



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.003.01.2018
P/18/022

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/022 – Działalność samorządowych instytucji kultury
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Mieczysław Faiger, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LRZ/35/2018 z dnia 7 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, ul. Łukasza Ciepłińskiego 4, 35-010 Rzeszów, nr regonu 690587255, zwanego w dalszej treści „Urzędem.”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Władysław Ortyl - Marszałek Województwa Podkarpackiego od dnia 27 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3 - 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Samorząd Województwa Podkarpackiego (SWP) w latach 2015-2017 właściwie, tj. zgodnie z obowiązującymi przepisami, organizował i prowadził działalność kulturalną na obszarze województwa, której prowadzenie – zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*² - jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym.

Uzasadnienie oceny ogólnej

SWP rzetelnie zdiagnozował potrzeby dotyczące sfery kultury wspólnoty, a następnie opracował „Strategię rozwoju województwa – PODKARPACKIE 2020”, zawierającą również strategię organizowania, prowadzenia i rozwoju działalności kulturalnej w województwie podkarpackim (Strategia).

SWP realizował – zgodnie z przyjętymi założeniami – cele, priorytety i programy Strategii, nie osiągając jednakże zakładanego poziomu wszystkich zaplanowanych wskaźników i celów.

Nieosiągnięcie pełnej realizacji zaplanowanych celów, wskaźników i mierników, w ocenie NIK, spowodowane było brakiem wystarczających środków na finansowanie instytucji kultury.

Stwierdzono również brak realnych i wymiernych efektów działalności, zmierzającej do utworzenia zaplanowanej, wyspecjalizowanej instytucji kultury, zajmującej się historią i dziedzictwem Kresów, na którą wydatkowano dotychczas 354,2 tys. zł.

SWP sprawował nadzór nad działalnością instytucji kultury, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych, dokonując systematycznej oceny skuteczności i efektywności przyjętej Strategii organizowania, prowadzenia i rozwoju działalności kulturalnej.

¹ Zgodnie z założeniami przy ocenie działalności zastosowano ocenę opisową.

² Dz. U. z 2017 r., poz. 862, zwanej dalej „ustawą o działalności kulturalnej.”

SWP określał dla poszczególnych instytucji kultury, dla których jest organizatorem, cele do osiągnięcia, współkształtował programy zadań do realizacji i wskazywał kierunki działań i rozwoju instytucji kultury, a także zapewnił warunki organizacyjne i lokalowe do realizacji zadań statutowych.

SWP nadał poszczególnym instytucjom kultury statuty, zawierające elementy określone w art. 13 ust. 2 *ustawy o działalności kulturalnej* oraz prowadził rejestr instytucji kultury i księgę rejestrową instytucji kultury rzetelnie oraz zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury³.

Ponadto organizator wydawał – na podstawie art. 13 ust. 3 *ustawy o działalności kulturalnej* – opinie odnośnie regulaminów organizacyjnych poszczególnych instytucji kultury.

W latach 2015 - 2017 organizator powołał dyrektorów 2 instytucji kultury przy zachowaniu procedur określonych w art. 15 i art. 16 *ustawy o działalności kulturalnej* oraz w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury⁴.

Organizator – przed powołaniem dyrektorów instytucji kultury – zawarł z nimi, zgodnie z art. 15 ust. 5 *ustawy o działalności kulturalnej*, odrębne umowy w formie pisemnej, w których strony rzetelnie określiły warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania.

Wszystkie instytucje kultury, dla których organizatorem był SWP, posiadały wystarczające warunki lokalowe do prowadzenia działalności statutowej. Organizator określił kryteria oraz zasady planowania, udzielania i rozliczania dotacji na działalność w zakresie kultury.

Środki finansowe przekazywane prowadzonym instytucjom kultury były wystarczające do realizacji podstawowych zadań statutowych, jednakże nie w pełni uwzględniały ich potrzeby i możliwości.

Organizator rzetelnie i skutecznie nadzorował działalność instytucji kultury, w tym wydatkowanie środków publicznych.

W Urzędzie wyodrębniono komórkę organizacyjną odpowiedzialną za nadzór nad instytucjami kultury, tj. Departament Kultury i Ochrony Dziedzictwa Narodowego (DKiODN) i określono zadania do realizacji oraz formy, zakres i częstotliwość podejmowanych działań nadzorczych.

Organizator systematycznie dokonywał oceny jakości funkcjonowania prowadzonych instytucji kultury oraz rezultatów działalności instytucji kultury. Przedmiotem oceny była również realizacja warunków umowy z dyrektorem instytucji kultury, zawartej na podstawie art. 15 ust. 5 *ustawy o działalności kulturalnej*.

W ramach sprawowanego nadzoru DKiODN analizował i zgłaszał uwagi do planów rzeczowo - finansowych, sprawozdań finansowych, składanych w latach 2015 - 2017 przez prowadzone instytucje kultury, a także analizował programy działalności merytorycznej/plany repertuarowe.

Urząd prawidłowo, rzetelnie i terminowo rozliczał dofinansowane – w formie dotacji celowej na wydatki bieżące i majątkowe – zadania realizowane przez podległe instytucje kultury.

Ponadto Urząd, zgodnie z przyjętym planem, prowadził kontrole w instytucjach kultury.

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 189.

⁴ Dz. U. z 2004 r., Nr 154, poz. 1629

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Strategia organizowania, prowadzenia i rozwoju działalności kulturalnej w województwie podkarpackim (województwo)

1.1. Urząd, podejmując prace aktualizacyjne „Strategii rozwoju województwa – PODKARPACIE 2020”, w marcu 2013 r. przygotował, po cyklicznych badaniach i analizach, końcową „Diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podkarpackiego” (Diagnoza), obejmującą charakterystykę stanu rozwoju społeczno-gospodarczego województwa, a także jego pozycję na tle kraju i Europy. Informacje zawarte w Diagnozie miały pozwolić na identyfikację mocnych i słabych stron województwa, a w konsekwencji na wypracowanie wniosków i rekomendacji dla części kierunkowej, aktualizowanej Strategii.

Diagnoza w części III, punkt 3 – Kultura i dziedzictwo kulturowe, zawiera dwa podpunkty poświęcone dziedzictwu kulturowemu oraz instytucjom kultury.

Odnosnie dziedzictwa kulturowego zdiagnozowano, iż województwo, jako region pogranicza etnicznego i religijnego, należy do najbardziej zróżnicowanych pod względem historycznym i kulturowym regionów w Polsce.

(dowód: akta kontroli str.5 - 10)

1.2. W zakresie potencjału kulturowego województwa stwierdzono w Diagnozie, m.in. zauważalną aktywność korzystania z tego potencjału w małych społecznościach, skierowaną głównie na ochronę tradycji, obrzędów i zwyczajów, związanych z lokalnym folklorem.

Stwierdzono również, że sporadycznie działalność społeczności lokalnych nastawiona jest na upowszechnianie kultury wysokiej i inicjowanie przedsięwzięć, wpisujących się w jej charakter, dlatego ważną rolę przypisano instytucjom kultury, których misja, oprócz wspierania zaangażowania w ochronę dziedzictwa lokalnego, ma koncentrować się na dążeniu do upowszechniania kultury wysokiej, o znaczeniu ponadlokalnym i ponadregionalnym.

Dla kultury określono znaczącą rolę w procesie jednoczenia obywateli, rozwijania umiejętności współpracy, kreatywności jednostek i wzmacniania więzi międzyludzkich, przy jednoczesnym wyzwaniu dla władz wojewódzkich, zapewnienia możliwie równego i powszechnego dostępu do oferty kulturalnej.

W Diagnozie zapisano, iż pod względem instytucji kultury, województwo zajmowało w 2013 r. 6 pozycję w kraju, jednakże tak wysoką lokatę zawdzięczało bardzo dużej liczbie (690) bibliotek publicznych wraz z ich filiami.

W przypadku pozostałych typów placówek kultury wystąpiło duże zróżnicowanie, od bardzo słabej pozycji w odniesieniu do liczby teatrów, galerii oraz salonów sztuki (14 miejsce w kraju), poprzez średnią krajową w przypadku muzeów (9 miejsce), do dobrej w odniesieniu do liczby kin stałych (6 miejsce).

Jako problem zdiagnozowano silną koncentrację ww. podmiotów w dwóch miastach: Rzeszowie i Przemyślu, a co za tym idzie, słabą dostępność dla mieszkańców innych części województwa.

Stwierdzono, że wszystkie funkcjonujące instytucje i placówki kultury prowadziły aktywną działalność artystyczną, oświatową i edukacyjną, a największym problemem organizatorów instytucji kultury był brak środków finansowych na działalność kulturalną, co skutkowało znaczną szkodą dla nowych przedsięwzięć i inicjatyw.

Diagnostując stan działalności kulturalnej w województwie podkreślono występującą poprawę, na przestrzeni ostatnich lat przed opracowaniem Diagnozy, w zakresie wzrostu liczby przedsięwzięć o charakterze kulturalnym i zwiększające się zaangażowanie w inicjowanie wydarzeń kulturalnych przez organizacje pozarządowe.

(dowód: akta kontroli str.11 - 28)

1.3. Efektem prac studyjnych, a w konsekwencji zdiagnozowania, m.in. problemów w dziedzinie kultury, przy udziale środowiska eksperckiego, przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.), uczelni wyższych regionu, instytucji publicznych, partnerów gospodarczych i przedsiębiorców oraz organizacji pozarządowych, było podjęcie przez Sejmik Województwa Podkarpackiego w dniu 26 sierpnia 2013 r. uchwały w sprawie *zaktualizowania dokumentu w postaci „Strategii rozwoju województwa – Podkarpackie 2020”⁵*.

Strategia w rozdziale IV, punkt 2 zawiera ppkt 2.2, poświęcony zagadnieniom kultury i dziedzictwa kulturowego.

Ze względu, że życie kulturalne regionu skupione jest przede wszystkim w głównych ośrodkach miejskich, a na terenie województwa nie brakuje obszarów, które ze względu na swoje peryferyjne położenie i niekorzystne warunki ekonomiczne mają utrudniony dostęp do oferty kulturalnej, zapewnienie wszystkim mieszkańcom możliwie równych szans korzystania z dóbr kultury uznano nie tylko za pożądane, ale przede wszystkim konieczne, celem stopniowego eliminowania marginalizacji niektórych rejonów województwa w tym zakresie.

Za warunek konieczny uznano silne wzmocnienie kadrowe, finansowe i infrastrukturalne instytucji kultury.

Strategia określiła 3 kierunki rozwoju i efektywnego wykorzystania potencjału kulturowego województwa, a to:

- tworzenie warunków do zapewnienia możliwie równego i powszechnego dostępu do oferty kulturalnej, w tym do kultury wysokiej,
- wzmocnianie wizerunku regionu, w tym Rzeszowa, jako centrum kultury opartego, m.in. na wydarzeniach kulturalnych o znaczeniu międzynarodowym oraz budowie rozpoznawalnych marek instytucji i imprez kulturalnych,
- ochronę, promocję i zarządzanie dziedzictwem kulturowym regionu.

(dowód: akta kontroli str. 47 - 52)

1.4. Realizując poszczególne kierunki działań Strategii, Urząd założył osiągnięcie następujących efektów:

1) W zakresie tworzenia warunków do zapewnienia możliwie równego i powszechnego dostępu do oferty kulturalnej, w tym do kultury wysokiej przez:

- a) powstanie infrastruktury kulturalnej, odpowiadającej oczekiwaniom współczesnego twórcy i odbiorcy kultury oraz wykorzystującej atuty regionu w zakresie dziedzictwa kulturowego,
- b) tworzenie innowacyjnej infrastruktury kulturalnej, np. eksploratorów, muzeów interaktywnych, sieci kin cyfrowych,
- c) zwiększenie dostępności zasobów kultury oraz wydarzeń kulturalnych poprzez digitalizację oraz budowę platform multimedialnych,
- d) restrukturyzację instytucji kultury pod kątem optymalizacji działania (podział kompetencji i odpowiedzialności),
- e) optymalizację finansowania kultury z uwzględnieniem kryteriów demograficznych i geograficznych oraz zdiagnozowanych potrzeb i warunków kulturowych,

⁵ Uchwała SWP Nr XXXVII/697/13.

f) wzmocnienie współpracy instytucji kultury ze środowiskami twórczymi, artystycznymi i naukowymi w regionie,

g) popularyzację przedsięwzięć, obejmujących swoim zasięgiem obszar całego województwa, takich jak wędrujący teatr, wystawa czy koncerty filharmoników w terenie oraz organizowanie wydarzeń kulturalnych w przestrzeni publicznej.

2) W zakresie wzmocniania wizerunku regionu, w tym Rzeszowa, jako centrum kultury województwa opartego, m.in. na wydarzeniach kulturalnych o znaczeniu międzynarodowym oraz budowie marek instytucji i imprez kulturalnych, aby stały się kulturowymi identyfikatorami województwa przez:

a) wzrost kompetencji kulturowych i artystycznych poprzez edukację kulturalną, zarówno na poziomie przygotowania kadr do realizacji zadań z dziedziny kultury, jak również świadomych odbiorców działalności kulturalnej,

b) zwiększenie uczestnictwa podkarpackich instytucji kultury w programach kulturalnych o zasięgu międzynarodowym, dających szansę na promocję regionu i prezentację jego atrybutów,

c) wzrost liczby wydarzeń kulturalnych i projektów kulturalnych o zasięgu krajowym i międzynarodowym, m.in. dzięki wsparciu merytorycznemu i finansowemu w zakresie wkładów własnych dla projektów oraz promocje dokonań młodych artystów,

d) stworzenie wszechstronnych baz danych przejawów życia kulturalnego i ich upowszechnianie,

e) wzmocnienie współpracy z instytucjami kultury, położonymi w województwach ościennych oraz współpracy transgranicznej i międzynarodowej w zakresie realizacji zadań z dziedziny kultury,

f) wyniesienie do rangi marki wydarzeń kulturalnych oraz instytucji kultury w oparciu o prestiżowy repertuar, wysoki poziom i promocję.

