



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.005.01.2018

**Pan
Jarosław Stawiarski
Marszałek
Województwa Lubelskiego**

Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego
w Lublinie
ul. Artura Grottgera 4
20-029 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.132.2019

Komisji Rozstrzygającej z dnia 18 lipca 2019 r.

Kontrola nr P/19/022 Wspólne prowadzenie instytucji kultury

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie (dalej: Urząd lub UMWL), ul. Artura Grottgera 4, 20-029 Lublin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Stawiarski, Marszałek Województwa Lubelskiego (dalej: Marszałek Województwa), od 21 listopada 2018 r. W okresie od 1 grudnia 2014 r. do 20 listopada 2018 r. Marszałkiem był Sławomir Sosnowski.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zasady wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury. 2. Nadzór nad działalnością wspólnie prowadzonych instytucji kultury, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych oraz - w celach analizy porównawczej - lata wcześniejsze).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	Barbara Koszałka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLU/57/2019 z dnia 28 marca 2019 r., Anna Gąsior, st. inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LLU/69/2019 z dnia 17 kwietnia 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli tom I, str. 1-2)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w latach 2016-2019 Województwo Lubelskie realizowało zadania ustalone w umowach w sprawie wspólnego prowadzenia instytucji kultury. Umowy zawierały wszystkie postanowienia wymagane przepisami ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej³, w tym określały prawa i obowiązki stron.

Województwo zapewniało środki finansowe na utrzymanie i działalność instytucji kultury w wysokości, która w kontrolowanych latach była co najmniej równa lub wyższa od kwot przewidzianych w umowach o współprowadzeniu. Przekazane w formie dotacji środki finansowe zostały terminowo rozliczone. Podejmowano działania ukierunkowane na pozyskanie nowych współorganizatorów.

Współprowadzone instytucje kultury przekazywały w wyznaczonych terminach plany finansowe, plany działalności merytorycznej oraz sprawozdania z ich realizacji. Urząd nie posiadał wystandaryzowanego dokumentu służącego ocenie jakości funkcjonowania wspólnie prowadzonych instytucji kultury, a ocena pracy dyrektorów dokonywana była podczas weryfikacji sprawozdań z działalności merytorycznej i finansowej, przeprowadzanych kontroli, a także przy przygotowywaniu wniosków o przyznanie nagród rocznych.

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.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1983, ze zm. Dalej: ustawa o działalności kulturalnej.

Przeprowadzono kontrole (finansowe, problemowe, sprawdzające i kompleksowe) zaplanowane we wspólnie prowadzonych instytucjach kultury.

NIK negatywnie ocenia niepowołanie w sposób określony w ustawie o działalności kulturalnej dyrektora Ośrodka Praktyk Teatralnych Gardzienice. Również obowiązujący statut Ośrodka Gardzienice, zatwierdzony przez współorganizatorów, był niezgodny z przepisami ustawy o działalności kulturalnej w części dotyczącej sposobu reprezentacji instytucji kultury na zewnątrz.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zasady wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2016-2019 Województwo Lubelskie (dalej: Województwo) prowadziło wspólnie z innymi podmiotami następujące instytucje kultury:

- Muzeum Lubelskie w Lublinie (dalej: Muzeum Lubelskie lub Muzeum) – współprowadzone od 1 stycznia 2006 r. z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁵ (dalej: Minister KiDN),
- Muzeum Wsi Lubelskiej w Lublinie (dalej: Muzeum Wsi) – współprowadzone od 7 lipca 2005 r. z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁶ (dalej: Minister RiRW),
- Ośrodek Praktyk Teatralnych „Gardzienice” (dalej: Ośrodek Gardzienice) – współprowadzony od 1 sierpnia 2006 r. z Ministrem KiDN⁷. Ośrodek Gardzienice, wg statutu⁸, ma charakter autorski i eksperymentalny, a swoje cele realizuje m.in. poprzez realizację spektakli teatralnych⁹,
- Muzeum Nadwiślańskie w Kazimierzu Dolnym (dalej: Muzeum Nadwiślańskie) – współprowadzone od 28 kwietnia 2009 r. z Gminą Miasto Puławy¹⁰.

(akta kontroli tom I, str. 3-34, 40)

Umowa o wspólne prowadzenie Muzeum Nadwiślańskiego zawarta z Gminą Miasto Puławy została wypowiedziana przez Prezydenta Miasta Puławy w grudniu 2015 r. z mocą od dnia 31 grudnia 2016 r. Przyczyną jej wypowiedzenia, jak podano w piśmie, była wola władz samorządowych Miasta Puławy do utworzenia miejskiego muzeum na bazie istniejącego w Puławach Oddziału Muzeum Nadwiślańskiego. Sejmik Województwa Lubelskiego, z dniem 1 czerwca 2017 r., dokonał podziału Muzeum Nadwiślańskiego¹¹, poprzez wyłączenie dotychczasowego oddziału - Muzeum Czarotoryskich w Puławach, celem włączenia go do samorządowej

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

⁵ Umowa z 19 września 2005 r. wraz z aneksami: nr 1 z dnia 17 maja 2010 r. oraz nr 2 z dnia 16 lutego 2016 r. W umowie nie określono terminu obowiązywania umowy.

⁶ Umowa z 7 lipca 2007 r. (wraz z aneksem z 12 lutego 2009 r. oraz aneksem nr 2 z dnia 14 marca 2017 r.) obowiązywała od 7 lipca 2007 r. do 31 grudnia 2016 r. Kolejna umowa zawarta na współprowadzenie Muzeum Wsi zawarta 14 marca 2017 r. - obowiązuje od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2021 r.

⁷ Umowa z 18 lipca 2006 r. wraz z aneksem nr 1 z dnia 5 marca 2009 r., zawarta na czas nieokreślony.

⁸ Stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLIV/669/2014 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie nadania statutu Ośrodkowi Praktyk Teatralnych „Gardzienice”.

⁹ Jak wynika ze złożonych przez Urząd wyjaśnień Ośrodek Gardzienice prowadzony jest w formie domu kultury.

¹⁰ Umowa z 28 kwietnia 2009 r. zawarta na czas nieokreślony. Na podstawie tej umowy strony postanowiły o włączeniu w strukturę Muzeum Nadwiślańskiego w Kazimierzu Dolnym nowego oddziału pod nazwą Muzeum Czarotoryskich w Puławach (dalej: MCP). Utworzenie MCP wynikało z potrzeby przywrócenia Puławom placówki muzealnej ściśle nawiązującej do pierwszego na ziemiach polskich muzeum, utworzonego przez ks. Izabelę Czarotorską.

¹¹ Uchwałą nr XXX/431/2017 z dnia 29 maja 2017 r.

instytucji kultury pn. „Muzeum Czartoryskich w Puławach w organizacji”, dla której organizatorem zostało Miasto Puławy.

