



KNO.430.012.2018

Nr ewid. 151/2018/P18022/KNO

Informacja o wynikach kontroli

Działalność samorządowych instytucji kultury

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

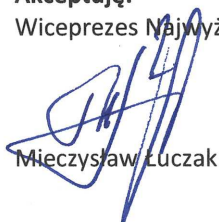
p.o. Dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego



Piotr Prokopczyk

Akceptuję:

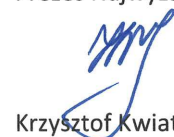
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 13. XII. 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA.....	7
3. SYNTEZA	8
4. WNIOSKI	12
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
5.1. STRATEGIA DZIAŁALNOŚCI KULTURALNEJ	13
5.2. WARUNKI REALIZACJI ZADAŃ STATUTOWYCH PRZEZ SAMORZĄDOWE INSTYTUCJE KULTURY.....	20
5.3. WYDATKI NA DZIAŁALNOŚĆ KULTURALNĄ.....	33
5.4. REALIZACJA ZADAŃ STATUTOWYCH PRZEZ SAMORZĄDOWE INSTYTUCJE KULTURY	39
5.5. NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SAMORZĄDOWYCH INSTYTUCJI KULTURY	49
6. ZAŁĄCZNIKI	52
6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE	52
6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH	55
6.3. FINANSOWANIE KULTURY W WYBRANYCH PAŃSTWACH EUROPEJSKICH	66
6.4. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	68
6.5. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI.....	69

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Dokument strategiczny	1) strategia rozwoju województwa, o której mowa w art. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. <i>o samorządzie województwa</i> ¹ ; 2) program rozwoju, o którym mowa w art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju ² ; 3) długoterminowy plan działania instytucji kultury
Działalność kulturalna	polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. <i>o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej</i> ³)
Instytucje artystyczne	instytucje kultury powołane do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców (art. 11 ust. 2 ustawy <i>o działalności kulturalnej</i>)
Instytucja kultury	państwowa lub samorządowa osoba prawna, dla której działalność kulturalna jest podstawowym celem statutowym, prowadzona w szczególności w formie: muzeów, biur wystaw artystycznych, galerii i centrów sztuki, bibliotek, domów i ośrodków kultury, świetlic i klubów
J.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego
Kontroling	metoda zarządzania instytucją polegająca na tworzeniu i aktualizowaniu systemu planowania, konstruowaniu wskaźników i mierników oceny działalności merytorycznej i finansowej oraz przygotowywaniu informacji bieżących i strategicznych w celu podjęcia najbardziej odpowiednich decyzji w instytucji ⁴
Muzeum	jednostka organizacyjna nienastawiona na osiągnięcie zysku, której celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów (art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. <i>o muzeach</i> ⁵)
Organizator	podmiot tworzący instytucję kultury
Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. <i>Prawo zamówień publicznych</i> ⁶
Ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. <i>o finansach publicznych</i> ⁷

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 913, ze zm., zwana dalej „ustawą o samorządzie województwa”.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 1307, zwana dalej „ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju”.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 862, ze zm., zwana dalej „ustawą o działalności kulturalnej”.

⁴ <https://sip.pl/kontroling> [dostęp: 24 lipca 2018 r.].

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 720, ze zm., zwana dalej „ustawą o muzeach”.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy samorządy oraz samorządowe instytucje kultury właściwie organizują i prowadzą działalność kulturalną?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy j.s.t. rzetelnie zdiagnozowały potrzeby wspólnoty w zakresie kultury oraz opracowały i realizują strategię organizowania, prowadzenia i rozwoju działalności kulturalnej?

Czy organizator (j.s.t.) zapewnia instytucji kultury warunki organizacyjne, lokalowe i finansowe do prawidłowej realizacji zadań statutowych?

Czy instytucja kultury właściwie realizuje zadania statutowe, w tym czy oferta programowa oraz obiekt są dostosowane do potrzeb lokalnej społeczności?

Czy środki na prowadzenie działalności kulturalnej są wystarczające i prawidłowo oraz efektywnie wydatkowane?

Czy organizator rzetelnie i skutecznie nadzoruje działalność instytucji kultury, w tym wydatkowanie środków publicznych?

Jednostki kontrolowane

Trzy urzędy marszałkowskie, trzy urzędy miasta/miejskie, 12 instytucji kultury

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

262 samorządowe instytucje kultury

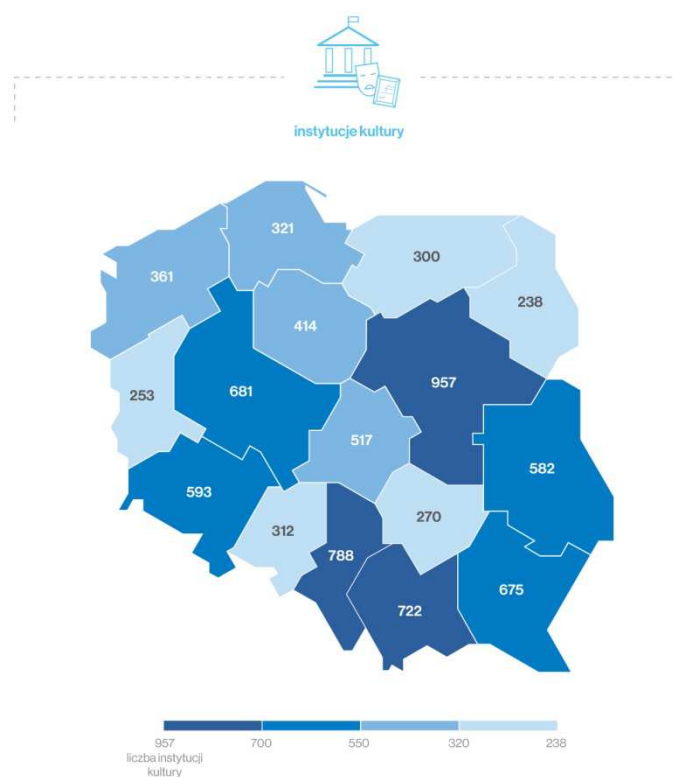
Okres objęty kontrolą

2015-2017

Zapewnienie dostępu do dóbr kultury gwarantuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁸, która w art. 6 ust. 1 stanowi, iż Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju.

W Polsce występuje nierównomierne rozmieszczenie instytucji kultury, a co za tym idzie – niejednakowy dostęp do kultury. Blisko 1/3 ogółu instytucji kultury skupiają niezmiennie od lat trzy województwa: mazowieckie, małopolskie i śląskie. Teatry i instytucje muzyczne, multipleksy oraz większość muzeów, galerii i salonów sztuki zlokalizowane są w miastach, a mieszkańcy obszarów wiejskich mają do dyspozycji ofertę przede wszystkim świetlic i ośrodków kultury (centra i domy kultury oraz kluby częściej były zlokalizowane w miastach) oraz bibliotek publicznych.

Infografika nr 1 Rozmieszczenie instytucji kultury według województw w 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS).

Lokalizacja i liczba instytucji kultury oraz innych podmiotów działających w obszarze kultury, jak również ich struktura rodzajowa są jednymi z wielu – obok finansowych, demograficznych czy też społeczno-kulturowych – czynników mających wpływ na kształt życia kulturalnego.

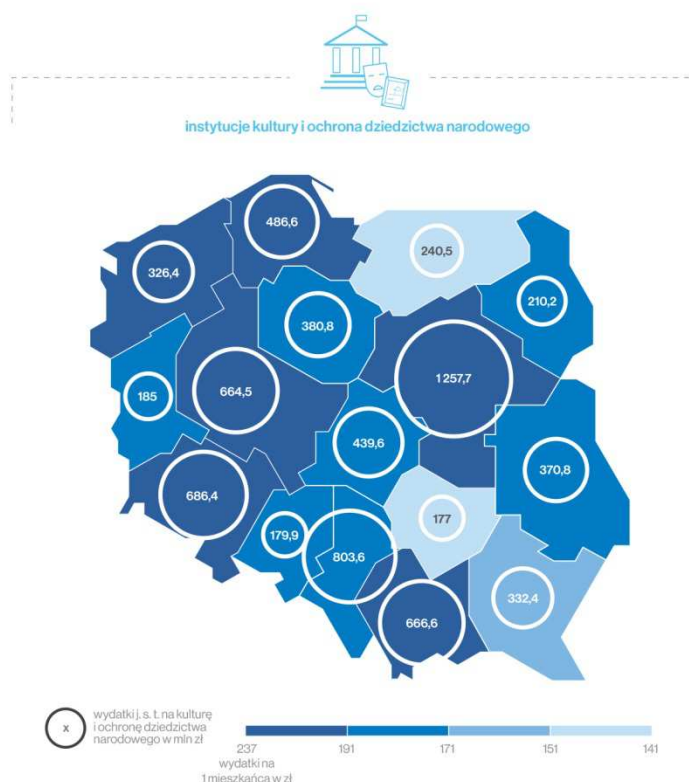
O dostępności oferty świadczy również poziom przystosowania obiektów dla potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W 2016 r. blisko połowa podmiotów działających w obszarze kultury była przystosowana do potrzeb tych osób, przy czym dotyczyło to przede wszystkim wejścia do budynku, a rzadziej – adaptacji wewnątrz budynku. Część jednostek wykorzystywała także technikę

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.).

audiodeskrypcji, umożliwiającą odbiór treści wizualnych osobom niewidzącym i słabowidzącym.

Głównym źródłem finansowania kultury w Polsce są środki publiczne pochodzące z budżetu państwa oraz budżetów j.s.t. Finansowanie kultury przez państwo oraz j.s.t. jest narzędziem szeroko rozumianej polityki kulturalnej państwa, ale także obowiązkiem państwa i jednostek samorządu terytorialnego jako organizatora instytucji kultury, wynikającym z *ustawy o działalności kulturalnej*. Wśród instytucji publicznych przeważają jednostki, dla których organizatorem jest samorząd, stąd dominująca pozycja samorządowych wydatków na kulturę w wydatkach tego rodzaju, w skali całego kraju. Państwo lub j.s.t., jako organizator, mają obowiązek zapewnić tworzonemu instytucjom kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym działalność jest prowadzona.

Infografika nr 2 Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego według województw w 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w 2017 r. wyniosły 7 408 mln zł i zwiększyły się o 735 mln zł w porównaniu z rokiem 2016, a ich udział we wszystkich wydatkach j.s.t. (tzw. wydatki ogółem) utrzymał się na poziomie roku poprzedniego (3,2%).

Samorządy gminne na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego wydatkowały 3 388,5 mln zł, co stanowiło 45,7% wydatków samorządowych ogółem na kulturę (wydatki miast na prawach powiatu stanowiły 33,9%, samorządów województw – 18,8%, powiatów – 1,6%).

Z budżetów samorządowych najczęściej wydano na działalność domów, ośrodków kultury, klubów i świetlic – 30,9% oraz bibliotek – 19,4%, a także funkcjonowanie muzeów – 12,2% i teatrów – 10,5%.

2. OCENA OGÓLNA

Nie w pełni właściwa organizacja i prowadzenie działalności kulturalnej

W latach 2015-2017 objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego nie w pełni właściwie organizowały i prowadziły działalność kulturalną. Pomimo zdiagnozowanych potrzeb oraz opracowania dokumentów strategicznych, podległe im instytucje kultury nie miały zapewnionych odpowiednich warunków lokalowych i stabilności finansowej do prawidłowego prowadzenia swojej działalności. Powodowało to ograniczenia w tworzeniu oferty i uczestnictwie odbiorców w przedsięwzięciach kulturalnych, w tym szczególnie grup narażonych na wykluczenie.

Co prawda, organizatorzy starali się stworzyć warunki organizacyjne i zapewnić instytucjom kultury właściwe warunki lokalowe, jednakże w ośmiu spośród 12 objętych kontrolą instytucjach kultury stwierdzono zarówno potrzeby remontowe, jak i deficyty powierzchni (np. magazynowej, wystawienniczej i scenicznej). Wyniki badań kwestionariuszowych, przeprowadzonych przez NIK w 262 samorządowych instytucjach kultury, potwierdzają, że brak właściwych warunków lokalowych jest istotnym czynnikiem utrudniającym rozszerzenie i uatrakcyjnienie oferty. Obiekty użytkowane przez 10 spośród 12 skontrolowanych instytucji kultury nie były w pełni dostosowane do obsługi osób z niepełnosprawnościami, osób w podeszłym wieku oraz rodzin z małymi dziećmi. Takie nieprzystosowanie dotyczyło również instytucji kultury, które były objęte badaniami kwestionariuszowymi (63%).

W skontrolowanych samorządach, mimo wzrastających z roku na rok nakładów finansowych na kulturę (wzrost w 2017 r. wydatków na dotacje podmiotowe o prawie 14% w porównaniu do 2015 r.), środki te były w dalszym ciągu niewystarczające i stanowiły średnio niespełna 75% przychodów ogółem instytucji kultury. Niepełne – w stosunku do wielkości wnioskowanych – finansowanie dotyczyło zarówno dotacji podmiotowych (w skrajnych przypadkach zgłaszane zapotrzebowania zaspakajano tylko w 70%), jak i dotacji celowych na realizację wskazanych zadań i programów (odpowiednio – 43%), a także dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (w skrajnych przypadkach organizator w ogóle nie uwzględnił wniosków o przyznanie dofinansowania).

Instytucje kultury podejmowały działania w celu uzyskania dodatkowych środków finansowych (innych niż dotacja podmiotowa organizatora), które stanowiły średnio 25% przychodów ogółem, w tym 20% pochodziło z działalności statutowej, a 5% – dotacji celowych na realizację zadań i programów. Mimo dużej aktywności instytucji kultury w tym obszarze, ich działania nie były w pełni skuteczne, a głównym źródłem dodatkowych środków były dotacje pochodzące z budżetu państwa. Niedobór środków finansowych był jednym z czynników występowania w instytucjach kultury zobowiązań wymagalnych oraz uzyskiwania przez nie ujemnych wyników finansowych.

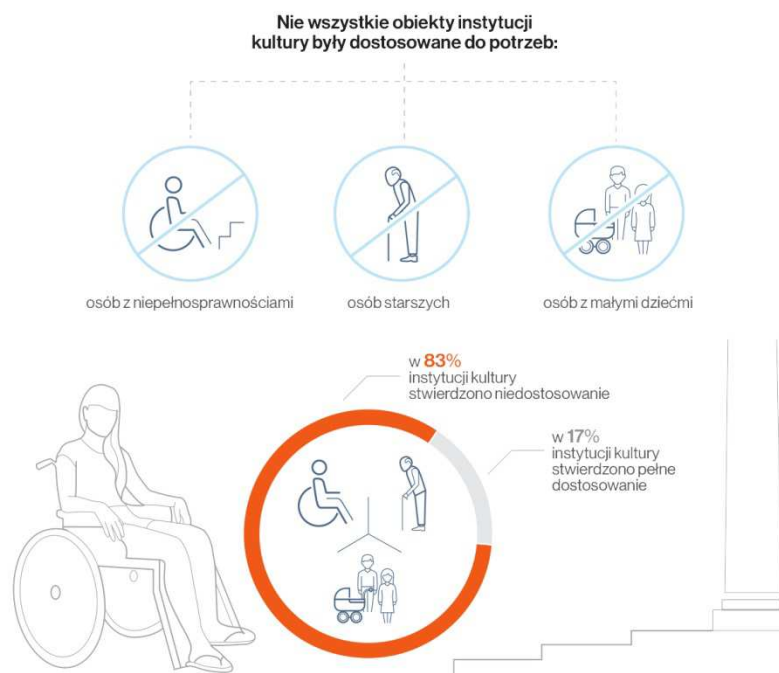
Instytucje kultury właściwie realizowały zadania statutowe, a oferta skierowana była do różnych grup odbiorców, jednak ich działania, w tym wzbogacenie i uatrakcyjnienie oraz rozwój form przekazu, musiały być dostosowane do możliwości finansowych i lokalowych.