3) W zakresie podejmowania przedsięwzięć kompleksowej ochrony i zachowania zasobów dziedzictwa kulturowego, m.in. poprzez zwiększenie funduszy na prace remontowo – konserwatorskie, jak również na jego promocję i wdrażanie nowoczesnego, efektywnego i racjonalnego modelu zarządzania, a także:

a) kształtowanie krajobrazu kulturowego rozumiane, jako zintegrowana ochrona dziedzictwa kulturowego i środowiska przyrodniczego, szczególnie w zakresie ładu przestrzennego i estetyki otoczenia, ochrona i kształtowanie zabudowy historycznych miast i miasteczek oraz układów urbanistycznych,

b) poprawę stanu zachowania i ochrony obiektów i miejsc cennych kulturowo przed dewastacją i degradacją,

c) utrzymanie wielokulturowego bogactwa, tożsamości lokalnej i regionalnej poprzez działania edukacyjne i popularyzatorskie, w tym wspieranie folkloru i sztuki ludowej,

d) stworzenie systemu i procedur celem funkcjonalnego zarządzania kulturą, dziedzictwem kulturowym i przyrodniczym, z uwzględnieniem rozwoju partnerstwa sektora publicznego, pozarządowego i prywatnego oraz poprawę funkcjonowania instytucji kultury i ochrony zabytków,

e) badanie i dokumentowanie regionalnego dziedzictwa kulturowego oraz upowszechnianie i promocję jego najcenniejszych elementów, z wykorzystaniem dostępnych w tym zakresie instrumentów typu: kampanie informacyjne regionalne i ogólnopolskie, akcje promocyjne, konferencje, debaty, sympozja, badania, publikacje,

f) utworzenie wyspecjalizowanej instytucji kultury, zajmującej się historią i dziedzictwem Kresów,

g) wzmocnienie współpracy transgranicznej i międzynarodowej w zakresie ochrony i wykorzystania dziedzictwa kulturowego.

Dla priorytetu tematycznego w zakresie kultury i dziedzictwa kulturowego w Strategii sformułowano następujące wskaźniki do osiągnięcia docelowo w 2020 r.:

- 1) wydatki SWP na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego – wzrost do poziomu średniej krajowej (wartość bazowa GUS z 2011 r. – 143,04 zł),
- 2) przeciętne miesięczne wydatki w gospodarstwie domowym na kulturę i rekreację na 1 osobę – wzrost do poziomu średniej krajowej (wartość bazowa GUS z 2011 r. – 56,40 zł),
- 3) czytelnicy bibliotek publicznych na 1 tys. mieszkańców – wzrost do poziomu średniej krajowej (wartość bazowa GUS z 2011 r. – 164 osób),
- 4) widzowie i słuchacze w teatrach i instytucjach muzycznych na 1 tys. mieszkańców – wzrost o 30% (wartość bazowa GUS z 2011 r. – 115 osób),
- 5) zwiedzający muzea i oddziały muzealne ogółem na 1 tys. mieszkańców – wzrost o 20% (wartość bazowa GUS z 2012 r. – 474 osób).

(dowód: akta kontroli str.47 - 52)

W okresie 2015 – 2017 r. odnośnie realizacji założeń Strategii, w tym dotyczących kultury i dziedzictwa narodowego, sporządzono dla Zarządu Województwa Podkarpackiego (ZWP) następujące opracowania:

1) „Raport roczny z realizacji Strategii” ze stycznia 2015 r., w którym stwierdzono, m.in.:

- zmianę pozytywną w postaci osiągnięcia przez większość wskaźników wartości docelowej lub nieznacznie przekroczonej,
- zmianę negatywną w postaci spadku liczby widzów i słuchaczy w teatrach i instytucjach muzycznych w stosunku do wzrostu ich liczby w skali kraju.

Rekomendacją była intensyfikacja dotychczasowych działań z zakresu wspierania kultury, zwłaszcza z uwzględnieniem kulturotwórczej roli Rzeszowa odnośnie kultury współczesnej oraz roli innych miast i subregionów, z ukierunkowaniem na zachowanie dziedzictwa kulturowego i różnorodności kulturowo – etnicznej.

2) „Informację o stopniu realizacji Strategii” z dnia 30 października 2015 r., w której stwierdzono, m.in:

- pozytywny trend w zakresie wydatków z budżetu województwa na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w przeliczeniu na 1 mieszkańca,
- wzrost liczby odwiedzających muzea i oddziały muzealne na 1 tys. mieszkańców,
- zmianę negatywną w postaci spadku przeciętnych miesięcznych wydatków na kulturę i rekreację na 1 osobę w gospodarstwie domowym.

3) „Informację o stopniu realizacji Strategii” z dnia 10 listopada 2016 r., z której wynikało, że:

- wydatki budżetu województwa na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego na 1 mieszkańca zwiększyły się w stosunku do wartości bazowej,
- wzrosła liczba zwiedzających muzea i oddziały muzealne na 1 tys. mieszkańców,
- spadały natomiast przeciętne, miesięczne wydatki na kulturę i rekreację na 1 osobę w gospodarstwie domowym.

4) „Raport końcowy z realizacji Strategii za okres 2013 – 2016 z odniesieniem do nowych elementów modelu programowania polityki rozwoju” z grudnia 2016 r., w którym w zakresie kierunku działań odnośnie tworzenia warunków dla zapewnienia możliwie równego i powszechnego dostępu do oferty kulturalnej, w tym kultury wysokiej stwierdzono, m.in.:

- spadek wydatków na kulturę w latach 2013 – 2015 w województwie o 5%,
- niezrealizowanie efektu wyrównania wartości wskaźnika wydatków na kulturę dla samorządu wojewódzkiego i gminnego do poziomu ogólnokrajowego, mimo wzrostu wydatków jednostkowych,
- niezrealizowanie, założonego w Strategii, efektu upowszechniania i korzystania z kultury i rekreacji, ponieważ przeciętne miesięczne wydatki na kulturę i rekreację na 1 osobę w gospodarstwie domowym były nadal najniższe w kraju (w 2015 r. wynosiły 48,50 zł) i zwiększyła się ich dysproporcja w stosunku do średniej krajowej,

- spadek wskaźnika liczby czytelników bibliotek publicznych na 1 tys. mieszkańców,
- najmniejsza w kraju liczba widzów i słuchaczy w teatrach i instytucjach muzycznych na 1 tys. mieszkańców (88,4 osób, wobec średniej w Polsce, wynoszącej 312,9 osób).
- wzrost liczby zwiedzających muzea i oddziały muzealne na 1 tys. mieszkańców (4 miejsce w kraju).

W zakresie realizacji kierunku wzmocnienia wizerunku regionu, w tym Rzeszowa, jako centrum kultury opartego, m.in. na wydarzeniach kulturalnych o znaczeniu międzynarodowym oraz budowie marek, m.in. instytucji i imprez kulturalnych stwierdzono, „*że działania dla osiągnięcia wszystkich zaplanowanych 6 efektów są realizowane, jednakże skala podejmowanych wysiłków w tym zakresie jest jednak trudna do oszacowania.*

Wciąż dużego wysiłku wymaga upowszechnianie idei szeroko rozumianej współpracy.

Podkarpacie dostrzegło swoją rolę regionu z pogranicza kultur i jednocześnie regionu, który powinien stać na straży ochrony dziedzictwa Kresów dawnej Rzeczypospolitej, budując na tym swoją markę.”

Odnosnie kierunku dotyczącego ochrony, promocji i zarządzania dziedzictwem kulturowym regionu stwierdzono, że siedem zadań jest realizowanych, spośród ośmiu zakładanych do realizacji.

Największy problem, spowodowany brakiem danych, dotyczy oceny poziomu zaawansowania budowy systemu i procedur odnośnie funkcjonalnego zarządzania kulturą i dziedzictwem kulturowym w układach partnerskich.

5) „Informację o stopniu realizacji Strategii” z listopada 2017 r., z której wynikało, że:

- spadały wydatki budżetu województwa na kulturę i ochronę dziedzictwa kulturowego na 1 mieszkańca w 2016 r. i wynosiły one 84,92% średniej krajowej, wobec 91,3% w 2014 r.,
- spadały przeciętne miesięczne wydatki na kulturę i rekreację na 1 osobę w gospodarstwie domowym – 66,1% w 2015 r., wobec 72,0% w 2014 r.,
- wzrosła liczba zwiedzających muzea i oddziały muzealne na 1 tys. mieszkańców – 661,9% w 2016 r., wobec 474,2% w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 53 - 79)

W Strategii w zakresie realizacji kierunku podejmowania przedsięwzięć kompleksowej ochrony i zachowania zasobów dziedzictwa kulturowego przewidziano do 2020 r., m.in. utworzenie wyspecjalizowanej instytucji kultury, zajmującej się historią i dziedzictwem Kresów (Muzeum).

W okresie 2014 – 2017 r. na realizację ww. zadania SWP wydatkował łącznie kwotę 354,2 tys. zł na różne czynności i przedsięwzięcia, związane z tworzeniem Muzeum, a to:

- 1) 2014 r. – 56,0 tys. zł na Memorandum w sprawie opracowania koncepcji Muzeum Dziedzictwa Kresów Dawnej Rzeczypospolitej,
- 2) 2015 r. – 45,8 tys. zł, w tym na:
 - wynagrodzenie konsultanta Marszałka Województwa Podkarpackiego ds. projektu Muzeum – 24,9 tys. zł,
 - delegację konsultanta – 63 zł,
 - organizację spotkań Akademii Dziedzictwa Kresów – stałego seminarium przy Komitecie sterującym projektu – 15,8 tys. zł,
 - identyfikacja założeń programowych przedsięwzięcia – 4,9 tys. zł,
 - usługę cateringową dla komitetu sterującego - 71 zł,
 - wykup domeny kresymuzeum.pl (strona informacyjna projektu) Muzeum – 37 zł.
- 3) 2016 r. – 123,1 tys. zł, w tym na:

- wynagrodzenie konsultanta Marszałka Województwa Podkarpackiego ds. projektu Muzeum – 34,7 tys. zł,
- opracowanie założeń programowych i redakcję publikatora Akademia Dziedzictwa Kresów – 22,0 tys. zł,
- analizę prawno-ustrojową projektowanej instytucji Muzeum Kresów Dawnej Rzeczypospolitej – 16,0 tys. zł,
- organizację spotkań Akademii Dziedzictwa Kresów – stałego seminarium przy Komitecie Sterującym projektu – 9,9 tys. zł,
- aktualizację Memorandum w sprawie opracowania koncepcji Muzeum dziedzictwa Kresów Dawnej Rzeczypospolitej – 23,0 tys. zł,
- tablice informacyjne portalu internetowego Muzeum – 590 zł,
- studium wykonalności projektu portalu Muzeum – 16,9 tys. zł.

4) 2017 r. – 185,4 tys. zł, w tym na:

- wynagrodzenie konsultanta Marszałka Województwa Podkarpackiego ds. projektu Muzeum – 55,6 tys. zł,
- delegację konsultanta – 345 zł,
- organizację spotkań Akademii Dziedzictwa Kresów – stałego seminarium przy Komitecie Sterującym projektu – 7,7 tys. zł,
- wynagrodzenie członków jury w konkursie na logo Muzeum – 1 tys. zł,
- usługi biegłego odnośnie konsultacji projektu dokumentów portalu internetowego Muzeum – 4,8 tys. zł,
- opracowanie transkrypcji obrad seminariów Akademii Dziedzictwa Kresów oraz wzoru umowy w zakresie licencji i praw autorskich, związanych z uruchomieniem portalu internetowego Muzeum – 15,0 tys. zł,
- usługę cateringową dla komitetu sterującego - 47 zł,
- raport z analizy przedwdrożeniowej projektu portalu Muzeum – 100,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 80 - 82)

Odnośnie stanu realizacji projektu Muzeum, Aleksander Konopek – dyrektor DKiODN wyjaśnił, m.in. „że (...) w dniu 26 sierpnia 2013 r. SWP przyjął uchwałę intencyjną, która wyrażała wolę utworzenia na terenie województwa podkarpackiego instytucji kultury, której celem będzie prowadzenie działalności na rzecz ochrony, promocji, tworzenia i upowszechniania wiedzy na temat dziedzictwa Kresów dawnej Rzeczypospolitej.

Konsekwencją tej uchwały było zlecenie w kwietniu 2014 r. wykonania „Memorandum w sprawie opracowania koncepcji Muzeum Dziedzictwa Kresów Dawnej Rzeczypospolitej”, które stworzyło podstawy programowe i koncepcyjne do podejmowania kolejnych działań.

W lipcu 2015 r., uchwałą ZWP, Komitet Sterujący Muzeum Dziedzictwa Kresów Dawnej Rzeczypospolitej, na czele którego stanął Marszałek Województwa Podkarpackiego.

W kolejnych kwartałach podjęto prace nad przygotowaniem studium wykonalności dla projektu Portal Muzeum Dziedzictwa Kresów Dawnej Rzeczypospolitej, zakładając aplikację o środki unijne na realizację tej inwestycji.

Stworzenie Portalu stawało się w tym kontekście wiodącym zadaniem zmierzającym do utworzenia wyspecjalizowanej instytucji kultury, zajmującej się historią i dziedzictwem Kresów, która swoją działalnością miałaby opierać na jego walorach i możliwościach.

Odpowiedni wniosek został przygotowany i złożony w I kwartale 2016 r.

Obok tych działań rozpoczęto prace (październik 2015 r.) stałego seminarium programotwórczego, pn. Akademia Dziedzictwa Kresów, które funkcjonowało przy Komitecie Sterującym, jako zaplecze eksperckie tego ostatniego.

W czasie obrad kolejnych sesji Akademii (od października 2015 r. do grudnia 2017 r. odbyło się pięć odsłon) podejmowano zamysł nie tylko nad programem Muzeum i zawartością merytoryczną portalu, jak również nad formą organizacyjną i funkcjonalnością tworzonej instytucji kultury – w tym kontekście wskazywano zasadność wykorzystania rozwiązania federacyjnego (unia muzealna).

