólnie 59 instytucji kultury na podstawie umów zawartych z 51 jednostkami samorządu

³ Dalej: MKiDN lub Ministerstwo.

⁴ Dz. Urz. MKiDN poz. 43, zwane dalej: zarządzenie w sprawie nadzoru i kontroli.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

terytorialnego oraz Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego⁶, a także z siedmioma osobami prawnymi⁷. W przypadku 12 instytucji ich organizatorami były więcej niż dwa podmioty⁸.

Wśród 59 wspólnie prowadzonych instytucji kultury było 27 muzeów, 12 teatrów i oper, 10 filharmonii, dwa ośrodki kultury, dwa centra kultury i sztuki oraz sześć pozostałych instytucji kultury.

W latach 2005-2015 minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przyjął do wspólnego prowadzenia 36 instytucji kultury, w tym: w 2005 r. – 21 instytucji kultury⁹, w 2006 r. – sześć¹⁰, w 2007 r. – dwie, w latach 2008-2009 – po jednej¹¹, w 2010 r. – dwie, w latach 2013-2015 – po jednej¹². Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. Minister wspólnie prowadził 34 instytucje kultury.

W latach 2016-2018 Minister zawarł 25 umów w sprawie prowadzenia/utworzenia jako wspólnej instytucji kultury, w tym: w 2016 r. – pięć umów¹³, w 2017 r. – dziewięć umów, w 2018 r. – 11 umów. Natomiast w 2019 r. (do 30 kwietnia) Minister zawarł dwie umowy w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury.

W dniu 25 marca 2019 r. Minister podpisał z Arcybiskupem Metropolitą Katowickim, Prezydentem Miasta Katowice oraz Marszałkiem Województwa Śląskiego list intencyjny w sprawie współdziałania na rzecz podjęcia prowadzenia instytucji kultury pod nazwą „Panteon Górnos Śląski” w Katowicach jako wspólnej instytucji kultury.

W dniu 28 lutego 2019 r. wygasła umowa z dnia 16 października 2013 r. w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury – Muzeum PRL-u (w organizacji), zawarta z Gminą Miejską Kraków.

(akta kontroli str. 39-43, 64, 420-421, 1548-1555)

2. W latach 2016-2018 na wspólne prowadzenie instytucji kultury Minister wydatkował łącznie 900.373,3 tys. zł, w tym w formie: dotacji podmiotowej – 545.269 tys. zł, dotacji celowej na realizację wskazanych zadań i programów (dalej: dotacja celowa na wydatki bieżące) – 132.888,2 tys. zł, dotacji celowej na

⁶ W tym trzy umowy (dot. Narodowego Muzeum Techniki w Warszawie, Muzeum Narodowego w Kielcach, Centrum Sztuki Współczesnej „Znaki czasu” w Toruniu) zostały zawarte na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1983, ze zm), zwana dalej: ustawą o działalności kulturalnej, oraz 49 umów – na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

⁷ Umowy zawarte na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej.

⁸ 1) Muzeum Historii Żydów Polskich Polin w Warszawie – Miasto Stołeczne Warszawa oraz Żydowski Instytut Historyczny; 2) Muzeum Piastów Śląskich w Brzegu – Województwo Opolskie oraz Powiat Brzeski; 3) Europejskie Centrum Solidarności – Gmina Miasta Gdańsk, Fundacja Centrum Solidarności, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” oraz Województwo Pomorskie; 4) Muzeum Dom Rodzinny Ojca Świętego Jana Pawła II w Wadowicach – Archidiecezja Krakowska, Województwo Małopolskie oraz Gmina Wadowice; 5) Narodowa Orkiestra Symfoniczna Polskiego Radia z siedzibą w Katowicach – Polskie Radio S.A. oraz Miasto Katowice; 6) Międzynarodowy Festiwal Wratlavia Cantans (od 2014 r. – Narodowe Forum Muzyki im. Witolda Lutosławskiego, dalej: Narodowe Forum Muzyki) – Województwo Dolnośląskie oraz Gmina Wrocław; 7) Europejskie Centrum Muzyki Krzysztofa Pendereckiego z siedzibą w Lusławicach – Stowarzyszenie Akademia im. Krzysztofa Pendereckiego, Międzynarodowe Centrum Muzyki, Baletu i Sportu oraz – od 2009 r. – Województwo Małopolskie; 8) Teatr Wybrzeże w Gdańsku – Województwo Pomorskie oraz Gmina Miasta Sopot; 9) Narodowe Muzeum Techniki w Warszawie (w organizacji) – Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Miasto Stołeczne Warszawa; 10) Amadeus Orkiestra Kameralna Polskiego Radia – Województwo Wielkopolskie oraz Polskie Radio S.A.; 11) Teatr Dzieci Zagłębia im. Jana Dormana – Powiat Będziński oraz Miasto Będzin; 12) Centrum Sztuki Współczesnej „Znaki czasu” w Toruniu – Województwo Kujawsko-Pomorskie oraz Gmina Miasta Torunia.

⁹ Dane z Filharmonią im. Witolda Lutosławskiego we Wrocławiu (umowa z 2005 r.) przekształconą w Narodowe Forum Muzyki (umowa z 2014 r.) z połączenia z Międzynarodowym Festiwalem Wratlavia Cantans (umowa z 2006 r.).

¹⁰ Dane z Międzynarodowym Festiwalem Wratlavia Cantans (umowa z 2006 r.) przekształconym w Narodowe Forum Muzyki (umowa z 2014 r.) z połączenia z Filharmonią im. Witolda Lutosławskiego we Wrocławiu (umowa z 2005 r.).

¹¹ Dane bez Europejskiego Centrum Muzyki Krzysztofa Pendereckiego z siedzibą w Lusławicach – pierwsza umowa w 2005 r., druga – w 2009 r.

¹² Dane z Narodowym Forum Muzyki (umowa z 2014 r.) powstałym z połączenia Międzynarodowego Festiwalu Wratlavia Cantans (umowa z 2006 r.) z Filharmonią im. Witolda Lutosławskiego we Wrocławiu (umowa z 2005 r.).

¹³ Dane łącznie z Muzeum Narodowym w Kielcach – pierwsza umowa w 2005 r., druga – w 2016 r.

finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (dalej: dotacja celowa na wydatki majątkowe) – 222.216,1 tys. zł¹⁴.

Na 2019 r. zaplanowano wydatki¹⁵ w łącznej kwocie 273.532,9 tys. zł, w tym w formie: dotacji podmiotowej – 186.082 tys. zł (dla 55 instytucji), dotacji celowej na wydatki bieżące – 7.943,9 tys. zł (dla 19 instytucji), dotacji celowej na wydatki majątkowe – 79.507 tys. zł (dla sześciu instytucji).

W 2016 r. 36 instytucji kultury otrzymało dotacje podmiotowe w łącznej kwocie 161.507,3 tys. zł, 22 instytucje – dotacje celowe na wydatki bieżące (101.845,8 tys. zł¹⁶), 16 instytucji – dotacje celowe na wydatki majątkowe (50.514,4 tys. zł).

W 2017 r. 45 instytucji kultury otrzymało dotacje podmiotowe w łącznej kwocie 192.525,7 tys. zł, 32 instytucje – dotacje celowe na wydatki bieżące (15.633,5 tys. zł), 17 instytucji – dotacje celowe na wydatki majątkowe (60.546,9 tys. zł).

W 2018 r. 55 instytucji kultury otrzymało dotacje podmiotowe w łącznej kwocie 191.236 tys. zł, 30 instytucji – dotacje celowe na wydatki bieżące (15.408,8 tys. zł), 16 instytucji – dotacje celowe na wydatki majątkowe (111.154,9 tys. zł)¹⁷.

W latach 2013-2015 na wspólne prowadzenie instytucji kultury Minister wydatkował łącznie 487.993 tys. zł, w tym w formie: dotacji podmiotowej – 361.279 tys. zł, dotacji celowej na wydatki bieżące – 59.295 tys. zł, dotacji celowej na wydatki majątkowe – 67.419 tys. zł.

W latach 2010-2012 na wspólne prowadzenie instytucji kultury Minister wydatkował łącznie 311.251 tys. zł, w tym w formie: dotacji podmiotowej – 282.400 tys. zł, dotacji celowej na wydatki bieżące – 21.994 tys. zł, dotacji celowej na wydatki majątkowe – 6.857 tys. zł.

(akta kontroli str. 493-495, 1545-1547)

W badanym okresie wspólnie prowadzone samorządowe instytucje kultury były uprawnione do ubiegania się o dofinansowanie w ramach niektórych Programów Ministra, których źródłem finansowania były środki Funduszu Promocji Kultury oraz budżetu państwa.

W 2016 r. w ramach czterech Programów Ministra i jego siedmiu priorytetów¹⁸ dofinansowano zadania realizowane na podstawie 38 umów w łącznej kwocie 6.452 tys. zł.

W 2017 r. w ramach ośmiu Programów Ministra¹⁹ dofinansowano zadania realizowane na podstawie 51 umów w łącznej kwocie 7.112 tys. zł.

¹⁴ Łącznie z wydatkami ujętymi w wykazie planowanych wydatków budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego, stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2346), zwane dalej: rozporządzenie w sprawie wydatków niewygasających w 2018 r., w tym dla czterech wspólnie prowadzonych instytucji kultury – 17.427,9 tys. zł, z czego do dnia 31 marca 2019 r. wykorzystano 16.677,9 tys. zł.

¹⁵ Plan po zmianach na dzień 28 lutego 2019 r.

¹⁶ Wyższe – w porównaniu do lat 2017-2018 – wydatki wynikały głównie z finansowania projektu pn. „Europejska Stolica Kultury 2016” realizowanego przez Narodowe Forum Muzyki (92.740 tys. zł).

¹⁷ Patrz: przypis nr 14.

¹⁸ Programy Ministra: 1. „Dziedzictwo kulturowe” – 1.1. priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” (jedna umowa), 1.2. priorytet „Ochrona zabytków archeologicznych” (jedna umowa); 2. „Kolekcje” – 2.1. priorytet „Kolekcje muzealne” (trzy umowy), 2.2. priorytet „Narodowe zbiory sztuki współczesnej” (dwie umowy), 2.3. priorytet „Regionalne kolekcje sztuki” (dwie umowy), 2.4. priorytet „Zamówienia kompozytorskie” (17 umów z trzema instytucjami); 3. „Kultura dostępna” (cztery umowy); 4. „Rozwój infrastruktury kultury” – priorytet „Infrastruktura kultury” (osiem umów z siedmioma instytucjami).

¹⁹ Programy Ministra: 1. „Badanie polskich strat wojennych” (cztery umowy z dwiema instytucjami); 2. „Infrastruktura kultury” (12 umów); 3. „Kolekcje muzealne” (sześć umów z pięcioma instytucjami); 4. „Kultura dostępna” (pięć umów); 5. „Narodowe kolekcje sztuki współczesnej” (dwie umowy); 6. „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” (jedna umowa); 7. „Regionalne kolekcje sztuki współczesnej” (cztery umowy); 8. „Zamówienia kompozytorskie” (17 umów z trzema instytucjami).

W 2018 r. w ramach dziewięciu Programów Ministra²⁰ dofinansowano zadania realizowane na podstawie 46 umów w łącznej kwocie 7.158 tys. zł.

(akta kontroli str. 486-491, 496-506)

W latach 2016-2018 wspólnie prowadzone instytucje kultury otrzymały również dofinansowanie ze środków europejskich²¹ w łącznej kwocie 116.504 tys. zł.

(akta kontroli str. 513-520)

3. Inicjatorami zawarcia umów w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury byli dotychczasowi organizatorzy lub Minister. W złożonych wyjaśnieniach Minister oraz Dyrektor Generalny w MKiDN wskazali m.in., że do współprowadzenia przyjmowano przede wszystkim instytucje o stabilnej sytuacji ekonomicznej (brak zadłużenia i zobowiązań) i organizacyjnej (brak konfliktów wewnętrznych i sporów sądowych). Ponadto Minister stwierdził, że przedstawiony w październiku 2016 r. Radzie Ministrów dokument „Informacja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego dotycząca strategii i planowanych zmian w obszarze kultury i dziedzictwa narodowego” zawiera ujęte, opisane i zdefiniowane cele polityki wspólnego prowadzenia instytucji kultury, które są tym samym kryteriami doboru instytucji do wspólnego prowadzenia. „Jako Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego decyduję się na współprowadzenie tylko takich instytucji, które gwarantują realizację wyszczególnionych celów głównych mojej polityki kulturalnej. Kryteria sformułowane przeze mnie w 2016 roku, dotyczące wyboru instytucji do wspólnego prowadzenia, zostały uszczegółowione następującymi przesłankami:

- wypełnienie białych plam w geograficznym rozmieszczeniu instytucji współprowadzonych (w szczególności Opolszczyzna, Kielecczyzna, Pomorze Zachodnie, Podkarpacie, Województwo Łódzkie),
- wzbogacenie listy o nieobecne na niej gatunki sztuki (teatr lalek, teatr dziecięcy, zespoły pieśni i tańca),
- wsparcie instytucji de facto pełniących funkcję narodowych, a niebędących nimi de iure, z uwagi na dziedzictwo oraz zakres i poziom ich działania.”.

W dniu 9 maja 2017 r. Minister zatwierdził dokument wewnętrzny pn. „Koncepcja rozwoju muzeów w Polsce”²², który zawiera – w części opisowej i w części obejmującej wnioski – przesłanki/kryteria doboru muzeów do wspólnego prowadzenia:

- „Sieć muzeów państwowych i prowadzonych przez MKiDN jako współorganizatora jest systematycznie rozbudowywana – w tym poprzez realizację programów wieloletnich budowy muzeów”;
- „Ze względu na istotną rolę muzeów w opiece i ochronie dziedzictwa narodowego oraz w polityce pamięci MKiDN planuje dalsze uzupełnienia sieci muzeów w Polsce o muzea historyczne”;
- „Dalekosiężnym celem MKiDN winno być doprowadzenie do utworzenia, współutworzenia lub wspólnego prowadzenia muzeów w województwach, w których dotąd brak zaangażowania MKiDN w prowadzenie muzeów, tj. w województwach: kujawsko-pomorskim, lubuskim, podlaskim, warmińsko-mazurskim”.

²⁰ Programy Ministra: 1. „Badanie polskich strat wojennych” (trzy umowy z dwiema instytucjami); 2. „Infrastruktura kultury” (11 umów); 3. „Kolekcje muzealne” (dwie umowy z jedną instytucją); 4. „Kultura dostępna” (pięć umów); 5. „Narodowe kolekcje sztuki współczesnej” (dwie umowy); 6. „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” (jedna umowa); 7. „Ochrona zabytków” (jedna umowa); 8. „Regionalne kolekcje sztuki współczesnej” (trzy umowy); 9. „Zamówienia kompozytorskie” (18 umów z sześcioma instytucjami).