Nadzór sprawowany przez jednostki samorządu terytorialnego nad podległymi instytucjami kultury był ograniczony – instytucje kultury wydatkowały środki z naruszeniem obowiązujących przepisów.

3. SYNTEZA

Diagnoza potrzeb kulturalnych wspólnoty	<p>Przed opracowaniem dokumentów o charakterze strategicznym, dotyczących organizowania, prowadzenia i rozwoju działalności kulturalnej, j.s.t. – w różnych formach i zakresie – rzetelnie diagnozowały potrzeby wspólnoty odnośnie kultury.</p> <p>Diagnozowanie potrzeb polegało na pracach studyjnych, analizach i badaniach, konsultacjach z przedstawicielami środowisk eksperckich, j.s.t., uczelni, instytucji publicznych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych. [str. 13-15 <i>Informacji</i>]</p>
Opracowanie i realizacja strategii prowadzenia działalności w obszarze kultury	<p>Objęte kontrolą j.s.t. opracowały dokumenty strategiczne (tj. strategie rozwoju województwa, w których kultura stanowiła jeden z zakresów tematycznych, lub programy rozwoju), uwzględniające kwestie organizowania, prowadzenia i rozwoju działalności kulturalnej.</p> <p>Przyjęte dokumenty strategiczne były realizowane. W większości przypadków osiągnięto zaplanowane wartości mierników i wskaźników oraz dokonywano oceny skuteczności i efektywności strategii. NIK sformułowała uwagi dotyczące tej działalności w stosunku do trzech z sześciu (tj. 50%) objętych kontrolą j.s.t. [str. 15-18 <i>Informacji</i>]</p>
Opracowanie i realizacja planów działania instytucji kultury	<p>Objęte kontrolą instytucje kultury opracowały długoterminowe plany działania instytucji, którymi w większości przypadków była koncepcja programowo-organizacyjna, stanowiąca załącznik do umowy zawartej na podstawie art. 15 ust. 5 <i>ustawy o działalności kulturalnej</i> pomiędzy dyrektorem instytucji kultury a organizatorem.</p> <p>Dodatkowo cztery spośród 12 (tj. 33,3%) instytucji kultury opracowały odrębne strategie działania. [str. 18-19 <i>Informacji</i>]</p>
Zapewnienie instytucjom kultury warunków organizacyjnych	<p>Jednostki samorządu terytorialnego zapewniały instytucjom kultury warunki organizacyjne do realizacji ich zadań statutowych, zgodnie z obowiązkami wynikającymi z <i>ustawy o działalności kulturalnej</i> w kwestiach: wydawania aktów o utworzeniu instytucji kultury (art. 11 ust. 1 <i>ustawy o działalności kulturalnej</i>), nadawania im statutów (art. 13 ust. 1 <i>ustawy</i>), wydawania opinii odnośnie regulaminów organizacyjnych poszczególnych instytucji kultury (art. 13 ust. 3 <i>ustawy</i>), prowadzenia rejestru instytucji kultury (art. 14 ust. 1 <i>ustawy</i>); powoływania oraz odwoływania dyrektorów instytucji kultury (art. 15 i art. 16 <i>ustawy</i>).</p> <p>Nieprawidłowości dotyczące powoływania i odwoływania dyrektorów instytucji kultury oraz prac komisji konkursowych stwierdzono w dwóch spośród sześciu (tj. 33,3%) skontrolowanych j.s.t. [str. 20-22 <i>Informacji</i>]</p>
Niezapewnienie instytucjom kultury wystarczających warunków lokalowych	<p>Organizatorzy wszystkich objętych kontrolą instytucji kultury starali się zapewnić podległym im instytucjom właściwe warunki lokalowe do realizacji zadań statutowych.</p> <p>W ośmiu z 12 (tj. 66,7%) objętych kontrolą instytucjach kultury stwierdzono jednak problemy w tym zakresie – np. deficyt powierzchni magazynowej, wystawienniczej i scenicznej czy potrzeby remontowe.</p> <p>Na brak właściwych warunków lokalowych, będących jednym z czynników utrudniających rozszerzenie i uatrakcyjnienie oferty, wskazało również ponad 80% instytucji kultury objętych badaniami kwestionariuszowymi. [str. 22-23 <i>Informacji</i>]</p> <p>Nie wszystkie użytkowane przez skontrolowane instytucje kultury obiekty były dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, osób starszych i rodzin z małymi dziećmi. Braki w tym zakresie stwierdzono w 10 spośród 12 (tj. 83,3%) skontrolowanych instytucji kultury. Jedynie w przypadku Muzeum Warszawy oraz Teatru Powszechnego im. Z. Hübnera w Warszawie, przystosowanie obiektów do potrzeb tych grup było właściwe.</p>

Infografika nr 3 Przystosowanie instytucji kultury do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, osób starszych i rodzin z małymi dziećmi



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Nieprzystosowanie użytkowanych obiektów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami wykazało także blisko 63% instytucji kultury objętych badaniami kwestionariuszowymi. [str. 23-27 *Informacji*]

Niezapewnienie instytucjom kultury dostatecznych warunków finansowych

Organizatorzy nie zapewnili podległym im instytucjom kultury warunków finansowych do realizacji zadań statutowych, co powodowało, że instytucje kultury planowały i realizowały działalność w zakresie i formach dostosowywanych do możliwości finansowych. Średnio dotacja podmiotowa organizatora stanowiła 75% przychodów instytucji kultury; dotacje celowe na realizację wskazanych zadań i programów wynosiły średnio 5% przychodów, natomiast pozostałe środki pochodziły z działalności statutowej instytucji kultury (średnio 20% przychodów).

Infografika nr 4 Struktura finansowania działalności statutowej instytucji kultury (na podstawie uśrednionych danych finansowych instytucji kultury)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Niepełne – w stosunku do wielkości wnioskowanych – finansowanie dotyczyło zarówno dotacji podmiotowych (w skrajnych przypadkach zgłaszane zapotrzebowania zaspakajano w niespełna 70%), jak i dotacji celowych na realizację wskazanych zadań i programów (odpowiednio – 43%), a także dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (w skrajnych przypadkach organizator nie uwzględnił wniosków o przyznanie dofinansowania).

Niedobór środków finansowych miał wpływ na występowanie w instytucjach kultury zobowiązań wymagalnych oraz uzyskiwanie przez nie ujemnych wyników finansowych.

Niskie nakłady finansowe były pośrednio wskazywane przez instytucje kultury objęte badaniami kwestionariuszowymi jako czynnik utrudniający rozszerzenie i uatrakcyjnienie oferty⁹. [str. 27-32 *Informacji*]

Uzyskiwanie dodatkowych środków finansowych

Niezapewnienie wystarczających środków finansowych niezbędnych do prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona, a także niestabilność finansowania, wymuszały na instytucjach kultury działania zmierzające do uzyskania dodatkowych środków na realizację zadań statutowych.

Większość instytucji kultury przejawiała wysoką aktywność w staraniach o dodatkowe środki. Jednak nie wszystkie wnioski o dofinansowanie zostały rozpatrzone pozytywnie, co wynikało przede wszystkim z ograniczonej puli środków pozostających w gestii tych, którzy je przyznawali, w szczególności Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz nadzorowanych przez niego państwowych instytucji kultury. [str. 32-33 *Informacji*]

Nie w pełni prawidłowe wydatkowanie środków przez instytucje kultury

Nie wszystkie objęte kontrolą instytucje kultury prawidłowo wydatkowały pozyskane środki. W sześciu spośród 12 (tj. 50%) skontrolowanych instytucjach kultury stwierdzono nieprawidłowości polegające na wydatkowaniu środków z naruszeniem prawa – w szczególności Pzp oraz wewnętrznych przepisów o zamówieniach publicznych oraz ufp.

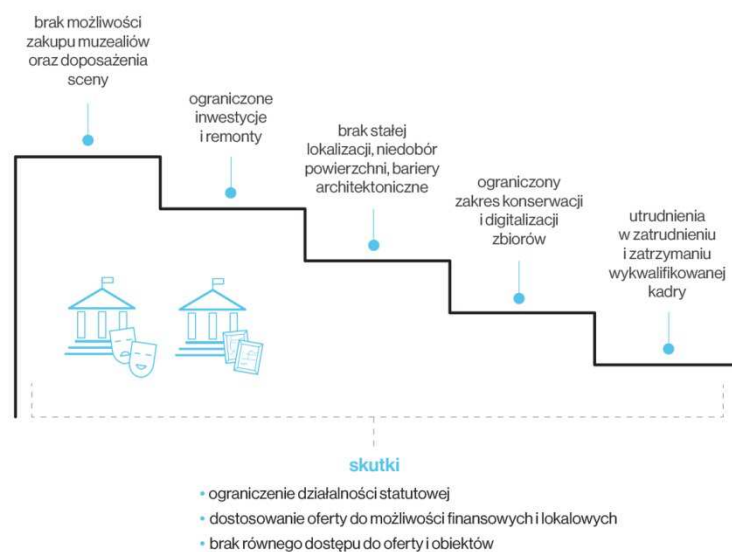
W jednym przypadku – Teatr Polski we Wrocławiu – sformułowano negatywną ocenę w związku ze skalą, wagą i charakterem stwierdzonych nieprawidłowości, które w szczególności polegały na: nielegalnym finansowaniu ze środków Teatru kosztów wynajmu mieszkania dla Dyrektora; nielegalnym zawieraniu umów, na podstawie których Dyrektor wykonywał w Teatrze obowiązki aktora, scenografa i reżysera; nieterminowym regulowaniu zaciągniętych zobowiązań oraz wydatkowaniu środków publicznych niezgodnie z postanowieniami zawartych umów, co naruszało art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp; wydatkowaniu środków publicznych oraz zaciąganiu zobowiązań z przekroczeniem limitów wynikających z ustalonych planów finansowych, co stało w sprzeczności z art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 46 ust. 1 ufp; naruszaniu przepisów dotyczących zamówień publicznych; niewywiązaniu się z ustalonego przez udzielającego dotację obowiązku zwrotu części dotacji inwestycyjnej w wysokości 9 840 zł. [str. 33-39 *Informacji*]

Realizacja zadań statutowych przez instytucje kultury

W okresie objętym kontrolą instytucje kultury realizowały zadania statutowe zgodnie z obowiązującymi przepisami, z dołożeniem należytej staranności oraz efektywnie, a ich oferta była skierowana do różnych grup wiekowych odbiorców. Utrudnieniem w prowadzeniu działalności kulturalnej i w korzystaniu z oferty były np. bariery architektoniczne czy nieprzystosowanie obiektów do potrzeb wszystkich grup odbiorców.

⁹ W odpowiedziach na pytanie: „Czy są jakieś przeszkody (oprócz finansowych), które utrudniają Państwu instytucji rozszerzenie/uatrakcyjnienie oferty?” wskazywano głównie na ograniczone możliwości lokalowe (braki powierzchni wystawienniczej, magazynowej, scenicznej, do prowadzenia zajęć edukacyjnych, w tym lekcji muzealnych) i ograniczenia kadrowe (mała liczba etatów, niskie wynagrodzenia), co de facto wynika z braku wystarczających środków finansowych na poprawę warunków lokalowych i kadrowych.

Infografika nr 5 Główne przeszkody w prowadzeniu działalności kulturalnej



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zarówno liczba projektów zorganizowanych przez skontrolowane instytucje kultury, jak i liczba osób korzystających z oferty utrzymywała się w latach 2016-2017 na podobnym poziomie, aczkolwiek w przypadku muzeów nastąpił spadek tych wartości w stosunku do wielkości osiągniętych w 2015 r. W okresie objętym kontrolą wystawiano rocznie ponad 1 600 spektakli, które obejrzało około 245 tys. osób oraz zorganizowano blisko 160 wystaw, które zwiedzało w ciągu roku prawie 900 tys. osób. Instytucje kultury prowadziły również inne formy działalności (łącznie ok. 4 tys. rocznie, w których brało udział blisko 260 tys. osób), w tym: odczyty, prelekcje i spotkania (ok. 570); seanse filmowe (ok. 320); koncerty (ok. 120); konkursy (ok. 30); warsztaty (ok. 480); imprezy plenerowe (ok. 90); zajęcia edukacyjne, w tym lekcje muzealne (ok. 2 240); sesje i seminaria naukowe, sympozja (ok. 30).

Podobną tendencję, dotyczącą liczby realizowanych projektów oraz frekwencji na organizowanych wydarzeniach, odnotowano w instytucjach kultury objętych badaniami kwestionariuszowymi. [str. 39-49 *Informacji*]

Nie w pełni rzetelny i skuteczny nadzór nad instytucjami kultury

Organizatorzy nie w pełni rzetelnie i skutecznie nadzorowali działalność prowadzonych instytucji kultury, w tym wydatkowanie środków publicznych. Zastrzeżenia dotyczące rzetelności i skuteczności nadzoru NIK sformułowała w stosunku do czterech spośród sześciu (tj. 66,7%) objętych kontrolą j.s.t.

W skontrolowanych j.s.t. wyodrębniono komórki organizacyjne odpowiedzialne za nadzór, określono zadania do realizacji oraz formy, zakres i częstotliwość podejmowanych działań nadzorczych. Zastrzeżenia NIK dotyczyły przede wszystkim prowadzonej w ograniczonym zakresie kontroli w instytucjach kultury przez dwóch (tj. 33,3%) organizatorów tych instytucji.

W większości objętych kontrolą j.s.t. prawidłowo, rzetelnie i terminowo rozliczano dofinansowane zadania realizowane przez prowadzone instytucje kultury, dochodząc zwrotu środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Taką nieprawidłowość stwierdzono w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego. [str. 49-51 *Informacji*]

4. WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

Organizatorzy samorządowych instytucji kultury

- 1) uwzględnianie w większym zakresie potrzeb bieżących i majątkowych prowadzonych instytucji kultury;
- 2) zwiększenie nadzoru nad działalnością prowadzonych instytucji kultury, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych.

Samorządowe instytucje kultury

- 1) kontynuację działań na rzecz pełnego dostosowania obiektów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, w podeszłym wieku i rodzin z małymi dziećmi w celu umożliwienia korzystania z całej oferty kulturalnej;
- 2) kontynuowanie działań na rzecz pozyskania środków finansowych do realizacji celów statutowych;
- 3) wprowadzenie mechanizmów zapewniających rzetelne realizowanie procedur i prowadzenie dokumentacji związanej z dokonywaniem wydatków i zaciąganiem zobowiązań finansowych, w tym także dokumentacji przetargowej.

WARTOŚĆ DODANA KONTROLI¹⁰

Po kontroli dyrektorzy samorządowych instytucji kultury podjęli działania w celu zlikwidowania istniejących barier architektonicznych, które utrudniały dostęp do użytkowanych obiektów osobom z niepełnosprawnościami, w podeszłym wieku i rodzinom z małymi dziećmi.

Działania te polegały na:

- uzyskaniu pozwolenia na budowę dotyczącą modernizacji użytkowanego obiektu;
- złożeniu wniosku do Zarządu Dróg Miejskich o wyznaczenie miejsc parkingowych dla osób z niepełnosprawnościami;
- wystąpieniu o środki finansowe na opracowanie kompleksowych rozwiązań zapewniających poprawę dostępności obiektów.

Organizatorzy samorządowych instytucji kultury zobowiązali się do przeprowadzania bieżącej analizy potrzeb nadzorowanych instytucji kultury.