We wrześniu 2016 r. złożony przez DKiODN wniosek o dofinansowanie projektu Portal Muzeum Dziedzictwa Kresów Dawnej Rzeczypospolitej został pozytywnie zweryfikowany i tym samym na mocy uchwały Nr 206/4154/16 ZWP wybrano go do wsparcia ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Wiodącym elementem funkcjonowania portalu jest digitalizacja, rozproszonych u osób prawnych i fizycznych, pamiątek dotyczących dziedzictwa Kresów, a następnie ich planowa, narracyjna ekspozycja w przestrzeni wirtualnej.

Zmiana okoliczności politycznych i deklaracja Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie tworzenia Muzeum Ziemi Wschodnich Dawnej Rzeczypospolitej w Lublinie skłoniła w 2016 r. kierownictwo projektu do weryfikacji powziętych wcześniej założeń.

W tym celu zamówiono „Aktualizację Memorandum w sprawie opracowania koncepcji Muzeum Dziedzictwa Kresów Dawnej Rzeczypospolitej”, która wraz z zamówionymi osobno ekspertyzami prawnymi, kreśliła, dostosowane do uwarunkowań regionalnych i krajowych, scenariusze instytucjonalizacji nowej instytucji kultury. Rekomendowaną formą organizacyjną nowej instytucji wskazano ponownie rozwiązanie federacyjne – unię muzealną.

W ramach realizacji projektu Portal Muzeum Dziedzictwa Kresów Dawnej Rzeczypospolitej, dofinansowanego ze środków unijnych, przystąpiono w 2017 r. do organizacji przetargu na wykonawcę analizy przedwdrożeniowej.

Po jego wyborze (II kwartał 2017 r.), zamawiający otrzymał ww. dzieło we wrześniu 2017 r.

Na jego podstawie trwają prace do wyłonienia w kolejnym przetargu doradcy technologicznego, które przeprowadzi beneficjenta przez następne etapy wdrożenia projektu – aktualnie trwa weryfikacja złożonych ofert (...).

Budowano również grono interesariuszy z myślą o wspomnianej unii muzealnej (...).

Podjęto również działania promocyjne związane z realizacją projektu, których zadaniem było komunikowanie jego założeń oraz budowa zaplecza współpracowników i sympatyków.

Na tym odcinku prac, od marca 2017 r. do marca 2018 r., zorganizowano serię (6) spotkań popularnonaukowych pn. „Spotkania z dziedzictwem Kresów”, które odbyły się w różnych miejscach województwa (...).

(dowód: akta kontroli str. 83 - 85)

Odnośnie realizacji kierunków i osiągnięcia założonych w Strategii efektów w zakresie kultury na dzień 31 grudnia 2017 r., Aleksander Konopek wyjaśnił, co następuje:

„Kierunek 2.2.1 realizowany był w latach 2013 – 2016, m.in. poprzez projekty finansowane z funduszy europejskich.

Zidentyfikowano kilka projektów dotyczących budowy, rozbudowy bądź modernizacji lokalnych ośrodków kultury i bibliotek, które przyczyniły się do rozbudowy infrastruktury kulturalnej województwa.

Ważną rolę w zwiększaniu dostępu do kultury odgrywają też inicjatywy w zakresie digitalizacji zasobów (kierunek 2.2.1.). Aktualnie województwo posiada 10 wirtualnych muzeów oraz Podkarpacką Bibliotekę Cyfrową.

Zarząd województwa od kilku lat przyznaje stypendia oraz nagrody osobom zajmującym się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad zabytkami (kierunek 2.2.1.), w ramach animacji i edukacji kulturalnej (kierunek

2.2.2.). Pojawiają się też inicjatywy popularyzacji przedsięwzięć obejmujących swoim zasięgiem obszar całego województwa, polegające na organizowaniu w małych miejscowościach warsztatów teatralnych dla dzieci i ich rodziców (kierunek 2.2.1.).

Wzmocnieniu uległa też współpraca instytucji kultury nie tylko ze środowiskami twórczymi, ale również naukowymi (kierunek 2.2.1.), czego przykładem jest Muzeum Kresów w Lubaczowie, które realizuje projekt badawczy „Nieistniejące miejscowości powiatu lubaczowskiego”.

W badanym okresie podjęto inicjatywę powstania Muzeum Dziedzictwa Kresów Dawnej Rzeczypospolitej, które będzie wyspecjalizowaną instytucją, zajmującą się historią i dziedzictwem Kresów (kierunek 2.2.3.).

Muzeum ma udostępniać zasoby dziedzictwa materialnego, kulturowego i przyrodniczego w formie cyfrowej, prowadzić działalność edukacyjną i naukowo-badawczą i przyczyni się do rozbudowy innowacyjnej infrastruktury kulturalnej (kierunek 2.2.1.), jak również wzmocni pozytywny wizerunek regionu poprzez budowanie marek regionalnych instytucji kultury (kierunek 2.2.2.).

Podobną rolę już teraz pełni otwarte w 2016 r. Muzeum Polaków Ratujących Żydów Podczas II Wojny Światowej im. Rodziny Ulmów w Markowej. Działania o zasięgu międzynarodowym, promujące region (kierunek 2.2.2.), realizuje Regionalne Centrum Kultur Pogranicza w Krośnie, które prowadzi szeroką działalność międzynarodową, skierowaną w szczególności na kraje pogranicza, w celu prezentacji i rozwoju kultury narodów pogranicza oraz budowania międzykulturowego dialogu.

Współpraca międzynarodowa w obszarze kultury realizowana będzie również w ramach zatwierdzonego w grudniu 2015 r. Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś - Ukraina, którego jednym z celów jest ochrona i propagowanie dziedzictwa kulturowego. Do narzędzi wspierających kształtowanie krajobrazu kulturowego oraz ochronę dziedzictwa kulturowego regionu w postaci zabudowy historycznej miast, układów ruralistycznych czy zasobów dziedzictwa przyrodniczego (kierunek 2.2.3.) należy Wojewódzki Program Opieki nad Zabytkami w Województwie Podkarpackim na lata 2014 - 2017 i Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego, uchwalony w 2002 r., który określa wymagania w zakresie ochrony dóbr kultury oraz dokumenty planistyczne poszczególnych gmin.

Kierunek 2.2.3 realizowany jest, m.in. poprzez wdrażanie projektów finansowanych ze środków unijnych, których celem była poprawa stanu obiektów cennych kulturowo oraz przeciwdziałanie ich dalszej degradacji.

Utrzymanie wielokulturowego bogactwa oraz tożsamości lokalnej i regionalnej (kierunek 2.2.3.) jest realizowane, m.in. poprzez projekt „Przeszłość w pamiątkach ukryta – cyfrowa prezentacja dziedzictwa kulturowego regionu z archiwów prywatnych”, prowadzony przez Wojewódzką i Miejską Bibliotekę Publiczną w Rzeszowie.

Oceniając efekty w ramach kierunku 2.2.3 należy wspomnieć o działaniach, dokumentujących regionalne dziedzictwo kulturowe w celach użytecznych (kierunek 2.2.3.). Przykładem przedsięwzięć w tym zakresie są publikacje, konkursy fotograficzne, a także serwisy informacyjne, jak np. serwis podkarpackiesmaki.pl, który promuje regionalne kulinaria, a przy okazji Klaster Podkarpackie Smaki. Istotną rolę w realizacji wszystkich trzech kierunków działań odgrywa portal wrotapodkarpacia.pl, który popularyzuje i upowszechnia kulturę, promuje region, jego kulturę i dziedzictwo, ale nade wszystko stanowi wszechstronną bazę danych przejawów życia kulturalnego województwa.”

(dowód: akta kontroli str. 86 - 91)

Odnosnie pełnej realizacji zamierzeń w dziedzinie kultury do 2020 r., zawartych w Strategii, skoro z „Informacji o stopniu realizacji Strategii” z listopada 2017 r., wynika, że pogarszają się wartości zakładanych wskaźników i mierników, Aleksander Konopek wyjaśnił, „że w *Informacji o stopniu realizacji Strategii z listopada 2017 r. dokonano analizy na podstawie wskaźnika 1 (wydatki j.s.t. na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego na 1 mieszkańca)* w zawężeniu do wydatków budżetu województwa, wskaźnika 2 (*przeciętne miesięczne wydatki w gospodarstwie domowym na 1 os. na kulturę i rekreację*) oraz wskaźnika 5 (*zwiedzający muzea i oddziały muzealne ogółem na 1 tys. mieszkańców*).

Wydatki budżetu województwa na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w przeliczeniu na 1 mieszkańca utrzymywały się w stosunku do wartości bazowej i tylko w 2016 r. zauważono niewielki spadek.

Zostanie on z całą pewnością zniwelowany i umożliwi dalszą tendencję wzrostową w kierunku średniej krajowej w 2018 r., bowiem planowana w bieżącym roku wielkość środków na kulturę i dziedzictwo kulturowe wynosi 74.055,6 tys. zł, co stanowi wzrost o 29,30% w porównaniu z rokiem poprzedzającym.

Spadały przeciętne miesięczne wydatki na kulturę i rekreację na 1 osobę w gospodarstwie domowym, ale dane te nie obejmowały już 2016 r., kiedy to wprowadzono państwowy program wsparcia dla rodzin pn. „Rodzina 500 Plus.” Podniesienie poziomu życia mieszkańców, z uwagi na udzielenia pomocy finansowej dla dzieci, zauważalne jest w zwiększonym popycie na dobra materialne, a zatem można domniemywać, że będzie miało to również wpływ na wydatki na kulturę w przeliczeniu na 1 osobę w gospodarstwie domowym i takich danych należy spodziewać się przy okazji kolejnych badań.

Zmniejszenie liczby czytelników bibliotek publicznych na 1 tys. mieszkańców w województwie nie odbiegało od średniej ogólnopolskiej i tym samym już w latach 2012 - 2015 założona wysokość wskaźnika została osiągnięta.

Pozytywnym tendencjom podlegała liczba widzów i słuchaczy w teatrach i instytucjach muzycznych w przeliczeniu na 1000 ludności, chociaż w 2015 r. zanotowano najmniejszą w Polsce wartość tego wskaźnika.

Trudności w osiągnięciu wartości docelowej wiążą się z tym, że w regionie działa niezmiennie 2 teatry i 1 filharmonia, które są zlokalizowane w stolicy województwa, a więc daleko od jego obszarów peryferyjnych.

W celu zwiększenia uczestnictwa mieszkańców w tzw. kulturze wysokiej podejmowane są działania mające na celu wejście z ofertą w obszary daleko położone od centrum, w tym m.in. „Przestrzeń otwarta dla muzyki” Filharmonii Podkarpackiej oraz bieszczadzki projekt – „Wyżej niż połonina. Saga w VI aktach” – aktywizowanie lokalnych środowisk twórczych powiatów bieszczadzkich i dotarcie do miejsc oddalonych od możliwości korzystania z oferty kultury wyższej. W odniesieniu do zwiedzających muzea i oddziały muzealne na 1 tys. mieszkańców zauważono niewielki spadek, jednakże już w roku 2015 liczba ta osiągnęła 120,5% zakładanego w 2020 r. poziomu.

Odnotowany spadek 3,5% w 2016 r., w stosunku do 2015 r., nie zagroził utrzymaniu wartości docelowej wskaźnika.

Obniżenie wysokości budżetu na kulturę nie mogło zagrozić osiągnięciu wskaźnika 1, bowiem w stosunku do wzrostu w roku bieżącym było minimalne (...).”

(dowód: akta kontroli str. 86 - 91)

1.5. Zgodnie z zapisami art. 15 ust. 5 ustawy o prowadzeniu działalności kulturalnej, przed powołaniem na stanowisko dyrektora instytucji kultury, konieczne jest podpisanie z kandydatem umowy w sprawie warunków organizacyjno – finansowych działalności instytucji oraz programu jej działania. Program działania SWP

wypracowywał wspólnie z kandydatem na dyrektora, po przedłożeniu w Urzędzie autorskiej koncepcji kandydata.

Umowy niniejsze zostały podpisane z dyrektorami 11 instytucji kultury województwa. Obowiązek podpisania umów przez SWP nie dotyczył dyrektorów Wojewódzkiego Domu Kultury w Rzeszowie i Wojewódzkiej i Miejskiej Biblioteki Publicznej w Rzeszowie, powołanych przed zmianą ustawy o *prowadzeniu działalności kulturalnej*, ponieważ zmiana tej ustawy nie nakładała na organizatora obowiązku ponownego powołania dyrektorów i zawarcia z nimi umów według przepisów nowej ustawy.

W przypadku dwóch instytucji kultury, których głównym organizatorem jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Muzeum - Zamek w Łańcucie i Muzeum Polaków Ratujących Żydów Podczas II Wojny Światowej im. Rodziny Ulmów w Markowej), umowy podpisano pomiędzy dyrektorem a Ministrem.

Załącznikiem do podpisanych umów jest program działania instytucji, w którym określona została misja, cel i działalność programowa instytucji oraz wskaźniki do osiągnięcia w poszczególnych latach.

Wspomniane programy, po przełożeniu autorskiej koncepcji kandydata, ostateczny kształt uzyskiwały w trakcie prowadzonych uzgodnień pomiędzy kandydatem na dyrektora, a SWP, który w ten sposób zapewniał sobie wpływ na końcowy kształt umowy.

W podpisanych umowach dyrektorzy zostali zobowiązani do monitorowania, opracowywania i przedstawiania organizatorowi, po zakończeniu każdego roku, raportu o realizacji programu, w terminie do 31 stycznia roku następnego.

Wszyscy dyrektorzy instytucji kultury złożyli raporty w obowiązującym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 92 - 94)

Aleksander Konopek – dyrektor DKiODN wyjaśnił, „iż zgodnie z zapisami uchwały Nr 155/3194/16 ZWP z dnia 8 marca 2016 r. w sprawie zmian zasad sprawowania nadzoru nad instytucjami kultury, których organizatorem jest SWP, raporty roczne z realizacji umów w sprawie warunków organizacyjno-finansowych działalności instytucji kultury oraz programów ich działania podlegają analizie i ocenie ich zgodności z warunkami określonymi w umowach.