²¹ Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko”, Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweski Mechanizm Finansowy.

²² Dokument został zaktualizowany według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.

Według „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)” w obszarze „Wzmocnienie roli kultury dla rozwoju gospodarczego i spójności społecznej” założono, że do 2030 r. realizowane będą następujące działania:

- 1) Ochrona i promocja dziedzictwa narodowego – wykorzystanie potencjału dziedzictwa dla wzmocniania kapitału społecznego oraz poczucia tożsamości i wspólnoty; inwestycje w dziedzictwo narodowe (dobra kultury, nauki i sztuki, zabytki, rozwój sieci muzeów, wspieranie i promocja dziedzictwa kulturowego wpisanego na listę światowego dziedzictwa UNESCO).
- 2) Wzmocnianie tożsamości, poczucia wspólnoty i więzi międzypokoleniowych, poprzez uczestnictwo i zwiększenie dostępu do instytucji i dzieł kultury na wszystkich poziomach funkcjonowania wspólnoty (lokalnym, regionalnym, narodowym), likwidacja „białych plam” w dostępie do kultury.

W projekcie strategicznym pn. „Dziedzictwo buduje wspólnotę” wskazano: „utworzenie sieci muzeów historycznych, których głównym celem jest opowiadanie o historii Polski z różnych perspektyw. Dzięki synergii uzyskanej w wyniku współdziałania w sieci, możliwe będą wspólne: budowanie dostępności (np. poprzez system biletowy), promocja w kraju i za granicą, a także realizacja przedsięwzięć edukacyjnych i wystawienniczych”.

(akta kontroli str. 33-35, 48-53, 58-59, 70-95, 96-141, 142-145)

4. Przy piśmie z dnia 6 maja 2016 r. Departament Narodowych Instytucji Kultury (dalej: DIK) przedłożył Ministrowi listę obejmującą 14 instytucji kultury²³ proponowanych do współprowadzenia, z czego do dnia 31 marca 2019 r. wspólnym prowadzeniem objęto siedem instytucji²⁴. W ww. piśmie wskazano, że argumentem za objęciem współprowadzenia jest m.in. konieczność zapewnienia długofalowego, stabilnego finansowania, pozwalającego na utrzymanie strategicznych kontaktów międzynarodowych²⁵, a także niedofinansowanie niepozwalające w pełni wykorzystać artystyczny i promocyjny potencjał placówki²⁶.

(akta kontroli str. 206-245)

Dyrektor Departamentu Narodowych Instytucji Kultury stwierdziła, że analiza przekazana Ministrowi miała charakter wstępny i roboczy, bazowała na analizach własnych, wykonanych na podstawie danych powszechnie dostępnych. Nieobjęcie wspólnym prowadzeniem wszystkich ww. instytucji wynikało m.in. z: braku zainteresowania organizatora samorządowego współprowadzeniem i w efekcie niepodjęcie negocjacji, braku porozumienia z organizatorem samorządowym w zakresie kształtu umowy o współprowadzeniu, w tym wysokości proponowanego dofinansowania MKiDN, zmiany sytuacji instytucji rozważanej do objęcia współprowadzeniem podczas trwania negocjacji (kryzys zarządzania i finansów instytucji podważający argumentację przemawiającą za objęciem współprowadzeniem).

(akta kontroli str. 528-529)

W przypadku Teatru Lalek Białaluka w Bielsku-Białej nie została zawarta umowa pomiędzy Ministrem a Miastem Bielsko-Biała w sprawie wspólnego prowadzenia

²³ W tym nieobjęte wspólnym prowadzeniem: 1) Białostocki Teatr Lalek, 2) Teatr im. Stefana Żeromskiego w Kielcach, 3) Polski Teatr Tańca w Poznaniu, 4) Teatr Wielki w Łodzi, 5) Warszawska Opera Kameralna, 6) Filharmonia Opolska im. Józefa Elsnera, 7) Teatr Lalek Białaluka w Bielsku-Białej.

²⁴ 1) Teatr Polski w Warszawie, 2) Centrum Paderewskiego w Kańskiej Dolnej, 3) Filharmonia im. Artura Malawskiego w Rzeszowie, 4) Filharmonia im. Mieczysława Karłowicza w Szczecinie, 5) Zespół Pieśni i Tańca „Śląsk” im. Stanisława Hadyny, 6) Państwowy Zespół Ludowy Pieśni i Tańca „Mazowsze” im. Tadeusza Sygietyńskiego, 7) Orkiestra Kameralna Polskiego Radia Amadeus.

²⁵ Dot. Białostockiego Teatru Lalek oraz Teatru Lalek Białaluka w Bielsku-Białej.

²⁶ Dot. Warszawskiej Opery Kameralnej.

z uwagi na wzajemny brak akceptacji zapisów proponowanej umowy. Pismem z dnia 24 maja 2017 r. Minister poinformował Prezydenta Miasta Bielska-Białej, że „procedowana umowa stanowić ma dokument dotyczący wspólnego prowadzenia, a nie tylko wspólnego finansowania instytucji. Minister, jako przyszły partner w podejmowaniu decyzji istotnych dla funkcjonowania instytucji, bierze na siebie odpowiedzialność za jej rozwój oraz obowiązek nadzoru, toteż nie może akceptować zapisów, które faktycznie znacząco ograniczają powyższe. Nie może też, jako dysponent publicznych pieniędzy, dowolnie przyznawać kwot dotacji podmiotowej, tymczasem wysokość tejże została przez Państwa podwojona”.

W latach 2016-2017 Minister negatywnie rozpatrzył wnioski o wspólne prowadzenie instytucji kultury: Marszałka Województwa Pomorskiego ws. Opery Bałtyckiej, Prezydenta Miasta Rzeszowa ws. Teatru „Maska” w Rzeszowie, informując jednakże, iż – przy podejmowaniu ewentualnych decyzji o przyjmowaniu kolejnych instytucji do wspólnego prowadzenia – instytucje te będą brane pod uwagę. W przypadku Polskiej Filharmonii Bałtyckiej im. Fryderyka Chopina w Gdańsku Ministerstwo – odnosząc się do faktu, że dyrektor tej instytucji wystąpił do Posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie wpisania Filharmonii na listę wspólnie prowadzonych przez Ministra instytucji kultury – poinformowało dyrektora Filharmonii, że właściwym do dokonania deklaracji o wspólnym prowadzeniu jest Organizator, tj. Województwo Pomorskie – i jeśli w następnych latach budżet resortu kultury pozwoli na włączanie kolejnych instytucji do wspólnego prowadzenia, a Organizator Filharmonii wystąpi z taką inicjatywą – będą mogły zostać podjęte działania zmierzające do zawarcia umowy.

(akta kontroli str. 60, 246-260, 261)

W opracowanej w Departamencie Dziedzictwa Kulturowego²⁷ „Koncepcji rozwoju muzeów w Polsce” (wraz z aktualizacją na dzień 31 grudnia 2018 r.) wskazano muzea, które potencjalnie mogą być wspólnie prowadzone przez Ministra, w tym m.in.: Muzeum na terenie byłego KL Płaszów, Muzeum Okręgowe w Sandomierzu, Muzeum Czynu Niepodległościowego w Krakowie, Muzeum Książki w Łodzi, Muzeum Ziemi Wschodnich Dawnej Rzeczypospolitej w Lublinie, Muzeum Pamięci Sybiru, Muzeum Powstań Śląskich w Świętochłowicach.

(akta kontroli str. 96-141, 266-272, 279-297)

W latach 2016-2019 Minister – głównie ze względu na zaangażowanie finansowe Ministerstwa w realizację innych przedsięwzięć – negatywnie rozpatrzył wnioski o objęcie wspólnym prowadzeniem (bądź – utworzenie) 10 muzeów, w tym: Muzeum Technik Ceramicznych w Kole²⁸, Muzeum im. Generała Andersa, Muzeum Badań Polarnych i Historii Krajobrazu Polodowcowego Polski, Muzeum Przyrody i Techniki w Starachowicach²⁹, Muzeum – Zamek w Oporowie, Muzeum Badań Polarnych w Rykach, placówki muzealnej pn. „Baza Zo – Fort Jakuba. Centrum Historyczne im. Generał Elżbiety Zawackiej”, Muzeum Powstań Śląskich w Świętochłowicach³⁰, muzeum poświęconego pamięci Bitwy Warszawskiej 1920 r.³¹, Muzeum Dziedzictwa i Kultury Kresów w Brzegu.

²⁷ Zwany dalej: DOK.

²⁸ Pismem z dnia 11 kwietnia 2019 r. Minister poinformował Posła na Sejm RP, że nie ma możliwości wspólnego prowadzenia ww. Muzeum, którego organizatorem jest Gmina Miejska Koło.

²⁹ W notatce dla Ministra zastępca dyrektora Departamentu Dziedzictwa Kulturowego wskazywał m.in., że „wsparcie działalności Muzeum [Przyrody i Techniki w Starachowicach] przez władze samorządowe oraz Specjalną Strefę Ekonomiczną oraz lokalny zasięg działalności Muzeum nie predestynują tej instytucji kultury do współprowadzenia jej przez MKiDN”.

³⁰ Według „Koncepcji rozwoju muzeów w Polsce” (wraz z aktualizacją na dzień 31 grudnia 2018 r.) aktualny jest zamiar podjęcia negocjacji po 2019 r. ws. wspólnego z samorządem Świętochłowic prowadzenia Muzeum Powstań Śląskich.

³¹ Pismem z dnia 27 lipca 2017 r. Minister poinformował Prezesa Towarzystwa Przyjaciół Radzimina, że nie ma możliwości utworzenia i wspólnego prowadzenia muzeum poświęconego pamięci Bitwy Warszawskiej 1920 r., ze względu na

(akta kontroli str. 60-62, 146-205, 261)

5. W latach 2016-2019 (do 30 kwietnia) Minister zawarł 27 umów w sprawie prowadzenia/utworzenia jako wspólnej instytucji kultury³², w tym: w 2016 r. – pięć umów, w 2017 r. – dziewięć umów, w 2018 r. – 11 umów, w 2019 r. – dwie umowy.

W umowach, zawartych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o działalności kulturalnej, określono m.in.: wielkość środków wnoszonych przez każdą ze stron umowy niezbędnych do prowadzenia działalności przez instytucję kultury; okres, na który umowa została zawarta; uprawnienia odnośnie do treści statutu, powołania dyrektora, likwidacji instytucji, a także wskazano organizatora prowadzącego rejestr tej instytucji, co było zgodne z art. 21 ust. 3 i 4 ustawy o działalności kulturalnej.

(akta kontroli str. 300-350, 363-419)

W umowie z dnia 20 czerwca 2018 r., zawartej – na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej – z Fundacją Lux Veritatis o utworzeniu instytucji kultury pod nazwą Muzeum „Pamięć i Tożsamość” im. św. Jana Pawła II (w organizacji)³³ określono m.in.: okres obowiązywania umowy – do 31 grudnia 2023 r.; a także wielkość środków wnoszonych przez każdą ze stron umowy niezbędnych do prowadzenia działalności przez instytucję kultury³⁴, uprawnienia podmiotu zawierającego umowę z organizatorem odnośnie do treści statutu, powołania dyrektora oraz likwidacji instytucji kultury, co było zgodne z art. 21 ust. 3 i ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej. Do dnia zakończenia kontroli w MKiDN³⁵ nie został podpisany aneks do ww. umowy, zmieniający m.in. wysokość dotacji celowej na wydatki majątkowe ze środków budżetu państwa do kwoty 117.700 tys. zł.

(akta kontroli str. 351-362)

Umowy podpisane w 2005 r.³⁶ zostały zawarte na czas nieokreślony, z możliwością ich rozwiązania przez każdą ze stron po upływie półrocznego okresu wypowiedzenia, na koniec roku budżetowego. W przedmiotowych umowach brak jest postanowienia o obowiązku wzajemnego informowania się stron o przeprowadzonych kontrolach we wspólnie prowadzonych instytucjach kultury.

(akta kontroli str. 300-324, 329-341)

W sprawie aneksowania ww. umów Minister wyjaśnił, że ewentualne decyzje odnośnie zmiany statusu umów zawartych na czas nieokreślony muszą być poprzedzone wszechstronną analizą.

(akta kontroli str. 63)

Umowy podpisane w latach 2016-2019 zostały zawarte na czas określony, przy czym okres obowiązywania skontrolowanych umów wynosił od 2,5 roku do 10 lat³⁷,

deklarację Ministra Obrony Narodowej o budowie w Gminie Wołomin muzeum upamiętniającego zwycięską wojnę z bolszewikami, które docelowo stanie się oddziałem Muzeum Wojska Polskiego.

³² W tym: jedna umowa na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności kulturalnej, 24 umowy na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, dwie umowy na podstawie art. 21 ust. 2 ww. ustawy.

³³ Dalej: Muzeum „Pamięć i Tożsamość”.

³⁴ Minister zobowiązał się do przekazania w latach 2018-2020 kwoty 70.000 tys. zł w formie dotacji celowej na wydatki majątkowe niezbędne do wykonania zadania inwestycyjnego polegającego na wybudowaniu Muzeum wraz z niezbędną infrastrukturą. Fundacja zobowiązała się do przekazywania Muzeum corocznie 1.500 tys. zł w okresie obowiązywania umowy.

³⁵ Tj. 10 maja 2019 r.

³⁶ Umowa z dnia 15 września 2005 r. z Województwem Śląskim w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury – Muzeum Śląskiego w Katowicach; umowa z dnia 23 września 2005 r. z Województwem Zachodniopomorskim w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury – Muzeum Narodowego w Szczecinie; umowa z dnia 19 września 2005 r. z Województwem Lubelskim w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury – Muzeum Lubelskiego w Lublinie; umowa z dnia 9 września 2005 r. z Województwem Warmińsko-Mazurskim w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury – Teatru im. Stefana Jaracza w Olsztynie.

³⁷ Przykładowo: umowa z dnia 21 marca 2016 r. z Gminą Wrocław w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury pod nazwą Ośrodek „Pamięć i Przyszłość” we Wrocławiu (od 21 marca 2016 r. do 31 grudnia 2025 r.); umowa z dnia 11 kwietnia 2016 r. z Archidiecezją Warszawską o utworzeniu instytucji kultury pod nazwą Muzeum Jana Pawła II

z możliwością rozwiązania z zachowaniem sześciomiesięcznego okresu wypowiedzenia ze skutkiem na koniec roku budżetowego.