(akta kontroli tom I, str. 35-39)

Marszałek Województwa wystąpił do Prezydenta Miasta Lublin (w marcu 2017 r.) z propozycją współprowadzenia Muzeum Lubelskiego. W odpowiedzi Prezydent Lublina poinformował Marszałka o podjętej przez Radę Miasta uchwał¹² w sprawie przystąpienia do współprowadzenia tej instytucji kultury, wnosząc jednocześnie o podjęcie działań związanych z przygotowaniem umowy pomiędzy: Gminą Lublin, Województwem oraz Ministrem KiDN. O zajęcie stanowiska w tej sprawie Marszałek zwrócił się do Ministra KiDN zaznaczając, że będzie to stanowiło m.in. wzmocnienie potencjału finansowego dla Muzeum. W piśmie z 23 kwietnia 2018 r. Minister KiDN poinformował Marszałka, że na obecnym etapie działalności Muzeum nie widzi konieczności angażowania Miasta Lublin we współprowadzenie tej jednostki. Jednocześnie nie wykluczył rozważenia propozycji władz samorządowych Lublina w przyszłości.

(akta kontroli tom I, str. 81-88)

W 2019 r. (w styczniu) Marszałek Województwa zwrócił się do Ministra KiDN z prośbą o wyrażenia zgody na podjęcie działań prowadzących do zawarcia umowy w sprawie prowadzenia, jako wspólnej instytucji kultury, Filharmonii im. Henryka Wieniawskiego w Lublinie. W uzasadnieniu podał m.in., że byłby to kolejny, istotny czynnik wzmacniający potencjał kulturalny, przekraczający swoim zakresem teren województwa lubelskiego, godny jej wybitnego patrona. W odpowiedzi Minister KiDN (pismo z 13 marca 2019 r.) poinformował, że rozważy propozycję na etapie planowania zobowiązań ministerstwa na kolejne lata budżetowe.

(akta kontroli tom I, str. 41-48)

1.2. Wysokość wydatków z budżetu Samorządu na finansowanie wspólnie prowadzonych instytucji kultury w latach 2016-2018 wyniosła: 36.075,8 tys. zł, (w tym w 2016 r. – 15.362,8 tys. zł, w 2017 r. – 10.115,5 tys. zł, w 2018 r. – 10.597,5 tys. zł), plan na 2019 r. – 12.541,2 tys. zł. Z czego na:

- Muzeum Lubelskie wydatkowano – 14.509 tys. zł (w 2016 r. – 5.222,1 tys. zł, w 2017 r. – 4.476,9 tys. zł, w 2018 r. – 4.810 tys. zł, a plan na 2019 r. – 6.856,8 tys. zł),
- Muzeum Wsi wydatkowano 14.561,5 tys. zł (w 2016 r. – 5.404,9 tys. zł, w 2017 r. – 4.522,6 tys. zł, w 2018 r. – 4.634 tys. zł a plan na 2019 r. – 4.511,1 tys. zł),
- Ośrodek Gardzienice wydatkowano – 3.382,5 tys. zł (w 2016 r. – 1.113 tys. zł, w 2017 r. – 1.116 tys. zł, w 2018 r. – 1.153,5 tys. zł, a plan na 2019 r. – 1.173,3 tys. zł),
- Muzeum Nadwiślańskie wydatkowano w 2016 r. – 3.622,8 tys. zł.

W latach 2016-2018 samorząd wydatkował z dotacji:

- podmiotowych kwotę 33.061 tys. zł (w 2016 r. – 12.774,2 tys. zł, 2017 r. – 10.032,7 tys. zł, w 2018 r. – 10.254,1 tys. zł, plan na 2019 r. – 10.080,3 tys. zł);
- celowych na wydatki bieżące kwotę 101,9 tys. zł (w 2016 r. - 31 tys. zł, 2017 r. - 31 tys. zł, w 2018 r. – 39,9 tys. zł, plan na 2019 r. - 101 tys. zł);
- z dotacji celowych na wydatki majątkowe kwotę 2.913 tys. zł (w 2016 r. – 2.557,6 tys. zł, 2017 r. – 51,9 tys. zł, w 2018 r. – 303,5 tys. zł, plan na 2019 r. – 2.360 tys. zł);

W latach 2005-2015 na współprowadzone instytucje kultury wydatkowano kwotę 132.655,9 tys. zł (w 2005 r. – 6.969,1 tys. zł, w 2006 r. – 8.073,4 tys. zł, w 2007 r.

¹² Nr 1000/XXXVIII/2017 z 21 grudnia 2017 r.

– 8.980 tys. zł, w 2008 r. – 8.616,9 tys. zł, w 2009 r. – 11.831,1 tys. zł, w 2010 r. – 12.038,1 tys. zł, w 2011 r. – 15.653,7 tys. zł, w 2012 r. – 18.085,8 tys. zł, w 2013 r. – 14.849 tys. zł, w 2014 r. – 13.703,7 tys. zł, w 2015 r. – 13.855,1 tys. zł).

(akta kontroli tom I, str. 89-90)

1.3. Urząd nie miał opracowanych odrębnych pisemnych zasad wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury, w tym kryteriów doboru instytucji kultury do wspólnego prowadzenia. Sposób prowadzenia i finansowania prowadzonych z innymi podmiotami instytucji kultury określony został w umowach o współprowadzeniu.

Inicjatorem zawarcia umów o wspólne prowadzenie instytucji kultury - wg złożonej przez Marszałka Województwa informacji na potrzeby niniejszej kontroli - było Ministerstwo KiDN. Podobny cel przyświecał Ministerstwu RiRW, które zawarło umowę z Województwem występując w roli współorganizatora Muzeum Wsi. Przyczyną zawarcia umowy w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury – Muzeum Nadwiślańskiego było utworzenie w jego strukturach nowego Oddziału pn. „Muzeum Czartoryskich w Puławach”. Wybór instytucji do współprowadzenia w zasadzie zależał od woli i możliwości finansowych ewentualnego współorganizatora.

(akta kontroli tom I, str. 95-105)

W 2017 r. Województwo zawarło umowę z Ministrem RiRW¹³ o wspólnym prowadzeniu Muzeum Wsi. Według wyjaśnień p.o. dyrektora Departamentu Kultury, Edukacji i Dziedzictwa Narodowego umowa ta stanowiła kontynuację wcześniejszej współpracy organizatorów - związanych umową od 2005 r. - i była negocjowana przez obie strony. Przy budżecie przyznawanym dla Muzeum Wsi przez Województwo dotacja Ministra RiRW nie jest wysoka, jednakże w ogólnym budżecie i potrzebach finansowych instytucji wspiera możliwość realizacji zadań statutowych. W związku z pozyskaną informacją, iż nie ma możliwości negocjacji wysokości dotacji Ministra, która planowana była w wysokości z lat ubiegłych, mając na względzie potrzeby finansowe Muzeum, przyjęto zaproponowane warunki.

(akta kontroli tom I, str. 16-18, 385-398)

1.4. We wszystkich (czterech) umowach o wspólne prowadzenie instytucji kultury, zawartych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o działalności kulturalnej, określono: wysokość środków finansowych wnoszonych przez każdą ze stron w okresie obowiązywania umowy; okres na jaki umowa została zawarta; uprawnienia odnośnie: treści statutu, powołania dyrektora, likwidacji instytucji kultury, która może nastąpić w trybie określonym w ustawie o działalności kulturalnej, wskazania organizatora prowadzącego rejestr instytucji kultury, wzajemnego informowania o działalności wspólnie prowadzonych instytucji kultury, sprawozdawczości. W umowie o współprowadzenie Muzeum Wsi, zawartej z Ministrem RiRW w 2017 r., określono dodatkowo, że Minister sprawuje kontrolę prawidłowości wykonania zadań przez Muzeum finansowanych z przekazanej dotacji, na zasadach i w trybie określonym w przepisach o kontroli w administracji rządowej. Zawarto również postanowienia dotyczące zwrotu kwoty dotacji wraz z odsetkami w przypadku stwierdzenia przez organ kontroli wykorzystania jej niezgodnie z przeznaczeniem. Województwo zobowiązane było do przedkładania rozliczenia wykorzystanej dotacji przekazywanej Muzeum Wsi przez Ministra RiRW do 15 stycznia roku następnego.