O stwierdzonych nieprawidłowościach w działalności Teatru Polskiego we Wrocławiu zostali powiadomieni – na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy o NIK – jego organizatorzy, tj. Marszałek Województwa Dolnośląskiego oraz Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Ponadto, w związku z nieprawidłowościami w tej jednostce skierowano zawiadomienie do rzecznika dyscypliny finansów publicznych oraz zawiadomienie do prokuratury o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

¹⁰ Na podstawie informacji uzyskanych od kierowników jednostek kontrolowanych w odpowiedziach na wnioski zamieszczone w wystąpieniach pokontrolnych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. STRATEGIA DZIAŁALNOŚCI KULTURALNEJ

Obowiązek opracowania dokumentów strategicznych

Opracowanie strategii rozwoju, w rozumieniu art. 9 pkt 3 *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*¹¹, jest obowiązkiem samorządu województwa, który – podobnie jak samorząd powiatu i samorząd gminny – może opracować również program rozwoju w rozumieniu art. 15 ust. 4 pkt 2¹², w związku z art. 19 ust. 3, 3a, 3b *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*¹³. Formalnie nie istnieje obowiązek opracowania odrębnego dokumentu o charakterze strategicznym dotyczącym kultury, niemniej jednak większość skontrolowanych j.s.t. posiadała takie dokumenty, uwzględniające kwestie organizowania, prowadzenia i rozwoju działalności kulturalnej.

5.1.1. DIAGNOZA POTRZEB KULTURALNYCH WSPÓLNOTY

Rozpoznanie potrzeb

Jednostki samorządu terytorialnego, przed opracowaniem strategicznych dokumentów, dotyczących organizowania, prowadzenia i rozwoju działalności kulturalnej, rzetelnie diagnozowały – w różnych formach i zakresie – potrzeby wspólnoty samorządowej odnośnie kultury. Prowadzono prace studyjne, analizy i badania, konsultacje z przedstawicielami środowisk eksperckich, j.s.t., uczelni, instytucji publicznych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych.

Samorządy województw opracowały ogólną diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, która była elementem strategii rozwoju województwa (art. 11 ust. 1c pkt 1 *ustawy o samorządzie województwa*). Samorządy gminne, tworząc programy rozwoju, sporządziły diagnozę społeczno-gospodarczą w odniesieniu do kultury (art. 17 ust. 1 pkt 1 *ustawy o zasadach prowadzenia rozwoju*).

W diagnozowaniu kulturowych potrzeb dolnośląskiego społeczeństwa – w związku z opracowywaniem „Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020” („Strategia”) – uczestniczyli przedstawiciele jednostek organizacyjnych **Samorządu Województwa Dolnośląskiego**, radni województwa i przedstawiciele różnych środowisk – w ramach Komitetu Sterującego powołanego przez Zarząd Województwa do prac nad projektem „Strategii”. Projekt tej „Strategii” był poddawany konsultacjom społecznym, prowadzonym w formie spotkań w całym regionie oraz na stronie internetowej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego.

¹¹ Zgodnie z art. 9 pkt 3 ustawy, strategiami rozwoju są inne strategie rozwoju – dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych. Według art. 14a ust. 1 pkt 3 ustawy, strategią rozwoju, o której mowa w art. 9 pkt 3, odnoszącą się do regionu, jest w szczególności strategia rozwoju województwa, o której mowa w art. 11 ustawy o samorządzie województwa.

¹² Zgodnie z art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, programy rozwoju to dokumenty realizujące cele zawarte w strategiach rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3, oraz programy wieloletnie, o których mowa w przepisach o finansach publicznych.

¹³ Program rozwoju opracowany przez właściwy zarząd województwa jest przyjmowany przez zarząd województwa w drodze uchwały (art. 19 ust. 3 *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*). Program rozwoju opracowany przez właściwy zarząd powiatu jest przyjmowany przez radę powiatu w drodze uchwały (art. 19 ust. 3a tej ustawy). Program rozwoju opracowany przez właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest przyjmowany przez radę gminy w drodze uchwały (art. 19 ust. 3b tej ustawy).

Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, podejmując prace aktualizacyjne „Strategii rozwoju województwa – PODKARPACKIE 2020” („Strategia”), w marcu 2013 r. przygotował, po cyklicznych badaniach i analizach, końcową „Diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podkarpackiego” („Diagnoza”), uwzględniającą kulturę i dziedzictwo kulturowe. Prace studyjne nad tą „Diagnozą” odbywały się przy udziale środowiska eksperckiego, przedstawicieli j.s.t., uczelni, instytucji publicznych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych.

Samorząd Województwa Świętokrzyskiego przed przyjęciem w 2000 r. „Strategii Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020” („Strategia”) nie diagnozował odrębnie potrzeb mieszkańców województwa, dotyczących kultury (projekt tej „Strategii” był poddawany konsultacjom społecznym). W 2015 r. Samorząd zlecił przygotowanie „Analizy potencjału kulturowego województwa świętokrzyskiego z uwzględnieniem społeczno-gospodarczych uwarunkowań” („Analiza”). Opracowanie to zawierało: identyfikację wszelkich dostępnych zasobów społecznych, technicznych, instytucjonalnych, organizacyjnych, jak i ludzkich w obszarze kultury; zapoznanie się z formami i zakresem prowadzonej działalności kulturowej oraz skalą jej oddziaływania; wskazanie ograniczeń rozwojowych i koniecznych uzupełnień poprzez inwestycje, szkolenie, doradztwo itp., prowadzących do szerokiego wykorzystania gospodarczego kultury dla dobra twórców, instytucji kulturowych i podmiotów gospodarczych działających w oparciu o zasoby turystyczne i kulturowe regionu. „Analiza” zawierała także informacje o dokonaniu wyboru obiektów, instytucji, wydarzeń i zespołów ludzkich, których potencjał można wykorzystać na znacząco większą skalę niż dotychczas; rekomendacje dotyczące wzmocnienia potencjału kulturowego regionu, w tym przedstawienie propozycji działań systemowych prowadzących do wykreowania trwałych i skutecznie działających rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych.

Za pośrednictwem Wojewódzkiego Domu Kultury im. J. Piłsudskiego w Kielcach realizowane były badania diagnostyczne w ramach projektu „Świętokrzyska Akademia Edukacji Kulturowej”. Prowadzone w 2016 r. badania diagnostyczne miały na celu zidentyfikowanie podmiotów działających w obszarze edukacji i animacji kultury oraz zaplanowanie sieci powiązań poszczególnych podmiotów. Efektem był „Raport z diagnozy stanu i specyfiki edukacji kulturowej”. Na tym etapie badań zidentyfikowano i zgromadzono głównie dane dotyczące różnych podmiotów zajmujących się edukacją kulturową w regionie. Z kolei w 2017 r. badanie skupiało się na odbiorcach działań edukacyjnych – na dzieciach i młodzieży. Wynikiem tego etapu projektu było opracowanie „Raportu diagnostycznego 2017”.

Diagnostując potrzeby społeczne dotyczące kultury, **Urząd Miasta Poznania** – w ramach dwóch działań podjętych we współpracy z Regionalnym Obserwatorium Kultury – zlecił opracowanie raportu „Poznańskiej Mapy Kultury: Jaką kulturę wybierają młodzi poznanicy?” (w 2014 r.), który obejmował grupę ponad dwóch tys. maturzystów i studentów z Poznania i okolic. Zlecono także raport pn. „Potrzeby i potencjały kulturalne mieszkańców poznańskich osiedli (zlokalizowanych poza centrum Poznania)” (w 2017 r.) – opracowany na podstawie opinii mieszkańców sześciu osiedli.

W **Urzędzie Miejskim w Gdańsku** badania dotyczące potrzeb kulturalnych prowadzone były cyklicznie przez Referat Badań i Analiz Społeczno-Gospodarczych w Wydziale Polityki Gospodarczej, Instytut Kultury Miejskiej oraz poszczególne instytucje kultury. Referat Badań i Analiz Społeczno-Gospodarczych, we współpracy z Pracownią Realizacji Badań Socjologicznych Uniwersytetu Gdańskiego, przeprowadzał w cyklu dwuletnim badanie jakości życia mieszkańców, w tym dostępności i atrakcyjności oferty kulturalnej oraz uczestnictwa w kulturze. Celem badania było monitorowanie zmian wartości wskaźników jakości życia mieszkańców Gdańska, w przekroju terytorialnym i społeczno-demograficznym. Badanie przeprowadzone w 2014 r. stanowiło podstawę opracowania Programu Operacyjnego „Kultura i czas wolny”.

Ostatnie badanie przeprowadzono w roku 2016 na reprezentatywnej próbie 1504 osób dorosłych, a kolejne było zaplanowane na rok 2018.

W ramach prac przygotowawczych do opracowania program pn. „Miasto kultury i obywateli. Program rozwoju kultury w Warszawie do roku 2020. Założenia”, w grudniu 2008 r. **Urząd m.st. Warszawy** zlecił podmiotowi zewnętrznemu opracowanie dokumentu pn. „Biała Księga Kultury w Warszawie. Program Rozwoju Kultury w Warszawie w latach 2009-2020”, w którym przedstawiono m.in. działania w obszarze kultury proponowane do wdrożenia do 2020 r., raport z przeprowadzonego badania sondażowego na temat potrzeb kulturalnych warszawiaków, diagnozę potrzeb kulturalnych mieszkańców Warszawy¹⁴, z podziałem na poszczególne dzielnice oraz obszary tematyczne¹⁵.

5.1.2. OPRACOWANIE I REALIZACJA STRATEGII DZIAŁALNOŚCI KULTURALNEJ

Wszystkie objęte kontrolą j.s.t. opracowały i realizowały dokumenty strategiczne uwzględniające kwestie organizowania, prowadzenia i rozwoju działalności kulturalnej.

Opracowanie i realizacja strategii rozwoju województwa

Samorządy województw opracowały – na podstawie art. 11 ust. 1 *ustawy o samorządzie województwa* – strategię rozwoju województwa, o której mowa w art. 9 pkt 3 oraz w art. 14a ust. 1 pkt 3 *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

„Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020” („Strategia”) została przyjęta uchwałą Sejmiku **Województwa Dolnośląskiego** nr XXXII/932/13 z 28 lutego 2013 r. W „Strategii” – wśród priorytetowych obszarów działań w dziedzinie kultury – wskazano: kreowanie wizerunku i promowanie Dolnego Śląska jako regionu z bogatą i różnorodną ofertą kulturalną, edukacyjną i akademicką; stworzenie warunków i wzbogacenie oferty uczestnictwa w kulturze, kształtowanie kompetencji do udziału w życiu artystycznym. Dla dziedziny kultury, ujętej jako jeden z elementów celu „Włączenia Społecznego, Podnoszenia Poziomu i Jakości Życia”, przyjęto podstawowe wskaźniki, które obejmowały: średnioroczne tempo wzrostu PKB; PKB na jednego mieszkańca; średnią długość życia. Dodatkowo wśród przyjętych wskaźników służących sprawdzeniu osiągnięcia celów i priorytetów działalności w obszarze kultury przyjęto: ilość wydarzeń artystyczno-rozrywkowych; ilość muzeów, galerii, placówek kulturalnych; ilość osób przypadających na jedno miejsce w kinach; liczbę ludności przypadającą na jedną placówkę biblioteczną, przy czym wskaźniki te nie wynikały z żadnego konkretnego dokumentu i były dobierane na etapie sporządzania dokumentów strategicznych z bazy danych statystyki publicznej.

W ramach wdrażania „Strategii” przyjęto system monitoringu, na potrzeby którego opracowano następujące dokumenty: „Raport z realizacji strategii – grudzień 2015 r.”, „Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego i rozwoju społeczno-gospodarczego Województwa Dolnośląskiego – kwiecień 2017 r.”, które – zgodnie z przyjętym systemem monitoringu – opracowuje się w cyklach trzyletnich.

¹⁴ Autorami diagnozy byli eksperci i praktycy w poszczególnych dziedzinach, którzy w ramach 12 podzespołów ds. obszarów tematycznych przygotowali diagnozy potrzeb w poszczególnych obszarach oraz propozycje działań i sposób ich realizacji.

¹⁵ Takie jak np.: infrastruktura kultury, wstępne założenia dotyczące dziedzictwa kulturowego do opracowania „Programu rozwoju kultury w Warszawie w latach 2009-2020”, diagnoza warszawskiego życia teatralnego i zadania dla miast w dziedzinie teatru w latach 2009-2020, edukacja kulturalna w Warszawie, wskazówki do reformy miejskich i dzielnicowych domów kultury w latach 2009-2020, festiwale w Warszawie, organizacje pozarządowe działające w sferze kultury w Warszawie, artyści i twórcy, promocja i informacja, monitorowanie realizacji polityki kulturalnej w Warszawie.

Nieprzyjęcie przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego strategii rozwoju kultury

Stwierdzono jednak, że opracowany w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego projekt dokumentu pn. „Program Rozwoju Kultury na Dolnym Śląsku do 2020 roku” nie został przyjęty przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego. Podstawę do opracowania i przyjęcia strategicznego dokumentu, dotyczącego rozwoju kultury, powinna stanowić „Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020”, której realizacja – zgodnie z art. 11 ust. 3 *ustawy o samorządzie województwa* – następuje poprzez programy wojewódzkie, w tym dotyczące dziedziny kultury, precyzujące cele strategiczne i operacyjne, kierunki polityki kulturalnej, obejmujące wszystkie prowadzone instytucje kultury, różne formy działalności kulturalnej, skierowanej do różnych grup wiekowych i współpracę podmiotów działających w sferze kultury, w tym szkół i placówek oświatowych.

„Strategia rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007-2020” („Strategia”) została uchwalona przez Sejmik **Województwa Podkarpackiego** w październiku 2006 r. W 2010 r. oraz w 2013 r. dokument został zaktualizowany (aktualna nazwa: „Strategia Rozwoju Województwa – PODKARPACKIE 2020”).

W „Strategii” określono trzy kierunki rozwoju i efektywnego wykorzystania potencjału kulturowego województwa: 1) tworzenie warunków do zapewnienia możliwie równego i powszechnego dostępu do oferty kulturalnej, w tym do tzw. kultury wysokiej; 2) wzmocnienie 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; 3) ochronę, promocję i zarządzanie dziedzictwem kulturowym regionu.

W obszarze kultury i dziedzictwa kulturowego, w „Strategii” sformułowano docelowe wskaźniki do osiągnięcia w 2020 r.: 1) wydatki 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).

W toku kontroli zwrócono uwagę, że osiągnięcie zakładanych w „Strategii” wskaźników i mierników jest zagrożone z uwagi na spadek wydatków z budżetu województwa na kulturę i ochronę dziedzictwa kulturowego oraz przeciętnych miesięcznych wydatków na kulturę w gospodarstwach domowych, a także brak realnych efektów działalności zmierzającej do utworzenia wyspecjalizowanej instytucji kultury zajmującej się historią i dziedzictwem Kresów.

„Strategia Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020” („Strategia”) została przyjęta przez Sejmik **Województwa Świętokrzyskiego** w dniu 30 czerwca 2000 r., na mocy uchwały nr XIV/225/2000, i zaktualizowana w 2006 r. oraz w 2013 r.

W aktualizacji „Strategii”, przyjętej przez Sejmik Województwa Świętokrzyskiego uchwałą nr XXXIII/589/13 z dnia 16 lipca 2013 r., w ramach pierwszego celu – „Koncentracja na poprawie infrastruktury regionalnej” wyodrębniono cel operacyjny nr 1.2, w którym założono realizację usprawnień materialnych i organizacyjnych instytucji kultury. W drugim celu – „Koncentracja na kluczowych gałęziach i branżach dla rozwoju gospodarczego regionu”, w celu operacyjnym nr 2.4 podkreślono konieczność wykorzystania bogatego dziedzictwa kulturowego regionu. Trzeci cel – „Koncentracja na budowie kapitału ludzkiego i bazy dla innowacyjnej gospodarki” przewidywał w celu operacyjnym nr 3.1 wsparcie przemysłu twórczego oraz przedsiębiorczości w obszarze kultury oraz pełne wykorzystanie zasobów

Zagrożenie nieosiągnięcia celów „Strategii rozwoju województwa podkarpackiego”

Opracowanie i realizacja programów rozwoju kultury

dziedzictwa kulturowego, ułatwianie dostępu do dóbr kultury, m.in. poprzez digitalizację zbiorów dziedzictwa kulturowego. W czwartym celu – „Koncentracja na zwiększeniu roli ośrodków miejskich w stymulowaniu rozwoju gospodarczego regionu” określono cel operacyjny nr 4.1, w którym „Kielecki Obszar Funkcjonalny” uznano jako ważny stymulator rozwoju całego regionu, obejmujący m.in. wspieranie dużych imprez kulturalnych o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym.