W umowach tych określono m.in.: zasady sprawozdawczości wspólnie prowadzonej instytucji kultury; obowiązek wzajemnego informowania się stron o przeprowadzonych kontrolach we wspólnie prowadzonych instytucjach kultury³⁸.

W przedmiotowych umowach nie zawarto postanowień w zakresie wzajemnego informowania się o działalności wspólnie prowadzonej instytucji kultury; mierników i wskaźników do osiągnięcia przez wspólnie prowadzoną instytucję kultury; zasad oceny wspólnie prowadzonej instytucji kultury – powiązanych z wysokością udzielanego wsparcia finansowego; kar za niewywiązywanie się z postanowień umowy.

(akta kontroli str. 325-328, 342-419)

W złożonych wyjaśnieniach Minister wskazał m.in., że departamenty w ramach prowadzonego nadzoru dokonują zgodnie z zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa oceny wykonania planu merytorycznego i oceny całości gospodarki finansowej jednostki na podstawie dokumentów i informacji lub wyjaśnień odnośnie jej działalności za badany okres sprawozdawczy. Powyższa ocena stanowi źródło informacji na temat działalności jednostki, a w szczególności w zakresie realizacji powierzonych zadań. W przypadku otrzymania przez instytucję oceny negatywnej MKiDN informuje organizatora i instytucję o powodach decyzji oraz sposobie kontroli podjętych działań w związku z wykrytymi nieprawidłowościami.

(akta kontroli str. 541-542)

Wysokość wspólnego finansowania instytucji kultury określono dla: Muzeum Śląskiego w Katowicach – w 2006 r. nie mniej niż 1.500 tys. zł ze środków Ministra oraz 4.000 tys. zł ze środków Województwa Śląskiego³⁹; Muzeum Narodowego w Szczecinie – w 2006 r. nie mniej niż 2.000 tys. zł ze środków Ministra oraz 3.900 tys. zł ze środków Województwa Zachodniopomorskiego⁴⁰; Muzeum Lubelskiego w Lublinie⁴¹ – w 2006 r. nie mniej niż 2.000 tys. zł ze środków Ministra oraz 3.714,5 tys. zł ze środków Województwa Lubelskiego⁴²; Teatru im. Stefana Jaracza w Olsztynie⁴³ – w 2006 r. nie mniej niż 2.000 tys. zł ze środków Ministra

i Prymasa Wyszyńskiego (od 11 kwietnia 2016 r. do 31 grudnia 2023 r.); umowa z dnia 6 czerwca 2017 r. z Województwem Mazowieckim w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury – Teatru Polskiego im. Arnolda Szyfmana w Warszawie (od 6 czerwca 2017 r. do 31 grudnia 2019 r.); umowa z dnia 28 grudnia 2017 r. z Województwem Opolskim w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury – Centralnego Muzeum Jeńców Wojennych (od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r.); umowa z dnia 20 czerwca 2018 r. z Fundacją Lux Veritatis o utworzeniu instytucji kultury pod nazwą Muzeum „Pamięć i Tożsamość” im. św. Jana Pawła II w organizacji (od 20 czerwca 2018 r. do 31 grudnia 2023 r.); umowa z dnia 27 czerwca 2018 r. z Powiatem Grójeckim w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury – Muzeum im. Kazimierza Puławskiego w Warce (od 27 czerwca 2018 r. do 31 grudnia 2028 r.); umowa z dnia 29 czerwca 2018 r. z Powiatem Międzyrzeckim w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury – Muzeum Ziemi Międzyrzeckiej im. Alfa Kowalskiego (od 29 czerwca 2018 r. do 31 grudnia 2028 r.).

³⁸ Za wyjątkiem umów ws. Ośrodka „Pamięć i Przyszłość” we Wrocławiu (dalej: Ośrodek „Pamięć i Przyszłość”), Muzeum „Pamięć i Tożsamość”, Muzeum Żołnierzy Wyklętych w Ostrołęce.

³⁹ Aneks nr 1 z dnia 29 maja 2009 r. do umowy z dnia 15 września 2005 r. zmieniono wysokość dofinansowania ze środków Ministra na 1.395 tys. zł, ze środków Województwa na 5.835,9 tys. zł (od 1 stycznia 2009 r.), aneksem nr 2 z dnia 12 listopada 2015 r. zmieniono wysokość dofinansowania ze środków Ministra na 8.331 tys. zł, ze środków Województwa na 26.339 tys. zł (od 1 stycznia 2016 r.).

⁴⁰ Aneks nr 1 z dnia 1 października 2009 r. do umowy z dnia 23 września 2005 r. zmieniono wysokość dofinansowania ze środków Ministra na 1.827 tys. zł, ze środków Województwa na 5.843,5 tys. zł (od 1 stycznia 2009 r.), aneksem nr 2 z dnia 29 stycznia 2016 r. zmieniono wysokość dofinansowania ze środków Ministra na 2.309 tys. zł, ze środków Województwa na 8.000 tys. zł (od 1 stycznia 2016 r.).

⁴¹ Dalej: Muzeum Lubelskie.

⁴² Aneks nr 1 z dnia 17 maja 2010 r. do umowy z dnia 19 września 2005 r. zmieniono wysokość dofinansowania ze środków Ministra na 1.877 tys. zł, ze środków Województwa na 3.944,5 tys. zł (od 1 stycznia 2010 r.), aneksem nr 2 z dnia 16 lutego 2016 r. zmieniono wysokość dofinansowania ze środków Ministra na 3.069 tys. zł, ze środków Województwa na 4.344 tys. zł (od 1 stycznia 2016 r.).

⁴³ Dalej: Teatr Jaracza w Olsztynie.

oraz 3.306 tys. zł ze środków Województwa Warmińsko-Mazurskiego⁴⁴; Centralnego Muzeum Jeńców Wojennych w Łambinowicach-Opolu⁴⁵ – w latach 2018-2020 nie mniej niż 1.750 tys. zł ze środków Ministra oraz 1.250 tys. zł ze środków Województwa Opolskiego; Teatru Polskiego im. Arnolda Szyfmana w Warszawie⁴⁶ – od 2017 r. 3.500 tys. zł ze środków Ministra oraz 14.645 tys. zł ze środków Województwa Mazowieckiego; Ośrodka „Pamięć i Przyszłość” – nie mniej niż 3.000 tys. zł w 2016 r. i nie mniej niż 3.400 tys. zł od 2017 r. ze środków Ministra oraz nie mniej niż 3.200 tys. zł⁴⁷ w 2016 r. i nie mniej niż 5.300 tys. zł od 2017 r. ze środków Gminy Wrocław; Narodowego Muzeum Techniki w Warszawie – począwszy od 2017 r. po 2.000 tys. zł ze środków Ministra oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

(akta kontroli str. 300-419, 546-548)

Udział dotacji podmiotowej Ministra w przychodach ogółem wspólnie prowadzonych instytucji kultury wynosił:

- w 2016 r. – do 20% w przypadku 10 instytucji, w przedziale od 21% do 50% – 21 instytucji, w przedziale od 51% do 80% – trzech instytucji, powyżej 81% – jednej instytucji (Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku – 89,4%);
- w 2017 r. – do 20% w przypadku 14 instytucji, w przedziale od 21% do 50% – 21 instytucji, w przedziale od 51% do 80% – czterech instytucji, powyżej 80% – trzech instytucji (Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku – 95,9%, Muzeum Polaków Ratujących Żydów podczas II wojny światowej im. Rodziny Ulmów w Markowej⁴⁸ – 91,6%, Muzeum – Dom Rodziny Pileckich w Ostrowi Mazowieckiej – 83,1%);
- w 2018 r. – do 20% w przypadku 22 instytucji, w przedziale od 21% do 50% – 24 instytucji, w przedziale od 51% do 80% – pięciu instytucji, powyżej 80% – dwóch instytucji (Muzeum Polaków Ratujących Żydów – 88,3% oraz Muzeum – Dom Rodziny Pileckich w Ostrowi Mazowieckiej – 83,3%).

(akta kontroli str. 1169-1172, 1186-1189, 1205-1209)

W latach 2016-2019 Minister w dwóch przypadkach obniżył wysokość planowanej dotacji podmiotowej: na 2018 r. o 250 tys. zł dla Muzeum Treblinka. Niemiecki nazistowski obóz zagłady i obóz pracy (1941-1944)⁴⁹ – ze względu na niemożność wykorzystania przez Muzeum dotacji podmiotowej; na 2019 r. o 3.146 tys. zł dla Europejskiego Centrum Solidarności w Gdańsku – do wysokości dotacji ustalonej w umowie w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury.

(akta kontroli str. 430-431, 470-485)

Na podstawie próby dokumentacji dot. wspólnie prowadzonych instytucji kultury⁵⁰ stwierdzono, że postanowienia umów w sprawie prowadzenia jako wspólnej

⁴⁴ Aneks nr 1 z dnia 2 marca 2009 r. do umowy z dnia 9 września 2005 r. zmieniono wysokość dofinansowania ze środków Ministra na 2.500 tys. zł, ze środków Województwa na 3.950 tys. zł (od 1 stycznia 2009 r.); aneksem nr 2 z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniono wysokość dofinansowania ze środków Ministra na 2.277 tys. zł, ze środków Województwa na 3.950 tys. zł (od 1 stycznia 2009 r.); aneksem nr 3 z dnia 10 marca 2014 r. zmieniono wysokość dofinansowania ze środków Ministra na 3.027 tys. zł, ze środków Województwa na 4.840 tys. zł (od 1 stycznia 2014 r.); aneksem nr 4 z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniono wysokość dofinansowania ze środków Ministra na 3.027 tys. zł w 2015 r. oraz 3.124 tys. zł od 1 stycznia 2016 r., ze środków Województwa na 4.729,6 tys. zł w 2015 r. oraz 4.729,7 tys. zł od 1 stycznia 2016 r.

⁴⁵ Dalej: Centralne Muzeum Jeńców Wojennych.

⁴⁶ Dalej: Teatr Polski w Warszawie.

⁴⁷ Aneks nr 1 z dnia 30 czerwca 2016 r. do umowy z dnia 21 marca 2016 r. zmniejszono wysokość dotacji do 2.670 tys. zł oraz zobowiązano Gminę do przeznaczenia kwoty łącznej 530 tys. zł na dwa zadania inwestycyjne.

⁴⁸ Dalej: Muzeum Polaków Ratujących Żydów.

⁴⁹ Dalej: Muzeum Treblinka.

⁵⁰ Tj.: Teatru Polskiego w Warszawie, Teatru Jaracza w Olsztynie, Muzeum Śląskiego w Katowicach, Muzeum Narodowego w Szczecinie, Muzeum Lubelskiego, Centralnego Muzeum Jeńców Wojennych, Muzeum „Pamięć i Tożsamość”, Narodowego Muzeum Techniki, Ośrodka „Pamięć i Przyszłość”.

instytucji kultury⁵¹ były prawidłowo i rzetelnie realizowane przez strony umowy oraz dyrektora instytucji kultury.

(akta kontroli str. 298-299)

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego MKiDN współpraca pomiędzy Ministerstwem a jednostkami samorządu terytorialnego, z którymi współprowadzone są instytucje kultury, odbywała się w oparciu o umowę w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury. Zakres współpracy, wykraczający poza regulacje zawarte w umowach, dostosowywany był do potrzeb i polegał m.in. na organizowaniu spotkań pomiędzy przedstawicielem kierownictwa MKiDN a przedstawicielami organizatora lub pozyskaniu do wiadomości dokumentów.

(akta kontroli str. 512)

Minister stwierdził, że „zasady wymiany informacji zapisane są w umowach o wspólnym prowadzeniu i dotyczą m.in. zablokowania planowanych wydatków budżetu państwa lub województwa i wzajemnego informowania się stron o wynikach przeprowadzonych w instytucji kontroli. W przypadku umów zawartych w pierwszej grupie⁵² zasady wymiany informacji zostały wypracowane w trakcie wieloletnich roboczych kontaktów. (...) Rozpoczęto cykl spotkań z władzami samorządowymi różnego szczebla mających na celu weryfikację zawartych umów pod kątem realizacji zobowiązań wynikających z umów i statutów instytucji współprowadzonych. Harmonogram takich spotkań ma zostać opracowany przez Departament Dziedzictwa Kulturowego i przekazany mi do zatwierdzenia”.

(akta kontroli str. 67)

W Ministerstwie nie dokonywano pisemnych, zbiorczych analiz, czy mechanizm wspólnego prowadzenia instytucji kultury przynosi oczekiwane efekty.

W założonych wyjaśnieniach Minister wskazał, że instytucje współprowadzone podlegają regularnej kontroli i ocenie, tak jak wszystkie instytucje podległe MKiDN. W przypadku instytucji obejmowanej współprowadzeniem oczekiwany efekt jest wzrost aktywności, obrazowanej przez mierniki. Efektem może być rozwój instytucji (np. poprzez uruchomienie nowych przestrzeni, sal czy scen), jak również merytoryczny i artystyczny rozwój oferty programowej. Efekty te widoczne są w perspektywie kilku lat, a w indywidualnych przypadkach w krótkim terminie, np. objęty współprowadzeniem w lipcu 2018 r. Teatr Dzieci Zagłębia im. Jana Dormana w Będzinie na koniec roku wykazał zwiększenie liczby granych spektakli w stosunku do roku 2017 o 21%, a także uruchomienie nowej, kameralnej sceny Teatru. W kolejnych latach aktywność programowa instytucji objętych współprowadzeniem stabilizuje się na określonym poziomie, podlegając normalnym w sytuacji instytucji kultury wahaniom. Utrzymanie wypracowanego stanu jest w znacznej mierze uzależnione od faktu współprowadzenia, a zwłaszcza zapisanej w umowie o współprowadzeniu minimalnej kwoty dotacji przyznawanej przez każdą ze stron umowy. Dobrym przykładem na to jest Teatr im. Stefana Jaracza w Olsztynie, który po objęciu współprowadzeniem przeszedł gruntowny remont i który utrzymuje się w grupie najbardziej aktywnych teatrów dramatycznych pod względem liczby przygotowywanych premier (od 8 do 13 w roku). W przypadku wystąpienia problemów dotyczących instytucji współprowadzonej Minister może analizować sytuację finansową instytucji pod kątem zapotrzebowania na środki, przeprowadzić w instytucji kontrolę, nakazać przygotowanie i wdrożenie planów naprawczych. W przypadku instytucji samorządowych współprowadzonych przez Ministra część

⁵¹ Z wyłączeniem realizacji postanowień w zakresie wysokości środków przekazywanych wspólnie prowadzonej instytucji kultury przez każdą ze stron umowy.