Powyższe raporty podlegają zatwierdzeniu przez nadzorującego członka ZWP.”

(dowód: akta kontroli str. 91)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że osiągnięcie zakładanych w Strategii wskaźników i mierników oraz utworzenie nowej instytucji kultury jest zagrożone, ponieważ:

- spadały wydatki budżetu województwa na kulturę i ochronę dziedzictwa kulturowego na 1 mieszkańca w 2016 r. i wynosiły one 84,92% średniej krajowej, wobec 91,3% w 2014 r.,
- spadały przeciętne miesięczne wydatki na kulturę i rekreację na 1 osobę w gospodarstwie domowym – 66,1% w 2015 r., wobec 72,0% w 2014 r.,
- brak realnych efektów działalności, zmierzającej do utworzenia wyspecjalizowanej instytucji kultury, zajmującej się historią i dziedzictwem Kresów.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że SWP przed opracowaniem „Strategii rozwoju województwa – PODKARPACIE 2020”, w tym Strategii organizowania, prowadzenia i rozwoju działalności kulturalnej, zdiagnozował potrzeby wspólnoty w zakresie kultury.

SWP realizował – zgodnie z przyjętymi założeniami – cele, priorytety i programy Strategii, nie osiągając jednakże poziomu wszystkich zaplanowanych wskaźników oraz wartości mierników.

Nie osiągnięto również wymiernych rezultatów działalności, zmierzającej do utworzenie wyspecjalizowanej instytucji kultury, zajmującej się historią i dziedzictwem Kresów, mimo wydatkowania dotychczas 354,2 tys. zł na różne czynności i przedsięwzięcia.

Systematycznie dokonywano oceny skuteczności i efektywności strategii organizowania, prowadzenia i rozwoju działalności kulturalnej.

SWP poprzez swój wpływ na końcowy kształt programu kandydata na dyrektora instytucji kultury zapewniła określenie własnych celów do osiągnięcia, współkształtowała tym samym program zadań do realizacji i wskazywała pożądane kierunki działań i rozwoju instytucji kultury.

Realizacja przez instytucje kultury tych wytycznych była na bieżąco monitorowana przez organizatora.

Opis stanu
faktycznego

2. Zapewnienie warunków organizacyjnych, lokalowych i finansowych do realizacji zadań statutowych przez instytucje kultury

2.1. Rejestr i księga rejestrowa instytucji kultury, dla których organizatorem jest SWP, prowadzone są na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*⁶, *ustawy działalności kulturalnej*, rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego *w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury* oraz uchwały ZWP z dnia 14 maja 2012 r. *w sprawie upoważnienia do prowadzenia rejestru instytucji kultury, dla których organizatorem jest SWP*⁷.

Rejestr instytucji kultury prowadzony jest w DKiODN przez wyznaczonego przez ZWP pełnomocnika i w latach 2015 – 2017, według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., zawierał nazwy 13 instytucji kultury⁸.

W Urzędzie prowadzony jest również elektroniczny rejestr instytucji kultury, który obejmuje następujące dane i informacje:

- numer i datę wpisu do rejestru oraz daty kolejnych wpisów;
- pełną i skróconą nazwę instytucji kultury wynikającą ze statutu;
- siedzibę i adres instytucji kultury;

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 209 ze zm.

⁷ Uchwała ZWP Nr 137/3147/12.

⁸ 1) Wojewódzki Dom Kultury w Rzeszowie;

2) Galeria Sztuki Współczesnej w Przemyślu;

3) Centrum Kulturalne w Przemyślu;

4) Muzeum Podkarpackie w Krośnie;

5) Muzeum Okręgowe w Rzeszowie;

6) Teatr im. Wandy Siemaszkowej w Rzeszowie;

7) Muzeum Narodowe Ziemi Przemyskiej w Przemyślu;

8) Arboretum i Zakład Fizjografii w Bolestraszcach;

9) Muzeum Budownictwa Ludowego w Sanoku;

10) Muzeum Marii Konopnickiej w Żarnowcu;

11) Filharmonia Podkarpacka im. Artura Malawskiego w Rzeszowie – na podstawie umowy z dnia 31 marca 2017 r. jest współprowadzona i współfinansowana przez SWP i Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a księgę rejestrową dla tej instytucji kultury prowadzi SWP;

12) Muzeum Kultury Ludowej w Kolbuszowej – na podstawie umowy z dnia 8 marca 2017 r. Instytucja kultury jest współprowadzona i współfinansowana przez SWP i Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a księgę rejestrową dla tej instytucji kultury prowadzi SWP;

13) Wojewódzka i Miejska Biblioteka Publiczna w Rzeszowie – na podstawie umowy z dnia 26 lutego 1992 r. z aneksem do umowy Nr 6 z dnia 1 stycznia 1999 r. Instytucja kultury jest współprowadzona i współfinansowana przez SWP i Urząd Miasta Rzeszowa, a księgę rejestrową dla tej instytucji kultury prowadzi SWP.

Dwie instytucji kultury znajdujące się na terenie województwa, tj. Muzeum - Zamek w Łańcutcie – na podstawie umowy z dnia 2 września 2005 r. oraz Muzeum Polaków Ratujących Żydów Podczas II Wojny Światowej im. Rodziny Ulmów w Markowej – na podstawie umowy z dnia 23 czerwca 2017 r. są współprowadzone i współfinansowane przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego i SWP, a księgi rejestrowe dla tych instytucji kultury prowadzi Ministerstwo.

- oznaczenie organizatora instytucji kultury i oznaczenie podmiotu, z którym organizator wspólnie prowadzi instytucję kultury;
- akt o utworzeniu instytucji kultury i akt o nadaniu statutu instytucji kultury.

Elektroniczna księga rejestrowa odpowiada przepisom § 2 i § 3 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury, pozwala na sporządzanie wydruków oraz uniemożliwia dokonywanie wpisów przez osobę nieuprawnioną.

(dowód: akta kontroli str. 95 – 118 i str. 597 - 598)

2.2. SWP w latach 2015 – 2017 nie wydawał dla prowadzonych instytucji kultury aktów o ich utworzeniu, a także, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, nie określał dla każdej z nich przedmiotu działania, nazwy i siedziby oraz nie określał czy dana instytucja kultury jest instytucją artystyczną, ponieważ SWP w tym okresie nie tworzył nowych instytucji kultury.

Instytucje kultury, dla których SWP jest obecnie organizatorem, zostały powołane aktami prawnymi różnej rangi w latach 1944 – 1992 r.

Akty utworzenia instytucji kultury są w posiadaniu Urzędu, za wyjątkiem aktów utworzenia Wojewódzkiego Domu Kultury w Rzeszowie, Muzeum Okręgowego w Rzeszowie i Centrum Kulturalnego w Przemyśle, a powody ich braku są Urzędowi nieznane.

(dowód: akta kontroli str. 95)

2.3. SWP nadał wszystkim 13 prowadzonym instytucjom kultury, dla których jest organizatorem, statuty zawierające wszystkie elementy określone w art. 13 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej.

(dowód: akta kontroli str. 118 - 149)

2.4. Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury, SWP dla każdej instytucji kultury prowadzi przy rejestrze akta rejestrowe, obejmujące dokumenty stanowiące podstawę wpisu instytucji kultury do rejestru oraz dokumenty dotyczące postępowania rejestrowego.

Akta rejestrowe znajdowały się w siedzibie organizatora i powierzone były osobie upoważnionej do prowadzenia wpisów i zmian w rejestrze.

Prowadzony przez SWP rejestr instytucji kultury i księga rejestrowa były prowadzone zgodnie z wymogami określonymi w cytowanym wyżej rozporządzeniu. W poszczególnych kolumnach w dziale III księgi rejestrowej – Mienie instytucji kultury (Muzeum Podkarpackie w Krośnie, Muzeum Okręgowe w Rzeszowie, Muzeum Kultury Ludowej w Kolbuszowej, Muzeum Narodowe Ziemi Przemyskiej w Przemyśle, Muzeum Budownictwa Ludowego w Sanoku, Muzeum Marii Konopnickiej w Żarnowcu, Teatr im. Wandy Siemaszkowej w Rzeszowie, Filharmonia Podkarpacka im. Artura Malawskiego w Rzeszowie) dokonano aktualnych wpisów wyposażenia materiałowo – technicznego i środków finansowych instytucji kultury, wzmianki o złożeniu do rejestru bilansu instytucji kultury za ostatni rok, wzmianki o obciążeniu środków trwałych instytucji kultury ograniczonymi prawami rzeczowymi oraz uwagi dokonujących wpisów.

Wpisy w rejestrze instytucji kultury były zgodne z aktualnymi wpisami zawartymi w aktach rejestrowych, obejmujących dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru oraz z dokumentami dotyczącymi postępowania rejestrowego.

(dowód: akta kontroli str. 101 - 102)

2.5. SWP we wszystkich 13 przypadkach, na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, wydawał opinie w sprawie regulaminu organizacyjnego instytucji kultury.

Prowadzący instytucje kultury sprawdzał również, czy dyrektor instytucji kultury przy wprowadzaniu w życie regulaminu organizacyjnego, wypełnił obowiązek uzyskania opinii od organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców, działających w instytucji kultury.

Na projektach regulaminów organizacyjnych, przekazywanych do Urzędu, widnieją adnotacje i zapiski o ich zaopiniowaniu przez związki zawodowe, działające w instytucji kultury i stowarzyszenia twórców.

W okresie 2015 – 2017 r. nie stwierdzono niedopełnienia ww. obowiązków przy wprowadzaniu w życie nowych regulaminów organizacyjnych instytucji kultury.

(dowód: akta kontroli str. 102 i str. 150 - 243)

2.6. W latach 2015 – 2017 SWP nie odwoływał dyrektorów instytucji kultury, natomiast powołał dwóch dyrektorów – jednego z powodu upływu kadencji i drugiego z powodu długotrwałej choroby dotychczasowego dyrektora, a to:

1) Filharmonii Podkarpackiej im. Artura Malawskiego w Rzeszowie (Filharmonia):

W związku z upływem kadencji [...] ⁹ i zamiarem ponownego powołania jej na dyrektora Filharmonii, bez przeprowadzania konkursu, na okres od 1 września 2016 r. do 31 sierpnia 2021 r., ZWP podjął w dniu 9 lutego 2016 r. uchwałę ¹⁰, z jej zmianą w dniu 14 marca 2016 r. ¹¹, o wystąpieniu do 6 podmiotów o wydanie opinii w przedmiotowej sprawie, w tym do: Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Stowarzyszenia Polskich Artystów Muzyków, Rzeszowskiego Towarzystwa Muzycznego, Stowarzyszenia „Międzynarodowe Kursy Muzyczne im. Zenona Brzewskiego” w Łańcucie, Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” i Zakładowej Organizacji Związkowej Związku Zawodowego Polskich Artystów Muzyków Orkiestrowych przy Filharmonii.

W uzasadnieniu podano, iż [...] ¹² jest profesorem muzyki, pedagogiem, wieloletnim dyrektorem Instytutu Muzyki Uniwersytetu Rzeszowskiego, z kompetencją i oddaniem kieruje dotychczas Filharmonią.

Po otrzymaniu stosownych opinii (wszystkie były pozytywne) oraz pisemnej zgody Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 marca 2016 r., mając na względzie realizację zapisów art. 15 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej, w dniu 26 sierpnia 2016 r. ZWP podjął uchwałę w sprawie przyjęcia treści umowy określającej warunki organizacyjno – finansowe działalności Filharmonii ¹³ wraz z programem repertuarowym, będącym załącznikiem do niniejszej umowy.

2) Muzeum Narodowego Ziemi Przemyskiej w Przemyśle (Muzeum):

W dniu 23 lutego 2016 r. ZWP podjął uchwałę, zmienioną uchwałą z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie ogłoszenia konkursu na kandydata na stanowisku dyrektora Muzeum na czas określony 3 lat ¹⁴.

Ogłoszenie o konkursie zostało opublikowane w dniu 8 marca 2016 r. w codziennej gazecie o zasięgu ogólnopolskim „Gazeta Polska”, w codziennej gazecie o zasięgu

⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano ze względu na prywatność osoby fizycznej.

¹⁰ Uchwała ZWP 144/3033/16.

¹¹ Uchwała ZWP Nr 157/3236 16.

¹² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano ze względu na prywatność osoby fizycznej.

¹³ Uchwała ZWP Nr 207/4171/16.

¹⁴ Uchwała Nr 149/3112/16 ze zm. uchwałą Nr 152/3150/16.

regionalnym „Super Nowości” oraz na stronie internetowej województwa - <http://www.bip.podkarpackie.pl/index.php/konkursy-na-stanowiska>.

Uchwałą ZWP z dnia 4 maja 2016 r. powołano komisję konkursową ds. wyboru kandydata na stanowisko dyrektora Muzeum¹⁵ w składzie 11 osobowym, w tym 3 przedstawicieli SWP, 2 przedstawicieli Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 2 przedstawicieli Rady Muzealnej Muzeum, 2 przedstawicieli Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” w Muzeum, 1 przedstawiciela Stowarzyszenia Muzealników Polskich oraz 1 przedstawiciela Podkarpackiego Towarzystwa Historycznego w Krośnie.

Szczegółowy tryb pracy komisji konkursowej określono w regulaminie konkursu, będącym załącznikiem do uchwały ZWP Nr 149/3112/16.

Uchwałą ZWP z dnia 14 czerwca 2016 r. odwołano konkurs na kandydata na stanowisko dyrektora Muzeum¹⁶.

W uzasadnieniu podano m.in., iż komisja konkursowa dopuściła się nieprawidłowości polegającej na tym, że podjęła uchwały o nieotwieraniu dwóch kopert z ofertami z powodu braku danych osobowych i adresu zwrotnego na kopertach i dopuściła jedynie pięć, z siedmiu ofert, do dalszej oceny, co było naruszeniem regulaminu konkursu.

W dniu 14 czerwca 2016 r. ZWP podjął uchwałę w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o wyrażenie zgody na powołanie dyrektora Muzeum bez przeprowadzania konkursu¹⁷ i wniosek przesłano w dniu 4 lipca 2016 r.