(akta kontroli tom I, str. 3-34)

¹³ Umowa z 14 marca 2017r. zawarta do 31 grudnia 2021r.

1.5. Realizacja, w latach 2016-2019, przez Województwo obowiązków wynikających z umów o wspólne prowadzenie instytucji kultury przedstawiała się następująco:

1) w zakresie wielkości przekazanych przez Urząd w latach 2016-2019 (do 20 maja) środków finansowych:

- Muzeum Lubelskie otrzymało 14.866,6 tys. zł, w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 4.344 tys. zł; 4.394 tys. zł; 4.466,6 tys. zł i 1.662 tys. zł, tj. 37,5% zaplanowanej na 2019 r. kwoty dotacji (4.430,9 tys. zł.). Przekazane środki dotacji podmiotowej były równe lub wyższe od kwoty określonej w umowie (4.344 tys. zł). Przekazana została również dotacja celowa na wydatki bieżące w łącznej kwocie 164,5 tys. zł oraz dotacja celowa na wydatki majątkowe w wysokości 1.779,2 tys. zł;
- Ośrodek Gardzienice otrzymał 3.808,1 tys. zł, w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 1.113 tys. zł; 1.116 tys. zł; 1.153,5 tys. zł i 425,6 tys. zł, tj. 37,4% zaplanowanej na 2019 r. kwoty dotacji (1.138,3 tys. zł). Przekazane środki finansowe były w każdym roku wyższe od określonych w umowie o współprowadzeniu (663 tys. zł),
- Muzeum Wsi otrzymało łącznie 15.339,2 tys. zł, w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 4.422,6 tys. zł; 4.522,6 tys. zł; 4.634 tys. zł i 1.760 tys. zł, tj. 39% zaplanowanych na 2019 r. środków finansowych (4.511,1 tys. zł). W 2016 r. Muzeum Wsi otrzymało 982,3 tys. zł w formie dotacji celowej na wydatki majątkowe,
- Muzeum Nadwiślańskie otrzymało do końca 2016 r., tj. do czasu obowiązywania umowy o współfinansowanie zawartej z Gminą Miasto Puławy, przekazana została przez Urząd dotacja podmiotowa w kwocie 2.894,6 tys. zł oraz dotacja celowa na wydatki majątkowe w wysokości 728,2 tys. zł.

(akta kontroli tom I, str. 89-90)

2) w zakresie uzgodnień treści statutu – w przypadku wszystkich czterech współprowadzonych przez Województwo instytucji kultury statuty tych jednostek zostały nadane uchwałą Sejmiku Województwa Lubelskiego, po uzgodnieniu ich treści z właściwym organizatorem. Statuty zawierały elementy określone w art. 13 ust. 2 ustawy o prowadzeniu działalności kulturalnej.

(akta kontroli tom I, str. 337-375)

3) w zakresie powołania dyrektora – dyrektor Ośrodka Gardzienice powołany został na stanowisko przez Wojewodę Lubelskiego z dniem 1 stycznia 1990 r. Pozostałych dyrektorów współprowadzonych instytucji kultury powołano w postępowaniu konkursowym, w uzgodnieniu ze współprowadzącym organizatorem¹⁴.

(akta kontroli tom I, str. 306-334)

Województwo terminowo przedkładało Ministrowi RiRW rozliczenia wykorzystanej dotacji przekazanej Muzeum Wsi.

(akta kontroli tom I, str. 466-480)

1.6. W latach 2016-2019 zakres współpracy pomiędzy organizatorami prowadzonych instytucji kultury polegał przede wszystkim na uzgadnianiu treści statutów oraz wyborze dyrektorów tych instytucji. Ponadto przez współorganizatorów przekazywane były informacje o wysokości planowanej dotacji podmiotowej na dany rok. Prowadzone były też uzgodnienia z Ministrem KiDN w przedmiocie powołania w Lublinie Muzeum Ziemi Wschodnich dawnej

¹⁴ Dyrektor Muzeum Lubelskiego powołany na okres pięciu lat od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2019 r.; dyrektor Muzeum Wsi powołany na okres pięciu lat od 2 kwietnia 2013 r. do 1 kwietnia 2018 r. oraz od 2 kwietnia 2018 r. do 1 kwietnia 2023 r., odwołany z dniem 13 marca 2019 r. Od 27 marca 2019 r. p.o. dyrektora powierzone zostało na okres nie dłuższy niż rok; dyrektor Muzeum Nadwiślańskiego w okresie obowiązywania umowy o współprowadzeniu powołany na okres pięciu lat od 9 lutego 2012 r. do 8 lutego 2017 r.

Rzeczpospolitej. Marszałek Województwa poinformował, że współpraca prowadzona jest na bieżąco.

(akta kontroli tom I, str. 307-334, 337-375, 104-105)

1.7. W okresie objętym kontrolą (oraz w okresie wcześniejszym, od 2012 r.) Ośrodek Gardzienice nie funkcjonował jako instytucja artystyczna, o której mowa w art.11 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej. Ośrodek Gardzienice, wg statutu¹⁵, ma charakter autorski i eksperymentalny. Przedmiotem jego działalności jest: realizacja spektakli teatralnych oraz ich prezentacje w obiektach Gardzienice, na występach gościnnych w kraju i za granicą; prowadzenie działalności edukacyjnej m.in. poprzez funkcjonującą w ramach Ośrodka Akademię Praktyk Teatralnych, warsztaty, staże, wykłady, konferencje; prowadzenie działalności wystawienniczej i organizacja spotkań literackich; organizowanie i prowadzenie badań oraz ekspedycji artystyczno-naukowych na terenach kultur tradycyjnych, archaicznych i wymierających.

(akta kontroli tom I, str. 40, 71-74, 335-341)

Marszałek Województwa podał m.in., że po przeprowadzeniu szeregu analiz prawnych, konsultacji merytorycznych i w oparciu o dotychczasową działalność statutową, jaką od czasu jego założenia prowadzi Ośrodek Praktyk Teatralnych „Gardzienice” ustalono, że nie spełnia on wymogów określonych w art. 11a ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej tzn.: 1) nie prowadzi swojej działalności w oparciu o sezony artystyczne, na które ustala się plany repertuarowe, 2) działalność merytoryczna jedynie w części polega na realizacji spektakli i opiera się na planowaniu imprez i wydarzeń organizowanych w trakcie roku kalendarzowego. Ponadto stwierdził, że w strukturze organizacyjnej instytucji brak jest stanowisk aktorów, scenografów, suflerów i innych „czystych” specjalności teatralnych. Charakter autorski i eksperymentalny Ośrodka nie jest również podstawą do kwalifikowania go jako instytucji artystycznej. Również cele i formy działalności Ośrodka zasadniczo odróżniają go od instytucji artystycznych działających na podstawie planów repertuarowych. Były to dodatkowe – oprócz ustawowych - uzasadnione przesłanki, które wyłączały Ośrodek z charakteru instytucji artystycznej. W związku z powyższym w 2012 r. nie podjęto działań zmierzających do dostosowania dokumentów dotyczących funkcjonowania Ośrodka do wymogów ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw¹⁶, a co za tym idzie nie został wydany akt o utworzeniu z Ośrodka instytucji artystycznej.