Samorządy gminne opracowały programy rozwoju, o których mowa w art. 15 ust. 4 pkt 2 *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, w obszarze kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

W **Mieście Stołecznym Warszawa** – oprócz ogólnych programów strategicznych, takich jak „Strategia Rozwoju Warszawy do 2020 r.” czy „Społeczna Strategia Warszawy – Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009-2020” – opracowano program pn. „Miasto kultury i obywateli. Program rozwoju kultury w Warszawie do roku 2020. Założenia” („Program rozwoju kultury”), przyjęty uchwałą Nr XXXIV/839/2012 Rady Miasta z dnia 29 marca 2012 r. W „Programie rozwoju kultury”, jako priorytety, określono: 1) rozwój nieskrępowanej twórczości i rozszerzenie oferty kulturalnej, którym towarzyszy rozwój infrastruktury kulturalnej (obejmującej istniejące lub nowe miejsca kultury), 2) zwiększenie uczestnictwa w kulturze mieszkańców Warszawy, 3) budowę wizerunku Warszawy jako europejskiego miasta kultury. Opracowano cele szczegółowe, do których przypisano działania, jakie należy podjąć, by je osiągnąć, przykłady dobrych praktyk i projektów oraz oczekiwane efekty w formie opisu stanu oczekiwanego do uzyskania w danym obszarze w 2020 r. W ramach realizacji „Programu rozwoju kultury” opracowano program wykonawcze, w tym „Warszawski Program Edukacji Kulturalnej”, „Doskonalenie polityki kulturalnej w Warszawie – obszar instytucje kultury”, „Rozwój potencjału twórczego i wsparcia twórców”, „Plan wykonawczy rozwoju bibliotek m.st. Warszawy”.

Urząd m.st. Warszawy – „Program rozwoju kultury”

Ustalono, że wdrażanie „Programu rozwoju kultury” nie w pełni odbywało się zgodnie z ustalonymi zasadami. Do końca 2017 r. nie opracowano projektu ewaluacji tego Programu (miały być sprecyzowane kryteria skuteczności, efektywności i trafności oraz określone wskaźniki oceny kluczowych efektów i proponowane narzędzia ewaluacji), pomimo że taki dokument – zgodnie z założeniami określonymi w Programie – miał być opracowany w ciągu roku po przyjęciu Programu (część IV, pkt 5 pn. „Monitoring i ewaluacja”). Do końca 2017 r. nie opracowano szczegółowego projektu i harmonogramu prowadzenia koniecznych badań, który to dokument – zgodnie z harmonogramem określonym w Programie (część IV pkt 3) – miał być przygotowany w 2012 r. Urząd m.st. Warszawy nie przeprowadził ani jednej ewaluacji wdrażania „Programu rozwoju kultury”, pomimo iż – zgodnie z harmonogramem określonym w Programie – ewaluacja taka miała być przeprowadzona dwukrotnie, pierwszy raz w latach 2012-2014, a drugi raz w latach 2015-2016 (ewaluacja śródkresowa).

NIK zwróciła także uwagę, że do czasu zakończenia kontroli, dla „Programu rozwoju kultury” nie zostały określone wskaźniki (mierniki) mające służyć do oceny stopnia osiągnięcia określonych w nim celów, co może utrudniać monitorowanie, ewaluację i ocenę procesu jego wdrażania. Przyczynami niepełnej realizacji zasad wdrażania „Programu rozwoju kultury” były m.in. zmiany składu Zespołu Sterującego Programem.

W **Mieście Poznań**, w latach 2015-2017, opracowano i realizowano założenia dwóch dokumentów strategicznych, odnoszące się także do działalności w obszarze kultury. W pierwszym z nich – pn. „Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030”, obowiązującym do 24 stycznia 2017 r. – zawarto jeden z 18 programów strategicznych pn. „Kulturalny Poznań”. W „Strategii” zapisano, że jednym z głównych jej celów było wzmocnienie pozycji kultury jako czynnika rozwoju metropolii Poznań, opartego na potencjale kulturalnym i kreatywnym. Dla tak sformułowanego celu głównego przyjęto trzy cele

operacyjne: (nr 1) rozwój i zwiększenie atrakcyjności oferty kulturalnej miasta, (nr 2) zwiększenie kompetencji kulturalnych mieszkańców miasta i regionu oraz (nr 3) tworzenie międzynarodowej marki Poznania przez wspieranie sektora kreatywnego i jego produktów kulturalnych oraz promocja turystyki kulturowej. Dla tych celów operacyjnych określono działania strategiczne oraz przyjęto wskaźniki, których osiągnięcie było corocznie monitorowane.

W obowiązującym od 2017 r. dokumencie pn. „Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+” obszar kultury występuje jako integralny element życia społecznego i gospodarczego, wpisując się w pięć priorytetów strategicznych: „Silna Metropolia”, „Nowoczesna przedsiębiorczość”, „Zielone mobilne miasto”, „Przyjazne osiedla” oraz „Wspólnotowość i dialog społeczny”. W ramach priorytetu „Silna Metropolia” opracowano dwa wskaźniki dotyczące obszaru kultury: dynamika frekwencji w teatrach i instytucjach muzycznych oraz dynamika liczby zwiedzających muzea, a w ramach priorytetu „Przyjazne osiedla” – jeden wskaźnik: dynamika liczby uczestników imprez organizowanych przez lokalne instytucje kultury.

Rada **Miasta Gdańska**, uchwałą Nr LVII/1327/14 z dnia 25 września 2014 r., przyjęła dokument pn. „Gdańsk 2030 Plus. Strategia Rozwoju Miasta”, do którego opracowano programy operacyjne, w tym program „Kultura i czas wolny”. Dla przyjętych celów operacyjnych określono wskaźniki (zwiększenie uczestnictwa w kulturze i aktywności kulturalnej mieszkańców Gdańska – osiem wskaźników, zwiększenie atrakcyjności Gdańska jako miasta sprzyjającego rozwojowi kultury – trzy wskaźniki; wzmocnienie ponadlokalnego i międzynarodowego znaczenia Gdańska poprzez kulturę – osiem wskaźników; podnoszenie jakości zarządzania w kulturze i turystyce – dwa wskaźniki). Z realizacji programu operacyjnego „Kultura i czas wolny” sporządzono „Raport za rok 2016”, według którego wskaźniki realizacji celów operacyjnych zostały osiągnięte.

Opracowanie i realizacja planów/strategii działania

W objętych kontrolą instytucjach kultury opracowano długoterminowe plany działania, którymi przede wszystkim była koncepcja programowo-organizacyjna, stanowiąca załącznik do umowy zawartej, na podstawie art. 15 ust. 5 *ustawy o działalności kulturalnej*, pomiędzy dyrektorem instytucji kultury a organizatorem.

Strategie działania instytucji kultury opracowały: Teatr Polski we Wrocławiu, Muzeum Karkonoskie w Jeleniej Górze, Muzeum Gdańska oraz Muzeum Warszawy. Instytucje te wprowadziły narzędzia kontrolingu w zarządzaniu, tworząc system planowania oraz konstruowania wskaźników i mierników oceny działalności merytorycznej oraz przygotowując informacje w celu podjęcia odpowiednich decyzji.

W październiku 2017 r., w **Teatrze Polskim we Wrocławiu** opracowano dokument o charakterze strategii długoterminowej pn. „Plan działań Teatru Polskiego we Wrocławiu na okres 2017-2020” („Plan działań”). Dokument obejmował informacje o zrealizowanych w Teatrze zadaniach artystycznych, w sezonie artystycznym 2016/2017 oraz o planowanych zadaniach w ujęciu zarówno krótkoterminowym (w sezonie artystycznym 2017/2018), jak i długoterminowym (w sezonach artystycznych 2018/2019 oraz 2019/2020). „Plan działań” przewidywał także propozycje działań usprawniających, do wdrażania w poszczególnych obszarach działalności Teatru, a w założeniach – przekładających się na poprawę jego funkcjonowania i realizację zadań. W dokumencie ustalono wskaźniki realizacji niektórych celów strategicznych, np. w odniesieniu do liczby wystawianych spektakli (wzrost o 10% w każdym kolejnym sezonie w odniesieniu do poprzedniego) lub zwiększenia wpływów ze sprzedaży biletów (o 20% w sezonie artystycznym 2019/2020 w stosunku do sezonu artystycznego 2016/2017). Dokumentami uzupełniającymi założenia „Planu działań” były „Strategia marketingowa” oraz opracowana w 2018 r. „Strategia działań edukacyjnych”.

W **Muzeum Karkonoskim w Jeleniej Górze** organizowano, prowadzono i rozwijano działalność w obszarze kultury, w oparciu o przygotowaną

„Strategię Rozwoju Muzeum Karkonoskiego w Jeleniej Górze na lata 2008-2018” („Strategia”). W „Strategii” założono trzy cele strategiczne: [1] utrzymanie silnej pozycji, jako instytucji naukowo-kulturalnej w kraju i Europie w zakresie liczby i jakości zbiorów, rozwoju naukowego pracowników, projektów naukowych i publikacji; [2] zwiększenie frekwencji zwiedzających o 5% w skali roku lub 63% do 2018 r.; [3] zwiększenie udziału finansowych środków pozabudżetowych do 50% do 2018 r. W „Strategii” dokonano przełożenia celów strategicznych na cele operacyjne, a podejmowane działania pozwoliły na osiągnięcie tych celów. Dwa z trzech celów strategicznych posiadały wskaźniki realizacji.

W **Muzeum Gdańska** opracowano „Strategię Muzeum Historycznego Miasta Gdańska na lata 2016-2018”, w której określono cele strategiczne w podziale na perspektywy: właściciela, klienta, operacyjną oraz wiedzy i rozwoju. W perspektywie właścicielskiej określono dziewięć celów strategicznych: wzrost frekwencji, przychodów, rozwój działalności dotyczącej upowszechniania kultury, działalności edukacyjnej, naukowej, wydawniczej, konserwatorskiej, współpracy międzynarodowej oraz wzrostu wartości uzyskiwanych zbiorów. Dla każdego z tych celów określono co najmniej jeden miernik oraz wartości stanu wyjściowego miernika i poziomu zakładanego do osiągnięcia. W perspektywie klienta określono siedem celów strategicznych, w tym: poprawa komunikacji z odbiorcami oferty Muzeum na stronie internetowej poprzez media społecznościowe, skuteczne promowanie oferty całego Muzeum, wzrost rozpoznawalności marki, podnoszenie poziomu jakości oferty, zadowolenia odbiorców oferty i zwiększenie dostępności oferty dla osób z niepełnosprawnością. Dla każdego z tych celów określono po jednym mierniku, z tego dla czterech określono wartości stanu wyjściowego miernika i poziomu zakładanego do osiągnięcia. W perspektywie procesów wewnętrznych określono pięć celów strategicznych: poprawa komunikacji wewnętrznej, dostępności obiektów i ekspozycji, warunków lokalowych i magazynowych, zwiększenie przejrzystości i efektywności procedur, wzrost efektywności kosztowej prowadzonej działalności. Dla każdego z tych celów określono po jednym mierniku, z tego dla czterech określono wartości stanu wyjściowego miernika i jego poziomu zakładanego do osiągnięcia. W perspektywie wiedzy i rozwoju określono trzy cele strategiczne: podnoszenie kompetencji merytorycznych pracowników, wzrost poziomu zadowolenia pracowników z pracy i wzrost wynagrodzeń. Dla każdego z tych celów określono po jednym mierniku, z tego dla dwóch określono wartości stanu wyjściowego miernika i poziomu zakładanego do osiągnięcia.

„Strategia Muzeum
Warszawy do roku 2022”

W „Strategii Muzeum Warszawy do roku 2022” („Strategia”), wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora **Muzeum Warszawy** z dnia 22 grudnia 2016 r., określono funkcję, jaką ma pełnić „Strategia”, okres jej obowiązywania, krótką charakterystykę Muzeum oraz otoczenia, w jakim funkcjonuje ta jednostka. Dalszą część „Strategii” stanowił opis funkcjonowania Muzeum oczekiwany do osiągnięcia w 2022 r. w obszarach działalności dotyczących: gromadzenia i zachowania zbiorów, badań naukowych, działań wystawienniczych, wydawniczych i popularyzatorskich, polityki kadrowej, finansów oraz administracji i inwestycji. W „Strategii” wymieniono wskaźniki mające służyć do oceny jej realizacji, które odnosiły się do liczby muzealiów: objętych badaniami naukowymi, udostępnionych tradycyjnie, udostępnionych on-line, prezentowanych na wystawach własnych, prezentowanych na wystawach zewnętrznych, opracowanych w formie wydawniczej, będących podstawą działań popularyzacyjnych.

NIK zwróciła uwagę, że w „Strategii” nie określono zasad jej wdrażania, monitorowania i ewaluacji. Nie określono także wartości (wielkości) wskaźników (mierników) oczekiwanych do osiągnięcia w wyniku realizacji „Strategii”, mimo że termin ich określenia wyznaczono na 28 kwietnia 2017 r. Takie braki mogą utrudniać monitorowanie i ocenę procesu wdrażania „Strategii”.

5.2. WARUNKI REALIZACJI ZADAŃ STATUTOWYCH PRZEZ SAMORZĄDOWE INSTYTUCJE KULTURY

Obowiązek zapewnienia instytucjom kultury warunków do realizacji ich zadań statutowych

Zgodnie z art. 12 ustawy o działalności kulturalnej, organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona.

W ustawie tej zostały sformułowane zadania i obowiązki organizatora, dotyczące spraw organizacyjnych, w tym: wydawania aktów o utworzeniu instytucji kultury, nadawania im statutów, prowadzenia rejestru oraz ksiąg rejestrowych instytucji kultury, wydawania opinii odnośnie regulaminów organizacyjnych poszczególnych instytucji kultury, powoływania i odwoływania dyrektorów instytucji kultury.

5.2.1. WARUNKI ORGANIZACYJNE

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, organizator wydaje akt o utworzeniu instytucji kultury, w którym określa jej przedmiot działania, nazwę i siedzibę, a także określa czy dana instytucja kultury jest instytucją artystyczną. Według art. 13 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Na podstawie art. 13 ust. 3 tej ustawy organizator wydaje opinię w sprawie regulaminu organizacyjnego instytucji kultury, który jest nadawany przez jej dyrektora.

W żadnej ze skontrolowanej j.s.t. nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących wydawania aktów o utworzeniu instytucji kultury, nadawania im statutów oraz wydawania opinii odnośnie regulaminów organizacyjnych poszczególnych instytucji kultury. Objęte kontrolą statuty instytucji kultury zawierały elementy określone w art. 13 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej, tj.: 1) nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury; 2) zakres działalności; 3) organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania; 4) określenie źródeł finansowania; 5) zasady dokonywania zmian statutowych; 6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna.

Rejestr oraz księgi rejestrowe instytucji kultury

Na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej organizatorzy prowadzili rejestr instytucji kultury, którego sposób prowadzenia i udostępniania, w tym zakres danych zamieszczanych w rejestrze, tryb dokonywania wpisów, zmian i wykreśleń wpisów oraz wzór księgi rejestrowej, mając na uwadze zapewnienie bezpieczeństwa danych zamieszczanych w rejestrze i bezpieczeństwa czynności prawnych dokonywanych przez te instytucje został określony w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury¹⁶.

Stwierdzono, że objęci kontrolą organizatorzy prowadzili rejestr instytucji kultury oraz księgi rejestrowe instytucji kultury zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie rejestru instytucji kultury.

Powoływanie i odwoływanie dyrektorów instytucji kultury

W okresie objętym kontrolą pięciu organizatorów powoływało oraz odwoływało dyrektorów instytucji kultury zgodnie z art. 15 i art. 16 ustawy o działalności kulturalnej oraz z rozporządzeniem Ministra Kultury z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury¹⁷.