⁵² Tj. przed 2016 r. – przypis kontrolujących.

z tych działań może być prowadzona poprzez organizatora samorządowego, po uprzednim poinformowaniu o zaistniałych obserwacjach lub wynikach analiz.

(akta kontroli str. 64-65)

W Ministerstwie nie wypracowano zasad gromadzenia i analizy informacji o wszystkich wspólnie prowadzonych instytucjach kultury przez organizatorów innych niż Minister.

W złożonych wyjaśnieniach Minister wskazał m.in., że „w Polsce istnieje przeszło 7.000 instytucji kultury, z czego ponad 90% to instytucje samorządowe. MKiDN nie dysponuje wglądem w sytuację instytucji samorządowych, w tym ich dokumentację dotyczącą planów oraz ich realizacji. Ponadto instytucje kultury cechuje znaczna różnorodność, dotycząca celów, charakteru oraz podstawy prawnej działalności, a także wielkości, aktywności oraz podległości organizacyjnej. W związku z tym możliwe jest analizowanie ich sytuacji za pomocą statystyki, co narażone jest na nadmierne uogólnienia, bądź analizy dotyczące poszczególnych typów instytucji kultury (np. bibliotek, teatrów)”.

(akta kontroli str. 67-68)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Od 2005 r. w Ministerstwie nie opracowano w formie pisemnej oraz nie upubliczniono zasad wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury, w tym jednolitych kryteriów doboru instytucji do wspólnego prowadzenia.

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując wyjaśnień Ministra, że w przepisach powszechnie obowiązującego prawa nie ma obowiązku pisemnego formułowania zasad i kryteriów wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury, wskazuje, że celowym byłoby opracowanie i upublicznienie ogólnych, transparentnych zasad i kryteriów, co wyeliminowałoby przypadki braku porozumienia dotyczącego zapisów umowy w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury oraz wnioskowaniem o tę formę mecenatu Państwa przez podmioty nieuprawnione bądź na rzecz instytucji, które – ze względu na lokalny charakter działalności – nie są predystynowane do wspólnego prowadzenia.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli przedmiotowe zasady mogłyby określać m.in. kryteria doboru instytucji do wspólnego prowadzenia, jednolity zakres obowiązków planistycznych i sprawozdawczych wymaganych od wspólnie prowadzonych instytucji kultury, system wymiany informacji pomiędzy współprowadzącymi, spójną metodologię oceniania wspólnie prowadzonych instytucji kultury⁵³, ramowy wzór umowy w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury.

Stwierdzono bowiem, że w objętych kontrolą umowach w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury⁵⁴ przyjęto niejednolity zakres praw i obowiązków stron umowy. Różnice polegały m.in. na niezawieraniu w niektórych umowach postanowień dotyczących obowiązku wzajemnego informowania się stron o przeprowadzonych kontrolach we wspólnie prowadzonych instytucjach kultury⁵⁵,

⁵³ Na potrzeby: 1) uzgodnienia zakresu obowiązków sprawozdawczych wspólnych instytucji kultury (WIK) przez poszczególnych współprowadzących, 2) określenie przez współprowadzących systemu możliwie najlepszej wymiany informacji o WIK oraz 3) określenie przez współprowadzących spójnej metodologii oceniania WIK. Najwyższa Izba Kontroli wskazała w informacji o wynikach kontroli pn. „Zarządzanie wspólnymi instytucjami kultury w województwie kujawsko-pomorskim” (LBY-4101-015-00/2014, nr ewid. 15/2015/P/14/071/LBY).

⁵⁴ Tj.: Teatru Polskiego w Warszawie, Teatru Jaracza w Olsztynie, Muzeum Śląskiego w Katowicach, Muzeum Narodowego w Szczecinie, Muzeum Lubelskiego, Centralnego Muzeum Jęńców Wojennych, Muzeum „Pamięć i Tożsamość”, Narodowego Muzeum Techniki, Ośrodka „Pamięć i Przyszłość”, Muzeum Pamięci Mieszkańców Ziemi Oświęcimskiej, Muzeum Treblinka, Muzeum Żołnierzy Wyklętych w Ostrołęce.

⁵⁵ Brak zapisu w umowie ws. Ośrodka „Pamięć i Przyszłość”, Muzeum „Pamięć i Tożsamość”, Muzeum Żołnierzy Wyklętych w Ostrołęce, a także w umowach zawartych w 2005 r.

a także niezwłocznego wzajemnego informowania się stron o blokadzie planowanych wydatków⁵⁶.

Zdaniem NIK brak jest uzasadnienia dla rezygnacji w niektórych umowach z zapisów dających Ministerstwu wiedzę na temat działalności wspólnie prowadzonych instytucji kultury czy zagrożenia w ich finansowaniu przez współorganizatorów, tym bardziej, że postanowienia te zostały przez Ministra wskazane w złożonych wyjaśnieniach jako element wymiany informacji pomiędzy współorganizatorami. W ocenie NIK celowym byłoby ustalenie ramowego wzoru umowy w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury, określającego jednolity zakres praw i obowiązków stron umowy, z uwzględnieniem specyfiki wspólnie prowadzonych instytucji kultury.

(akta kontroli str. 48-49, 540-541)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego nie opracował w formie pisemnej zasad wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury, w tym jednolitych kryteriów doboru instytucji do wspólnego prowadzenia. Ustalone w zawartych umowach w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury warunki prowadzenia i finansowania wspólnych instytucji kultury, a także współpracy organizatorów, były realizowane. NIK wskazuje jednakże na niejednolitość w określaniu zakresu praw i obowiązków stron tych umów.

OBSZAR

2. Nadzór nad działalnością wspólnie prowadzonych instytucji kultury, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych

Opis stanu faktycznego

1. W regulaminach organizacyjnych MKiDN, obowiązujących w latach 2016-2019⁵⁷, poszczególnym komórkom organizacyjnym Ministerstwa przypisano zadania do realizacji, w tym związane z nadzorem nad wspólnie prowadzonymi instytucjami kultury.

Do zadań własnych Departamentu Dziedzictwa Kulturowego należał m.in. nadzór nad instytucjami kultury z obszaru muzealnictwa wspólnie prowadzonymi z jednostkami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami (§ 21 pkt 3 lit. b regulaminu organizacyjnego z 2015 r.); w § 21 pkt 1 regulaminu organizacyjnego z 2016 r. – prowadzenie spraw organizacyjnych i merytorycznych wynikających z nadzoru ministra nad muzeami; w § 21 pkt 1 regulaminu organizacyjnego z 2017 r. – prowadzenie spraw organizacyjnych i merytorycznych wynikających z nadzoru ministra nad muzeami oraz instytucjami kultury działającymi w obszarze polityki pamięci, dla których minister jest organizatorem lub organem współprowadzącym⁵⁸.

⁵⁶ Ww. zapis ujęto w umowie ws.: Teatru Polskiego w Warszawie, Muzeum Pamięci Mieszkańców Ziemi Oświęcimskiej oraz Muzeum Treblinka; w pozostałych skontrolowanych umowach brak było powyższego postanowienia.

⁵⁷ Wprowadzone: zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 września 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MKiDN poz. 41), zwany dalej: regulaminem organizacyjnym z 2015 r.; zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MKiDN poz. 48), zwany dalej: regulaminem organizacyjnym z 2016 r.; zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MKiDN poz. 75, ze zm.), zwany dalej: regulaminem organizacyjnym z 2017 r.

⁵⁸ W „Wykazie organów centralnych, jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych oraz współprowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, spółek z udziałem Skarbu Państwa, w których prawa z akcji lub udziałów są wykonywane przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego według właściwości przedmiotowej departamentów”, stanowiącego załącznik do Regulaminu organizacyjnego z 2017 r., ujęto: 1) Muzeum Historii Żydów Polskich Polin, 2) Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku, 3) Muzeum Narodowe w Kielcach, 4) Muzeum Narodowe we Wrocławiu, 5) Muzeum Piastów Śląskich w Brzegu, 6) Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie, 7) Muzeum Sztuki w Łodzi, 8) Muzeum-Zamek w Łańcucie, 9) Europejskie Centrum Solidarności, 10) Muzeum Dom Rodzinny Ojca Świętego Jana Pawła II w Wadowicach, 11) Muzeum Literatury im. A. Mickiewicza w Warszawie, 12) Muzeum Lubelskie, 13) Muzeum Narodowe w Gdańsku, 14) Muzeum Narodowe w Szczecinie, 15) Muzeum PRL-u (w organizacji), 16) Muzeum Śląskie w Katowicach, 17) Muzeum – Dom Rodziny Piłsudskich w Ostrowi Mazowieckiej (w organizacji), 18) Ośrodek „Pamięć i Przyszłość”, 19) Muzeum Żołnierzy Wyklętych w Ostrołęce (w organizacji), 20) Centralne Muzeum

Do zadań własnych Departamentu Narodowych Instytucji Kultury należał m.in. nadzór nad działalnością instytucji kultury w obszarze teatru, muzyki i tańca oraz sztuk wizualnych, jak również instytucji interdyscyplinarnych prowadzonymi wspólnie z JST⁵⁹, w szczególności: realizowanie zadań wynikających z uprawnionego nadzoru ministra nad tymi jednostkami; gromadzenie i analiza informacji w zakresie właściwości departamentu, monitorowanie działalności programowej i nadzór nad prawidłowością wydatkowanych środków finansowych instytucji nadzorowanych przez departament, opracowanie wskaźników i metodologii ocen; organizowanie konkursów na dyrektorów nadzorowanych instytucji kultury oraz udział w konkursach organizowanych przez organy samorządu terytorialnego (§ 26 pkt 1 lit. b regulaminu organizacyjnego z 2015 r.); w § 28 pkt 1 regulaminu organizacyjnego z 2017 r. – prowadzenie spraw organizacyjnych i merytorycznych wynikających z nadzoru ministra nad artystycznymi instytucjami kultury oraz instytucjami kultury w obszarze sztuk wizualnych oraz kultury ludowej i tradycyjnej, dla których minister jest organizatorem lub organem współprowadzącym⁶⁰.

Do zadań własnych Departamentu Własności Intelktualnej i Mediów należało m.in. gromadzenie informacji, monitorowanie zmian w działalności programowej i finansowej nadzorowanych instytucji kultury (§ 30 pkt 21 regulaminu organizacyjnego z 2016 r. oraz regulaminu organizacyjnego z 2017 r.)⁶¹.

(akta kontroli str. 430)

2. Zakres oraz tryb planowania i sprawozdawczości przez wspólnie prowadzone samorządowe instytucje kultury został ustalony w zarządzeniu w sprawie nadzoru i kontroli.

Wspólnie prowadzone samorządowe instytucje kultury na etapie planowania były zobowiązane do przedkładania:

- w terminie do dnia 15 marca danego roku budżetowego – szczegółowego projektu planu działalności bieżącej i inwestycyjnej na przyszły rok budżetowy wraz z wnioskowaną kwotą dotacji, sporządzonego według wzoru określonego w załącznikach do zarządzenia: nr 1 „Opis planowanych działań jednostki”, nr 4 „Planowane wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne” i nr 6 „Planowane wydatki bieżące”;
- w terminie 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o dotacji podmiotowej, dotacjach celowych bieżących i inwestycyjnych (wraz z klasyfikacją układu zadaniowego i planowanych wartościach mierników) – szczegółowego planu

Jeńców Wojennych, 21) Muzeum Jana Pawła II i Prymasa Wyszyńskiego, 22) Muzeum Polaków Ratujących Żydów, 23) Narodowe Muzeum Techniki w Warszawie (w organizacji). W ww. „Wykazie” nie ujęto: 1) Muzeum Pamięci Mieszkańców Ziemi Oświęcimskiej (w organizacji) – umowa z 14 czerwca 2018 r., 2) Muzeum „Pamięć i Tożsamość” – umowa z 20 czerwca 2018 r., 3) Muzeum im. Kazimierza Pułaskiego w Warce – umowa z 27 czerwca 2018 r., 4) Muzeum Ziemi Międzyrzeckiej im. Alfa Kowalskiego – umowa z 29 czerwca 2018 r., 5) Muzeum Treblinka – umowa z 7 grudnia 2018 r., 6) Muzeum Narodowego Ziemi Przemyskiej – umowa z 18 grudnia 2018 r., 7) Muzeum Gross-Rosen w Rogoźnicy. Niemiecki nazistowski obóz koncentracyjny i zagłady (1940-1945) – umowa z 23 stycznia 2019 r.

⁵⁹ Tj. jednostkami samorządu terytorialnego – przypis kontrolujących.

⁶⁰ W ww. „Wykazie” ujęto: 1) Europejskie Centrum Muzyki Krzysztofa Pendereckiego w Łusławicach, 2) Narodową Orkiestrę Symfoniczną Polskiego Radia z siedzibą w Katowicach, 3) Centrum Sztuki Współczesnej „Znaki Czasu” w Toruniu, 4) Filharmonię Pomorską im. Ignacego Jana Paderewskiego w Bydgoszczy, 5) Filharmonię Zielonogórską im. Tadeusza Bairda w Zielonej Górze, 6) Narodowe Forum Muzyki, 7) Operę i Filharmonię Podlaską – Europejskie Centrum Sztuki w Białymstoku, 8) Operę Nową w Bydgoszczy, 9) Operę Wrocławską, 10) Ośrodek „Pogranicze – sztuk, kultur, narodów” w Sejnach, 11) Ośrodek Praktyk Teatralnych „Gardzienice”, 12) Teatr Wybrzeże w Gdańsku, 13) Teatr Jaracza w Olsztynie, 14) Teatr Polski we Wrocławiu, 15) Teatr Wielki im. Stanisława Moniuszki w Poznaniu, 16) Teatr Wierszalin w Supraślu, 17) Teatr Żydowski w Warszawie, 18) Teatr Polski w Warszawie, 19) Centrum Paderewskiego w Kańskiej Dolnej, 20) Filharmonię im. Mieczysława Karłowicza w Szczecinie, 21) Filharmonię Podkarpacką im. A. Malawskiego w Rzeszowie, 22) Państwowy Zespół Ludowy Pieśni i Tańca „Mazowsze” im. T. Sygietyńskiego, 23) Zespół Pieśni i Tańca „Śląsk” im. Stanisława Hadyny. W ww. „Wykazie” nie ujęto: 1) Orkiestry Kameralnej Polskiego Radia Amadeus – umowa z 19 kwietnia 2018 r., 2) Orkiestry Kameralnej Miasta Tychy Aukso – umowa z 13 czerwca 2018 r., 3) Teatru Muzycznego w Łodzi – umowa z 28 czerwca 2018 r., 4) Teatru Dzieci Zagłębia im. Jana Dormana – umowa z 16 lipca 2018 r., 5) Filharmonii Kameralnej im. Witolda Lutosławskiego w Łomży – umowa z dnia 9 lutego 2018 r., 6) Filharmonii Łódzkiej im. Artura Rubinsteina w Łodzi – umowa z dnia 20 marca 2019 r.