(akta kontroli tom I, str. 442-449)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą stanowisko dyrektora Ośrodka Gardzienice sprawowała osoba, która nie została powołana w trybie określonym w art. 8 ust. 3 ustawy nowelizującej, a następnie art. 15 ustawy o działalności kulturalnej.

Dyrektor (główny instruktor) Ośrodka Gardzienice został powołany z dniem 1 stycznia 1990 r. na czas nieokreślony. Według art. 8 ust. 3 ustawy nowelizującej, dyrektorzy instytucji kultury powołani na stanowiska przed dniem wejścia w życie tej ustawy na czas nieokreślony, pozostają na zajmowanych

¹⁵ Złącznik do uchwały Nr XLIV/669/2014 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie nadania statutu Ośrodkowi Praktyk Teatralnych „Gardzienice”.

¹⁶ Dz.U. z 2011 r. Nr 207, poz. 1230. Dalej: ustawa nowelizująca.

stanowiskach nie dłużej niż rok od dnia wejścia w życie ustawy. W terminie roku od dnia wejścia w życie ww. ustawy organizatorzy mogą, bez przeprowadzania konkursu, powołać te osoby na stanowiska dyrektorów jedynie na czas określony - od trzech do siedmiu lat, a w przypadku instytucji kultury, które z dniem wejścia w życie ustawy stają się instytucjami artystycznymi - od trzech do pięciu sezonów artystycznych. Niepowołanie na stanowisko dyrektora na czas określony jest równoznaczne z odwołaniem dyrektora z upływem roku od dnia wejścia w życie ustawy.

(akta kontroli tom I, str. 306)

Marszałek Województwa wyjaśnił m.in., że w związku z niepodjęciem działań zmierzających do dostosowania dokumentów dotyczących funkcjonowania Ośrodka do wymogów ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a co za tym idzie niewydaniu aktu o utworzeniu z Ośrodka instytucji artystycznej, nie dokonano zmiany aktu powołania dyrektora Ośrodka (zgodnie z art. 8 ust. 6 tej ustawy, przepisów ust. 3 i 4 nie stosuje się do dyrektorów bibliotek, domów i ośrodków kultury).

(akta kontroli tom I, str. 442-449)

NIK nie podziela powyższej argumentacji. Zdaniem Izby nieuznanie Ośrodka Gardzienice za instytucję artystyczną nie zwalniało Zarządu Województwa od podjęcia działań zmierzających do powołania dyrektora na czas określony, ze względu na treść art. 8 ust. 4 ustawy nowelizującej¹⁷.

- Statut Ośrodka Gardzienice, nadany w 2014 r. przez Sejmik Województwa Lubelskiego, zatwierdzony przez współorganizatora, tj. Ministra KiDN, zawierał zapisy, według których do składania oświadczeń woli w imieniu Ośrodka upoważnieni zostali m.in. dwaj zastępcy dyrektora działający łącznie, zastępca dyrektora wraz z pełnomocnikiem działający łącznie. Było to niezgodne z przepisem art. 17 ustawy o działalności kulturalnej, wg którego instytucję kultury reprezentuje na zewnątrz dyrektor.

(akta kontroli tom I, str. 337-348)

Marszałek Województwa wyjaśnił m.in., że treść statutu została uzgodniona z Ministrem KiDN. W trakcie pracy nad projektem statutu żaden z merytorycznych departamentów Ministerstwa nie wnosił zastrzeżeń. W roku nadania statutu, tj. w 2014 r. również organ nadzoru - Wojewoda Lubelski - dokonując sprawdzenia uchwały Sejmiku Województwa Lubelskiego przyjął treść uchwały i statutu bez zastrzeżeń. Ponadto podał, że w roku obecnym, w oczekiwaniu na nowelizację ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (która weszła w życie 19 kwietnia 2019 r.), podjęte zostały działania zmierzające do aktualizacji statutów tych instytucji kultury, które tej aktualizacji wymagają (w tym również zapis § 10 statutu Ośrodka). Podczas bieżących spotkań i rozmów z dyrektorami instytucji sygnalizowano potrzebę dokonania przez nich analizy aktualnych dokumentów oraz konieczność zgłoszenia przez dyrektorów uwag do statutów.

(akta kontroli tom I, str. 437-439)

¹⁷ Zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy nowelizującej, dyrektorzy samorządowych instytucji kultury, które nie stają się z dniem wejścia w życie ustawy instytucjami artystycznymi, powołani na te stanowiska przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na czas nieokreślony pozostają na zajmowanych stanowiskach nie dłużej niż 3 lata od dnia wejścia w życie ustawy. W terminie trzech lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy organizatorzy mogą powołać te osoby na stanowiska dyrektorów na czas określony od trzech do siedmiu lat, bez przeprowadzania konkursu. Niepowołanie na stanowisko dyrektora na czas określony jest równoznaczne z odwołaniem dyrektora z upływem trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy.

Województwo realizowało postanowienia zawarte w umowach z innymi podmiotami o wspólnym prowadzeniu instytucji kultury. Zapewniało przede wszystkim środki finansowe na ich utrzymanie i działalność, w kwotach wyższych od kwot przewidzianych w umowach o współprowadzeniu. Podejmowano też działania ukierunkowane na pozyskanie nowych współorganizatorów. Nie powołano dyrektora Ośrodka Praktyk Teatralnych Gardzienice zgodnie z dyspozycją art. 8 ust. 4 ustawy nowelizującej. Statut Ośrodka Gardzienice, zatwierdzony przez współorganizatorów, był niezgodny z przepisami ustawy o działalności kulturalnej w zakresie sposobu reprezentacji instytucji kultury na zewnątrz.

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

2.1. Zgodnie z umowami w sprawie prowadzenia wspólnych instytucji kultury nadzór bezpośredni nad ich funkcjonowaniem sprawuje Województwo. Nadzór nad wspólnie prowadzonymi instytucjami kultury (dalej: WPIK) został przypisany Oddziałowi Kultury (dalej: Oddział) w Departamencie¹⁸ Kultury, Edukacji i Dziedzictwa Narodowego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego w Lublinie (dalej: Departament) na podstawie Regulaminu Organizacyjnego¹⁹ (dalej: Regulamin). Do jego zadań należy m.in.: prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem przez Województwo funkcji organu założycielskiego wobec wojewódzkich samorządowych instytucji kultury, do których należą: Ośrodek Gardzienice, Muzeum Wsi, Muzeum Lubelskie, Muzeum Nadwiślańskie oraz monitorowanie instytucji kultury²⁰. Ponadto art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²¹ stanowi, iż do zadań zarządu województwa należy kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Osobami merytorycznie odpowiedzialnymi za nadzór nad WPIK byli:

- Zastępca Dyrektora Departamentu, któremu bezpośrednio podlegał Oddział, sprawował nadzór nad prowadzeniem spraw związanych z wykonywaniem przez Województwo funkcji organu założycielskiego wobec wojewódzkich samorządowych instytucji kultury,
- kierownik Oddziału, który odpowiadał za nadzorowanie pracy oddziału we wszystkich merytorycznych zakresach,
- pracownik ds. budżetu w zakresie kultury w Oddziale, który odpowiadał za realizację budżetu Województwa Lubelskiego w zakresie kultury, sporządzanie sprawozdań oraz analiz w zakresie planowania i wykonania budżetu (w trakcie kontroli NIK został zmieniony zakres obowiązków pracownika, który został przyjęty do realizacji z dniem 9.05.2019 r. i dodano, m.in., iż do jego zadań należy: wykonywanie czynności sprawdzających prawidłowość przedstawionych przez instytucje kultury sprawozdań z realizacji zadań dofinansowanych z budżetu Województwa Lubelskiego oraz rozliczeń dotacji celowych, przygotowywanie rocznych i półrocznych informacji z wykonania planów finansowych instytucji kultury, prowadzenie spraw związanych z zatwierdzeniem

¹⁸ Wcześniej: Departament Kultury, Edukacji i Sportu.