Nieprawidłowość w tym zakresie stwierdzono w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego.

¹⁶ Dz. U. poz. 189, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie rejestru instytucji kultury”.

¹⁷ Dz. U. Nr 154, poz. 1629.

Przypadki
nieprawidłowego
powoływania
i odwoływania
dyrektorów

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego** stwierdzono, że komisja konkursowa odrzuciła – z powodu niespełnienia warunków formalnych – jednego z kandydatów do II etapu konkursu na stanowisko dyrektora Opery Wrocławskiej z uwagi na brak 5-letniego stażu pracy na stanowisku kierowniczym w instytucji kultury/artystycznej oraz brak prawidłowego zaświadczenia o braku przeciwwskazań do zajmowania stanowiska kierowniczego, wydanego przez lekarza medycyny pracy, co ostatecznie zostało negatywnie ocenione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 30 stycznia 2018 r., jako podejście zbyt formalistyczne, budzące wątpliwości, co do równego traktowania wszystkich kandydatów na stanowisko dyrektora.

Z kolei uchwała Zarządu Województwa Dolnośląskiego nr 3708/V/17 z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie odwołania dyrektora Teatru Polskiego we Wrocławiu została podjęta z naruszeniem art. 15 ust. 6 pkt 4 ustawy o działalności kulturalnej, tj. bez wykazania, że zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające odwołanie dyrektora ze stanowiska. Rozstrzygnięciem nadzorczym nr NK-N.4131.196.3.2017.GD1 z dnia 26 maja 2017 r., Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność uchwały nr 3708/V/17, a Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 4 października 2017 r. podzielił zasadność unieważnienia przedmiotowej uchwały.

Przypadki
nieprawidłowego
dokumentowania prac
komisji konkursowych

W **Urzędzie Miasta Poznania** stwierdzono, że zgodnie z regulaminem konkursu oraz trybu pracy komisji konkursowej do spraw wyboru kandydata na stanowisko dyrektora Teatru Muzycznego, wszyscy członkowie komisji zobowiązani zostali do złożenia oświadczenia o zachowaniu w tajemnicy przedstawionych przez kandydatów treści koncepcji programowo-organizacyjnych instytucji kultury. W jednym postępowaniu oświadczenia takiego nie złożył członek komisji – przedstawiciel Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

NIK zwróciła także uwagę, że mimo ustalenia w regulaminach konkursu oraz trybu pracy komisji konkursowych do spraw wyboru kandydatów na stanowisko dyrektora instytucji kultury, iż członkiem komisji nie może być osoba przystępująca do konkursu albo będąca małżonkiem takiej osoby lub jej krewnym, albo powinowatym, albo pozostająca wobec niej w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do jej obiektywizmu i bezstronności, to członkowie komisji nie składali oświadczeń o niepowiązaniu z osobami aplikującymi na kandydata na stanowisko dyrektora, a w regulaminie trybu pracy komisji nie przewidziano złożenia takiego oświadczenia.

Zawieranie umów
z kandydatami na
dyrektorów instytucji
kultury

Z kandydatem na dyrektora instytucji kultury (przed jego powołaniem) organizatorzy – na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej – zawierali odrębną umowę w formie pisemnej, w której strony określały warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania. Organizatorzy stosowali w większości przypadków jednolity wzór umów, określając w nich prawa i obowiązki stron umowy.

PRZYKŁADY

W skontrolowanych w **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego** umowach zawarto m.in. [1] zobowiązanie dyrektora do dbałości o mienie i dobre imię instytucji kultury oraz podejmowania działań w celu rozwoju instytucji kultury zgodnie z przyjętą strategią rozwoju instytucji, przyjętym przez strony „programem kadencyjnym” oraz dokumentami strategicznymi organizatora, [2] zobowiązanie dyrektora do przedstawiania szczegółowych i zaktualizowanych rocznych planów działalności merytorycznej instytucji kultury, opartych o program kadencyjny oraz plan finansowy instytucji, w terminach określonych przez organizatora, [3] obowiązek dyrektora składania informacji z realizacji programu działania instytucji na koniec każdego roku kalendarzowego trwania kadencji, nie później niż do końca stycznia roku następnego, z zastrzeżeniem, że informację za ostatni rok kadencji, wraz ze sprawozdaniem z realizacji wykonania całości programu działania instytucji kultury, składa na miesiąc przed końcem kadencji, [4] zakaz podejmowania przez dyrektora istotnych zobowiązań finansowych w ostatnim sezonie kadencji,

wykraczających poza zobowiązania wynikające z przyjętego przez organizatora planu finansowego i wykazu planowanych zadań z zakresu działalności kulturalnej instytucji kultury na dany rok, do realizacji, których dochodzić ma w okresie trwania kolejnej kadencji oraz [5] uprawnienie organizatora do kontroli działalności instytucji kultury.

W **Urzędzie m.st. Warszawy** nie stosowano jednolitego wzoru przy zawieraniu umów z kandydatami na dyrektorów instytucji kultury. Wszystkie umowy zawierały przedmiot umowy, zobowiązania dyrektora oraz organizatora, czas trwania umowy i warunki ustania jej obowiązywania oraz postanowienia dodatkowe. W części zawierającej omówienie obowiązków dyrektorów określano wymagania stawiane instytucji, dotyczące jej działalności merytorycznej. Stanowiło o tym określenie minimalnej liczby wystaw i innych wydarzeń w roku (muzea) lub premier i przedstawień w sezonie artystycznym (teatry) oraz ich oczekiwanych efektów, które określała minimalna liczba uczestników. Zamieszczono także postanowienia, w których dyrektor instytucji zobowiązywał się do niezaciągania zobowiązań finansowych wykraczających poza czas trwania jego kadencji. W umowach, zawartych w latach 2016-2017, z dyrektorami trzech instytucji kultury (jednego muzeum i dwóch teatrów) zamieszczono zapisy zobowiązujące dyrektorów do umożliwienia organizatorowi przeprowadzenia kontroli działalności instytucji oraz składania okresowych informacji (podsumowań) dotyczących realizacji zobowiązań umownych, natomiast w pozostałych dwóch badanych umowach, zawartych w latach 2015-2016, nie zamieszczono żadnych uregulowań dotyczących tych zagadnień.

Przypadki nierzetelnej i nieterminowej realizacji obowiązków przedkładania sprawozdań

Większość skontrolowanych instytucji kultury rzetelnie i terminowo przedkładała organizatorom plany merytoryczne i finansowe. Stwierdzone nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły:

- nieprzedłożenia organizatorowi przez **Muzeum Gdańskie** planu merytorycznego na 2016 r., w związku z uznaniem, że przedstawiona podczas procedury konkursowej koncepcja programowo-organizacyjna, stanowiąca załącznik do umowy o pracę Dyrektora Muzeum, spełnia wymogi planu merytorycznego;
- przekazania organizatorowi przez **Teatr Powszechny im. Z. Hübnera w Warszawie** ostatnich wersji skorygowanych rocznych planów finansowych na 2015 r. i 2017 r., odpowiednio po upływie 15 i 26 dni kalendarzowych od wskazanych przez organizatora terminów;
- przekazania organizatorowi przez **Miejski Teatr Miniatura w Gdańsku** rocznych planów finansowych w grudniu roku poprzedzającego zamiast w listopadzie, do czego zobowiązywał statut Teatru;
- niustalania w formie pisemnej planów repertuarowych przez instytucje artystyczne (**Teatr Polski w Poznaniu**) lub ustalania ich na okres od 1 stycznia do 31 grudnia (**Miejski Teatr Miniatura w Gdańsku**), co było niezgodne z art. 11a ust. 1 i ust. 2 *ustawy o działalności kulturalnej*, stanowiącym, że działalność kulturalna instytucji artystycznej organizowana jest w oparciu o sezony artystyczne, na które ustala się plany repertuarowe, a sezon artystyczny rozpoczyna się w dniu 1 września i kończy 31 sierpnia następnego roku.

Przypadki niewłaściwej realizacji obowiązków dotyczących ustalania planów repertuarowych

5.2.2. WARUNKI LOKALOWE

Organizatorzy wszystkich objętych kontrolą instytucji kultury starali się zapewnić organizowanym przez siebie instytucjom kultury właściwe warunki lokalowe do realizacji ich zadań statutowych, jednakże w dalszym ciągu występowały zarówno potrzeby remontowe, jak i deficyty powierzchni (np. magazynowej, wystawienniczej i scenicznej). Na brak właściwych warunków lokalowych, będących jednym z czynników utrudniających rozszerzenie i uatrakcyjnienie oferty, wskazało również ponad 80% instytucji kultury objętych badaniami kwestionariuszowymi.

Niezapewnienie przez j.s.t. właściwych warunków lokalowych

Stwierdzono, że w:

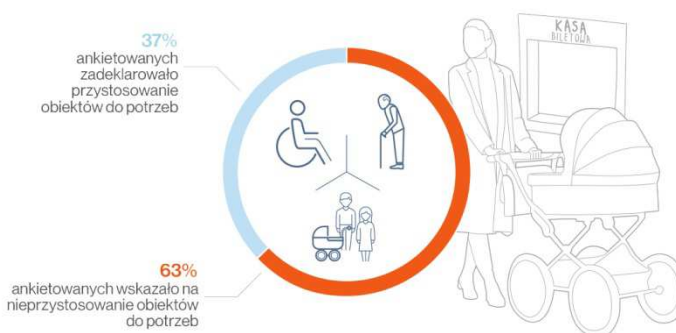
- **Muzeum Warszawy** – działalność była prowadzona w wielu obiektach, w tym również w budynkach wynajmowanych, co generowało dodatkowe koszty, a niektóre oddziały nie miały stałej lokalizacji (Muzeum Drukarstwa, magazyny do przechowywania zbiorów);
- **Muzeum Karkonoskim w Jeleniej Górze** – budynek wystawienniczy Oddziału Muzeum Historii i Militariów wymagał remontu;
- **Muzeum Archeologicznym w Poznaniu** – brakowało powierzchni wystawienniczej oraz magazynowej;
- **Muzeum Gdańska** – brak było pomieszczeń edukacyjnych przystosowanych do pracy z dziećmi i dorosłymi, co utrudniało realizację koncepcji edukacyjnej;
- **Teatrze im. S. Żeromskiego w Kielcach** – posiadającym jedyną scenę, na której odbywały się zarówno spektakle, jak i próby, występowała konieczność wynajmu sal w kieleckich instytucjach kultury;
- **Miejskim Teatrze Miniatura w Gdańsku** – modernizacji wymagała infrastruktura Dużej Sceny, a remontu dachu i docieplenia – Sala Prób;
- **Teatrze Polskim we Wrocławiu** – stan obiektów (scena główna oraz scena Teatr Kameralny) wskazywał na konieczność podjęcia prac naprawczych, których zaniechanie rodziło ryzyko dalszej ich dewastacji, a nawet wyłączenia z użytkowania czy nałożenia kar finansowych;
- **Teatrze im. W. Siemaszkowej w Rzeszowie** – infrastruktura nie spełniała w pełni wymogów dla prawidłowego i funkcjonalnego prowadzenia działalności artystycznej; przeprowadzone w latach 2004-2007 modernizacje obejmowały jedynie część stref, co skutkowało niespójną przestrzenią budynku, brakiem wystarczającego zaplecza technicznego i magazynowego, zbyt małymi gabarytami portalu scenicznego oraz brakiem dodatkowej sali prób.

Niedostosowanie obiektów do potrzeb wszystkich grup

Nie wszystkie obiekty, użytkowane przez skontrolowane instytucje kultury, były dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością, osób starszych i rodzin z małymi dziećmi. Wynikało to przede wszystkim z braku wystarczających środków finansowych oraz faktu, że siedziby instytucji kultury mieściły się w obiektach o charakterze zabytkowym, co ograniczało zakres ewentualnych prac przystosowawczych.

Nieprzystosowanie użytkowanych obiektów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami wykazało także blisko 63% instytucji kultury objętych badaniami kwestionariuszowymi.

Infografika nr 6 Przystosowanie instytucji kultury objętych badaniami kwestionariuszowymi do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, osób starszych i rodzin z małymi dziećmi



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badań kwestionariuszowych przeprowadzonych wśród dyrektorów samorządowych instytucji kultury.

Niedostosowanie obiektów muzeów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, rodzin z małymi dziećmi i osób starszych

Braki dotyczące dostosowania obiektów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, osób starszych i rodzin z małymi dziećmi stwierdzono w pięciu z sześciu skontrolowanych muzeach.

Rozwiązania przyjęte w części wystawowej **Muzeum Karkonoskiego w Jeleniej Górze** nie zapewniały: odpowiedniej powierzchni manewrowej w pomieszczeniach higieniczno-sanitarnych na parterze, I i II piętrze; odpowiedniej szerokości wejść do pomieszczeń WC, gdyż zamontowana w tych pomieszczeniach umywalka ograniczała przestrzeń wjazdową; wydzielonego pomieszczenia dostosowanego do karmienia i przewijania dzieci. Na terenie żadnego z obiektów Muzeum nie wyznaczono miejsc postojowych dla osób z niepełnosprawnościami.

W **Muzeum Archeologicznym w Poznaniu**, w budynku Pałac Górków, w części wystawienniczej znajdującej się w podpiwniczeniu (przy zejściu schodami z dziedzińca Muzeum) stwierdzono utrudniony dostęp dla osób z niepełnosprawnością ruchową. Przed Pałacem Górków brakowało miejsc postojowych dla osób z niepełnosprawnością, natomiast przed budynkiem Rezerwatu Archeologicznego były miejsca do parkowania wzdłuż ulicy, lecz nie wyodrębniono i nie oznakowano miejsc dla osób z niepełnosprawnością.

Obiekty **Muzeum Wsi Kieleckiej** nie były przystosowane dla osób z niepełnosprawnością ruchową, jednak na wyposażeniu Muzeum był ruchomy podjazd, umożliwiający dotarcie do obiektów osobom na wózkach inwalidzkich przy pomocy opiekuna lub pracownika Muzeum. Muzeum nie było wyposażone również w udogodnienia dla osób niewidzących i słabowidzących, jednakże organizowało wystawy czasowe pozwalające osobom z dysfunkcją wzroku poznać przez dotyk dziedzictwo kulturowe regionu świętokrzyskiego. W czasie kontroli zakupiono i zamontowano w toalecie przewijak dla dzieci (nie wydzielono miejsca do pozostawienia wózków dziecięcych, ponieważ nie zgłaszano takiego zapotrzebowania).

Muzeum Podkarpackie w Krośnie mieści się w zabytkowym Pałacu Biskupim, który częściowo (stosownie do konstrukcji budynku i jego zabytkowego charakteru) był dostosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową (toaleta i sale wystawowe na parterze). Pozostałe sale wystawowe, zlokalizowane w pomieszczeniach na piętrach i różnych poziomach, połączone były wąskimi schodami, co uniemożliwiało przemieszczanie się osób z niepełnosprawnością ruchową. W Skansenie Archeologicznym Karpacza Troja w Trzcinyce wystawę oraz park archeologiczny mogły zwiedzać osoby z niepełnosprawnościami, z wyjątkiem osób z dysfunkcjami wzroku. Natomiast grodzisko (chaty i fragmenty wałów obronnych) – z powodu charakteru obiektów oraz licznych schodów – nie jest dostępne dla osób z niepełnosprawnością ruchową. Przy siedzibie Muzeum w Krośnie oraz w Skansenie zapewniono miejsca parkingowe dla osób z niepełnosprawnościami. Obiekt Skansenu wyposażono w pomieszczenie z przewijakiem dla dzieci.