⁶¹ W ww. „Wykazie” ujęto EC1 Łódź – Miasto Kultury w Łodzi.

działalności bieżącej i inwestycyjnej, sporządzonego na formularzach określonych według wzoru określonego w załącznikach do zarządzenia: nr 1 „Opis planowanych działań jednostki”, nr 2 „Powiązanie budżetu tradycyjnego z budżetem zadaniowym”, nr 3 „Dotacje od organizatorów i koszty pokryte dotacją MKiDN”, nr 4 „Planowane wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne” nr 5 „Program inwestycji” i nr 6 „Planowane wydatki bieżące”.

Na etapie sprawozdawczości wspólnie prowadzone samorządowe instytucje kultury były zobowiązane do przedkładania:

- sprawozdań opracowanych według wzoru określonego w załącznikach do zarządzenia: nr 11 „Wydatki majątkowe cz. 1 – Wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne” i nr 12 „Wydatki majątkowe cz. 2” – dla zadań inwestycyjnych oraz w załączniku nr 13 „Wydatki bieżące na podstawie umowy” – dla zadań bieżących;
- sprawozdań opracowanych według wzoru określonego w załącznikach do zarządzenia: nr 7 „Opis działalności i zrealizowanych zadań jednostki”, nr 8 „Wykonanie wydatków”, nr 9 „Wykonanie mierników dla prowadzonej działalności”, nr 10 „Wykonanie planu finansowego jednostki”, nr 14 „Wynagrodzenia”, nr 15 „Wydatki majątkowe – Wydatki realizowane w ramach dotacji celowych na wydatki majątkowe – dotyczy dotacji na dofinansowania w ramach Programu MKiDN”, nr 16 „Wydatki bieżące – Wydatki realizowane w ramach dotacji celowych na wydatki bieżące – dotyczy dotacji na dofinansowania w ramach Programu MKiDN”, a także innych informacji mogących mieć znaczenie przy dokonywaniu oceny, np. wyniki kontroli przeprowadzonych w jednostce – w terminie do: 1) 20 lipca za pierwsze półrocze danego roku budżetowego, z wyjątkiem załącznika nr 9 przedkładanego w terminie do 5 lipca; 2) 15 października za trzy kwartały danego roku budżetowego; 3) 1 lutego następnego roku za cały rok budżetowy, z wyjątkiem załącznika nr 9 przedkładanego w terminie do 20 stycznia.

Właściwe komórki organizacyjne MKiDN (departament nadzorujący lub/i Departament Finansowy) m.in.:

- dokonywały oceny realizacji zadań i jej akceptacji według wzoru określonego w załączniku do zarządzenia: nr 18 „Karta oceny zadania inwestycyjnego” – dla zadania inwestycyjnego oraz nr 19 „Karta oceny zadania sfinansowanego z dotacji celowej na wydatki bieżące” – dla zadania bieżącego;
- dokonywały oceny całości gospodarki finansowej jednostki na podstawie dokumentów i informacji według wzoru określonego w załączniku do zarządzenia nr 20 „Karta oceny działalności jednostki” – w terminie do dnia 15 sierpnia za pierwsze półrocze danego roku budżetowego, do 1 listopada za trzy kwartały danego roku budżetowego, do 1 marca następnego roku za cały rok budżetowy;
- dokonywały rozliczenia dotacji według wzoru określonego w załączniku do zarządzenia nr 21 „Karta rozliczenia dotacji”.

Na podstawie dokumentacji z lat 2016-2019 dotyczącej sześciu wspólnie prowadzonych instytucji kultury, objętych kontrolami jednostkowymi NIK⁶², ustalono, że planowanie i sprawozdawczość odbywały się zgodnie z przepisami ww. zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli. Departamenty nadzorujące dokonywały analizy dokumentów planistycznych i sprawozdawczych, przekazując uwagi, które były uwzględniane przez wspólnie prowadzone instytucje kultury poprzez składanie dodatkowych informacji i wyjaśnień lub skorygowanych dokumentów.

(akta kontroli str. 1117-1163)

⁶² Tj.: Muzeum Śląskie w Katowicach, Muzeum Lubelskie w Lublinie, Muzeum Narodowe w Szczecinie, Centralne Muzeum Jeńców Wojennych, Teatr Jaracza w Olsztynie, Teatr Polski w Warszawie.

2.1. Według „Oceny jednostek podległych Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego” departamenty merytoryczne negatywnie oceniły działalność następujących wspólnie prowadzonych instytucji kultury za:

- 2016 r. – jednej – Opery i Filharmonii Podlaskiej – Europejskiego Centrum Sztuki;
- 2017 r. – trzech – Opery i Filharmonii Podlaskiej – Europejskiego Centrum Sztuki, Teatru Polskiego we Wrocławiu, Narodowego Forum Muzyki;
- 2018 r. – pięciu – Opery NOVA w Bydgoszczy, Opery i Filharmonii Podlaskiej – Europejskiego Centrum Sztuki, Teatru Polskiego we Wrocławiu, Narodowej Orkiestry Symfonicznej Polskiego Radia w Katowicach, Orkiestry Kameralnej Miasta Tychy AUKSO.

Działalność pozostałych wspólnie prowadzonych instytucji kultury została oceniona pozytywnie bądź sformułowano oceny opisowe.

(akta kontroli str. 275-277, 1164-1209)

2.2. W „Informacji z wykonania budżetu państwa (...) w zakresie wydatków majątkowych (inwestycyjnych)”:

1) za 2016 r. Departament Finansowy (DF) negatywnie ocenił – ze względu na wysokie kwoty niewykorzystanych dotacji – realizację następujących inwestycji:

- „Budowa Muzeum Jana Pawła II i Prymasa Wyszyńskiego” (kwota niewykorzystana – 16.523,6 tys. zł);
- „Przebudowa i adaptacja budynków na cele Muzeum Żołnierzy Wyklętych w Ostrołęce” (kwota niewykorzystana – 2.403,9 tys. zł);
- „Modernizacja i rozbudowa budynku kina Światowid na potrzeby Muzeum PRL w Krakowie” (kwota niewykorzystana – 1.071,1 tys. zł);

2) za 2017 r. DF stwierdził opóźnienia w realizacji inwestycji (w tym m.in. zadania pn. „Przebudowa i adaptacja budynków na cele Muzeum Żołnierzy Wyklętych w Ostrołęce” – negatywna ocena DF w zakresie planowania, a następnie realizacji zadania) i znaczne kwoty niewykorzystanych dotacji, co wskazuje, że „inwestycje nie były wystarczająco przygotowane do realizacji”. Ponadto DF podał, że największy udział w niewykonaniu budżetu MKiDN na wydatki inwestycyjne ma Muzeum J. Piłsudskiego – Program Wieloletni „Budowa Kompleksu Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku” nie został zrealizowany w wysokości 90.532 tys. zł (negatywna ocena DF w zakresie planowania, a następnie realizacji zadania); na niższe wykonanie wydatków majątkowych w 2017 r. wpływ miało także opóźnienie realizacji zadania „Budowa Muzeum Jana Pawła II i Prymasa Wyszyńskiego” – kwota niewykorzystana – 10.000 tys. zł (negatywna ocena DF w zakresie planowania, a następnie realizacji zadania);

DF zaproponował zobligowanie instytucji do szybszego przygotowywania postępowań przetargowych (tj. w I półroczu danego roku), aby właściwe roboty budowlane były realizowane w II półroczu danego roku. Ponadto DF zaproponował – w przypadku stwierdzenia na podstawie złożonego „Programu inwestycji”, że instytucja nie jest przygotowana do realizacji inwestycji – przyznawanie dotacji inwestycyjnych na 2018 r. i lata następne w dwóch etapach: I etap – zwiększenie planu na „przygotowanie inwestycji”, II etap – „wykonanie robót budowlanych” – udzielanie jedynie gwarancji przyznania środków i dopiero po przekazaniu informacji o dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty oraz aktualizacji „Programu inwestycji” byłoby możliwe zwiększenie planu wydatków inwestycyjnych.

3) za 2018 r. DF wskazał, że – ze względu na opóźnienia w realizacji inwestycji – w rozporządzeniu w sprawie wydatków niewygasających w 2018 r. zostały ujęte m.in. cztery zadania realizowane przez wspólnie prowadzone instytucje kultury dotyczące: „Budowy Kompleksu Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku” – 8.120,1 tys. zł, „Adaptacji budynku na potrzeby Muzeum Pamięci Mieszkańców

Ziemi Oświęcimskiej wraz z wykonaniem ekspozycji stałej" – 1.300 tys. zł⁶³, „Przebudowy i adaptacji budynków na cele Muzeum Żołnierzy Wyklętych w Ostrołęce" – 3.507,8 tys. zł, „Budowy Muzeum Jana Pawła II i Prymasa Wyszyńskiego" – 4.500 tys. zł. „Ponadto nastąpiło znaczne zmniejszenie wydatków na 2018/przesunięcia na 2019 w następujących większych inwestycjach: (...) Muzeum – Dom Rodziny Pileckich w Ostrowi Mazowieckiej – Przebudowa z rozbudową budynku przy ul. Warszawskiej 4 w Ostrowi Mazowieckiej na Muzeum (...)"'. Negatywną ocenę DF sformułował odnośnie inwestycji realizowanych przez Muzeum Żołnierzy Wyklętych w Ostrołęce oraz Muzeum – Dom Rodziny Pileckich w Ostrowi Mazowieckiej;

DF zaproponował – w związku z licznymi przesunięciami w realizacji inwestycji (prawie wszystkie istotne inwestycje) na lata następne (w tym zmieniającymi się wartościami kosztorysowymi inwestycji) – wdrożenie dwuetapowego przyznawania dotacji. Umożliwiłoby to ujmowanie w planie danego roku środków w takiej wysokości, które wynikałyby z określonych zobowiązań instytucji, a nie byłoby blokowania środków przez większość roku budżetowego (obecnie instytucja często stwierdza pod koniec roku, że nie wykorzysta dotacji i jest problem z zabezpieczeniem środków na rok następny).

(akta kontroli str. 1094-1116, 1210-1252)

Ocena DF realizacji inwestycji w latach 2016-2018 wskazuje, że aktualna pozostaje ocena Najwyższej Izby Kontroli, sformułowana po kontroli P/15/026 pn. „Budowa muzeów w latach 2007-2015"⁶⁴ wskazująca, że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie zapewnił wykorzystania w pełni skutecznie i efektywnie środków publicznych przeznaczonych na budowę muzeów, a działania podejmowane w celu zapewnienia siedzib stałych dla nowo utworzonych instytucji kultury były długotrwałe⁶⁵. NIK oceniła, że w Ministerstwie nie zapewniono skutecznego nadzoru nad budową muzeów i realizacją programów wieloletnich, w tym nie zapobieżono wzrostowi planowanych kosztów oraz wydłużeniu terminów realizacji zadań inwestycyjnych w stosunku do pierwotnych założeń.

(akta kontroli str. 841-863)

W badanym okresie Minister finansował – w formie dotacji celowej na wydatki majątkowe – roboty budowlane obiektów wspólnie prowadzonych lub nowo utworzonych instytucji kultury⁶⁶, z czego w: 2016 r. – 49.063 tys. zł (pięć inwestycji), 2017 r. – 43.719 tys. zł (10 inwestycji), 2018 r. – 103.216 tys. zł (osiem inwestycji), w tym:

- 1) Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku – według Wieloletniego Programu Rządowego pn. „Budowa Kompleksu Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku"⁶⁷ koszt inwestycji planowanej na lata 2012-2019 wyniesie

⁶³ Muzeum wykorzystało kwotę 550 tys. zł w związku z uzyskaniem w postępowaniu przetargowym tańszej oferty. Pozostałe muzea wykorzystały środki niewygasające w 100%.

⁶⁴ Por. wystąpienie pokontrolne NIK – tekst ujednolicony zgodnie z uchwałą Nr 2/2016 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 20 stycznia 2016 r.

⁶⁵ W tym wspólnie prowadzonych instytucji kultury – Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku oraz Muzeum Historii Żydów Polskich Polin w Warszawie.

⁶⁶ W latach 2010-2015 z budżetu państwa finansowano pięć zadań na łączną kwotę 26.219 tys. zł, w tym: „Przebudowę Muzeum Dom Rodzinny Jana Pawła II w Wadowicach" – 12.061 tys. zł, „Budowę Kompleksu Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku" – 9.118 tys. zł, „Budowę wystaw stałych w nowej siedzibie Muzeum Śląskiego w Katowicach" – 4.733 tys. zł. Ponadto w latach 2007-2013 z budżetu państwa sfinansowano budowę siedziby stałej Muzeum Historii Żydów Polskich Polin w Warszawie w kwocie 88.290,8 tys. zł. Termin oddania do użytkowania siedziby Muzeum został zmieniony z 2009 r. na 2013 r. (tj. o cztery lata); nakłady finansowane z budżetu państwa wzrosły o 58.000 tys. zł (tj. 145%) – por. wystąpienie po kontroli P/15/026 pn. Budowa muzeów w latach 2007-2015.

⁶⁷ Uchwała nr 169/2011 Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Budowa Kompleksu Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku", zmieniona uchwałą nr 175/2013 z dnia 8 października 2013 r., zmieniona uchwałą nr 77/2016 z dnia 24 czerwca 2016 r., zmieniona uchwałą nr 106/2018 z dnia 26 lipca 2018 r.

205.795 tys. zł (po zm. – pierwotnie 168.795 tys. zł w latach 2012-2016); w latach 2012-2015 wydatkowano 9.118 tys. zł; na lata 2016-2019 zaplanowano odpowiednio: 47.765 tys. zł, 25.118 tys. zł, 75.081 tys. zł, 48.713 tys. zł;

W 2016 r. zostały zablokowane planowane wydatki na ww. inwestycję w kwocie 2.125 tys. zł; do dnia 31 grudnia 2016 r. z zabezpieczonych środków w kwocie 53.925 tys. zł Muzeum wydatkowało 38.641,3 tys. zł, a wydatki na kwotę 10.922 tys. zł zostały ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2016 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego⁶⁸, z czego wykorzystano 10.487 tys. zł.