ZWP w dniu 21 czerwca 2016 r. podjął uchwałę¹⁸ w sprawie wystąpienia o wydanie opinii, dotyczących powołania [...] na dyrektora Muzeum, do 13 podmiotów, tj. związków zawodowych, stowarzyszeń twórców, towarzystw artystycznych.

W uzasadnieniu podano, m.in. iż od kwietnia 2015 r., tj. od czasu choroby dyrektora Muzeum, zarządza nim jego zastępca [...] i biorąc pod uwagę czas na przeprowadzenie ponownego konkursu, konieczne jest powołanie dyrektora bez przeprowadzania konkursu celem ustabilizowania sytuacji w instytucji kultury.

Jako kandydata wskazano [...]²¹, którego oferta została odrzucona przez komisję konkursową.

Ponadto w uzasadnieniu podano, że kandydat ma wyższe wykształcenie w zakresie historii i od wielu lat jest mocno zaangażowany w życie kulturalne Przemysła, w którym organizował i inicjował szereg przedsięwzięć i wydarzeń kulturalnych oraz posiada bogate doświadczenie w zarządzaniu zespołami ludzkimi.

W dniu 25 lipca 2016 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wyraził pisemną²² zgodę na powołanie [...] na stanowisko dyrektora Muzeum na okres 7 lat, bez przeprowadzania konkursu.

ZWP uchwałą w dniu 26 sierpnia 2016 r. przyjął treść umowy, określającej warunki organizacyjno – finansowe działalności Muzeum²⁴ i uchwałą z dnia 30 sierpnia

¹⁵ Uchwała ZWP Nr 171/3538/16.

¹⁶ Uchwała ZWP Nr 186/3797/16.

¹⁷ Uchwała ZWP Nr 186/3798/16.

¹⁸ Uchwała ZWP Nr 188/3854/16.

¹⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano ze względu na prywatność osoby fizycznej.

²⁰ Jw.

²¹ Jw.

²² Pismo MKiDz.N. Nr DDK/1962/601/D/15/16.

²³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano ze względu na prywatność osoby fizycznej.

²⁴ Uchwała ZWP Nr 207/4172/16.

2016 r. powołał [...] ²⁵ na stanowisko dyrektora Muzeum na okres od 1 września 2016 r. do dnia 31 sierpnia 2023 r. ²⁶

(dowód: akta kontroli str. 102 - 103 i str. 244 - 245)

2.7. SWP przed powołaniem każdego dyrektora, w 11 prowadzonych instytucjach kultury, zawarł z nim, zgodnie z art.15 ust. 5 *ustawy o działalności kulturalnej*, odrębną umowę w formie pisemnej, w której określono warunki organizacyjno – finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania wraz z wskaźnikami rocznymi do osiągnięcia, który stanowił odrębny załącznik do niniejszej umowy.

W 2 instytucjach kultury (Wojewódzkiej i Miejskiej Bibliotece Publicznej w Rzeszowie i Wojewódzkim Domu Kultury w Rzeszowie), dla których organizatorem jest również SWP, nie zawierano umów, ponieważ dyrektorów powołano jeszcze na podstawie uprzednio obowiązującej ustawy, odpowiednio w dniu 28 grudnia 2011 r. i w dniu 1 września 2003 r.

Szczegółowość umowy, określającej warunki organizacyjno – finansowe działalności instytucji kultury na przykładzie Filharmonii Podkarpackiej im. Artura Malawskiego, zawartej z dyrektorem w dniu 29 sierpnia 2016 r., przedstawiała się następująco:

1) Dyrektor zobowiązany jest do realizacji programu działania Filharmonii, szczegółowych planów Filharmonii na dany rok budżetowy w zakresie działalności merytorycznej, finansowej, remontowej i inwestycyjnej oraz planów repertuarowych na każdy sezon artystyczny.

2) Dyrektor opracowuje i przedkłada organizatorowi plany repertuarowe na każdy sezon artystyczny na miesiąc przed rozpoczęciem sezonu oraz przedstawia w wyznaczonych terminach i na określonych wzorcach kwartalne sprawozdania z realizacji planu finansowego, półroczne i roczne sprawozdania z realizacji działalności remontowej i inwestycyjnej, roczne sprawozdania z realizacji planu działalności merytorycznej.

3) Dyrektor zobowiązuje się do monitorowania, opracowywania i przedstawiania Organizatorowi, po zakończeniu każdego sezonu, raportu o realizacji programu i nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia bilansowego przedkłada organizatorowi sprawozdanie finansowe za poprzedni rok kalendarzowy.

4) Dyrektor przekazuje organizatorowi niezwłocznie po zakończeniu kontroli zewnętrznych w Filharmonii kopie wyników tych kontroli i dodatkowe informacje przygotowane na każde żądanie.

5) Dyrektor współpracuje z Radą Artystyczno-Programową w zakresie określonym przez statut i kieruje Filharmonią przy pomocy dyrektora artystycznego oraz zastępcy dyrektora, zgodnie z zapisami statutu.

Program działania, będący załącznikiem do umowy, określał, m.in. cele i zadania:

1) Wzrost poziomu identyfikacji Filharmonii, jako liczącej się instytucji muzycznej w kraju i zagranicą, ze szczególnym uwzględnieniem następujących zadań:

- udział w krajowych i zagranicznych renomowanych przedsięwzięciach artystycznych, w tym w festiwalach i przeglądach,
- inicjowanie, organizacja lub współorganizacja wydarzeń artystycznych z udziałem znanych artystów tak krajowych, jak i zagranicznych,
- systematyczne wprowadzanie do repertuaru Filharmonii kolejnych nowych znaczących dzieł polskiej i światowej literatury muzycznej oraz projektów z pogranicza sztuk pokrewnych,
- kontynuacja organizacji Muzycznego Festiwalu w Łańcucie, jako prestiżowego nie tylko na arenie ogólnopolskiej, wydarzenia artystycznego.

²⁵

²⁶ Uchwała ZWP Nr 209/4204/16.

2) Dążenie do stałego wzrostu liczby odbiorców zróżnicowanej oferty artystycznej Filharmonii, ze szczególnym uwzględnieniem następujących zadań:

- dalsze dążenie do wzbogacenia repertuaru Filharmonii, a także przygotowanie specjalnych projektów muzycznych z uwzględnieniem oczekiwań różnych grup odbiorców, w tym dzieci, młodzieży i seniorów,
- przygotowanie i realizacja oferty Filharmonii dla odbiorców mieszkających w częściach regionu oddalonych od centrum, w tym realizacja projektów typu „Przestrzeń otwarta dla muzyki” i innych tego typu, zapobiegających wykluczeniu mieszkańców województwa w zakresie udziału w dobrach kultury wysokiej,
- realizacja projektów muzycznych w postaci tematycznych cykli koncertów, w tym kontynuacja projektu „Fil - Kameralia” oraz zainicjowanie nowych przedsięwzięć w tym zakresie, m.in. „Opera i balet w Filharmonii” w miarę posiadanych środków finansowych,
- realizacja projektów muzycznych uwzględniających wydarzenia o charakterze historycznym i patriotycznym, a także umożliwiających pielęgnowanie polskich tradycji muzycznych i promowanie wkładu polskich twórców w tym zakresie w dorobek europejski i światowy,
- popularyzacja dokonań muzycznych Filharmonii zakresów współczesnych, jak też archiwalnych w postaci, m.in. nagrań fonograficznych.

3) Wzmocnienie roli edukacji artystycznej w przygotowaniu odbiorców do stałego uczestnictwa w wydarzeniach artystycznych Filharmonii, ze szczególnym uwzględnieniem następujących zadań:

- podjęcie współpracy z organizacjami i instytucjami zajmującymi się organizacją przedsięwzięć artystycznych,
- kontynuacja programów edukacyjnych dla dzieci i młodzieży, a także zainicjowanie nowych z uwzględnieniem innych grup odbiorców,
- położenie nacisku na opracowanie promocyjnych i informacyjnych materiałów medialnych dystrybuowanych w sposób tradycyjny oraz z użyciem nowoczesnych technologii.

4) Popularyzacja artystów wywodzących się z województwa podkarpackiego i działających poza jego granicami, umożliwiającą pozyskanie w ich osobach ambasadorów działalności Filharmonii i województwa podkarpackiego, w tym poprzez realizację projektu pt. „Jesteśmy stąd...” oraz promocja podkarpackich artystów tworzących i działających w regionie w miarę posiadanych środków finansowych.

5) Dbłość o materialną substancję Filharmonii i jej otoczenia oraz zapewnienie odpowiednich warunków do realizacji misji, w tym także systematyczne doposażanie w niezbędne instrumenty muzyczne.

Zadania dla Filharmonii zostały zwymiarowane oraz określono mierniki i wskaźniki do osiągnięcia.

Pozostałe umowy, określające warunki organizacyjno – finansowe działalności instytucji kultury oraz program ich działania, były zawierane przez SWP z kandydatami na dyrektorów w tej samej konwencji, szczegółowości warunków organizacyjno – finansowych oraz programu działania, przy uwzględnieniu specyfiki, branżowości i odrębności repertuarowej, wystawienniczej danej instytucji kultury.

(dowód: akta kontroli str. 246 - 285)

2.8. W okresie 2015 – 2017 r. od dyrektorów instytucji kultury, prowadzonych przez SWP, wpływały prośby, wnioski i informacje odnośnie niewystarczalności dotychczasowych warunków lokalowych (wielkość sceny, widowni, powierzchni wystawienniczych, magazynowych, biurowych) i tak:

1) W 2015 r. wpłynęły wnioski od:

- Muzeum - Zamek w Łańcucie – odnośnie budowy Muzeum Polaków Ratujących Żydów na Podkarpaciu im. Rodziny Ulmów w Markowej – wniosek uwzględniono,
- Teatru im. W Siemaszkowej w Rzeszowie - prośba o środki na wynajęcie lokalu obiektu przy ul. Rejtana 1 w Rzeszowie z przeznaczeniem na funkcję sceniczną – wniosku nie uwzględniono,
- Muzeum Okręgowego w Rzeszowie – odnośnie przebudowy i zmiany sposobu użytkowania szesnastowiecznego dworu - spichlerza w Zgłobniu na cele biurowe i magazynowe – wniosek uwzględniono,
- Muzeum Podkarpackiego w Krośnie – odnośnie budowy sanitariatów w Skansenie Archeologicznym „Karpacka Troja” w Trzcinicy – wniosek nie uzyskał akceptacji ZWP.

2) W 2016 r. wpłynęły wnioski od:

- Muzeum - Zamek w Łańcucie – odnośnie budowy Muzeum Polaków Ratujących Żydów na Podkarpaciu im. Rodziny Ulmów w Markowej (kontynuacja robót) – wniosek uwzględniono,
- Muzeum Okręgowego w Rzeszowie – odnośnie przebudowy i zmiany sposobu użytkowania dworu - spichlerza w Zgłobniu na cele biurowe i magazynowe (kontynuacja robót) – wniosek uwzględniono,
- Muzeum Budownictwa Ludowego w Sanoku – odnośnie wkładu do zadania pn. „Rozbudowa, przebudowa i nadbudowa budynku magazynowego oraz zmiana sposobu użytkowania części budynku administracyjnego Muzeum Budownictwa Ludowego w Sanoku w ramach RPO WP na lata 2014 - 2020, działania 4.4 KULTURA – MBL” – deklaracja ustalenia planu dotacji po uzyskaniu potwierdzenia uzyskania dofinansowania ze środków Unii Europejskiej.

3) W 2017 r. wpłynęły wnioski od:

- Teatru im. W Siemaszkowej w Rzeszowie – odnośnie kompleksowej inwentaryzacji budowlanej na potrzeby przygotowywania dokumentacji budowlanej, koniecznej do pozyskiwania dodatkowych funduszy na modernizację i rozwój rzeszowskiego teatru – wniosek uwzględniono,
- Muzeum Podkarpackiego w Krośnie – odnośnie nabycia prawa własności do samodzielnego lokalu niemieszkalnego wraz z pomieszczeniem przynależnym oraz prawa własności nieruchomości gruntowych położonych w Krośnie – wniosek uwzględniono,
- Muzeum Narodowego Ziemi Przemyskiej w Przemyśle – odnośnie dokumentacji do projektu podziemnej trasy turystycznej pt. „Złoty wiek miasta - jak Przemyśl stał się bogaty, piękny i sławny” - deklaracja ustalenia planu dotacji po uzyskaniu potwierdzenia uzyskania dofinansowania ze środków Unii Europejskiej.

DKiODN gromadzi informacje wpływające i uzyskiwane od dyrektorów instytucji kultury w zakresie wystarczalności warunków lokalowych i wyposażeniowych przez cały rok budżetowy.

Informacje te są na bieżąco przekazywane ZWP oraz w formie wniosków i propozycji kierowane do uwzględnienia przy opracowywaniu projektu budżetu województwa na dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 104 i str. 286 - 304)

Odnośnie działań SWP w sprawie poprawy warunków lokalowych instytucji kultury, Aleksander Konopek wyjaśnił, *„że są one prowadzone w miarę możliwości i kompetencji DKiODN Urzędu na bieżąco. Co roku w miesiącu wrześniu przy planowaniu budżetu województwa na następny rok przyjmowane są i analizowane plany inwestycyjne i plany remontowe instytucji kultury oraz przygotowywane są zbiorcze zestawienia planowanych zadań inwestycyjnych i zadań remontowych na dany rok kalendarzowy.*

Zestawienia te kierowane są dalej do ZWP i na Sejmik Województwa Podkarpackiego, celem podjęcia stosownych decyzji.

W zależności od możliwości finansowych budżetu województwa, część planowanych zamierzeń wchodzi do realizacji w danym roku budżetowym, inne przesuwane są na lata następne.

Departament współpracuje również ściśle z instytucjami kultury w aplikowaniu zadań inwestycyjnych i remontowych do funduszy europejskich, służąc im radą i pomocą w szczególności w zabezpieczeniu środków z budżetu województwa na wkłady własne do projektów.