W siedzibie **Muzeum Gdańska** (Ratusz Główny Miasta), w 2017 r. przeprowadzono remont, dostosowując budynek dla osób z niepełnosprawnościami (dobudowa szybu windowego, umożliwiającego wjazd na wszystkie poziomy; przebudowa sanitariatów na trzech poziomach zapewniająca dostęp dla osób z niepełnosprawnością i rodzin z małymi dziećmi; dostawa demontowalnej rampy zjazdowej). Dokumentacja planowanej przebudowy i adaptacji Wielkiego Młyna w Gdańsku na potrzeby Muzeum Bursztynu zakłada wyposażenie obiektu w windy, szerokie przejścia, strefę zabaw dla dzieci, pełną dostępność do stref ekspozycyjnych, sanitarnych i gastronomicznych. W pozostałych siedmiu budynkach, będących własnością Muzeum, brak było takich przystosowań ze względu na fakt, że wszystkie obiekty Muzeum są obiektami zabytkowymi i ich udostępnienie dla osób z niepełnosprawnościami będzie wymagało znacznych, nieodwracalnych ingerencji w zabytkową tkankę budynków, na co – zdaniem Dyrektora Muzeum – nie będzie akceptacji i zezwoleń urzędów konserwatorskich.

**Przykład dobrej
praktyki – Muzeum
Warszawy**

Jedynie w przypadku **Muzeum Warszawy** stwierdzono właściwe przystosowanie obiektów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, osób starszych i rodzin z małymi dziećmi.

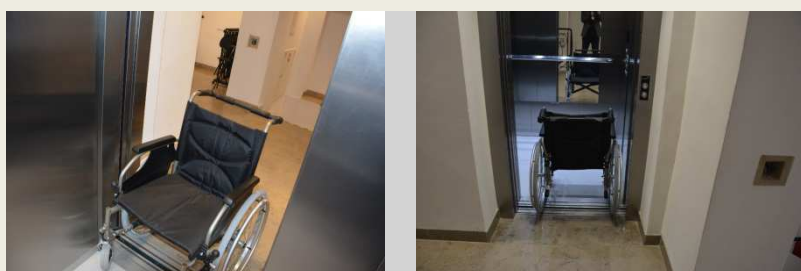
Siedziba Główna **Muzeum Warszawy** przy Rynku Starego Miasta (11 kamienic) była w latach 2014-2017 objęta pracami modernizacyjnymi, w efekcie których wnętrza budynków zostały dostosowane do obsługi osób z niepełnosprawnościami. Dla osób niepełnosprawnych ruchowo przeznaczone zostało wejście usytuowane od strony ul. Nowomiejskiej (kamienica nr 6), w związku z brakiem możliwości przystosowania do tego celu wejścia głównego do Muzeum, znajdującego się w kamienicy nr 42. Osoby z niepełnosprawnością ruchową miały możliwość przemieszczania się po obiektach Siedziby Głównej poprzez system ramp, szyn, pochylni i wind. Trzy toalety znajdujące się w kamienicach nr: 30 (pierwsze piętro), 36 (parter) oraz 42 (poziom -1) zostały dostosowane dla osób niepełnosprawnych oraz wyposażone w alarmowy system przywoławczy. Kasy biletowe wyposażone były w urządzenia do audiodeskrypcji, tzw. audioprzewodniki (70 sztuk).

W tych obiektach wprowadzono różnego rodzaju udogodnienia dla matek z małymi dziećmi. Istniała np. możliwość pozostawienia wózków dziecięcych w wydzielonym miejscu. W kamienicy nr 42 (na poziomie -1) utworzono kącik dla matki z małym dzieckiem, który wyposażono w przewijak dla niemowląt, fotel dla matki karmiącej oraz dodatkowo stolik i krzeselka dla małych dzieci wraz z przyborami do rysowania i zabawy.

Dostępność do Siedziby Głównej Muzeum dla osób z niepełnosprawnościami po przeprowadzonych pracach modernizacyjnych była przedmiotem badań audytowych, przeprowadzonych w 2017 r. przez podmiot zewnętrzny na zlecenie Muzeum. W raporcie z tych badań, przeprowadzonych w dniu 27 kwietnia 2017 r. przez zespół czterech osób (w skład którego wchodziła osoba poruszająca się na wózku, osoba słabowidząca i osoba głucha) zaznaczono, że kompleks budynków Muzeum jest bardzo dobrze przygotowany pod kątem dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Na szczególną uwagę zasługuje zastosowanie (prawdopodobnie po raz pierwszy w Polsce) schodo-wind i platform chowanych w podłodze.

ZDJĘCIA

Kamienica nr 42 – winda dostosowana dla osób z niepełnosprawnościami



Kamienica nr 40 (poziom -1) – platforma dla osób z niepełnosprawnościami



Kamienica nr 42 (poziom -1) – toaleta dla osób z niepełnosprawnościami oraz przewijak dla niemowląt



Kamienica nr 42 (poziom -1) – kąpiel dla matki z dzieckiem



Kamienica nr 42 (parter) – udogodnienie dla osób starszych tzw. „krzeselka dla seniora”



Źródło: Materiały kontrolne NIK wykonane w dniu 8 marca 2018 r. podczas oględzin w ramach czynności kontrolnych w Muzeum Warszawy.

Niedostosowanie obiektów teatrów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, rodzin z małymi dziećmi i osób starszych

Braki dotyczące dostosowania obiektów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, osób starszych i rodzin z małymi dziećmi stwierdzono w pięciu teatrach z sześciu kontrolowanych.

Teatr im. S. Żeromskiego w Kielcach – ze względu na ograniczone do września 2016 r. prawa własności do nieruchomości – nie był przystosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (wyremontowano tylko jedną toaletę na pierwszym piętrze, przystosowując ją do potrzeb takich osób). Bariery, w postaci progu w drzwiach wejściowych oraz liczne schody, pomagali pokonać pracownicy techniczni obsługi Teatru, którzy wnosili wózki z osobami z niepełnosprawnością do foyer. Wózek mógł być tam pozostawiony lub przejechać na salę widowiskową i zająć miejsce przy brzegu drugiego lub trzeciego rzędu. Teatr nie był wyposażony w urządzenia do audiodeskrypcji.

W zabytkowym budynku głównym **Teatru Polskiego w Poznaniu**, w miarę możliwości, wprowadzono udogodnienia dla osób z niepełnosprawnościami (poręcze przy schodach, podjazd przy drzwiach bocznych, dzwonek przy wejściu głównym przywołujący obsługę, wydzielone dwa miejsca parkingowe). Jednakże wewnątrz zabytkowego budynku stwarza trudności w przystosowaniu go do potrzeb osób poruszających się na wózkach, ponieważ toaleta, znajdująca

się przy scenie głównej, jest wąska, a na widownię prowadzą albo wąskie drzwi z niskim progiem, albo szerokie przejście zakończone trzystopniowymi schodami. Niektóre spektakle odbywają się w Galerii lub Piwnicy pod sceną, do których prowadzą wielostopniowe schody. Drugi budynek Teatru, w którym znajduje się scena Malarnia, jest dostosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W pomieszczeniach sanitarnych tego obiektu planowany jest montaż przewijaka składanego dla najmłodszych dzieci.

W **Miejskim Teatrze Miniatura w Gdańsku** zlikwidowano bariery architektoniczne dla widzów z niepełnosprawnościami, korzystających ze spektakli wystawianych na Scenie Dużej. Nie zapewniono jednak dostępu dla osób z niepełnosprawnościami, osób starszych i rodzin z małymi dziećmi do Sali Kameralnej oraz Sali Prób, z uwagi na strukturę budynku oraz brak środków finansowych na modernizację. Jednakże pracownicy Teatru byli zobowiązani do pomocy osobom z niepełnosprawnością ruchową.

Teatr im. W. Siemaszkowej w Rzeszowie nie był w pełni dostosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową oraz osób starszych. Tylko w obiekcie Dużej Sceny zniesiono bariery architektoniczne na zewnątrz i wewnątrz, wprowadzono udogodnienia (np. windę, miejsca na wózki, toaletę, szatnię), a także wyposażono w urządzenia do audiodeskrypcji (100 szt.). Natomiast pomieszczenia Małej Sceny oraz Szajna Galerii były niedostępne dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się, ze względu na zabytkowy charakter obiektu oraz nieuzyskanie środków finansowych na planowaną modernizację i rozbudowę Teatru.

W obiektach **Teatru Polskiego we Wrocławiu** stwierdzono ograniczoną dostępność dla osób z niepełnosprawnością, osób starszych i rodzin z małymi dziećmi. W obiektach tych nie umieszczono wewnętrznych platform, ramp bądź dźwigów osobowych (za wyjątkiem Sceny im. Grzegorzewskiego, gdzie zlokalizowano dwa dźwigi, choć nie zapewniono odpowiedniej szerokości drzwi do pomieszczeń z windą na I i II piętrze obiektu do foyer na tych piętrach); nie zapewniono wymaganej szerokości drzwi; przestrzeni manewrowej w pomieszczeniach higieniczno-sanitarnych przystosowanych dla osób z niepełnosprawnościami; odpowiedniej wysokości progów na Scenie na Świebodzkim; odpowiedniego nachylenia rampy/pochylni prowadzącej do drzwi wejściowych Sceny Kameralnej oraz nie zapewniono obustronnych poręczy na tej rampie.

Jedynie w przypadku **Teatru Powszechnego im. Z. Hübnera w Warszawie** budynek użytkowany przez Teatr oraz teren przed tym obiektem zostały dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Na parkingu Teatru wydzielono miejsce parkingowe dla osób z niepełnosprawnościami; drzwi wejściowe, windy oraz pochylnia prowadząca do szatni Sceny Dużej umożliwiały swobodne poruszanie się na wózku inwalidzkim; tablice przyzywowe i przyciski przy windach miały dodatkowe oznakowanie w alfabecie Braille'a; na widowni Sceny Dużej i Małej wyznaczono miejsca dla osób z dysfunkcją ruchu; w budynku Teatru znajdowały się trzy toalety dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością; Teatr posiadał 20 urządzeń do audiodeskrypcji oraz 10 przenośnych pętli indukcyjnych, współpracujących z aparatami słuchowymi do dyspozycji osób niedowidzących i niedosłyszących.

5.2.3. WARUNKI FINANSOWE

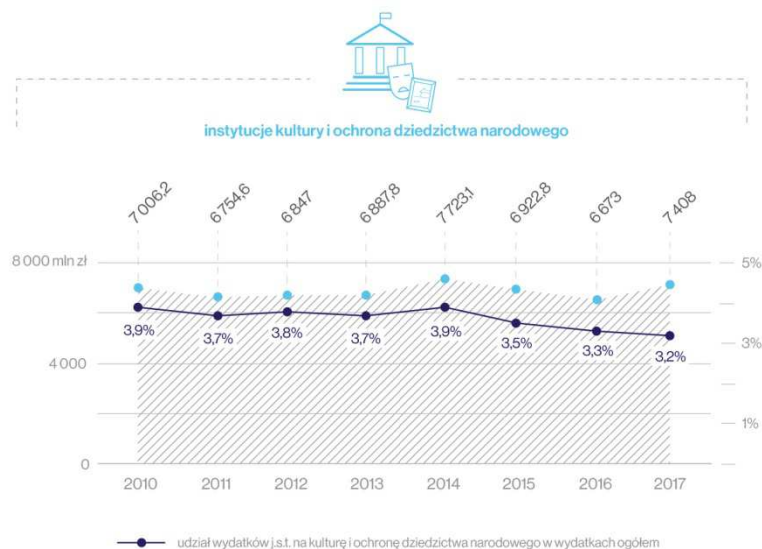
Zgodnie z art. 28 ust. 3 *ustawy o działalności kulturalnej* organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji:

- 1) podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów;
- 2) celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji;
- 3) celowej na realizację wskazanych zadań i programów.

Wydatki samorządów na kulturę

Wydatki wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w latach 2015-2017 stanowiły średnio 3,3% ich wydatków ogółem i wyniosły odpowiednio 6 922,8 mln zł, 6 673 mln zł, 7 408 mln zł (wzrost o 485,2 mln zł w porównaniu z rokiem 2015).

Wykres nr 1 Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w 2017 r. samorzady gminne wydatkowały 3 388,5 mln zł (wzrost w stosunku do 2015 r. o 15,2%), miasta na prawach powiatu – 2 507,3 mln zł (wzrost o 0,3%), samorzady województw – 1 390,7 mln zł (wzrost o 1,5%) oraz samorzady powiatowe – 121,5 mln zł (wzrost o 9,8%).

W 2017 r. na funkcjonowanie prowadzonych przez siebie teatrów samorzady wydatkowały 774,8 mln zł (wzrost w stosunku do 2015 r. o 10,1%), natomiast na działalność muzeów – 900,5 mln zł (wzrost o 7,1%).

W skontrolowanych samorządach, mimo wzrastających z roku na rok nakładów finansowych na kulturę (wzrost w 2017 r. wydatków na dotacje podmiotowe o prawie 14% w porównaniu do 2015 r.), środki te były w dalszym ciągu niewystarczające i stanowiły średnio niespełna 75% wszystkich przychodów instytucji kultury. Niedofinansowanie i niestabilność finansowania wymuszały na instytucjach kultury podejmowanie różnych działań w celu uzyskania przychodów własnych (innych niż dotacja podmiotowa organizatora), które stanowiły średnio ok. 25% wszystkich przychodów instytucji kultury, w tym ok. 20% stanowiły przychody z działalności, a 5% – uzyskane dotacje celowe na realizację wskazanych zadań i programów.

Niedobór środków finansowych był jednym z czynników występowania w instytucjach kultury zobowiązań wymagalnych oraz uzyskiwania przez nie ujemnych wyników finansowych.

Występowanie zobowiązań wymagalnych i ujemnych wyników finansowych

PRZYKŁADY

W latach 2015-2017 większość prowadzonych/współprowadzonych przez **Samorząd Województwa Dolnośląskiego** instytucji kultury wykazywała straty ze swojej działalności (dziewięć instytucji kultury w 2015 r., siedem w 2016 r. oraz 11 w 2017 r.).

W latach 2015 i 2017 wszystkie koszty poniesione na działalność bieżącą Teatru Polskiego we Wrocławiu przewyższyły uzyskane przychody, powodując stratę

w wysokości (-)508,4 tys. zł w 2015 r. oraz (-)753,9 tys. zł w 2017 r. W obu przypadkach wpływ na poniesioną stratę miała w szczególności wartość amortyzacji niepokrytej pozostałymi przychodami operacyjnymi oraz brak pokrycia kosztów działalności uzyskanymi przychodami.

Zobowiązania wymagalne w latach 2015-2017 wykazały trzy instytucje kultury, przy czym najwyższą wartość osiągnęły w 2015 r. – 325,3 tys. zł (z czego 325 tys. zł w Teatrze Polskim we Wrocławiu). Przyczyną powstania największych zobowiązań wymagalnych (w Teatrze Polskim we Wrocławiu) było nieopłacenie w terminie dostaw i usług, wynagrodzeń oraz pozostałych kosztów.

W latach objętych kontrolą średnio dziewięć spośród 14 instytucji kultury prowadzonych przez **Miasto Poznań** wykazywało stratę z działalności, która wyniosła w skrajnych przypadkach w 2015 r. – 1 095 tys. zł (Centrum Kultury Zamek), w 2016 r. – 532 tys. zł (Wielkopolskie Muzeum Niepodległości), w 2017 r. – 424 tys. zł (Centrum Kultury Zamek).

Wartość zobowiązań wymagalnych instytucji kultury prowadzonych przez Miasto Poznań wyniosła na koniec: 2015 r. – 76,9 tys. zł, 2016 r. – 84,7 tys. zł, 2017 r. – 57,8 tys. zł.

W latach 2015-2017 sześciu objętych kontrolą organizatorów przekazało prowadzonym instytucjom kultury łącznie 1 452 194,3 tys. zł w formie dotacji podmiotowej, w tym: w 2015 r. – 453 636,7 tys. zł, w 2016 r. – 482 492,7 tys. zł, w 2017 r. – 516 064,9 tys. zł.

Mimo iż j.s.t. z roku na rok zwiększały nakłady finansowe na działalność bieżącą instytucji kultury, środki te były niewystarczające.