W 2017 r. zostały zablokowane planowane wydatki na ww. inwestycję w łącznej kwocie 90.529 tys. zł; z zabezpieczonych środków w kwocie 115.648 tys. zł Muzeum wydatkowało 25.116,4 tys. zł.

Do dnia 31 grudnia 2018 r. z zabezpieczonych środków na ww. inwestycję w kwocie 75.081 tys. zł Muzeum wydatkowało 66.942,3 tys. zł, a wydatki w kwocie 8.120,1 tys. zł zostały ujęte w rozporządzeniu w sprawie wydatków niewygasających w 2018 r. (wykorzystanie w 100%).

Na lata 2019-2020 – poza środkami z Wieloletniego Programu Rządowego – planowane są nakłady w łącznej kwocie 30.387 tys. zł na II etap budowy wystawy Muzeum.

- 2) Muzeum Jana Pawła II i Prymasa Wyszyńskiego w Warszawie – według umowy o utworzeniu instytucji kultury koszt inwestycji został określony na 28.000 tys. zł w latach 2016-2019; według Programu inwestycji na 2019 r. planowane nakłady wyniosą – 18.369 tys. zł, w tym finansowane z: budżetu państwa – 8.187 tys. zł, innych źródeł (środki budżetu państwa niewykorzystane w latach poprzednich) – 10.182 tys. zł⁶⁹;

W 2016 r. pierwotny plan wydatków na ww. inwestycję (17.000 tys. zł) został zrealizowany w wysokości 476,4 tys. zł.

W 2017 r. plan wydatków po zmianach w kwocie 12.609,6 tys. zł został zrealizowany w wysokości 1.051,1 tys. zł.

Do dnia 31 grudnia 2018 r. z zabezpieczonych środków na ww. inwestycję w kwocie 8.000 tys. zł Muzeum wydatkowało 3.499,7 tys. zł, a wydatki w kwocie 4.500 tys. zł zostały ujęte w rozporządzeniu w sprawie wydatków niewygasających w 2018 r. (wykorzystanie w 100%).

- 3) Muzeum Żołnierzy Wyklętych w Ostrołęce – według umowy o wspólnym prowadzeniu – 36.660 tys. zł w latach 2016-2019 (po zm. – pierwotnie 35.000 tys. zł w latach 2016-2018);

W 2016 r. pierwotny plan wydatków na ww. inwestycję (3.000 tys. zł) został zrealizowany w kwocie 556,4 tys. zł.

W 2017 r. z zabezpieczonych środków w kwocie 25.000 tys. zł Muzeum wydatkowało 5.500 tys. zł.

Do dnia 31 grudnia 2018 r. z zabezpieczonych środków na ww. inwestycję w kwocie 24.260,2 tys. zł Muzeum wydatkowało 19.179,6 tys. zł, a wydatki w kwocie 3.507,8 tys. zł zostały ujęte w rozporządzeniu w sprawie wydatków niewygasających w 2018 r. (wykorzystanie w 100%).

- 4) Muzeum Pamięci Mieszkańców Ziemi Oświęcimskiej – według umowy o wspólnym prowadzeniu nakłady na tę inwestycję wyniosą 35.000 tys. zł w latach 2018-2021; według Programu inwestycji na 2019 r.: nakłady

⁶⁸ Dz. U. poz. 2075.

⁶⁹ Według Programu inwestycji na 2019 r. – nakłady inwestycyjne dot. Muzeum do 2018 r. wyniosły ogółem 110.117,1 tys. zł, w tym finansowane z: budżetu państwa – 59.416,2 tys. zł, Programów Ministra – 41.655,5 tys. zł, środków własnych – 9.045,5 tys. zł.

inwestycyjne do 2018 r. wyniosły ogółem 1.300 tys. zł (faktycznie – 550 tys. zł z wydatków niewygasających) finansowane z budżetu państwa; planowane nakłady na lata 2019-2021 finansowane z budżetu państwa – 33.700 tys. zł (odpowiednio: 1.700 tys. zł, 9.000 tys. zł, 23.000 tys. zł);

- 5) Muzeum – Dom Rodziny Pileckich w Ostrowi Mazowieckiej – według umowy o wspólnym prowadzeniu nakłady na tę inwestycję wyniosą 3.300 tys. zł w latach 2017-2018; według Programu inwestycji na 2019 r. – nakłady inwestycyjne do 2018 r. wyniosły ogółem 1.997 tys. zł, w tym finansowane z: budżetu państwa – 1.291 tys. zł, planowane środki z funduszy europejskich – 494,1 tys. zł, dotacja z budżetów jednostek samorządu terytorialnego – 211,9 tys. zł; planowane nakłady w 2019 r. – 7.288,6 tys. zł, w tym finansowane z: budżetu państwa – 5.000 tys. zł, planowane środki z funduszy europejskich – 234,7 tys. zł, dotacja z budżetów jednostek samorządu terytorialnego – 54 tys. zł; innych źródeł (niewykorzystana w 2018 r. dotacja MKiDN) – 2.000 tys. zł. W 2017 r. Muzeum wydatkowało 291 tys. zł, a w 2018 r. – z zabezpieczonych środków w kwocie 3.000 tys. zł – 1.000 tys. zł.

(akta kontroli str. 890-906, 944-949)

Ponadto Minister przyjął do finansowania w następnych latach m.in. następujące inwestycje:

- 1) Muzeum Treblinka – według umowy o wspólnym prowadzeniu – nakłady 1.280 tys. zł w latach 2018-2019;
W 2018 r. Muzeum nie wykorzystало 250 tys. zł z przeznaczeniem na zakup i wstępne zabezpieczenie budynku synagogi w Kosowie Lackim ze względu na skomplikowany stan prawny, który został ujawniony dopiero po szczegółowych analizach dokumentów przygotowywanych dla notariusza⁷⁰.
- 2) Muzeum Lubelskie (Muzeum Ziemi Wschodnich Dawnej Rzeczypospolitej) – według Programu inwestycji na 2019 r. – nakłady inwestycyjne do 2018 r. wyniosły ogółem 11.212,1 tys. zł (finansowane z budżetu państwa), planowane nakłady w latach 2019-2021 finansowane z budżetu państwa – 44.000 tys. zł (odpowiednio: 285 tys. zł, 21.715 tys. zł, 22.000 tys. zł);
Minister podjął decyzję o sfinansowaniu w 2017 r. w całości ze środków cz. 24 budżetu państwa zakupu nieruchomości – Pałacu Lubomirskich w Lublinie z przeznaczeniem na projektowane Muzeum Ziemi Wschodnich Dawnej Rzeczypospolitej za kwotę 10.754 tys. zł, bez udziału finansowego drugiego organizatora Muzeum, mimo gotowości do współpracy i zainteresowania ideą utworzenia Muzeum wyrażaną przez Marszałka Województwa Lubelskiego.
W założonych wyjaśnieniach Minister stwierdził, że MKiDN prowadzi korespondencję w tym zakresie i być może po dokonaniu analiz Województwo Lubelskie będzie również faktycznym współorganizatorem i współfinansującym Muzeum. Obecnie z Urzędem Marszałkowskim Województwa Lubelskiego uzgadniane są zmiany w statucie Muzeum mające na celu wprowadzenie do jego struktur nowego Oddziału – Muzeum Ziemi Wschodnich Dawnej Rzeczypospolitej.
- 3) Muzeum „Pamięć i Tożsamość” – według umowy w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury – nakłady na inwestycję w latach 2018-2020 finansowane z budżetu państwa zostały określone na kwotę 70.000 tys. zł (odpowiednio: 5.000 tys. zł, 55.000 tys. zł, 10.000 tys. zł); według Programu inwestycji na 2019 r. – na finansowanie kosztów budowy ww. Muzeum w latach

⁷⁰ Według „Informacji z wykonania budżetu państwa za 2018 r. (...) w zakresie wydatków majątkowych” – „Niezrealizowanie zadania inwestycyjnego jest spowodowane nierzetelnym i nieprawidłowym procesem planowania realizacji inwestycji przez Muzeum, w tym niesprawdzeniem stanu prawnego nieruchomości przed wystąpieniem o dotację MKiDN”.

2019-2021 zaplanowano ze środków budżetu państwa 117.700 tys. zł (odpowiednio – 55.000 tys. zł, 39.160 tys. zł, 23.540 tys. zł); nakłady poniesione do 2018 r., sfinansowane przez Fundację Lux Veritatis, wyniosły 120 tys. zł.

Na lata 2019-2021 – na finansowanie robót budowlanych w ramach ośmiu inwestycji – planowane są z budżetu państwa nakłady w kwocie co najmniej 307.488 tys. zł⁷¹.

W złożonych wyjaśnieniach Minister stwierdził, że jako dysponent części 24 budżetu państwa corocznie przedstawia Ministrowi Finansów plany rzeczowe zadań realizowanych ze środków budżetu państwa na odpowiednich formularzach planistycznych, w tym inwestycje budowlane oraz zakupy inwestycyjne na formularzu RZ-2 i BWI. W powyższym formularzu wykazywane są inwestycje, na które planuje się przeznaczyć środki finansowe z budżetu państwa w trzech kolejnych latach budżetowych wraz z uzasadnieniem oraz określeniem łącznej planowanej wysokości dotacji z budżetu państwa na realizację danego zadania, co stanowi informację dla Ministra Finansów o zobowiązaniach finansowych podjętych przez dysponenta części budżetowej.

(akta kontroli str. 68-69, 543-544, 907-927, 950-1026, 1072-1093, 1470-1544)

3. Właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa – zgodnie z przepisami ww. zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli – przekazywały i rozliczały dotacje celowe dla wspólnie prowadzonych instytucji kultury.

3.1. Szczegółowe badania kontrolne przeprowadzono na próbie obejmującej zadania finansowane ze środków dotacji celowych na wydatki majątkowe, realizowane przez wspólnie prowadzone instytucje kultury objęte kontrolami jednostkowymi⁷².

W latach 2016-2018 trzy wspólnie prowadzone instytucje kultury wydatkowały dotacje celowe na wydatki majątkowe w łącznej kwocie 13.284,2 tys. zł, w tym: w 2016 r. – dwie instytucje w łącznej kwocie 796,5 tys. zł, w 2017 r. – jedna instytucja – 11.881,2 tys. zł, w 2018 r. – dwie instytucje w łącznej kwocie 606,5 tys. zł. Zadania zostały zrealizowane i rozliczone zgodnie z umowami.

1) Muzeum Lubelskie realizowało zadania polegające na:

- w 2016 r. – modernizacji, aranżacji i wyposażeniu oddziału – Muzeum Martyrologii „Pod Zegarem” w Lublinie – wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej (65,9 tys. zł); zakupie dziewięciu kartonów autorstwa J. Nowosielskiego (48 tys. zł);
- w 2017 r. – modernizacji, aranżacji i wyposażeniu oddziału – Muzeum Martyrologii „Pod Zegarem” w Lublinie (582,5 tys. zł); aranżacji i wyposażeniu Muzeum Bolesława Prusa w Nałęczowie (123,3 tys. zł); pracach modernizacyjnych w Kaplicy Świętej Trójcy na Zamku Lubelskim (141,5 tys. zł); zakupie Pałacu Lubomirskich w Lublinie (10.984,1 tys. zł); przebudowie instalacji centralnego ogrzewania w Muzeum Historii Miasta Lublina – Brama Krakowska (56,3 tys. zł);
- w 2018 r. – modernizacji, adaptacji i wyposażeniu budynku wraz z wystawą stałą na potrzeby Muzeum Ziemi Wschodnich Dawnej Rzeczypospolitej (138,8 tys. zł); zakupie kolekcji mebli z pracowni i sypialni prof. A. Nikodemowicza (52,6 tys. zł).

⁷¹ W tym: planowane Muzeum Ziemi Wschodnich Dawnej Rzeczypospolitej – 44.000 tys. zł (2019-2021), Muzeum Żołnierzy Wyklętych w Ostrołęce – 6.344 tys. zł (2019 r.), Muzeum – Dom Rodziny Pileckich w Ostrowi Mazowieckiej – 7.000 tys. zł (2019 r.), Muzeum Pamięci Mieszkańców Ziemi Oświęcimskiej – 33.700 tys. zł (2019-2021), Muzeum „Pamięć i Tożsamość” – 117.700 tys. zł (2019-2021), Muzeum Jana Pawła II i Prymasa Wyszyńskiego w Warszawie – 18.369 tys. zł (2019 r.), Muzeum Treblinka – 1.280 tys. zł (2019 r.), Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku – 79.100 tys. zł (2019-2020).

⁷² Tj.: Muzeum Lubelskie, Muzeum Narodowe w Szczecinie, Centralne Muzeum Jeńców Wojennych.

- 2) Muzeum Narodowe w Szczecinie realizowało w 2016 r. zadania polegające na zakupie obrazów: W. Gersona „Bez ziemi. Pomorzenie wyparci przez Niemców na wyspy Bałtyku” (600 tys. zł) oraz S. Witkiewicza „Dyżłans nad morzem. Droga z Libawy do Połagi” (82,6 tys. zł).
- 3) Centralne Muzeum Jeńców Wojennych realizowało w 2018 r. zadania polegające na: przebudowie budynku Muzeum w Opolu przy ul. Minorytów 3 wraz z zagospodarowaniem terenu – III etap (258,3 tys. zł) oraz zakupie ciągnika rolniczego wraz z osprzętem (156,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 684-889, 1027-1071)

3.2. Szczegółowe badania kontrolne przeprowadzono na próbie obejmującej zadania finansowane ze środków dotacji celowych na wydatki bieżące, realizowane przez wspólnie prowadzone instytucje kultury objęte kontrolami jednostkowymi⁷³. Zadania zostały zrealizowane zgodnie z postanowieniami umów.

W latach 2016-2018 Minister zawarł z czterema wspólnie prowadzonymi instytucjami kultury 18 umów na łączną kwotę 1.934,3 tys. zł, z czego wydatkowano 1.897,1 tys. zł, w tym: dwa teatry – 1.120 tys. zł, dwa muzea – 777,1 tys. zł.