Zadania duże, wieloletnie wpisywane są do Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Podkarpackiego oraz do Kontraktu Terytorialnego dla Województwa Podkarpackiego.”

(dowód: akta kontroli str. 287 - 288)

2.9. Wydatki planowane i wykonane ogółem przez SWP w Dziale 921 -Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, według uchwał budżetowych po zmianach, w poszczególnych latach okresu 2015 – 2017 przedstawiały się następująco:

- 1) 2015 r. – planowane – 65.988,4 tys. zł, wykonane – 63.680,1 tys. zł (96,50%),
- 2) 2016 r. – planowane – 61.412,9 tys. zł, wykonane – 60.573,2 tys. zł, (98,63%),
- 3) 2017 r. – planowane – 58.399,9 tys. zł, wykonane – 57.660,8 tys. zł (98,73%).

Wydatki planowane, w porównaniu do 2015 r., zmniejszyły się w 2016 r. o 6,93%, zaś w 2017 r. o 11,50%.

Wydatki wykonane w stosunku do 2015 r. zmniejszyły się w 2016 r. o 4,88%, natomiast w 2017 r. o 6,31%.

Wydatki ogółem na współprowadzone przez SWP instytucje kultury razem z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Prezydentem Miasta Rzeszowa w poszczególnych latach 2015 – 2017 oraz ich udział w wydatkach ogółem na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego przedstawiały się następująco:

- 1) 2015 r. – 17.307,8 tys. zł, tj. 27,18% wydatków ogółem,
- 2) 2016 r. – 14.379,8 tys. zł, tj. 23,73% wydatków ogółem,
- 3) 2017 r. - 21.665,5 tys. zł, tj. 37,57% wydatków ogółem.

SWP w okresie 2015 – 2017 r. nie finansował innych wydatków z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w tym dotacji dla państwowych instytucji kultury, udzielanych na podstawie art. 28 ust. 1b ustawy o działalności kulturalnej.

(dowód: akta kontroli str. 294 - 344)

2.10. Wysokość dotacji planowanych i przekazanych z budżetu SWP w latach 2015 – 2017 na działalność bieżącą w zakresie realizacji zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty instytucji kultury przedstawiała się następująco:

- 1) **2015 r.** – planowana – 43.462,8 tys. zł, wydatkowana – 43.448,8 tys. zł, różnica – 14,0 tys. zł,
- 2) **2016 r.** – planowana – 46.673,5 tys. zł, wydatkowana – 46.673,5 tys. zł, różnica - 0
- 3) **2017 r.** – planowana – 46.687,8 tys. zł, wydatkowana – 46.686,5 tys. zł, różnica 1,3 tys. zł.

Uwzględnienie zamierzeń i potrzeb instytucji kultury, ujętych w uchwałach budżetowych SWP, w poszczególnych latach 2015 – 2017, stosunku do wnioskowanych przez instytucje kultury do projektu budżetu SWP, przedstawiało się odpowiednio: 88,11%, 81,07% i 71,89% zgłoszonych potrzeb.

Wykonanie wydatków na koniec każdego roku w okresie 2015 – 2017 r. w stosunku do zgłaszanych potrzeb i wniosków instytucji kultury wyniosło odpowiednio: 85,97%, 81,07% i 71,89% zgłoszonych potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 345 - 350)

Odnosnie kryteriów i zasad planowania dotacji na działalność bieżącą instytucji kultury, Aleksander Konopek wyjaśnił, „że ZWP podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia założeń oraz trybu prac nad opracowaniem projektu budżetu województwa, w której określone są terminy prac oraz wytyczne do sporządzenia budżetu, w tym wytyczne do przyznawania dotacji dla wojewódzkich instytucji kultury.

Kierownicy samorządowych jednostek organizacyjnych na podstawie ww. uchwały przygotowują materiały planistyczne (m.in. projekty planów finansowych, projekty planów remontów, projekty planów inwestycji, projekty planów zakupów inwestycyjnych, projekty planów działalności merytorycznej).

DKiODN analizuje przesłane przez instytucje kultury materiały planistyczne, po czym opracowuje plany dotacji dla instytucji, uwzględniając ich potrzeby i możliwości budżetu w zakresie ich realizacji, zgodnie z wytycznymi uchwały w sprawie przyjęcia założeń oraz trybu prac nad opracowaniem projektu budżetu województwa.

W trakcie roku budżetowego zmiany w planie dotacji dokonywane są głównie na wniosek instytucji (w przypadku zwrotu dotacji lub zwrotu VAT bez wniosku instytucji - dotyczy dotacji celowych).

Po przesłaniu wniosku DKiODN analizuje zasadność wprowadzenia zmian w planie dotacji oraz możliwości budżetu województwa w tym zakresie i po akceptacji nadzorującego członka ZWP składa do Departamentu Budżetu i Finansów Urzędu wniosek o zmianę w uchwale budżetowej, a zmiany w uchwale dokonuje Sejmik na wniosek ZWP.”

(dowód: akta kontroli str. 340 - 344)

2.11. SWP w poszczególnych latach okresu 2015 – 2017 r. udzielał instytucjom kultury dotacji celowych na realizację wskazanych zadań i programów w oparciu o art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy o działalności kulturalnej.

Wysokość dotacji wnioskowanych, planowanych i przekazanych z budżetu SWP w latach 2015 – 2017 instytucjom kultury na realizację wskazanych zadań i programów przedstawiała się następująco:

1) W 2015 r. 14 beneficjentów złożyło 44 wnioski o udzielenie dotacji w łącznej wysokości 4.634,0 tys. zł.

W uchwałach budżetowych SWP po zmianach zaplanowano wydatki w wysokości 7.761,0 tys. zł.

Ostatecznie wydatkowana kwota wyniosła łącznie 6.239,2 tys. zł.

2) W 2016 r. 13 beneficjentów złożyło 55 wniosków o udzielenie dotacji w łącznej wysokości 7.181,1 tys. zł.

W planie budżetu po zmianach SWP zaplanował kwotę 3.702,4 tys. zł dotacji. Ostatecznie wydatkowana kwota wyniosła łącznie 3.634,1 tys. zł,

3) W 2017 r. 13 beneficjentów złożyło 51 wniosków o udzielenie dotacji w łącznej kwocie 6.376,7 tys. zł.

W planie budżetu po zmianach SWP zapisano ostatecznie kwotę 2.909,9 tys. zł. Wydatkowana ostatecznie kwota wyniosła łącznie 2.721,9 tys. zł.

Finansowane zadania i programy wpisywały się w przyjętą przez SWP strategię organizowania, prowadzenia i rozwoju działalności kulturalnej.

Potrzeby instytucji kultury województwa w ww. zakresie w 2015 r. zaspokojono w 134,6%, w 2016 r. w 50,6%, zaś w 2017 r. w 42,7%.

(dowód: akta kontroli str. 345 - 355)

Odnosnie udzielania dotacji celowych instytucjom kultury na realizację wskazanych zadań i programów oraz zaspokojenia ich potrzeb, Aleksander Konopek wyjaśnił,

„że zasady ustalania planu dotacji na realizację wskazanych zadań i programów są takie same jak w przypadku dotacji podmiotowych.

W trakcie roku budżetowego najwięcej zwiększeń planu dotacji dotyczy wkładów własnych do zadań współfinansowanych przez podmioty zewnętrzne. Sejmik Województwa tworzy w uchwale budżetowej rezerwę celową przeznaczoną na wkłady własne, która jest w dyspozycji ZWP.

W latach 2015 - 2017 ZWP rozpatrzył pozytywnie każdą prośbę instytucji kultury o przyznanie dotacji na wkład własny do zadań współfinansowanych.

W przypadku pozostałych wniosków instytucji kultury, decyzję o zwiększeniu planu dotacji podejmuje Sejmik na wniosek ZWP.

Zarząd kierując się możliwościami budżetu województwa, wybiera do finansowania zadania o największym znaczeniu dla kultury w województwie, których realizacja wpisana jest do strategii województwa.”

(dowód: akta kontroli str. 288 - 289)

Odnosnie wpisywania się finansowanych zadań i programów w przyjętą Strategię organizowania, prowadzenia i rozwoju działalności kulturalnej, Aleksander Konopek wyjaśnił, „że zadania finansowane lub dofinansowane w ramach dotacji celowych w latach 2015 - 2017 wpisały się w przyjętą Strategię rozwoju województwa podkarpackiego. Inicjatorem i pomysłodawcą tematów zadań w głównej mierze były same instytucje kultury.

Zdecydowana większość proponowanych przedsięwzięć została uznana za celową i dofinansowana.

W ramach kierunku działania tworzenie warunków dla zapewnienia możliwie równego i powszechnego dostępu do oferty kulturalnej, w tym do kultury wysokiej, zakładane efekty wykonanych zadań zostały zrealizowane poprzez dofinansowanie w ramach dotacji celowych w różnych tematach.

W zakresie ochrony, promocji i zarządzania dziedzictwem kulturowym regionu, zakładane efekty wykonanych zadań zostały zrealizowane poprzez dofinansowanie w ramach dotacji celowych, m.in. organizacji przez instytucje kultury Europejskich Dni Dziedzictwa czy też w zakresie wspierania folkloru i sztuki ludowej oraz ochronę wartości niematerialnych poprzez, m.in. wspieranie realizacji zadań „Spotkania Cymbalistów”, „Ogólnopolski Konkurs Tradycyjnego Tańca Ludowego” przez WDK w Rzeszowie, „Ogólnopolski Festiwal Folkloru Miejskiego im. Jerzego Janickiego” przez Centrum Kulturalne w Przemyślu.”

(dowód: akta kontroli str.289)

2.12. W latach 2015 – 2017 nie występowały przypadki przekazywania przez SWP dodatkowych środków finansowych na działalność instytucji kultury z pominięciem wymaganej formy dotacji podmiotowej lub celowej na realizację wskazanych zadań i programów.

(dowód: akta kontroli str. 291)

2.13. Wysokość dotacji celowych na wydatki majątkowe 14 instytucji kultury planowane i przekazane z budżetu SWP w latach 2015 – 2017, w tym dotacja celowa na wydatki majątkowe z przeznaczeniem na realizację inwestycji oraz dotacja celowa na wydatki majątkowe z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne przedstawiały się następująco:

1) Dotacja celowa na wydatki majątkowe z przeznaczeniem na realizację inwestycji:

a) 2015 r.: planowana – 6.308,2 tys. zł, wykonana – 6.123,5 tys. zł, niewykonana – 184,7 tys. zł,

b) 2016 r.: planowana – 4.160,0 tys. zł, wykonana – 4.091,4 tys. zł, niewykonana – 68,6 tys. zł,

c) 2017 r.: planowana – 656,1 tys. zł, wykonana – 656,1 tys. zł.

2) Dotacja celowa na wydatki majątkowe z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne:

a) 2015 r.: planowana – 929,1 tys. zł, wykonana – 929,1 tys. zł,

b) 2016 r.: planowana – 1.053,3 tys. zł, wykonana – 984,6 tys. zł, niewykonana – 68,7 tys. zł,

c) 2017 r.: planowana – 2.258,2 tys. zł, wykonana – 2.173,7 tys. zł, niewykonana – 84,5 tys. zł.

W stosunku do 2015 r., wysokość zaplanowanej w budżecie SWP dotacji na realizację inwestycji dla instytucji kultury zmniejszyła się w 2016 r. o 34,06%, zaś w 2017 r. o 98,60%.

Wysokość zaplanowanej w budżecie SWP dotacji, przeznaczonej na zakupy inwestycyjne instytucji kultury, w porównaniu do 2015 r. wzrosła w 2016 r. o 11,37%, a w 2017 r. o 143,06%.

Dotacje celowe na wydatki majątkowe były planowane według takich samych kryteriów i zasad, jak wydatki na działalność bieżącą instytucji kultury.

(dowód: akta kontroli str. 316 - 514)

2.14. Wysokość przychodów instytucji kultury z prowadzonej działalności, obejmującej także wpływy ze sprzedaży składników majątku ruchomego, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz innych źródeł (z wyłączeniem dotacji organizatora), w poszczególnych latach okresu 2015 – 2017 r., przedstawiała się następująco:

1) 2015 r. – 32.856,2 tys. zł,

2) 2016 r. – 28.560,3 tys. zł,

3) 2017 r. – 26.288,9 tys. zł.

W stosunku do 2015 r. przychody instytucji kultury w 2016 r. zmniejszyły się o 13,07%, a w 2017 r. o 19,99%.

Wynik łączny działalności instytucji kultury w poszczególnych latach okresu 2015 – 2017 r. przedstawiał się następująco:

1) Przychody w 2015 r. wyniosły kwotę 81.091,0 tys. zł, natomiast koszty kwotę 81.023,2 tys. zł.

Wynik finansowy wszystkich instytucji kultury był dodatni i wnosił 67,8 tys. zł.

2) Przychody w 2016 r. wyniosły kwotę 80.485,5 tys. zł, natomiast koszty kwotę 79.758,8 tys. zł.

Wynik finansowy wszystkich instytucji kultury był dodatni i wnosił 726,7 tys. zł.

3) Przychody w 2017 r. wyniosły kwotę 79.693,1 tys. zł, natomiast koszty kwotę 77.180,8 tys. zł.

Wynik finansowy wszystkich instytucji kultury był dodatni i wnosił 2.512,3 tys. zł.

W instytucjach kultury województwa w poszczególnych latach okresu 2015 – 2017 r. nie stwierdzono występowania znacznych zysków ani strat.

(dowód: akta kontroli str. 356 - 369)

2.15. Według sprawozdań finansowych jednostkowych i zbiorczych Rb-Z i Rb-N instytucji kultury województwa, stan należności wymagalnych i zobowiązań wymagalnych w latach 2015 – 2017 przedstawiał się następująco:

1) 2015 rok:

a) należności wymagalne – 126,1 tys. zł, w tym z tytułu dostaw towarów i usług – 124,7 tys. zł i 1,4 tys. zł pozostałe,

b) zobowiązania wymagalne – 0,00 zł.