Niewystarczające
środki na działalność
bieżącą instytucji
kultury

PRZYKŁADY

Samorząd Województwa Podkarpackiego w latach 2015-2017 uwzględnił zgłoszone potrzeby środków finansowych na działalność bieżącą, w tym na utrzymanie i remonty instytucji kultury, na poziomie odpowiednio: 88,1%, 81,1%, 71,9%.

Wielkość dotacji podmiotowych przekazanych poszczególnym instytucjom kultury przez **Urząd m.st. Warszawy** – w relacji do zgłoszonych przez nie zapotrzebowań w projektach planów finansowych – kształtowała się w: 2015 r. – od 68% do 158%, w 2016 r. – od 79% do 188%, w 2017 r. – od 67% do 186%. W ciągu roku dokonywano zwiększenia środków dotacji podmiotowych w stosunku do kwot przyznanych pierwotnie instytucjom kultury na dany rok.

W okresie objętym kontrolą organizatorzy przekazali prowadzonym instytucjom kultury łącznie 50 088,9 tys. zł w formie dotacji celowej na realizację wskazanych zadań i programów, w tym: w 2015 r. – 15 494 tys. zł, w 2016 r. – 17 575,5 tys. zł, w 2017 r. – 17 019,4 tys. zł.

Również środki przekazywane w formie dotacji celowej na realizację wskazanych zadań i programów były niewystarczające.

Niewystarczające
środki na realizację
wskazanych zadań
i programów

PRZYKŁADY

Samorząd Województwa Podkarpackiego w latach 2015-2017 udzielał prowadzonym przez siebie instytucjom kultury dotacji na realizację wskazanych zadań i programów, realizując zapotrzebowanie na poziomie: 134,6% w 2015 r., 50,6% w 2016 r. oraz 42,7% w 2017 r.

Urząd m.st. Warszawy w latach 2015-2016 przekazał dotacje celowe na realizację wskazanych zadań i programów, których wysokość stanowiła odpowiednio 85,6% i 68,2% wnioskowanej kwoty łącznej.

Niewłaściwy sposób kwalifikowania środków przekazywanych przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego prowadzonym instytucjom kultury

Dane dotyczące wysokości dotacji podmiotowych i celowych na realizację wskazanych zadań i programów są obarczone błędem ze względu na fakt, że **Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego** kwalifikuje środki przekazywane instytucjom kultury, które prowadzi, jako dotacje podmiotowe, podczas gdy były to de facto dotacje celowe na realizację wskazanych zadań i programów. W związku z realizacją dodatkowych zadań, których potrzeba wykonania ujawniała się po ustaleniu i zatwierdzeniu planu finansowego, organizator podpisywał z prowadzonymi instytucjami kultury każdorazowo porozumienie określające szczegółowe zasady realizacji i rozliczenia danego zadania. Jednocześnie organizator pisemnie informował instytucje kultury o zwiększeniu dotacji podmiotowej, o kwotę wynikającą z podpisanego porozumienia dotyczącego realizacji danego zadania, zarazem wskazując instytucji kultury wytyczne dotyczące sposobu realizacji i rozliczenia konkretnego przedsięwzięcia – tak jak w przypadku udzielania dotacji celowej w myśl art. 150 ufp.

W okresie objętym kontrolą skontrolowani organizatorzy instytucji kultury przekazali łącznie 225 448,7 tys. zł w formie dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, w tym: w 2015 r. – 71 970,4 tys. zł, w 2016 r. – 73 137,9 tys. zł, w 2017 r. – 80 340,4 tys. zł.

Niewystarczające środki na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji

Zaplanowane i przekazane środki na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji były niewystarczające, mimo że w latach 2015-2017 j.s.t. zwiększały nakłady finansowe na te wydatki.

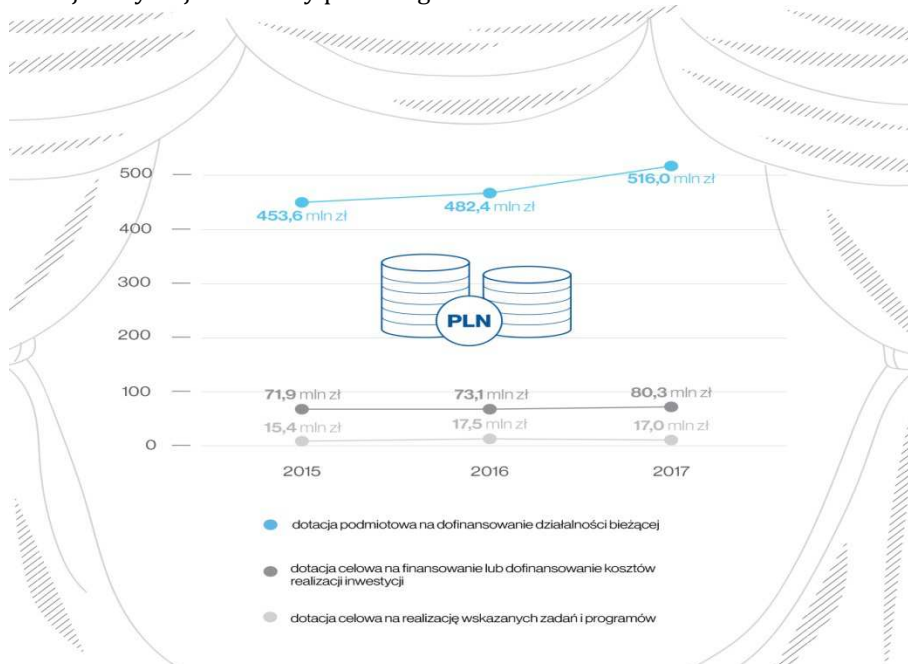
PRZYKŁADY

W latach 2015-2017 **Samorząd Województwa Dolnośląskiego** nie w pełni i nie w przypadku wszystkich instytucji kultury, dla których był organizatorem, zaspokajał potrzeby majątkowe. W 2015 r. spośród dziesięciu instytucji, którym organizator przekazał dotacje, potrzeby dwóch zostały uwzględnione w 14,36% i 31,84% wartości złożonych wniosków. Wnioski dwóch instytucji kultury, które ubiegały się o środki na wydatki majątkowe, nie zostały przez organizatora uwzględnione. W 2016 r. spośród dziesięciu instytucji, którym przekazana została dotacja, potrzeby dwóch zostały uwzględnione w 34,20% i 49,67%. Wnioski trzech instytucji, które ubiegały się o tego rodzaju środki, nie zostały przez organizatora uwzględnione w ogóle. W 2017 r. organizator nie uwzględnił wniosków dwóch instytucji kultury, które ubiegały się o dotacje na wydatki majątkowe.

Środki zaplanowane przez **Samorząd Województwa Podkarpackiego** na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji prowadzonych instytucji kultury zmniejszyły się w 2016 r. o 34,1%, a w 2017 r. o 98,6% w stosunku do 2015 r.

Urząd m.st. Warszawy w latach 2015-2017 przekazał prowadzonym przez siebie instytucjom kultury dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, których wysokość stanowiła odpowiednio 90%, 72,3% i 77,9% wnioskowanej kwoty łącznej.

Infografika nr 7 Wysokość środków finansowych przekazanych w formie dotacji instytucjom kultury przez organizatorów w latach 2015-2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Niezapewnienie instytucjom kultury warunków finansowych do realizacji zadań statutowych

Organizatorzy nie zapewnili prowadzonym przez siebie instytucjom kultury warunków finansowych do realizacji zadań statutowych, co powodowało, że instytucje kultury planowały i realizowały działalność w zakresie i formach dostosowywanych do możliwości finansowych. Niskie nakłady finansowe były pośrednio wskazywane przez instytucje kultury objęte badaniami kwestionariuszowymi jako czynnik utrudniający rozszerzenie i uatrakcyjnienie oferty.

W przypadku **Muzeum Archeologicznego w Poznaniu** brak środków finansowych wpływał na niewykonywanie pełnej digitalizacji muzealiów oraz nieutworzenie pracowni digitalizacyjnej. Według wyjaśnień Dyrektora Muzeum, wynagrodzenia pracowników oscylowały w okolicach wynagrodzenia minimalnego, co powodowało ich frustrację, gdyż są w większości osobami kreatywnymi, o wysokim wykształceniu oraz motywacji i oczekują godziwych zarobków.

Dyrektor **Muzeum Karkonoskiego w Jeleniej Górze** wskazała, że Muzeum, mając odpowiednie środki finansowe, mogłoby pozyskiwać więcej cennych, przyciągających uwagę odbiorców zabytków i tym samym tworzyć bogatszą ofertę wystawienniczą. Dysponując większymi środkami, Muzeum mogłoby wypożyczać wystawy i zabytki z największych muzeów na świecie i organizować głośne medialnie wydarzenia. Muzeum miało niewystarczające środki na konserwację i zaaranżowanie wystawy plenerowej w Muzeum Historii i Militariów oraz remont budynku wystawowo-biurowego, czego efektem był spadek liczby zwiedzających. Skromne wyposażenie muzealników nie pozwoliło zatrudnić wybitnych specjalistów spoza Jeleniej Góry, ponieważ jeleniogórskie uczelnie nie kształcą historyków i historyków sztuki.

Dyrektor **Muzeum Podkarpackiego w Krośnie** wskazał niewystarczające środki finansowe jako główny czynnik negatywnie wpływający na zakres i efektywność prowadzonej działalności merytorycznej. Podkreślał brak środków finansowych na remonty i wyposażenie oraz ograniczone – w stosunku do potrzeb – zatrudnienie, szczególnie związane z inwentaryzacją zbiorów i obsługą administracyjną oraz zwiedzających. Niewystarczająca wysokość środków finansowych uniemożliwiała także pełną realizację zadań

ujętych w koncepcji menadżerskiej Dyrektora Muzeum, mimo że została ona zaakceptowana przez organizatora.

Dyrektor **Muzeum Gdańska**, do czynników negatywnie wpływających na zakres i efektywność prowadzonej działalności merytorycznej, zaliczył niewystarczające środki finansowe oraz nieadekwatne do realizowanych zadań zatrudnienie pracowników merytorycznych.

Dyrektor **Teatru im. S. Żeromskiego w Kielcach** wskazał, że niedostateczna wysokość dotacji w znacznym stopniu ogranicza możliwości rozwoju Teatru, jak choćby pozyskiwanie wybitnych twórców do realizacji premier; brakuje także środków na doposażenie sceny w nowoczesne i kosztowne urządzenia sceniczne, multimedialne, oświetlenie.

Zdaniem **Dyrektora Teatru Polskiego w Poznaniu** poziom dotacji, pomimo jego zwiększenia w stosunku do lat poprzednich, nie pozwala na realizację wszystkich zamierzeń artystycznych. Również regularnie zwiększane przychody własne, uzyskiwane z działalności statutowej oraz prowadzonej działalności gospodarczej czy zdobywanie środków zewnętrznych nie gwarantują pełnego bezpieczeństwa finansowego.

W **Miejskim Teatrze Miniatura w Gdańsku** brak środków finansowych utrudniał np. doposażenie parku akustyczno-oświetleniowego, pracowni plastycznej i stolarni, informatyzację sieci wewnętrznej oraz kompleksowe wdrożenie systemu cyfryzacji i archiwizacji.

Dyrektor **Teatru Polskiego we Wrocławiu** wskazał, że poziom otrzymywanych dotacji nie był skorelowany z faktycznym zapotrzebowaniem Teatru, a przy jego ustalaniu nie były brane pod uwagę czynniki niezależne od Teatru, w tym inflacja, podwyżki cen na rynku czy polityka socjalna państwa (zwiększenie płacy minimalnej). Niedofinansowanie utrudniało np. produkcję premier i eksploatację spektakli zgodnie z założonymi celami, a także – z uwagi na niskie wynagrodzenia – zdobycie nowych pracowników i utrzymanie tych doświadczonych, kompetentnych, którzy sprawnie i efektywnie realizują zadania.

Zdobycie dodatkowych środków finansowych

Niezapewnienie przez organizatorów wystarczających środków finansowych niezbędnych do prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona, a także niestabilność finansowania wymuszały na instytucjach kultury konieczność zdobywania dodatkowych środków na realizację zadań statutowych.

Większość instytucji kultury przejawiała wysoką aktywność w tym zakresie, wnosząc o dotacje głównie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz do nadzorowanych przez niego państwowych instytucji kultury (np. do Instytutu Teatralnego im. Z. Raszewskiego w Warszawie oraz Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów w Warszawie). Nie wszystkie wnioski o dofinansowanie zostały rozpatrzone pozytywnie, co wynikało przede wszystkim z ograniczonej puli środków pozostających w gestii podmiotów udzielających dofinansowania.

PRZYKŁADY

Miejski Teatr Miniatura w Gdańsku w 2015 r. wnioskował do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Minister) o dofinansowanie 14 zadań na łączną kwotę 920,4 tys. zł, z czego pozytywnie rozpatrzono siedem wniosków na łączną kwotę 276,1 tys. zł. Teatr w 2016 r. wnioskował o dofinansowanie 13 zadań na łączną kwotę 1 052,1 tys. zł (uzyskał 415,9 tys. zł na sześć zadań), a w 2017 r. – na sześć zadań na łączną kwotę 658,8 tys. zł (uzyskał 122,9 tys. zł na trzy zadania).

Teatr Polski w Poznaniu w latach 2015-2017 wnioskował do Ministra o dofinansowanie dziewięciu zadań na łączną kwotę 1 666 tys. zł, z czego rozpatrzono pozytywnie cztery wnioski na kwotę 500 tys. zł. Teatr aplikował także o środki w łącznej kwocie 461,4 tys. zł na pięć zadań do Instytutu Teatralnego im. Z. Raszewskiego w Warszawie, z czego uzyskał dofinansowanie w kwocie 388,3 tys. zł na trzy zadania.

Teatr Powszechny im. Z. Hübnera w Warszawie w latach 2015-2017 złożył do Ministra 12 wniosków na łączną kwotę 2 376,5 tys. zł, z czego dofinansowanie uzyskało pięć wniosków na łączną kwotę 276,5 tys. zł.

Muzeum Warszawy uzyskało dofinansowanie w łącznej kwocie 1 406,9 tys. zł (po zmianach) na 15 spośród 16 wnioskowanych zadań od Ministra, Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów w Warszawie, Narodowego Instytutu Dziedzictwa w Warszawie oraz Muzeum Historii Polski w Warszawie. Muzeum uzyskało również – za pośrednictwem Ministra – środki z Funduszu Wymiany Dwustronnej (312,1 tys. zł) i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014 oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 (18 197,4 tys. zł), a także od Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Projektów Unijnych (3 443,2 tys. zł).

Muzeum Podkarpackie w Krośnie w 2015 r. wnioskowało do Ministra o środki w łącznej kwocie 1 805,4 tys. zł na osiem zadań, z czego uzyskało dofinansowanie w kwocie 25,8 tys. zł na jedno zadanie. Natomiast w 2016 r. Muzeum nie uzyskało dofinansowania na wnioskowaną kwotę 55,3 tys. zł na dwa zadania.

Muzeum Gdańska w 2015 r. złożyło dziewięć wniosków na łączną kwotę 14 309 tys. zł, z czego uzyskało dofinansowanie na siedem zadań na kwotę 5 864,4 tys. zł, w 2016 r. – 11 wniosków na kwotę 2 940,8 tys. zł (dofinansowanie uzyskało pięć zadań na kwotę 1 089,5 tys. zł), w 2017 r. – 11 wniosków na kwotę 18 756,3 tys. zł (dofinansowanie uzyskało dziewięć zadań na kwotę 8 545,6 tys. zł).

5.3. WYDATKI NA DZIAŁALNOŚĆ KULTURALNĄ

W latach objętych kontrolą 12 instytucji kultury otrzymało od organizatorów łącznie 262 600,4 tys. zł w formie dotacji podmiotowej, w tym: w 2015 r. – 80 335,5 tys. zł, w 2016 r. – 87 661,7 tys. zł, w 2017 r. – 94 603,2 tys. zł.