¹⁹ Wprowadzonego uchwałą Nr CLXII/1916/08 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 16 września 2008 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego w Lublinie, zmienionego uchwałą Nr XXIX/611/2019 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego w Lublinie.

²⁰ Zadanie zostało wprowadzone do realizacji w marcu 2019 r.

²¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 512.

rocznych sprawozdań finansowych instytucji kultury, prowadzenie spraw związanych z wyborem firm audytorskich do przeprowadzenia badania rocznych sprawozdań finansowych instytucji kultury, objętych obowiązkiem takiego badania),

- pracownik ds. teatrów i kinematografii, który odpowiadał m.in. za prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem przez Sejmik Województwa Lubelskiego funkcji organu założycielskiego m.in. dla Ośrodka Gardzienice, w zakresie nadawania im statutu, łączenia, podziału i likwidacji oraz powoływania i odwoływania Dyrektora tej instytucji, a także wykonywanie zadań związanych z przyznawaniem nagród i stypendiów artystycznych oraz przeprowadzanie kontroli,
- pracownik ds. muzeów i twórczości ludowej, który odpowiadał m.in. za prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem przez Sejmik Województwa Lubelskiego funkcji organu założycielskiego m.in. dla Muzeum Lubelskiego, Muzeum Wsi oraz Muzeum Nadwiślańskiego, w zakresie nadawania im statutu, podziału i likwidacji, powoływania rad muzeów oraz powoływania i odwoływania Dyrektorów tych instytucji, a także przeprowadzanie kontroli.

(akta kontroli tom II, str. 1-24, 487-490)

Obowiązek sprawowania nadzoru przez Samorząd Województwa nad WPIK wynikał również ze statutów instytucji kultury, umów z dyrektorami instytucji kultury zawartych na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej.

(akta kontroli tom I, str. 3-34, tom III, str. 247-278)

P.o. Dyrektor Departamentu wyjaśnił, iż nadzór nad WPIK w latach 2016 – 2019 polegał w szczególności na:

- gromadzeniu dokumentacji związanej z tworzeniem, przekształcaniem, organizacją, finansowaniem, majątkiem i planem działalności instytucji kultury;
- planowaniu dotacji podmiotowych oraz dotacji celowych w budżecie Województwa i przekazywaniu informacji o przyjętych wysokościach dotacji;
- dokonywaniu zmian budżetowych w zakresie wysokości dotacji podmiotowych i dotacji celowych (zwykle na wnioski instytucji) oraz przekazywaniu informacji instytucjom w tym zakresie;
- weryfikowaniu składanych sprawozdań;
- dokonywaniu wyboru biegłego rewidenta do badania bilansu instytucji kultury;
- zatwierdzaniu sprawozdań finansowych oraz przedstawieniu informacji – danych finansowych – Zarządowi Województwa Lubelskiego (raz w roku);
- analizowaniu uchwał Rad Muzeów;
- dokonywaniu wpisów w prowadzonym Rejestrze Instytucji Kultury oraz wydawaniu na wnioski instytucji wypisów z tego Rejestru;
- udziale w wydarzeniach organizowanych przez instytucje;
- weryfikowaniu zgodności działalności merytorycznej z zadaniami statutowymi instytucji kultury;
- przygotowywaniu wniosków o nagrody roczne (w tym m.in. zbieraniu opinii związków zawodowych);
- kontaktach roboczych – osobistych, telefonicznych, mailowych – z dyrektorami, głównymi księgowymi, pracownikami instytucji kultury.

Podał też, iż materiałami wykorzystywanymi do realizacji czynności nadzorczych były:

- informacje przekazywane instytucjom kultury o planowanych wysokościach dotacji podmiotowych oraz dotacji celowych, plany finansowe oraz ich zmiany;
- plany i sprawozdania;

- umowy i rozliczenia dotacji celowych;
- polecenia wyjazdów służbowych oraz wnioski urlopowe dyrektorów instytucji kultury,
- dokumenty przedkładane przez instytucje kultury o dokonanie wpisu do Rejestru Instytucji Kultury,
- materiały informacyjne przesyłane przez instytucje kultury, przeznaczone do publikacji na stronie internetowej UMWL,
- bieżące informacje składane przez instytucje kultury w trakcie roku, przeznaczone do sporządzania opracowań/informacji/materiałów na potrzeby Zarządu Województwa Lubelskiego.

Wyjaśnił też, że jedną z form sprawowania nadzoru są kontrole przeprowadzane na podstawie rocznego planu kontroli zatwierdzanego uchwałą Zarządu Województwa Lubelskiego, dokonywane przez Departamenty UMWL w szczególności: kontrole gospodarki finansowej, kontrole kompleksowe, problemowe, sprawdzające i doraźne.

(akta kontroli tom I, str. 385-398)

2.2. W latach 2016-2019 (do marca 2019 r.) pracownikom Departamentu nie zostały przypisane zadania w zakresie weryfikacji planów i sprawozdań merytorycznych i rzeczowo-finansowych w zakresie WPIK. Dopiero w marcu 2019 r. dokonano zmiany zadań Departamentu i Oddziałowi przypisano zadanie dotyczące monitorowania instytucji kultury. W trakcie kontroli NIK zostały również zmienione zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników (dodano nowe zadania dotyczące analizy merytorycznej planów i sprawozdań instytucji kultury oraz weryfikacji sprawozdań finansowych).

(akta kontroli tom II, str. 1-24)

W okresie objętym kontrolą wspólnie prowadzone instytucje kultury, w terminach określonych przez organizatora, przekazywały do Departamentu plany finansowe i plany działalności merytorycznej oraz sprawozdania merytoryczne i finansowe. Urząd nie jest w posiadaniu dokumentów potwierdzających weryfikację rzetelności przedstawionych planów finansowych i merytorycznych oraz sprawozdań z ich realizacji, w tym dotyczących przekazywanych uwag. Instytucje kultury przekazywały roczne sprawozdania finansowe wraz z informacją z ich badania przez niezależnego biegłego rewidenta, które były zatwierdzane przez Zarząd Województwa Lubelskiego²².