- 1) Teatr Jaracza w Olsztynie w latach 2016-2018 realizował kolejne edycje Międzynarodowego Festiwalu Teatralnego DEMOLUDY – Nowa Europa, otrzymując dofinansowanie w wysokości 300 tys. zł rocznie.
- 2) Teatr Polski w Warszawie otrzymał w 2017 r. dofinansowanie w kwocie 120 tys. zł na prezentację we Lwowie dwóch spektakli: „Szkola żon” oraz „Emigranci”, a w 2018 r. – 100 tys. zł na realizację premiery „Żołnierz Królowej Madagaskaru”.
- 3) Muzeum Narodowe w Szczecinie otrzymało w 2017 r. dofinansowanie w kwocie 68 tys. zł (z czego wydatkowało – 67,4 tys. zł) na współpracę z ośrodkami polonijnymi w USA.
- 4) Muzeum Lubelskie realizowało zadania polegające na:
 - w 2016 r. – wydaniu wspomnień więźnia Cz. Górniewicza (28,5 tys. zł); organizacji Międzynarodowej Szkoły Letniej nt. „Ocena wartości dziedzictwa jako podstawy koncepcji ochrony” (90,5 tys. zł); remoncie dachu Dworku Wincentego Pola (40,6 tys. zł); przeprowadzeniu badań archeologicznych i prac konserwatorskich w Kaplicy Trójcy Świętej Muzeum Lubelskiego (47 tys. zł);
 - w 2017 r. – zakupie wyposażenia na potrzeby Muzeum Martyrologii „Pod Zegarem” (9,2 tys. zł); organizacji Międzynarodowej Letniej Szkoły nt. „Ochrona i zarządzanie miast historycznych” (116,3 tys. zł); przeprowadzeniu prac remontowo-konserwatorskich w zabytkowym budynku Muzeum Stefana Żeromskiego w Nałęczowie (17,7 tys. zł);
 - w 2018 r. – organizacji Międzynarodowej Szkoły Letniej nt. „Rola instytucji kultury i nauki w zarządzaniu miastem historycznym w aspekcie zrównoważonego rozwoju” (95,2 tys. zł); realizacji w ramach Programu Wieloletniego dwóch projektów: „Lublin – Wschód Niepodległej” (150 tys. zł) oraz „Generacja: Niepodległa” (63 tys. zł); wydaniu publikacji pt. „Więźniarki polityczne Lubelszczyzny 1944-1956” (41,3 tys. zł); zakupie mebli z pracowni i sypialni prof. A. Nikodemowicza” (10,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 549-840)

3.3. Szczegółowe badania kontrolne przeprowadzono na próbie obejmującej zadania finansowane w ramach Programów Ministra, realizowane przez wspólnie

⁷³ Tj.: Teatr Jaracza w Olsztynie, Teatr Polski w Warszawie, Muzeum Narodowe w Szczecinie, Muzeum Lubelskie.

prowadzone instytucje kultury objęte kontrolami jednostkowymi⁷⁴. Zadania zostały zrealizowane zgodnie z postanowieniami umów.

W latach 2016-2018 trzy instytucje kultury otrzymały dofinansowanie w ramach Programów Ministra, dla których Instytucjami Zarządzającymi były departamenty merytoryczne MKiDN: Muzeum Lubelskie – łącznie 551,1 tys. zł na realizację sześciu zadań, Muzeum Narodowe w Szczecinie – łącznie 226 tys. zł na realizację trzech zadań, Teatr Polski w Warszawie – 70 tys. zł na jedno zadanie. Ponadto w 2017 r. Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zabytków przekazał 140 tys. zł Muzeum Lubelskiemu na zakup dwóch obrazów A. Michalaka oraz 116 tys. zł Muzeum Narodowemu w Szczecinie na zakup kolekcji sztuki dogońskiej w ramach Programu „Kolekcje muzealne”, dla którego był Instytucją Zarządzającą.

1) Muzeum Lubelskie realizowało zadania polegające na:

- 2016 r. – w ramach projektu „Grupa Zamek w kolekcji Muzeum Lubelskiego w Lublinie” – zakupie 21 prac na papierze autorstwa J. Durakiewicza, zakupie cyklu 74 monotypii barwnych na papierze autorstwa P. Zwolińskiego, zakupie czterech obrazów autorstwa P. Zwolińskiego, materiałów do konserwacji obrazów, pracach konserwatorskich obrazów, oprawie obrazów i prac na papierze (112,8 tys. zł)⁷⁵;
- 2017 r. – zakupie wyposażenia na potrzeby działalności kulturalnej dostosowanej do osób z niepełnosprawnością wzroku i słuchu (48,3 tys. zł)⁷⁶; zakupie prac autorstwa T. Dzieduszyckiego-Sasa, pracach konserwatorskich i zakupie materiałów do konserwacji – w ramach projektu „Tytus Dzieduszycki-Sas (1934-1973) w kolekcji grupy Zamek Muzeum Lubelskiego w Lublinie” (115 tys. zł)⁷⁷;
- 2018 r. – zakupie nowoczesnych technologii (skaner 3D wraz z oprogramowaniem, komputer przenośny, drukarka brajlowska) dla działalności edukacyjnej (35 tys. zł)⁷⁸; pracach badawczo-konserwatorskich w ramach projektu „Lublin, kaplica Trójcy św. XIV/XV w.” (100 tys. zł)⁷⁹.

2) Muzeum Narodowe w Szczecinie w 2017 r. realizowało zadania polegające na: rozbudowie kolekcji Muzeum Narodowego w Szczecinie – Muzeum Sztuki Nowoczesnej (MNS-MSW) poprzez zakup dzieła J. Perszki „Dekalog” (50 tys. zł)⁸⁰; zakupie, dostawie i montażu zestawu systemu oświetleniowego w ramach projektu „Multimedialne Muzeum Sztuki Współczesnej w Szczecinie – etap II” (60 tys. zł)⁸¹.

3) Teatr Polski w Warszawie w 2018 r. realizował zadanie polegające na zakupie wyposażenia pracowni – ledowe aparaty oświetleniowe, kompaktowe konsole oświetleniowe, pilarka tarczowa z osprzętem (67 tys. zł)⁸².

(akta kontroli str. 505-506)

4. Na etapie planowania budżetowego określano dla wspólnie prowadzonych instytucji kultury wartości mierników do osiągnięcia w danym roku budżetowym.

⁷⁴ Tj.: Muzeum Lubelskie, Muzeum Narodowe w Szczecinie, Teatr Polski w Warszawie.

⁷⁵ W ramach Programu „Kolekcje”, priorytetu „Regionalne kolekcje sztuki współczesnej”.

⁷⁶ W ramach Programu „Infrastruktura kultury”.

⁷⁷ W ramach Programu „Regionalne kolekcje sztuki współczesnej”.

⁷⁸ W ramach Programu „Infrastruktura kultury”.

⁷⁹ W ramach Programu „Ochrona zabytków”.

⁸⁰ W ramach Programu „Regionalne kolekcje sztuki współczesnej”.

⁸¹ W ramach Programu „Infrastruktura kultury”.

⁸² W ramach Programu „Infrastruktura kultury”.

Z analizy danych wykazywanych przez wspólnie prowadzone instytucje kultury w formularzu nr 9 do zarządzenia Ministra w sprawie nadzoru i kontroli – „Wykonanie mierników dla prowadzonej działalności” wynika m.in., że:

- w latach 2016-2018 wspólnie prowadzone instytucje artystyczne – teatry i opery (rozdział 92106) odnotowały frekwencję⁸³ na poziomie 2.245.975 osób, z tego w: 2016 r. – 721.291 (dane dla dziewięciu instytucji), 2017 r. – 671.564 (dziewięć instytucji), 2018 r. – 853.120 (11 instytucji) oraz zorganizowały 9.285 przedsięwzięć kulturalnych⁸⁴, w tym w: 2016 r. – 2.299 (dane dla ośmiu instytucji), 2017 r. – 3.154 (10 instytucji), 2018 r. – 3.832 (12 instytucji);
- we wspólnie prowadzonych muzeach frekwencja⁸⁵ wyniosła w kontrolowanym okresie łącznie 10.164.954 osób, w tym w: 2016 r. – 3.210.551 (dane dla 15 muzeów), 2017 r. – 3.408.916 (17 muzeów), 2018 r. – 3.545.487 (19 muzeów). Muzea zorganizowały 642.895 przedsięwzięć udostępniających materialne dobra kultury oraz informacje o nich⁸⁶, w tym w: 2016 r. – 77.857 (dane dla 15 muzeów), 2017 r. – 395.279⁸⁷ (17 muzeów), 2018 r. – 169.759 (22 muzeów).

(akta kontroli str. 277-279, 529-536, 1556-1999)

Po kontroli nr P/14/071 pn. „Zarządzanie wspólnymi instytucjami kultury w województwie kujawsko-pomorskim”⁸⁸ NIK wnioskuje o opracowanie wskaźników i metodologii ocen wspólnych instytucji kultury oraz przeprowadzenie analizy zasadności powiązania wysokości przyznawanych dotacji podmiotowych z ww. ocenami.

Dyrektor Generalny w MKiDN wskazał, że w latach 2017-2018 podjęto prace nad modernizacją metodologii kontroli zarządczej dla instytucji kultury, zwłaszcza w zakresie możliwości uszczegółowienia narzędzi kontroli zarządczej. W efekcie wdrożono zmiany we wzorze umowy organizacyjno-finansowej z dyrektorami państwowych instytucji kultury oraz zainicjowano działania na rzecz ustanowienia pozafinansowych mierników jakości działalności instytucji kultury (Key Performance Indicators). Prace będą kontynuowane w roku 2019, również w związku ze zmianami w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wraz z aktami wykonawczymi.

(akta kontroli str. 2-29; 36)

⁸³ Wykorzystano miernik: 9.2. Liczba osób uczestniczących w przedsięwzięciach kulturalnych zrealizowanych przez jednostki podległe i nadzorowane / Liczba jednostek podległych i nadzorowanych w danym roku. Algorytm wyliczenia miernika: Liczba osób uczestniczących w realizowanych przedsięwzięciach kulturalnych przez jednostki podległe i nadzorowane (wpisujących się w dane zadanie) / Liczba jednostek podległych i nadzorowanych w danym roku (wpisujących się w dane zadanie) równa się: średnia arytmetyczna uczestnictwa.

⁸⁴ Wykorzystano miernik 9.2.1. Liczba organizowanych i dofinansowanych przedsięwzięć kulturalnych oraz wspierających i usprawniających działalność jednostek w danym roku (naukowych, edukacyjnych, wydawniczych, promujących czytelnictwo, z zakresu kinematografii oraz na rzecz dostępu do dóbr kultury dla osób niepełnosprawnych i prace inwestycyjne, remontowe, zakupy) (w szt.). Algorytm wyliczenia miernika: liczba (suma) realizowanych przedsięwzięć kulturalnych w kraju i za granicą.

⁸⁵ Wykorzystano miernik: 9.1. Frekwencja w jednostkach podległych i nadzorowanych na 1000 osób w danym roku (w osobach). Algorytm wyliczenia miernika: Liczba osób odwiedzających w danym roku jednostki podległe i nadzorowane / Liczba ludności Polski w danym roku *1000.

⁸⁶ Wykorzystano miernik 9.1.1.2. Liczba przedsięwzięć udostępniających materialne dobra kultury (w tym liczba dóbr zdigitalizowanych) oraz informacje o nich w danym roku (w szt.). Miernik pozwala na monitoring liczby ofert przedsięwzięć kulturalnych dostępnych dla szerokiej publiczności. Przedsięwzięcie to np. wystawa, koncert, pokaz, targi, impreza masowa, lekcja muzealna, warsztaty, pobyt studyjny, ale także prowadzenie serwisu tematycznego, liczba publikacji, udostępnionych zdigitalizowanych dóbr kultury, konkurs historyczny z nagrodami, seminarium naukowe lub edukacyjne itp.

⁸⁷ Wpływ na wykonanie miernika miało m.in. Muzeum Narodowe w Kielcach (251.800 przedsięwzięć w 2017 r. w stosunku do 68.815 przedsięwzięć w 2016 r.) w związku z wykazaniem działań wydawniczych (wysoka liczba wydanych ulotek i folderów) oraz Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie (133.248 przedsięwzięć w 2017 r. w stosunku do 720 przedsięwzięć w 2016 r.) w związku z otwarciem pawilonu ekspozycyjnego oraz realizacją wystaw i wydarzeń towarzyszących.

⁸⁸ Wystąpienie pokontrolne, skierowane do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (LBY-4101-015-05/2014, P/14/071).

5. W latach 2016-2018 Minister zawarł – na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej – z ośmioma kandydatami na dyrektorów instytucji kultury umowy, w których strony określiły warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania.

Zgodnie z § 3 ust. 4 ww. umów dyrektorzy instytucji kultury⁸⁹ składali informacje z realizacji programu działania instytucji na koniec każdego roku kalendarzowego trwania kadencji, a w przypadku dyrektora Muzeum Jana Pawła II i Prymasa Wyszyńskiego – również informację za ostatni rok kadencji wraz ze sprawozdaniem z realizacji wykonania całości programu działania instytucji. Ponadto – zgodnie z § 3 ust. 5 ww. umów – dyrektorzy do 30 września roku poprzedzającego przedkładali szczegółowe informacje o planach wdrożenia programu działania instytucji w następnym roku.

(akta kontroli str. 426-427, 432-469)

6. W latach 2016-2019 Biuro Audytu i Kontroli MKiDN (BAK) sporządzało plany kontroli, w których były ujmowane do skontrolowania wspólnie prowadzone instytucje kultury. W latach 2016-2017 w planach kontroli ujęto po jednej instytucji⁹⁰, w 2018 r. – dwie⁹¹, w planie kontroli na I półrocze 2019 r. – dwie⁹².

Instytucje wspólnie prowadzone stanowiły odpowiednio: 6% w 2016 r., 6% w 2017 r., 13% w 2018 r. oraz 22% w I półroczu 2019 r. podmiotów wytypowanych do kontroli i ujętych w planach kontroli na poszczególne lata.

Plany kontroli w Ministerstwie powstają na podstawie zgłoszonych propozycji jednostek do skontrolowania, przedkładanych przez dyrektorów poszczególnych departamentów Ministerstwa. Projekt planu kontroli wraz ze wszystkimi zgłoszonymi propozycjami kontroli przedstawiany jest do uzgodnienia, a następnie – zatwierdzenia przez Ministra.

(akta kontroli str. 1336-1352)

W latach 2016-2018 pracownicy BAK przeprowadzili⁹³ pięć kontroli w instytucjach wspólnie prowadzonych:

- 1) Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie – w zakresie gospodarki finansowej za 2014 rok,
- 2) Narodowe Forum Muzyki – w zakresie realizacji Programu Wieloletniego pn. „Europejska Stolica Kultury 2016”,
- 3) Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku – w zakresie wybranych aspektów realizacji inwestycji pn. „Budowa Kompleksu Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku” w latach 2015-2017,
- 4) Europejskie Centrum Solidarności w Gdańsku – w zakresie oszczędnego i racjonalnego gospodarowania środkami z dotacji podmiotowej w latach 2016-2017,
- 5) Muzeum Historii Żydów Polskich Polin w Warszawie – w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z dotacji podmiotowej Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w latach 2016-2017.