2) 2016 rok:

a) należności wymagalne – 164,9 tys. zł, w tym z tytułu dostaw towarów i usług – 164,6 tys. zł oraz 0,3 tys. zł pozostałe,

b) zobowiązania wymagalne – 0,00 zł.

3) 2017 rok:

a) należności wymagalne – 84,0 tys. zł, w tym z tytułu dostaw towarów i usług – 77,5 tys. zł oraz 6,5 tys. zł pozostałe,

b) zobowiązania wymagalne – 51,7 tys. zł, w tym z tytułu dostaw towarów i usług – 51,1 tys. zł oraz 0,6 tys. zł pozostałe.

W instytucjach kultury nie stwierdzono występowania należności przedawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 356 - 514)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Wydatki na kulturę zaspokajały zamierzenia i potrzeby instytucji kultury, odpowiednio tylko w 88,11%, 81,07% i 71,82% zgłoszonych potrzeb.

Mimo to wydatki planowane w Dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego systematycznie zmniejszały się w okresie 2015 – 2017 r.

W porównaniu do 2015 r., zmniejszyły się w 2016 r. o 6,93%, zaś w 2017 r. o 11,50%, natomiast wydatki wykonane, w stosunku do 2015 r., zmniejszyły się w 2016 r. o 4,88%, zaś w 2017 r. o 6,31%.

Na realizację inwestycji dla instytucji kultury, w porównaniu do 2015 r., wysokość dotacji zmniejszyła się w 2016 r. o 34,06%, zaś w 2017 r. o 98,60%.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że SWP zapewniła instytucjom kultury, dla których jest organizatorem, warunki organizacyjne, lokalowe i finansowe do realizacji podstawowych zadań statutowych.

SWP jest w posiadaniu aktów powołania instytucji kultury, które były tworzone przez różne podmioty, aktami prawnymi różnej rangi, przed okresem objętym kontrolą. SWP nadał poszczególnym instytucjom kultury statuty, zawierające elementy określone w art. 13 ust. 2 *ustawy o działalności kulturalnej*.

SWP prowadził rejestr instytucji kultury oraz księgę rejestrową instytucji kultury rzetelnie oraz zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury.

Ponadto SWP wydawał – na podstawie art. 13 ust. 3 *ustawy o działalności kulturalnej* – opinie odnośnie regulaminów organizacyjnych poszczególnych instytucji kultury.

W latach 2015 - 2017 organizator powołał dyrektorów 2 instytucji kultury przy zachowaniu procedur określonych w art. 15 i art. 16 *ustawy o działalności kulturalnej* oraz rozporządzenia Ministra Kultury w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury.

SWP – przed powołaniem dyrektorów instytucji kultury – zawarł z nimi, zgodnie z art. 15 ust. 5 *ustawy o działalności kulturalnej*, odrębne umowy w formie pisemnej, w których strony rzetelnie określiły warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania.

Wszystkie instytucje kultury, dla których organizatorem był SWP, posiadały warunki lokalowe do prowadzenia działalności statutowej.

SWP określił kryteria oraz zasady planowania, udzielania i rozliczania dotacji na działalność w zakresie kultury.

Środki finansowe, przekazywane prowadzonym instytucjom kultury zgodnie z przepisami *ustawy o działalności kulturalnej*, były wystarczające do realizacji zadań statutowych, lecz nie uwzględniały w pełni ich potrzeb i możliwości.

Opis stanu
faktycznego

3. Nadzór nad działalnością instytucji kultury, w tym wydatkowaniem środków publicznych

3.1. Zarządzeniem²⁷ Marszałka Województwa Podkarpackiego z dnia 23 maja 2016 r. określono organizację wewnętrzną oraz szczegółowy zakres działania DKiODN.

W DKiODN utworzono Oddział monitorowania instytucji kultury i finansowania kultury, Oddział zarządzania dziedzictwem i kształtowania polityki kulturalnej oraz Oddział mecenatu kulturalnego (§ 3 - § 5 zarządzenia).

Do zakresu działania Oddziału monitorowania instytucji kultury i finansowania kultury należy stwarzanie warunków prawnych i organizacyjnych w zakresie organizowania i prowadzenia działalności kulturalnej przez instytucje kultury, m.in. poprzez:

- prowadzenie rejestru instytucji kultury i spraw związanych z nadawaniem i zmianą przez Sejmik Województwa Podkarpackiego statutów dla instytucji kultury,
- opiniowanie regulaminów organizacyjnych instytucji kultury, opracowanych przez dyrektorów instytucji,
- prowadzenie spraw związanych z tworzeniem, łączeniem, podziałem lub likwidacją instytucji kultury,
- prowadzenie spraw związanych z powoływaniem i odwoływaniem członków rad muzeów,
- prowadzenie spraw kadrowo – pracowniczych dyrektorów instytucji kultury,
- realizację podpisanych przez dyrektorów umów, określających warunki organizacyjno – finansowe działalności oraz program działania instytucji,
- sprawowanie nadzoru nad działalnością statutową instytucji kultury poprzez bieżący monitoring oraz kontrole w instytucjach kultury,
- zapewnienie środków niezbędnych do realizacji zadań w dziedzinie kultury i dziedzictwa narodowego poprzez opracowywanie projektów budżetu instytucji kultury, monitorowanie wydatków i sytuacji finansowej, przygotowywanie informacji i sprawozdań z realizacji budżetu, programowanie i monitorowanie inwestycji i remontów.

Do zakresu działania Oddziału zarządzania dziedzictwem i kształtowania polityki kulturalnej należy, m.in.:

- opracowywanie założeń polityki rozwoju kultury województwa w oparciu o dokumenty strategiczne i programowe,
- monitoring i ewaluacja realizacji polityki kulturalnej województwa,
- współpraca z j.s.t. i innymi podmiotami w zakresie działań mających na celu rozwój sektora kultury w regionie, w tym w staraniach o środki finansowe z dostępnych programów oraz promocja zasobów kultury i dziedzictwa kulturowego województwa,
- koordynacja działań mających na celu podwyższanie kompetencji kulturowych oraz standardów zarządzania w obszarze kultury.

Do zakresu działania Oddziału mecenatu kulturalnego należy sprawowanie mecenatu nad działalnością kulturalną w województwie, m.in. poprzez:

- prowadzenie współpracy z organizacjami pozarządowymi, polegającej na wspieraniu i promocji realizowanych przez nie zadań publicznych,
- prowadzenie spraw w zakresie pomocy finansowej dla j.s.t. na realizację zadań w dziedzinie kultury,
- tematyczne opracowywanie i upowszechnianie informacji dotyczących aktywności kulturalnej w regionie.

Kontrolę nad działalnością, prowadzonych przez SWP instytucji kultury, sprawuje również Departament Kontroli Urzędu, który realizuje kontrole planowe i doraźne na polecenie ZWP.

(dowód: akta kontroli str.515 - 519)

²⁷ Zarządzenie MWP Nr 40/2016.

3.2. W ramach realizacji obowiązku dokonywania oceny jakości funkcjonowania prowadzonych instytucji kultury oraz oceny rezultatów ich działalności, Urząd sporządził dla ZWP 3 informacje oraz 2 raporty o stanie realizacji kierunków, celów i efektów przez instytucje kultury, założonych w Strategii.

Informacje zwarte w tych dokumentach służyły ZWP do oceny stanu funkcjonowania instytucji kultury, a zarazem do oceny osiąganych efektów w zakresie rozwoju kultury w województwie.

Odnosnie dokonywania oceny jakości funkcjonowania prowadzonych instytucji kultury i opracowania wystandaryzowanych wskaźników ocen rezultatów ich działalności, Aleksander Konopek wyjaśnił, „że SWP dokonywał oceny jakości funkcjonowania instytucji kultury, dla których jest organizatorem, poprzez:

- analizowanie i ocenę: planów i sprawozdań merytorycznych,
 - planów repertuarowych instytucji artystycznych, które są opracowywane na sezon artystyczny, trwający od 1 września do 31 sierpnia,
 - planów finansowych, które przedkładano na etapie projektowania budżetu, po przyjęciu projektu przez ZWP, po przyjęciu budżetu województwa przez sejmik oraz każdorazowo przy zmianie planów finansów przez instytucje kultury,
 - kwartalnych sprawozdań z realizacji planów finansowych,
 - planów w zakresie zadań remontowych, inwestycyjnych oraz zakupów inwestycyjnych,
 - półrocznych i rocznych sprawozdań z realizacji planu inwestycji oraz planu remontów,
 - raportów rocznych z realizacji umów w sprawie warunków organizacyjno – finansowych działalności instytucji kultury oraz programów ich działania,
 - sprawozdań merytorycznych i finansowych z realizacji zadania, na które instytucja otrzymała dotację celową z budżetu województwa podkarpackiego.
- SWP jest aktualnie organizatorem piętnastu instytucji kultury i zakres działalności każdej z nich jest na tyle specyficzny, że w naszej opinii uniemożliwia przygotowania wystandaryzowanych wskaźników.
- Niemniej jednak, w ramach sprawozdania merytorycznego, instytucje przedkładają informację na temat prowadzonej działalności również w formie danych liczbowych, które są analizowane i na ich podstawie dokonywana jest ocena funkcjonowania instytucji (porównanie do lat ubiegłych) oraz do innych o podobnej specyfice, np. w przypadku muzeów są to lekcje muzealne, wystawy czasowe, konferencje, liczba zwiedzających.”

(dowód: akta kontroli str. 53 – 79 i str. 340 - 341)

3.3. SWP przed powołaniem dyrektora instytucji kultury zawierał z kandydatem odrębną umowę w formie pisemnej, w której strony określiły szczegółowe warunki organizacyjno - finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania. W każdej z umów zawarto zapis, który zobowiązuje dyrektorów instytucji do monitorowania, opracowywania i przedstawiania organizatorowi, po zakończeniu każdego roku, raportu o realizacji programu działania danej instytucji kultury. Dyrektorzy wszystkich instytucji kultury, dla których organizatorem jest SWP, przedkładali do DKiODN Urzędu raporty o realizacji programu działania instytucji kultury, które następnie były analizowane przez pracowników Departamentu oraz następnie zatwierdzane przez nadzorującego członka ZWP.

Wyniki prowadzonych analiz uwzględniano przy opracowywaniu budżetu instytucji kultury na kolejny rok.

(dowód: akta kontroli str. 92 – 93 i 520 - 579)

3.4. Zgodnie z art. 27 pkt. 3 *ustawy o działalności kulturalnej* podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora.

SWP za pośrednictwem DKiODN Urzędu poddawał analizie całość przychodów i kosztów, ujmowanych w rocznych planach finansowych instytucji kultury, przedkładanych przez dyrektora i swoje uwagi przekazywał dyrektorom w trybie roboczym.

Organizator w latach 2015 - 2017 zgłaszał uwagi lub prosił dyrektorów instytucji kultury o wyjaśnienia w przypadku, gdy:

- planowana strata przekraczała poziom amortyzacji liniowej niemającej odzwierciedlenia w przychodach,
- pojawienia się w planach finansowych instytucji kultury błędów formalnych oraz rachunkowych,
- niejasności w zakresie wysokości poszczególnych pozycji przychodów i kosztów.

Odnosnie zakresu i przedmiotu uwag zgłaszanych do planów rzeczowo – finansowych, Aleksander Konopek wyjaśnił, *„iż instytucje kultury posiadają osobowość prawną i zgodnie z art. 27 pkt 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej „instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków (...), w związku z powyższym wpływ organizatora na ww. plany finansowe jest bardzo ograniczony.”*

Programy działalności merytorycznej/plany repertuarowe były uzgadniane na etapie podpisywania umów z kandydatami na dyrektorów i stanowiły załącznik do tych umów, zaś instytucje kultury zobowiązane są do przedkładania do DKiODN Urzędu planów działalności merytorycznej.

Do momentu, kiedy zasady sprawowania kontroli nad instytucjami kultury, których organizatorem jest SWP, nie były uregulowane odrębnym dokumentem, plany działalności merytorycznej były ustalane pisemnie z każdą instytucją indywidualnie, ze szczególnym uwzględnieniem zadań zawartych w statutach poszczególnych instytucji kultury.

Po zakończonym roku budżetowym instytucje kultury sporządzały sprawozdania ze zrealizowanych zadań.

Na podstawie przedłożonych dokumentów przez instytucję kultury, pracownicy DKiODN Urzędu dokonywali analizy zarówno części opisowej jak i tabel zawierających ilościowe ujęcie ważniejszych przedsięwzięć danej instytucji kultury w stosunku do roku poprzedniego.

W dniu 30 czerwca 2015 r. wprowadzono w życie *uchwałę ZWP w sprawie zasad sprawowania kontroli nad instytucjami kultury, których organizatorem jest województwa podkarpackie*²⁸, zmienioną uchwałą ZWP w dniu 8 marca 2016 r.²⁹, którą doprecyzowano nazewnictwo dokumentów i terminy składania planów merytorycznych oraz sprawozdań z ich realizacji.

Odnosnie analiz planów repertuarowych, Aleksander Konopek wyjaśnił, *„że dyrektorzy artystycznych instytucji kultury opracowują i przedkładają organizatorowi plany repertuarowe na każdy sezon artystyczny na miesiąc przed rozpoczęciem sezonu, zgodnie z zapisami umów w sprawie warunków organizacyjno - finansowych działalności danej instytucji kultury oraz programu jej działania. Z programu działania wynika dokładnie, jaka działalność programowa danej instytucji kultury jest wymagana przez organizatora również w ujęciu ilościowym danych wydarzeń. Pracownicy DKiODN sprawdzają zgodność przedkładanych*

²⁸ Uchwała ZWP Nr 72/1539/15.

²⁹ Uchwała ZWP Nr 155/3194/16.

planów repertuarowych z programem działania danej instytucji kultury oraz planami działalności merytorycznej.”