(akta kontroli tom II, str. 25-486, tom III, str. 181-212)

Marszałek Województwa Lubelskiego w złożonej informacji podał, iż analiza planów działalności merytorycznej oraz sprawozdań z działalności merytorycznej instytucji współprowadzonych odbywa się w sposób bieżący i stały, poprzez:

- przeprowadzanie kontroli kompleksowych i problemowych, które stanowią istotny element oceny działalności instytucji oraz poprawy ich funkcjonowania;
- sporządzanie wniosków o przyznania nagród rocznych dyrektorom instytucji, w których zawarte są ważne działania zrealizowane przez instytucję w danym roku;

²² Uchwała nr CX/3843/2017, nr CXCI/3844/2017, nr CXCI/3840/2017, nr CXCI/3845/2017 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 27 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia rocznego sprawozdania finansowego za 2016 r. Muzeum Lubelskiego w Lublinie, Muzeum Wsi Lubelskiej w Lublinie, Ośrodka Praktyk Teatralnych „Gardzienice”, Muzeum Nadwiślańskiego w Kazimierzu Dolnym oraz uchwała Nr CCLXXXII/5549/2018, nr CCLXXXII/5552/2018, Nr CCLXXXII/5553/2018 z dnia 26 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia rocznego sprawozdania finansowego za 2017r. Ośrodka Praktyk Teatralnych „Gardzienice”, Muzeum Lubelskiego w Lublinie, Muzeum Wsi Lubelskiej w Lublinie.

- kontakty robocze z dyrektorami instytucji organizowane w celu rozwiązywania bieżących spraw na poziomie departamentu oraz członków Zarządu WL;
- uczestnictwo w wydarzeniach organizowanych przez instytucje.

W zakresie finansowym, analiz dokonuje się na podstawie przedkładanych przez instytucje planów i sprawozdań finansowych oraz na podstawie protokołów z kontroli finansowych przeprowadzanych w instytucjach kultury przez Departament Audytu i Kontroli UMWL.

Ponadto poinformował, iż obowiązujące przepisy prawa (ustawy, umowy, statuty) nie określają czy i w jaki sposób mają być prowadzone analizy działalności instytucji kultury. Wnioski o przyznanie nagród rocznych, protokoły kontroli, materiały robocze i informacyjne przygotowywane są w formie pisemnej na bieżące potrzeby. W wielu przypadkach przeprowadzone analizy nie mają formy pisemnej. Jednocześnie utrzymywany jest stały kontakt roboczy z dyrektorami instytucji w celu monitorowania sytuacji. Od 2018 r. wdrażane są przez Urząd jednolite formularze planów i sprawozdań finansowych.

(akta kontroli tom I, str. 95-105, tom III, str. 213-246)

Z ustaleń kontroli NIK nie wynika jednak, aby plany i sprawozdania merytoryczne były poddawane szczegółowej weryfikacji. Sprawozdania składane przez instytucje kultury w swojej treści nie zawierały odniesienia, które zadania z planu rzeczowo-finansowego na dany rok zostały zrealizowane, które nie zostały zrealizowane, realizacja których zadań została przesunięta na kolejne lata.

(akta kontroli tom I, str. 381-384, tom II, str. 28-486)

P.o. Dyrektor Departamentu wyjaśnił, iż w ramach prowadzenia spraw związanych z wykonywaniem przez Województwo funkcji organizatora wobec wojewódzkich samorządowych instytucji kultury, plany działalności merytorycznej i sprawozdania za lata 2016-2018 były analizowane i sprawdzane. Ponadto plany merytoryczne muzeów wraz ze sprawozdaniami opiniowane są przez Radę Muzeum, w skład której wchodzi także przedstawiciele Województwa jako organizatora. Ustalanie planu działalności i ewentualne drobne korekty leżą w gestii dyrektora muzeum – instytucji mającej osobność prawną. O wszelkich odstępstwach od planu na dany rok organizator informowany był w trakcie spotkań roboczych. Przyczyny tych zmian wynikały zarówno z konieczności zrównoważenia finansów instytucji (trudności i niepewność rynku sponsorskiego, warunki pogodowe w przypadku planowanych imprez w plenerze – co nie jest bez znaczenia w przypadku Muzeum Wsi), jak i trudności organizacyjnych z partnerami i współorganizatorami przedsięwzięć.

(akta kontroli tom I, str. 385-398)

2.3. Dotacje celowe udzielone przez Województwo wspólnie prowadzonym instytucjom kultury w latach 2016 – 2019 wyniosły 5.464,7 tys. zł (tj. 13,5 % wydatków na wspólnie prowadzone instytucje kultury), w tym 226,7 tys. zł z przeznaczeniem na wydatki bieżące oraz 5.238 tys. zł na zadania inwestycyjne.

Dokonano analizy 100% zawartych umów o dotacje celowe w latach 2016-2019, w tym:

- bieżącej dla Muzeum Lubelskiego, na sfinansowanie części wydatków związanych z funkcjonowaniem Muzeum Regionalnego w Kraśniku na podstawie umowy z dnia 22 lutego 2016 r. – kwota dotacji 31 tys. zł;
- majątkowej dla Muzeum Nadwiślańskiego, na przygotowanie niezbędnej dokumentacji do aplikowania o dofinansowanie projektu „Remont konserwatorski: Kamienicy Celejowskiej, Domu Kuncewiczów, Domu wójtowskiego z Modliborzyc, Spichlerza Ulanowskich, Dworu z Gościeradowa wraz z przystosowaniem ich do współczesnych standardów budowlanej użyteczności