W wyniku przeprowadzonych kontroli formułowano zalecenia pokontrolne oraz – na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji

⁸⁹ Szczegółową kontrolą objęto realizację warunków umów zawartych z dyrektarami: Muzeum Jana Pawła II i Prymasa Wyszyńskiego w Warszawie oraz Muzeum Piastów Śląskich w Brzegu.

⁹⁰ W 2016 r. zaplanowano kontrolę w Narodowym Forum Muzyki we Wrocławiu, natomiast w 2017 r. – w Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku.

⁹¹ Europejskie Centrum Solidarności w Gdańsku oraz Muzeum Historii Żydów Polskich Polin w Warszawie.

⁹² Muzeum Sztuki w Łodzi oraz Teatr Żydowski im. Estery, Rachel i Idy Kamińskich – Centrum Kultury Jidysz w Warszawie.

⁹³ Za rok przeprowadzenia kontroli przyjęto rok, w którym kontrola została zakończona.

rządowej⁹⁴ – wyznaczono termin złożenia informacji o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

W wyniku przeprowadzonej w 2016 r. kontroli stwierdzono przypadek zawyżenia dotacji udzielonej przez Ministra⁹⁵. Środki zostały zwrócone na rachunek Ministerstwa wraz z odsetkami⁹⁶.

(akta kontroli str. 1253-1335)

7. W kontrolowanym okresie do Ministerstwa wpłynęło 13 skarg⁹⁷ na wspólnie prowadzone instytucje kultury. W przypadku sześciu skarg⁹⁸ dyrektorzy departamentów je nadzorujących zawiadamiali skarżących o sposobie załatwienia skargi w terminach określonych przepisami. Przedmiotem skarg było: nienależyte wykonywanie zadań przez dyrekcję oraz pracowników instytucji kultury (dwie skargi), przewlekłe załatwianie spraw (dwie skargi), sprawy pracownicze (dwie skargi), naruszenie interesów skarżącego (cztery skargi), inne (trzy skargi).

(akta kontroli str. 1356-1357, 1445-1450)

W 2018 r. do Ministerstwa wpłynął wniosek Prokuratury Rejonowej Szczecin-Niebuszewo w Szczecinie⁹⁹ dotyczący instytucji kultury wspólnie prowadzonej z Gminą Miasto Szczecin. Prokuratura wnosiła o zmianę załącznika do uchwały w sprawie nadania statutu instytucji kultury, zarzucając uchwale wydanie z istotnym naruszeniem prawa¹⁰⁰. W 2019 r. Prokuratura złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie na przedmiotową uchwałę¹⁰¹.

(akta kontroli str. 1409-1444)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister poinformował p.o. dyrektora Muzeum „Pamięć i Tożsamość” o zabezpieczeniu w trakcie prac nad projektem budżetu państwa na 2020 r. i 2021 r. na realizację inwestycji pn. *Budowa i wyposażenie Muzeum „Pamięć i Tożsamość”* dodatkowych środków finansowych w kwocie 47.700 tys. zł do łącznej kwoty dotacji celowej budżetu państwa w wysokości 117.700 tys. zł¹⁰². Powyższe nastąpiło w związku z otrzymaniem przez Muzeum w prowadzonym postępowaniu przetargowym jednej oferty przekraczającej kwotę, jaką

⁹⁴ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

⁹⁵ W wyniku kontroli przeprowadzonej w Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie stwierdzono zawyżenie kwoty dotacji udzielonej przez Ministra na 2014 r. o 17,1 tys. zł, tj. o podatek VAT naliczony do odliczenia z faktur dokumentujących zakup nieruchomości służącej sprzedaży opodatkowanej.

⁹⁶ Uznanie konta Ministerstwa nastąpiło w dniu 12 czerwca 2017 r.

⁹⁷ Do Departamentu Narodowych Instytucji Kultury wpłynęła w 2016 r. jedna skarga na Narodowe Forum Muzyki oraz dwie skargi w 2018 r.: na Narodowe Forum Muzyki i Operę NOVA w Bydgoszczy. Pismo z dnia 5 marca 2019 r., potraktowane przez DIK jako skarga, dot. Centrum Sztuki Współczesnej „Znaki Czasu” w Toruniu było de facto pytaniem skierowanym do Ministra w sprawie finansowania wystawy „Do czysta”, na które Minister odpowiedział, zamieszczając informację na stronie internetowej Ministerstwa (było to jedno z wielu pytań, które wpłynęły do Ministerstwa w związku z przedmiotową wystawą). Departament Dziedzictwa Kulturowego otrzymał 10 skarg. Skargi dotyczyły: Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie (dwie skargi: z 2016 r. i z 2019 r.), Muzeum Sztuki w Łodzi (dwie skargi z 2016 r. i jedna z 2018 r.), Muzeum Polaków Ratujących Żydów (2018 r.), Muzeum – Zamek w Łańcucie (dwie skargi z 2016 r.), Muzeum Lubelskiego (2016 r.), Muzeum Śląskiego w Katowicach (2016 r.). Pismo z 2018 r., potraktowane przez DDK jako skarga, dotyczyło uzyskania informacji o toczącym się procesie sądowym i nie nosiło znamion skargi.

⁹⁸ Z wyłączeniem skarg anonimowych.

⁹⁹ Wniosek prokuratora o zmianę uchwały z 27 kwietnia 2018 r. Wniosek został przekazany przy piśmie Prezydenta Miasta Szczecin z 30 maja 2018 r. i dotyczył Filharmonii im. Mieczysława Karłowicza w Szczecinie, dla której organizatorem jest Gmina Miasto Szczecin, a współorganizatorem – Minister na podstawie umowy o wspólnym prowadzeniu tej instytucji z dnia 14 czerwca 2017 r.

¹⁰⁰ Treść statutu instytucji kultury była uzgadniana z Ministerstwem w oparciu o umowę o wspólnym prowadzeniu instytucji kultury zawartą przez Ministra oraz Gminę Miasto Szczecin. Minister zajął stanowisko w sprawie skargi w piśmie z dnia 3 sierpnia 2018 r., skierowanym do Prezydenta Miasta Szczecin.

¹⁰¹ W piśmie z dnia 9 maja 2019 r. Dyrektor Generalny Ministerstwa poinformował, że stanowisko Ministra w sprawie skarg Prokuratury Rejonowej Szczecin – Niebuszewo jest opracowywane.

¹⁰² Pismo z dnia 18 lutego 2019 r. (DF-V.311.16.2019.MK).

zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia. Na tej podstawie Muzeum zawarło w dniu 16 kwietnia 2019 r. umowę o roboty projektowe i budowlane na kwotę brutto 144.771 tys. zł.

Działanie to NIK ocenia jako nierzetelne. Minister nie uwzględnił pozostałych opcji, zaproponowanych przez podległe sobie służby, obejmujących: 1) ponowne przeanalizowanie projektu budowlanego, jak również kosztorysu inwestorskiego celem ewentualnego ograniczenia kosztów realizacji ww. inwestycji, a następnie powtórzenie przetargu; 2) powtórzenie przetargu z uwagi na fakt, że w postępowaniu przetargowym wpłynęła tylko jedna oferta i na kwotę znacznie przewyższającą szacunkową wartość zamówienia, a można założyć, że inne oferty byłyby tańsze; 3) częściowe zwiększenie dotacji celowej z uwagi na fakt, że Muzeum „Pamięć i Tożsamość” posiada drugiego organizatora, tj. Fundację Lux Veritatis, który również powinien partycypować w zwiększeniu kosztów budowy siedziby stałej Muzeum; 4) udzielenie gwarancji spłaty kredytu zaciągniętego na pokrycie zwiększonych kosztów w wysokości 47,7 mln zł.

Minister nie wskazał przyczyn nieskorzystania z ww. propozycji podległych sobie służb. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli – z uwagi na fakt, że w postępowaniu przetargowym wpłynęła tylko jedna oferta przekraczającej kwotę, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia – Minister, w ramach przysługujących mu uprawnień nadzorczych, mógł i powinien wystąpić do Muzeum z propozycją ponownego przeprowadzenia postępowania przetargowego w celu uzyskania najkorzystniejszej oferty lub – zważywszy na wskazywaną przez Ministra w złożonych wyjaśnieniach konieczność jak najszybszego oddania do użytku siedziby Muzeum – podjąć działania w celu uzyskania od drugiego organizatora – Fundacji Lux Veritatis zapewnienia o udziale w finansowaniu kosztów budowy Muzeum.

(akta kontroli str. 928-943, 1470-1474, 1475-1542)

2. Stwierdzono, że w departamentach nadzorujących wspólnie prowadzone instytucje kultury nieterminowo rozpatrzono trzy skargi, tj. 25% objętych szczegółową kontrolą, oraz nie rozpatrzono jednej skargi.
- 2.1. Departament Dziedzictwa Kulturowego oraz Departament Narodowych Instytucji Kultury nie załatwiał skarg w terminie wymaganym przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰³. Zgodnie z art. 237 § 1 K.p.a. organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

W przypadku dwóch skontrolowanych skarg, które dotyczyły wspólnie prowadzonych instytucji kultury nadzorowanych przez DDK, przekroczono termin (o 7 i o 4 dni) na załatwienie skargi¹⁰⁴.

Dyrektor Departamentu Dziedzictwa Kulturowego wyjaśniła, że powodem niedotrzymania terminu była konieczność uzyskania wyjaśnień z przedmiotowych muzeów.

Przekroczenie miesięcznego terminu na załatwienie skargi (o 14 dni) dotyczyło także skargi złożonej przez p. M. M. w 2016 r. dot. Narodowego Forum Muzyki – instytucji kultury nadzorowanej przez DIK¹⁰⁵.

¹⁰³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm, dalej: K.p.a.

¹⁰⁴ Dotyczyło to następujących skarg: z 20 sierpnia 2018 r. (wpływ do MKiDN – 22 sierpnia 2018 r.) p. Z. R. dot. Muzeum Polaków Ratujących Żydów; z 17 sierpnia 2018 r. (wpływ do MKiDN – 29 sierpnia 2018 r.) p. E. K. Dyrektora Zarządzającego firmy Evres Cleaning Sp. z o.o. dot. Muzeum Sztuki w Łodzi. Skargi zostały rozpatrzone odpowiednio w dniach: 1 października 2018 r. oraz 5 października 2018 r.

Zastępca Dyrektora Departamentu Narodowych Instytucji Kultury wyjaśniła, że zainteresowanemu udzielono odpowiedzi, którą wysłano drogą mailową.

(akta kontroli str. 1358-1363, 1388-1408, 1451-1457)

2.2. Departament Dziedzictwa Kulturowego nie zawiadomił o sposobie załatwienia skargi złożonej w 2016 r. na dyrektora Muzeum – Zamek w Łańcucie. Zgodnie z art. 237 § 3 K.p.a. organ właściwy do załatwienia skargi ma obowiązek zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi.

W dniu 25 maja 2016 r. wpłynęła do Ministerstwa skarga p. W. A. na Dyrektora Muzeum – Zamek w Łańcucie¹⁰⁶. W związku z podjęciem działań przez dyrektora ww. Muzeum, pismem z 1 czerwca 2016 r. (wpływ do MKiDN – 6 czerwca 2016 r.), skarżąca wniosła o wstrzymanie się z podjęciem działań interwencyjnych. Ministerstwo nie podjęło dalszych działań w sprawie.

Dyrektor Departamentu Dziedzictwa Kulturowego wyjaśniła, że podjęto działania związane ze skargą, wysyłając pismo do dyrektora Muzeum z prośbą o złożenie wyjaśnień. Jednak z uwagi na pismo skarżącej, w którym informowała ona o wywiązaniu się Muzeum ze zobowiązań i prosiła o wstrzymanie się Ministerstwa z interwencją, wstrzymano dalsze działania.

(akta kontroli str. 1365-1387, 1451-1453)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister sprawował rzetelny nadzór nad działalnością wspólnie prowadzonych instytucji kultury, zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu w sprawie nadzoru i kontroli. Przedmiotowy nadzór był jednakże nie w pełni skuteczny, na co wskazują wysokie kwoty niewykorzystanych w kolejnych latach dotacji celowych na wydatki majątkowe oraz opóźnienia w realizacji inwestycji. Niemniej jednak – w wyniku przekazania przez Ministra środków finansowych wspólnie prowadzonym instytucjom kultury – warunki ich funkcjonowania poprawiły się, a efekty działalności, mierzone m.in. liczbą organizowanych przedsięwzięć oraz liczbą uczestniczących w nich osób, utrzymywały się w latach 2016-2018 na zbliżonym poziomie.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Opracowanie, upublicznienie i wdrożenie zasad wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury, w tym jednolitych kryteriów doboru instytucji kultury do wspólnego prowadzenia.
2. Przeprowadzenie analizy zawartych umów w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury w celu wprowadzenia zapisów określających jednolity zakres praw i obowiązków stron tych umów, z uwzględnieniem specyfiki wspólnie prowadzonych instytucji kultury.
3. Rzetelne analizowanie przypadków wnioskowania o zwiększenie dofinansowania zadań inwestycyjnych w celu zapewnienia racjonalnego i oszczędnego dysponowania środkami budżetu państwa.
4. Zapewnienie rzetelnego i terminowego rozpatrywania skarg wpływających do Ministerstwa.

¹⁰⁵ W dniu 3 września 2016 r. drogą mailową wpłynęła do MKiDN skarga p. M. M. dotycząca realizowanego przez Narodowe Forum Muzyki Festiwalu Wratislavia Cantans. Odpowiedź na przedmiotową skargę została udzielona pismem znak: DIK/2121/16/HSM z 18 października 2016 r., które wysłano skarżącemu drogą mailową. W dniu 26 marca 2018 r. (drogą mailową) wpłynęła do Ministerstwa kolejna skarga p. M. M. Skarga była ponagleniem do ustosunkowania się do skargi z 2016 r. z powodu nieotrzymania na nią odpowiedzi. Wobec bezzasadności skargi, odpowiedź z 12 lipca 2018 r. zawiera informację o udzieleniu odpowiedzi w 2016 r.

¹⁰⁶ Skarga, datowana na 18 maja 2016 r., dotyczyła przewlekłości działań dyrektora Muzeum, braku wywiązania się z zaciągniętych zobowiązań od ponad trzech lat oraz wprowadzenia w błąd skarżącej.

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 ust. 1 i 3 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 Prezesa NIK. 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.

Warszawa, 05 czerwca 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Mieczysław Łuczak



.....
podpis