(dowód: akta kontroli str. 105 i str. 341 - 344)

3.5. Instytucje kultury przygotowywały roczne sprawozdanie finansowe, które zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*³⁰, w swej podstawowej wersji składały się z: bilansu, rachunku zysków i strat, informacji dodatkowej, obejmującej wprowadzenie do sprawozdania finansowego oraz dodatkowe informacje i objaśnienia, a także roczne i półroczne sprawozdania z wykonania planów finansowych, zgodnie z art. 265 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*³¹ oraz za I i III kwartał danego roku, zgodnie z treścią § 3 pkt. 6 załącznika do cytowanej uchwały ZWP z dnia 8 marca 2016 r. *w sprawie zmian zasad sprawowania nadzoru nad instytucjami kultury, których organizatorem jest województwo podkarpackie.*

Sprawozdania te przedstawiały stan faktyczny realizacji planów finansowych instytucji, ich wynik finansowy oraz informacje istotne dla oceny sytuacji majątkowej. Składane do Urzędu przez instytucje kultury sprawozdania finansowe były analizowane i analizie oraz ocenie podlegały również wydatki bieżące, w tym wykorzystanie dotacji podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych oraz na utrzymanie i remonty obiektów, zgodnie z art. 28 ust. 3 pkt 1 *ustawy o działalności kulturalnej.*

Odnosnie zakresu i przedmiotu zgłaszanych przez Urząd uwag do sprawozdań finansowych, Aleksander Konopek wyjaśnił, „*iz analizując ww. sprawozdania DKiODN nie ogranicza się do wykorzystania dotacji podmiotowej, ocenie poddawane są wszystkie przychody i koszty oraz składniki aktywów i pasywów, mające istotny wpływ na pełny obraz sytuacji finansowej instytucji kultury.*

Wyniki ww. analiz dołączane są do uchwał w sprawie przedstawienia sprawozdań z wykonania planów finansowych instytucji kultury podległych SWP oraz uchwał w sprawie zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego.

Organizator w latach 2015 – 2017, podobnie jak w przypadku planów finansowych, zgłaszał uwagi w przypadku pojawienia się w sprawozdaniach błędów formalnych oraz rachunkowych, prosił także o wyjaśnienia niejasności w zakresie wysokości poszczególnych pozycji przychodów i kosztów.”

(dowód: akta kontroli str. 342 - 343)

3.6. W końcowych rozliczeniach rocznych nie stwierdzono przypadków wykorzystania przez instytucje kultury dotacji niezgodnie z umową, tj. niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Analiza wydatków instytucji kultury, po 15% wartości dotacji celowych w każdym roku okresu 2015 – 2017 r., na realizację wskazanych zadań i programów oraz na finansowanie lub dofinansowanie realizacji inwestycji przez Muzeum – Zamek w Łańcucie, Muzeum Podkarpackie w Krośnie wykazała, że wszystkie zadania realizowane przez te instytucje kultury, w formie przyznanych dotacji celowych, były rozliczane rzetelnie i terminowo.

Dodatkowe losowe sprawdzenie rozliczeń 26 największych dotacji, przydzielonych przez SWP dla 14 instytucji kultury na działalność w zakresie upowszechniania kultury w latach 2015 – 2017 również wykazało, że dotacje były rozliczane rzetelnie i terminowo.

W momencie, gdy przedłożone sprawozdanie merytoryczne i finansowe z realizacji zadania w ocenie pracowników DKiODN wymagało uzupełnienia, np. braku kopii

³⁰ Dz. U. z 2018 r., poz. 395

³¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 t. j.

niektórych dokumentów, czy też omyłek pisarskich, instytucja kultury niezwłocznie składała Urzędowi odpowiednią korektę sprawozdania.

Po stwierdzeniu zgodności sprawozdania pod względem merytorycznym i finansowym z umową sporządzano kartę zatwierdzenia realizacji zadania, która była akceptowana przez dyrektora DKiODN, a następnie zatwierdzana przez nadzorującego członka ZWP.

(dowód: akta kontroli str. 343 i str. 599 - 604)

3.7. W latach 2015 – 2017 DKiODN, w ramach rocznych planów kontroli, zatwierdzanych przez ZWP, planował i przeprowadził w instytucjach kultury 24 kontrole problemowe i doraźne w oparciu o cytowaną uchwałę ZWP z dnia 30 czerwca 2015 r. *w sprawie zasad sprawowania kontroli nad instytucjami kultury, których organizatorem jest województwo podkarpackie.*

Kontrole dotyczyły różnych zagadnień, m.in. prawidłowości wykorzystania udzielonych dotacji, trybu i zasad wydawania wewnętrznych aktów normatywnych, realizacji zadań odnośnie funkcjonowania rady i kolegium doradczego muzeum, udzielania muzealiów i przyjmowania w depozyt, prowadzenia dokumentacji imprez, prowadzenia ewidencji czasu pracy i innych.

Plany kontroli na dany rok ustalane były na podstawie propozycji zgłaszanych przez pracowników, współpracujących na bieżąco z daną instytucją kultury, którzy sugerowali potencjalne obszary wystąpienia nieprawidłowości.

Kontrole planowane były w sposób, aby nie zaburzały pracy instytucji kultury (zazwyczaj jedna kontrola w ciągu roku w jednej instytucji) oraz przeprowadzane były sukcesywne kontrole w poszczególnych instytucjach celem ustanowienia jednolitych standardów działania.

Odnośnie kryteriów, jakimi kierują się kontrolujący, Aleksander Konopek wyjaśnił, *„że tym kryterium jest, m.in. to czy dana instytucja kultury wydajnie gospodaruje środkami, czy rzetelnie wypełnienia obowiązki, sumiennie i terminowo wykonuje zobowiązania, zgodnie z ich treścią, dokumentuje działania zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, zgodnie z wewnętrznymi regułami funkcjonowania jednostki.”*

Wyniki przeprowadzonych przez DKiODN kontroli w okresie 2015 – 2017 r. przedstawiały się następująco:

1) W 2015 r. przeprowadzono w 4 instytucjach 5 kontroli problemowych (28% instytucji), z których tylko w jednej (Wojewódzki Dom Kultury w Rzeszowie) stwierdzono nieprawidłowość w postaci nieposiadania przez instytucję stosownego zarządzenia, stanowiącego o procedurze wydawania wewnętrznych aktów normatywnych.

Wydano w tym zakresie zalecenie i wyegzekwowano jego realizację.

2) W 2016 r. przeprowadzono w 10 instytucjach kultury 11 kontroli problemowych (78%), z których tylko w jednej (Centrum Kulturalne w Przemyśle) stwierdzono niepełną realizację zadań statutowych i wydano zalecenie kierunkowe, które przyjęto do realizacji.

W pozostałych kontrolach stwierdzono mniej istotne uchybienia i niedociągnięcia.

3) W 2017 r. przeprowadzono w 7 instytucjach 8 kontroli problemowych (46%), z których w stosunku do 3 instytucji (Muzeum Okręgowego w Rzeszowie, Muzeum Marii Konopnickiej w Żarnowcu, Muzeum Narodowego Ziemi Przemyskiej w Przemyśle) sformułowano uwagi odnośnie prowadzenia stosownej dokumentacji czasu pracy pracowników oraz właściwego dokumentowania działań rady i kolegium instytucji.

Stopień realizacji zaleceń pokontrolnych, wydanym dyrektorom skontrolowanych instytucji kultury, jest i będzie przedmiotem kontroli sprawdzających, planowanych przez Urząd.

Z upoważnienia SWP nadzór i kontrolę nad działalnością instytucji kultury sprawuje również Departament Kontroli Urzędu, który przeprowadził w instytucjach kultury 14 kontroli planowych i doraźnych.

W latach 2015 – 2017 Departament Kontroli Urzędu przeprowadził następujące ilości kontroli:

1) W 2015 r. przeprowadzono 5 kontroli w 5 instytucjach kultury, z których 3 dyrektorom wydano zalecenia pokontrolne:

a) Muzeum Narodowego Ziemi Przemyskiej w Przemyśle odnośnie, m.in. pełnej realizacji wniosków pokontrolnych z uprzednich kontroli, przestrzegania postanowień umowy dotacji celowej, rzetelnego sporządzania sprawozdań z realizacji planu finansowego, dokonania wyceny muzealiów nie posiadających w dokumentacji ewidencyjnej wskazań, co do ich wartości, aktualizacji postanowień procedur i regulaminów wewnętrznych, przestrzegania postanowień instrukcji inwentaryzacyjnej, zwrotu dotacji celowej pobranej w nadmiernej wysokości w kwocie 1.757 zł,

b) Galerii Sztuki Współczesnej w Przemyśle odnośnie, m.in. pełnej realizacji wniosków pokontrolnych z uprzednich kontroli, przeprowadzania inwentaryzacji należności, zaktualizowania postanowień wewnętrznych procedur, regulaminów i instrukcji, przestrzegania przepisów w zakresie sporządzania planów działalności instytucji, ich zmiany oraz sprawozdawczości z ich realizacji, zawierania umów cywilnoprawnych w sposób zabezpieczający interesy instytucji,

c) Teatru im. Wandy Siemaszkowej w Rzeszowie odnośnie, m.in. przestrzegania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, właściwego przygotowywania, koordynowania i rozliczania robót remontowych, właściwego naliczania i egzekwowania przychodów z działalności pozastatutowej, rzetelnego i starannego prowadzenia ewidencji czasu pracy pracowników, przestrzegania udzielonych pełnomocnictw.

2) W 2016 r. przeprowadzono 4 kontrole w 4 instytucjach kultury, z których 3 dyrektorom wydano zalecenia pokontrolne:

a) Muzeum Podkarpackiego w Krośnie odnośnie, m.in. ewidencjonowania i inwentaryzacji muzealiów, udostępniania muzealiów poza siedzibę Muzeum, dokumentowania inwentaryzacji zbiorów muzealnych, rzetelnego sporządzania rocznych sprawozdań z działalności muzealnej, prowadzenia działań promocyjnych,

b) Muzeum Marii Konopnickiej w Żarnowcu odnośnie, m.in. ewidencjonowania i inwentaryzacji muzealiów, rzetelnego sporządzania rocznego sprawozdania statystycznego K-02 z działalności Muzeum, przestrzegania postanowień instrukcji kontroli i obiegu dokumentów, spraw kadrowych i płacowych, pełnej realizacji wniosków pokontrolnych,

c) Muzeum Okręgowego w Rzeszowie odnośnie, m.in. ewidencjonowania i inwentaryzacji muzealiów, rzetelnego sporządzania sprawozdania statystycznego z działalności Muzeum, realizacji wniosków pokontrolnych, właściwego przeliczania kosztów delegacji zagranicznych.

3) W 2017 r. przeprowadzono 5 kontroli w 5 instytucjach kultury, z których 3 dyrektorom wydano zalecenia pokontrolne:

a) Wojewódzkiej i Miejskiej Biblioteki Publicznej w Rzeszowie odnośnie, m.in. aktualizacji wewnętrznych instrukcji, zarządzeń i procedur dotyczących polityki rachunkowości i spraw finansowych, windykacji materiałów bibliotecznych wypożyczonych oraz prowadzenia stosownej dokumentacji, realizacji wniosków pokontrolnych,

b) Muzeum Budownictwa Ludowego w Sanoku odnośnie, m.in. przeprowadzania inwentaryzacji muzealiów, uaktualnienia regulaminu organizacyjnego,

c) Muzeum Marii Konopnickiej w Żarnowcu odnośnie niepełnej realizacji wniosków pokontrolnych z uprzednich kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 613 - 626)

3.8. Rejestr skarg i wniosków wpływających do Urzędu, w tym dotyczących działalności instytucji kultury, prowadzi Departament Organizacyjno – Prawny Urzędu.

W 2015 r. do Urzędu wpłynęło 6 skarg dotyczących instytucji kultury, w 2016 r. wpłynęły 4 skargi, w tym jedna anonimowa, zaś w 2017 r. wpłynęły 2 skargi, w tym jedna anonimowa.

Wszystkie skargi dotyczyły spraw epizodycznych, indywidualnych i nie wiązały się z główną działalnością programową i repertuarową instytucji kultury oraz ich funkcjonowaniem.

Skargi anonimowe przekazano do wiadomości DKiODN, 1 dotyczącą wynagrodzeń w Muzeum – Zamku w Łańcutie, zgodnie z kompetencjami, przekazano do załatwienia Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego, zaś pozostałe rozpatrzono i udzielono skarżącym odpowiedzi w ustawowym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 117)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że SWP rzetelnie i skutecznie nadzorował działalność instytucji kultury, w tym wydatkowanie środków publicznych.

W Urzędzie wyodrębniono komórkę organizacyjną odpowiedzialną za nadzór nad instytucjami kultury, określono zadania do realizacji oraz formy, zakres i częstotliwość podejmowanych działań nadzorczych.

SWP systematycznie dokonywał oceny jakości funkcjonowania prowadzonych instytucji kultury oraz rezultatów działalności instytucji kultury na podstawie ogólnych wskaźników ocen.

Przedmiotem oceny była również realizacja warunków umów z dyrektorami instytucji kultury, zawartych na podstawie art. 15 ust. 5 *ustawy o działalności kulturalnej*.

W ramach sprawowanego nadzoru ZWP analizował i zgłaszał uwagi do planów rzeczowo - finansowych, sprawozdań finansowych, składanych za lata 2015 - 2017 przez prowadzone instytucje kultury, a także analizował programy działalności merytorycznej/plany repertuarowe.

Urząd prawidłowo, rzetelnie i terminowo rozliczał dofinansowane – w formie dotacji celowej na wydatki bieżące i majątkowe – zadania realizowane przez podległe instytucje kultury.

Ponadto SWP – zgodnie z przyjętym planem – prowadził kontrole w instytucjach kultury.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³², wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu pełnej realizacji zakładanych efektów Strategii w zakresie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

³² Dz. U. z 2017 r., poz. 524

2. Podjęcie działań celem realizacji uchwały Sejmiku Województwa Podkarpackiego w zakresie utworzenia wyspecjalizowanej instytucji kultury, zajmującej się historią i dziedzictwem Kresów.
3. Podjęcie działań w celu zaspokojenia potrzeb instytucji kultury w zakresie środków finansowych na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Rzeszowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i 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 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.

Rzeszów, dnia 21 maja 2018 r.

Kontroler
Mieczysław Fajger
Główny specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/

.....
podpis