- publicznej i stworzenia nowych ekspozycji" na podstawie umowy z dnia 20 września 2016 r. – kwota dotacji 658,1 tys. zł;
- majątkowej dla Muzeum Nadwiślańskiego, na wkład własny do projektu „Janowiec, zamek (XVI-XVIII w.) konserwacja i renowacja detali architektonicznych” na podstawie umowy z dnia 18 sierpnia 2016 r. – kwota dotacji 70,1 tys. zł;
 - majątkowej dla Muzeum Wsi, z przeznaczeniem na wykonanie instalacji systemu sygnalizacji włamania i napadu stanowiącej kontynuację zadania „Instalacja systemu sygnalizacji pożaru SSP, włamania i napadu IAS, kontroli dostępu ACS, wraz z kanalizacją teletechniczną i zasilaniem elektroenergetycznym na terenie Muzeum Wsi (szczegółowo na położenie kabla w istniejącej kanalizacji teletechnicznej oraz od kanalizacji teletechnicznej do poszczególnych obiektów, wykonania systemu sygnalizacji włamania i napadu oraz nadzór inwestorski)” na podstawie umowy z dnia 20 września 2016 r. – kwota dotacji 896,5 tys. zł;
 - majątkowej dla Muzeum Wsi, z przeznaczeniem na zakup samochodu na podstawie umowy z dnia 1 lipca 2016 r., zmienionej aneksem z dnia 5 września 2016 r. – kwota dotacji – 85,8 tys. zł;
 - majątkowej dla Muzeum Lubelskiego, na wykonanie kompletnej dokumentacji projektowej i innych opracowań związanych z przygotowaniem projektu do aplikowania o środki na zadanie "Muzeum Lubelskie - ochrona dziedzictwa przeszłości i nowe wyzwania przyszłości: edukacja, nauka, innowacyjność, promocja regionu, turystyka" na podstawie umowy z dnia 25 sierpnia 2016 r. – kwota dotacji 847,1 tys. zł;
 - majątkowej dla Muzeum Lubelskiego, na sfinansowanie kosztów realizacji zadania "Muzeum Lubelskie - ochrona dziedzictwa przeszłości i nowe wyzwania przyszłości: edukacja, nauka, innowacyjność, promocja regionu, turystyka" na podstawie umowy z dnia 9 lutego 2017 r., zmienionej aneksem z dnia 29 maja 2017 r. – kwota dotacji 52 tys. zł;
 - bieżącej dla Muzeum Lubelskiego, na sfinansowanie części wydatków związanych z funkcjonowaniem Muzeum Regionalnego w Kraśniku na podstawie umowy z dnia 28 marca 2017 r. – kwota dotacji 31 tys. zł;
 - bieżącej dla Muzeum Lubelskiego, na sfinansowanie części wydatków związanych z funkcjonowaniem Muzeum Regionalnego w Kraśniku na podstawie umowy z dnia 27 marca 2018 r. – kwota dotacji 31 tys. zł;
 - na wkład własny do projektu pn. „Muzeum Lubelskie - ochrona dziedzictwa przeszłości i nowe wyzwania przyszłości: edukacja, nauka, innowacyjność, promocja regionu, turystyka w części realizowanej w 2018 r. Kwota na wkład własny 25,4 tys. zł, z tego na wydatki majątkowe 16,5 tys. zł oraz na bieżące 8,9 tys. zł, na podstawie umowy z dnia 27 marca 2018 r.;
 - majątkowej dla Muzeum Lubelskiego, na dofinansowanie kosztów realizacji zadania „Przebudowa krużganków usytuowanych na dziedzińcu Zamku Lubelskiego w Lublinie" na podstawie umowy z dnia 27 marca 2018 r., zmienionej aneksem z dnia 27 lipca 2018 r. – kwota dotacji 287 tys. zł;
 - bieżącej dla Muzeum Lubelskiego na sfinansowanie części wydatków związanych z funkcjonowaniem Muzeum Regionalnego w Kraśniku na podstawie umowy z dnia 17 kwietnia 2019 r. – kwota dotacji 31 tys. zł;
 - na wkład własny do projektu pn. „Muzeum Lubelskie - ochrona dziedzictwa przeszłości i nowe wyzwania przyszłości: edukacja, nauka, innowacyjność, promocja regionu, turystyka w części realizowanej w 2019 r. Kwota na wkład własny 1.947,2 tys. zł, z tego na wydatki bieżące projektu – 93,8 tys. zł oraz na wydatki majątkowe projektu 1.853,4 tys. zł na podstawie umowy z dnia 22 stycznia 2019 r., zmienionej aneksem z dnia 18 kwietnia 2019 r.;

- majątkowej dla Muzeum Lubelskiego na dofinansowanie kosztów realizacji zadania „Splata spadkobierców kolekcji” na podstawie umowy z dnia 17 kwietnia 2019 r. – kwota dotacji 471,5 tys. zł.

(akta kontroli tom III, str. 5-180)

Ustalono, że:

- w umowach, na podstawie których udzielono dotacji, zgodnie z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³, określono przeznaczenie dotacji, termin wykorzystania oraz sposób i termin ich rozliczenia;
- w każdym przypadku zakres rzeczowy został zrealizowany w okresie przewidzianym umową (lub aneksem), a rozliczenie i sprawozdanie z realizacji złożone terminowo;
- rozliczenia dotacji, po sporządzeniu wniosku przez Departament o zatwierdzenie, były przyjmowane przez Zarząd Województwa.

(akta kontroli tom III, str. 1-4)

Nie zażądano w 2016 r. od Muzeum Wsi zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji celowej w wysokości 25.678,12 zł - przyznanej na podstawie umowy z dnia 20 września 2016 r., zawartej pomiędzy Województwem Lubelskim a Muzeum Wsi na wykonanie instalacji systemu sygnalizacji włamania i napadu - w związku z naliczeniem kar umownych przez Muzeum wobec Wykonawcy tego zadania. Zgodnie z § 3 ust. 4 ww. umowy dotacja niewykorzystana w terminie podlegała zwrotowi na rachunek bankowy organizatora w terminie 15 dni, po upływie terminu wykorzystania dotacji. Kara umowna została potrącona przy wypłacie wynagrodzenia Wykonawcy robót. Zadanie zostało w 100% sfinansowane przez Samorząd Województwa. Rozliczenie dotacji zostało zatwierdzone przez Zarząd Województwa na posiedzeniu w dniu 17 stycznia 2017 r. po rozpatrzeniu wniosku Dyrektora Departamentu Kultury, Edukacji i Sportu UMWL.

(akta kontroli tom I, str. 385-398, tom III, str. 69-133)

P.o. Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że umowa z dnia 20 września 2016 r. nr 969/KE/CP/16 w sprawie udzielenia dotacji celowej z budżetu Województwa Lubelskiego na 2016 r. zawarta pomiędzy Województwem Lubelskim a Muzeum Wsi na wykonanie instalacji systemu sygnalizacji włamania i napadu – nie regulowała kwestii uzyskanych od wykonawcy przez Instytucję kar umownych. Ponadto wyjaśnił, iż przekroczenie terminu wykonania zadania przez wykonawcę o 29 dni spowodowało brak możliwości czy też utrudnienia w prowadzeniu działalności (udostępnianiu obiektów zwiedzającym) w tym okresie, a co za tym, idzie brak możliwości (bądź w niższych wysokościach) uzyskiwania przychodów własnych (np. przychodów z tytułu sprzedaży biletów). Kara umowna naliczona za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy w terminie została potrącona z przysługującego wykonawcy wynagrodzenia. Potrącenie było uproszczeniem operacji finansowych, aby podmioty nie musiały wykonywać dwóch przelewów. Dodatkowo wyjaśnił, iż zgodnie z art. 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona – jednakże zapis ten nie oznacza, iż jest to jedyny możliwy sposób w jaki dotacja może być wykorzystana.

(akta kontroli tom I, str. 385-398)

2.4. Marszałek Województwa w złożonej na potrzeby niniejszej kontroli informacji podał, iż w UMWL nie ma specjalnie opracowanego dokumentu służącego ocenie jakości funkcjonowania WPIK, który zawierałby wystandaryzowane normy czy też wskaźniki. Umowy o wspólnym prowadzeniu instytucji kultury nie zawierają również

²³ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

szczególnych zapisów w tym zakresie. Ocena jakości funkcjonowania instytucji kultury obejmuje sposób realizacji celów i zadań zawartych w statutach i odbywa się:

- przy sporządzeniu wniosków o przyznanie nagrody rocznej dla dyrektorów WPIK, gdzie zawarta jest m.in. ocena warunków, w jakich działa instytucja kultury w roku objętym wnioskiem i realizacji planu działalności instytucji oraz znaczące osiągnięcia merytoryczne;
- podczas zaplanowanych na dany rok kontroli kompleksowych lub problemowych;
- w trakcie przygotowywania informacji półrocznych i rocznych z wykonania planów finansowych instytucji kultury;
- przy opracowywaniu materiałów (medialnych, promocyjnych) dla Zarządu Województwa Lubelskiego lub poszczególnych jego członków.

(akta kontroli tom I, str. 95-105)

2.5. W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące umowy, zawarte z dyrektorami WPIK na podstawie art. 15. ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej, w sprawie warunków organizacyjnych oraz programu działania:

- Muzeum Lubelskiego z dnia 5 grudnia 2014 r.²⁴,
- Muzeum Wsi z dnia 27 marca 2013 r.²⁵ oraz z 27 marca 2018 r.²⁶,
- Muzeum Nadwiślańskiego w Kazimierzu Dolnym z dnia 6 lutego 2012 r.²⁷

Umowy określały zakres zadań instytucji kultury, szczegółowe warunki organizacyjno – finansowe działalności oraz program działania, który został określony w ten sam sposób dla poszczególnych dyrektorów WPIK. Urząd nie dysponował dokumentami ze sprawdzenia realizacji warunków umowy z dyrektorami instytucji kultury zawartymi na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej.

(akta kontroli tom I, 320-334, tom III, str. 247-278)

Marszałek Województwa poinformował, iż Dyrektor Ośrodka Gardzienice został powołany od dnia 1 stycznia 1990 r. przez Wojewodę Lubelskiego. Powołanie dyrektora Ośrodka jest aktem obowiązującym od 1990 r., więc nie została podpisana umowa w sprawie warunków organizacyjno – finansowych oraz programu działania. Wyjaśnił również, że analiza pracy dyrektorów dokonywana jest równocześnie z weryfikacją sprawozdań z działalności merytorycznej i finansowej; wyników przeprowadzonych kontroli; z przygotowywaniem opinii do nagród rocznych dyrektorów, tj. równocześnie z czynnościami dotyczącymi oceny jakości funkcjonowania wspólnie prowadzonych instytucji, czy sprawdzającymi plany i sprawozdania.

(akta kontroli tom I, str. 95-105)

2.6. W latach 2016-2019 zaplanowano następujące kontrole WPIK:

- w 2016 r.: finansową w Muzeum Wsi i sprawdzającą w Muzeum Nadwiślańskim – po kontroli kompleksowej z 2015 r.;
- w 2017 r.: sprawdzającą w Ośrodku Gardzienice po kontroli kompleksowej z 2015 r. oraz problemową w Muzeum Wsi oraz Ośrodku Gardzienice w zakresie oceny warunków pracy i bhp,;

²⁴ Zgodnie z uchwałą nr IV/41/2014 z dnia 9 grudnia 2014 r. powołana na okres 5 lat, tj. od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2019 r.

²⁵ Zgodnie z uchwałą nr CLXVIII/3420/2013 z dnia 27 marca 2013 r. powołany na okres 5 lat, tj. od 2 kwietnia 2013 r. do 1 kwietnia 2018 r.

²⁶ Zgodnie z uchwałą nr CCLXI/5118/2018 z dnia 27 marca 2018 r. powołany na okres 5 lat, tj. od 2 kwietnia 2018 r. do 1 kwietnia 2023 r, odwołany z dniem 13 marca 2019 r.

²⁷ Zgodnie z uchwałą nr XCVII/1760/2012 z 8 lutego 2012r. powołana na okres 5 lat, tj. od 9 lutego 2012 r. do 8 lutego 2017 r.

- w 2018 r.: sprawdzającą po kontroli gospodarki finansowej w 2016 r. oraz kompleksową w Muzeum Wsi, obejmującą sprawy organizacyjne, kadrowe, gospodarkę finansową, zamówienia publiczne, prawidłowość gospodarowania mieniem;
- w 2019 r.: kompleksową w Muzeum Lubelskim, obejmującą sprawy organizacyjne, kadrowe, gospodarkę finansową, zamówienia publiczne, prawidłowość gospodarowania mieniem oraz realizację zadań statutowych w latach 2017-2018; problemową w Muzeum Wsi oraz Ośrodka Gardzienice, obejmującą bieżącą ocenę warunków pracy i bhp.

(akta kontroli tom III, str. 279-363)

Departament do planu audytu wewnętrznego oraz kontroli wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych zgłosił na 2018 r. propozycję kontroli kompleksowej w Muzeum Wsi oraz na 2019 r. Muzeum Lubelskiego. Zakres przeprowadzonej kontroli nie obejmował prawidłowości sposobu wykorzystania środków z dotacji celowych przekazanych przez Samorząd Województwa oraz prawidłowości sporządzania i rozliczania planów i sprawozdań merytorycznych

(akta kontroli tom III, str. 364-373)

P.o. Dyrektor Departamentu wyjaśnił, iż zakres kontroli kompleksowych (w których uczestniczą pracownicy różnych komórek organizacyjnych UMWL) ustalany jest i koordynowany przez Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego. Obejmuje z reguły sprawy organizacyjne, kadrowe, gospodarkę finansową, zamówienia publiczne, prawidłowość gospodarowania mieniem, ocenę warunków pracy i bhp, realizację zadań statutowych.

W związku z tym prawidłowość sposobu wykorzystania środków z dotacji celowych była badana podczas sprawdzania poszczególnych zadań zawartych w zakresie kontroli kompleksowych. Natomiast kontrola realizacji zadań statutowych z reguły obejmuje sprawdzenie wykonania planu działalności merytorycznej pod względem zgodności realizowanych imprez i wydarzeń z zadaniami zawartymi w statutach instytucji kultury.

(akta kontroli tom I, str. 385-398)

W okresie objętym kontrolą Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego oraz inne Departamenty Urzędu (Finansów i Organizacyjno–Prawny) zrealizowały zgodnie z planem zakładane kontrole²⁸. W wyniku przeprowadzonych kontroli zostały wydane zalecenia dotyczące spraw organizacyjnych, kadrowych, finansowych, zamówień publicznych, gospodarowania mieniem oraz sprawdzona została realizacja wcześniejszych wniosków. Urząd przeprowadzał kontrole sprawdzające realizację zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli tom III, str. 374-436)

2.7 W latach 2016-2019 (do 20 maja 2019 r.) nie wpłynęły wnioski, skargi lub petycje w sprawie działalności wspólnie prowadzonych instytucji kultury.

(akta kontroli tom III, str. 437-447)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Samorząd Województwa sprawował nadzór nad wspólnie prowadzonymi instytucjami kultury. W okresie objętym kontrolą Ośrodek Gardzienice, Muzeum Nadwiślańskie, Muzeum Wsi oraz Muzeum Lubelskie, w terminach określonych

²⁸ Kompleksowe, finansowe, sprawdzające i problemowe.

przez organizatora, przekazywały do Departamentu plany finansowe, plany działalności merytorycznej oraz sprawozdania z ich realizacji. W umowach, na podstawie których udzielono dotacji, określano jej przeznaczenie, termin wykorzystania oraz sposób i termin rozliczenia. UMWL nie posiadał opracowanego dokumentu służącego ocenie jakości funkcjonowania WPIK, a analiza pracy dyrektorów dokonywana była podczas weryfikacji sprawozdań z działalności – merytorycznych i finansowych, przeprowadzanych kontroli, a także przy przygotowywaniu opinii do nagród rocznych dyrektorów. W WPIK zostały przeprowadzone kontrole problemowe, sprawdzające oraz kompleksowe.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Dostosowanie statutu Ośrodka Gardzienice do wymogów ustawy o działalności kulturalnej w przedmiocie reprezentacji tej instytucji.
2. Powołanie dyrektora Ośrodka Gardzienice stosownie do przepisu art. 15 ustawy o działalności kulturalnej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. 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
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Lublin, 31 maja 2019 r.

Kontrolerzy
Barbara Koszałka
doradca ekonomiczny

/-/

.....
podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

/-/

.....
podpis

Anna Gąsior
st. inspektor k. p.
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał: Edward Lis - Dyrektor

podpis