Większość skontrolowanych instytucji kultury prawidłowo wydatkowała środki na prowadzenie działalności kulturalnej, otrzymywane w formie dotacji podmiotowej od organizatora. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w Teatrze Polskim we Wrocławiu, Muzeum Karkonoskim w Jeleniej Górze oraz Muzeum Wsi Kieleckiej.

W **Teatrze Polskim we Wrocławiu** ustalono, że:

- Dyrektor Teatru zawarł w imieniu Teatru umowę najmu lokalu mieszkalnego z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 3 marca 2000 r. *o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*¹⁸ oraz rozporządzenia z dnia 21 stycznia 2003 r. *w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych*, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania¹⁹. Na podstawie art. 5 ust. 2 *ustawy o wynagradzaniu*, Dyrektorowi Teatru mogły być przyznane świadczenia dodatkowe, o których mowa w art. 11 ust. 1 *ustawy*, tj. świadczenia z tytułu zatrudnienia, w tym: bytowe, socjalne, komunikacyjne, oraz ubezpieczenia majątkowe i osobowe - inne bądź wyższe niż ustalone w regulaminach wynagradzania, zakładowych i ponadzakładowych układach zbiorowych pracy oraz w odrębnych przepisach. Natomiast stosownie do § 2 ust. 1 pkt 3 *rozporządzenia w sprawie świadczeń dodatkowych*, Dyrektorowi Teatru mogły być przyznane świadczenie dodatkowe z tytułu zatrudnienia w postaci zwrotu częściowych kosztów użytkowania udostępnionego lokalu mieszkalnego, w tym mieszkania służbowego. Jednakże Dyrektor Teatru nie uzyskał takiego świadczenia od organu uprawnionego, tj. Marszałka Województwa Dolnośląskiego, na podstawie § 3 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie świadczeń dodatkowych* w związku z art. 6 ust. 1 *ustawy o wynagradzaniu*.

Nieprawidłowości
w wydatkowaniu
środków dotacji
podmiotowej

¹⁸ Dz. U. z 2018, poz. 1252, ze zm., dalej: „ustawa o wynagradzaniu”.

¹⁹ Dz. U. Nr 14, poz. 139, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie świadczeń dodatkowych”.

W okresie objętym kontrolą, z tytułu zawarcia tej umowy najmu, Teatr dokonał wydatków z naruszeniem prawa w łącznej wysokości 60 700 zł.

- Teatr, reprezentowany przez główną księgową na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Dyrektora Teatru, zawarł pięć umów o dzieło z Agencją reprezentującą Dyrektora Teatru²⁰ na dokonywanie dodatkowych czynności o charakterze twórczym za wynagrodzeniem. Taki sposób reprezentacji Teatru przy zawieraniu tego typu umów oraz tryb ich zawarcia były niezgodne z § 5 ust. 6 Statutu Teatru, zgodnie z którym, w odniesieniu do przysługującego dyrektorowi dodatkowego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 31a *ustawy o działalności kulturalnej*, do dokonywania czynności prawnych uprawnieni są działający łącznie: zastępca dyrektora i główny księgowy po uprzednim wyrażeniu zgody przez Województwo. W wyniku wykonania tych umów Agencji – jako pełnomocnikowi Dyrektora Teatru – wypłacono łącznie 186 960 zł brutto.

- Zawarcie przez główną księgową w imieniu Dyrektora Teatru pięciu umów o dzieło z Agencją reprezentującą Dyrektora nastąpiło z przekroczeniem zakresu zawartego w pełnomocnictwie umocowania. Dyrektor Teatru upoważnił główną księgową do składania oświadczeń woli w jego imieniu, w sprawach związanych z funkcjonowaniem Teatru Polskiego, za wyjątkiem spraw wynikających z nawiązania lub rozwiązania stosunku pracy oraz zawierania i rozwiązywania umów z twórcami, podczas jego nieobecności spowodowanej urlopem, zwolnieniem lekarskim, wyjazdem służbowym itp. Główna księgową, działając na podstawie tego pełnomocnictwa, pod nieobecność Dyrektora Teatru podpisała pięć umów o dzieło z Agencją, która reprezentowała, na podstawie pełnomocnictwa twórcę i zarazem Dyrektora Teatru.

- Jako nieprawidłowość NIK ocenia, że w zawartych umowach o dzieło na dokonywanie dodatkowych czynności o charakterze twórczym, pomiędzy Teatrem reprezentowanym przez główną księgową, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Dyrektora Teatru, a Agencją reprezentującą Dyrektora Teatru, niegospodarnie określono jego wynagrodzenie. Z tytułu wykonywania przez Dyrektora zadań aktora w dwóch sztukach w 2017 r. Teatr wypłacił Agencji reprezentującej Dyrektora wynagrodzenie za przygotowanie dwóch ról w wysokości 44,2 tys. zł (22,1 tys. zł za rolę), za udział w 21 spektaklach – 58,1 tys. zł (2,7 tys. zł za udział w spektaklu) oraz za udział w sześciu próbach wznowieniowych 8,3 tys. zł (1,3 tys. zł za udział w próbie). Średnie miesięczne wynagrodzenie aktorów zatrudnionych w Teatrze na podstawie umowy o pracę w 2017 r. wynosiło 2 856,60 zł. Dodatkowo – zgodnie z Regulaminem Wynagradzania²¹ – aktorzy otrzymywali średnio 467,30 zł wynagrodzenia za udział w określonej roli w przedstawieniu. Zgodnie z treścią Regulaminu Wynagradzania, osoba zatrudniona na stanowisku aktora otrzymywała dodatkowe wynagrodzenie w wysokości min. 400 zł za udział w roli głównej w przedstawieniu, 300 zł za rolę pierwszoplanową, 250 zł za rolę drugoplanową oraz 200 zł za rolę epizodyczną. Stawki te nie dotyczyły Dyrektora Teatru, ponieważ nie był pracownikiem artystycznym Teatru. W ocenie NIK, Dyrektor Teatru dowolnie określał wysokość swoich stawek w umowach zawieranych z Agencją, które były znacznie wyższe od regulaminowych stawek dla aktorów. Dyrektor Teatru, mając do dyspozycji 42-osobowy zespół aktorów, bez uzasadnienia, a także bez formalnych zgód organizatora, wykonywał role aktorskie w spektaklach w sytuacji, gdy wypłacał

²⁰ W dniu 31 stycznia 2017 r. Dyrektor Teatru (jako Twórca) zawarł umowę o współpracy z Agencją Artystyczną (Agencja), na podstawie której Twórca udzielił Agencji prawa do reprezentowania, wykorzystywania i obracania wizerunkiem Twórcy we wszelkich produkcjach teatralnych, teatrach telewizji, filmowych i innych bez prawa wyłączności.

²¹ § 17 ust. 1 i 2 Regulaminu Wynagradzania Pracowników Teatru Polskiego we Wrocławiu, wprowadzonego zarządzeniem nr 48/2013 w dniu 14 października 2013 r. ze zm. (dalej: „Regulamin Wynagradzania”).

comiesięczne wynagrodzenie aktorom zatrudnionym na podstawie stosunku pracy. W przypadku wykonywania przez Dyrektora innej działalności artystycznej (reżysera, scenografa), wybór własnej kandydatury także nie był poprzedzany udokumentowanym procesem wyboru najlepszego wykonawcy. Dyrektor Teatru nie podejmował prób zrealizowania mniej kosztownego, a jednocześnie porównywalnego co do efektu sposobu zapewnienia obsady w tych spektaklach, np. poprzez wskazanie do nich aktorów zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Sformułowane w ufp zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych mają – w wyniku ich stosowania – zapewnić racjonalizację kosztów, oznaczającą wydajność i skuteczność wydatkowania środków publicznych w związku z realizacją zamierzonego zadania²². Racjonalizacja kosztów oznacza wydajność i skuteczność wydatkowania środków publicznych związaną z realizacją danego zadania. Instytucja kultury, jak każda inna jednostka, która wydatkuje środki publiczne, powinna dążyć do uzyskania jak najlepszej relacji pomiędzy nakładami a uzyskanymi efektami. Cele i zadania należy zrealizować przy zaangażowaniu możliwie najniższej kwoty ze środków publicznych, pozwalającej na osiągnięcie danego celu. Dlatego Teatr powinien analizować wydatki i ustalić, czy przy zastosowaniu takich samych środków można osiągnąć lepszy wynik. Wydatek można uznać za racjonalny, jeśli m.in. odzwierciedla optymalny, pod względem ekonomicznym i technicznym, sposób wykonania zadania lub osiągnięcie celu.

- W Teatrze nieterminowo regulowano zobowiązania finansowe, co było sprzeczne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, który przewiduje, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Teatr nieterminowo regulował zobowiązania za dostawę energii elektrycznej. Spośród 323 skontrolowanych faktur za lata 2015-2017 – 231 zostało opłaconych po terminie płatności, a jego przekroczenie wynosiło od 1 dnia do 83 dni. W okresie objętym kontrolą, niektórzy kontrahenci wystawiali na rzecz Teatru noty obciążeniowe/noty odsetkowe obejmujące odsetki naliczane od pojedynczych faktur – w wysokości od 0,01 zł do 163,18 zł. Łącznie wysokość naliczonych i zapłaconych przez Teatr odsetek na rzecz tych kontrahentów, w latach 2015-2017, wyniosła 4 995,10 zł (w 2015 r. – 2 001,44 zł, w 2016 r. – 2 284,56 zł, w 2017 r. – 709,10 zł). W latach 2015-2017 Teatr nieterminowo opłacał także należności za świadczenie usług sprzątnięcia użytkowanych obiektów. Spośród 60 przedstawionych za badany okres faktur, 39 zostało opłaconych nieterminowo, a przekroczenie terminu płatności sięgało od 1 dnia do 123 dni. W tym przypadku kontrahent nie naliczał odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań.

- W latach 2015-2017 Teatr zlecał firmie sprzątającej dodatkowe usługi sprzątnięcia obiektów, według doraźnych zleceń, wykraczających poza zakres zawartych w tym przedmiocie umów. Łączna wartość dodatkowych prac opiewała na 9 078,95 zł netto (10 897,55 zł brutto). Opis tych faktur wskazywał, iż wydatek poniesiony został na podstawie obowiązującej we właściwym czasie umowy z kontrahentem (mimo że dotyczyły dodatkowych usług, na podstawie doraźnych zleceń). Świadczy to o nierzetelności tych dowodów księgowych, które – zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²³ – powinny odzwierciedlać stan rzeczywisty.

- W dniu 31 sierpnia 2017 r. Teatr zawarł z firmą sprzątającą aneks nr 2 do umowy 625/2014 z dnia 11 lipca 2014 r. na usługi sprzątnięcia w obiektach Teatru (obowiązującą do dnia 31 sierpnia 2017 r.). Na jego podstawie przedłużono obowiązywanie tej umowy do dnia 30 września 2017 r. Następnie, aneksem nr 3 z dnia 29 września 2017 r., przedłużono obowiązywanie umowy do dnia 4 października 2017 r. W obu tych przypadkach na dzień zaciągnięcia

²² Ludmiła Lipiec-Warzecha, Komentarz do art. 44 ustawy o finansach publicznych, SIP LEX.

²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm., zwana dalej „ustawą o rachunkowości”.

zobowiązania brak było środków finansowych w planie finansowym jednostki na pokrycie wydatków wynikających z tych aneksów (w pozycji kosztowej „usługi obce”), o czym świadczyły meldunki o sytuacji finansowej instytucji kultury, sporządzone według stanu na koniec sierpnia i września 2017 r. Oznacza to, że zaciągnięto zobowiązania finansowe bez ich pokrycia w planie finansowym. W dniu 4 października 2017 r. Teatr zawarł z firmą sprzątającą trzyletnią umowę na świadczenie usług utrzymania czystości w obiektach użytkowanych przez Teatr, skutkującą zaciągnięciem zobowiązania finansowego w 2017 r., w wysokości 94 957,29 zł w sytuacji, gdy koszty w pozycji planu finansowego jednostki „usługi obce” na koniec miesiąca września 2017 r. wynosiły 116,64% planu. Oznacza to, że zaciągnięto zobowiązanie finansowe bez jego pokrycia w planie finansowym. Ze względu na fakt, iż Teatr jest jednostką sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 13 ufp), wydatki publiczne winien ponosić na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki (art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp). Zgodnie z art. 46 ust. 1 ufp jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku tylko do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki. Nie można było zatem zawrzeć takiej umowy ani aneksów do umów, jeśli w planie finansowym nie było zabezpieczenia środków na dany cel.

- W Teatrze, we wszystkich latach objętych kontrolą, wykonanie planu w pozycji kosztów przekraczało założone w planie finansowym wartości. Poniesione w 2017 r. wydatki – we wszystkich pozycjach rodzajowych – przewyższyły zaplanowane koszty, ujęte w planie finansowym jednostki. W roku 2016 dotyczyło to pozycji „usługi obce”, „pozostałe koszty rodzajowe”, „pozostałe koszty operacyjne” oraz „koszty finansowe”. Natomiast w 2015 r. dotyczyło to pozycji „materiały i energia”, „wynagrodzenia”, „ubezpieczenia społeczne”.

W **Muzeum Karkonoskim w Jeleniej Górze** wykonanie planu za 2015 r. w pozycji kosztów przekraczało założone w planie finansowym wartości, co stanowiło naruszenie art. 27 ust. 3 ustawy o *działalności kulturalnej* oraz art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 46 ust. 1 ufp.

Muzeum Wsi Kieleckiej w jednej zawartej umowie o dzieło nieprecyzyjnie ustaliło zakres prac, co uniemożliwiało dokonanie oceny zasadności wykonania prac i faktycznego ich wykonania, a tym samym zasadności wypłaty wynagrodzenia.

Samorządowe
instytucje kultury
prawidłowo
wydatkowały środki
dotacji celowej na
zadania i programy

W latach 2015-2017 objętych kontrolą 12 instytucji kultury wydatkowało łącznie 23 129,1 tys. zł w formie dotacji celowej na realizację wskazanych zadań i programów, w tym: w 2015 r. – 5 130,2 tys. zł, w 2016 r. – 8 212 tys. zł, w 2017 r. – 9 786,9 tys. zł. Źródłem tych środków były zarówno dotacje od organizatorów (łącznie w latach 2015-2017 – 16 422,1 tys. zł), jak i dotacje od innych podmiotów, zwłaszcza Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz państwowych instytucji kultury (Instytutu Teatralnego im. Z. Raszewskiego w Warszawie oraz Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów w Warszawie).

Skontrolowane instytucje kultury prawidłowo wykonywały i rozliczały zadania finansowane ze środków dotacji celowych na realizację wskazanych zadań i programów.

W latach objętych kontrolą 12 instytucji kultury wydatkowało łącznie 116 715,2 tys. zł w formie dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, w tym: w 2015 r. – 34 980,1 tys. zł, w 2016 r. – 34 172,4 tys. zł, w 2017 r. – 47 562,7 tys. zł. Źródłem tych środków były zarówno dotacje od organizatorów (łącznie w latach 2015-2017 – 87 491,5 tys. zł), jak i dotacje od innych podmiotów, zwłaszcza Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Większość skontrolowanych instytucji kultury prawidłowo wykonywała i rozliczała zadania finansowane ze środków z tych dotacji celowych.

**Przypadki
nieprawidłowości
w wydatkowaniu
dotacji celowych**

Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w Teatrze Polskim we Wrocławiu oraz Muzeum Karkonoskim w Jeleniej Górze.

Ustalono, że **Teatr Polski we Wrocławiu** nie zwrócił dotującemu (tj. Samorządowi Województwa Dolnośląskiego) części dotacji dotyczącej zadania „Modernizacja pokrycia dachowego budynku Teatru Polskiego we Wrocławiu wraz z robotami towarzyszącymi” w kwocie 9 840 zł, pomimo ziszczenia się warunku wskazanego w porozumieniu z organizatorem z dnia 10 października 2017 r. Warunek ten dotyczył przekroczenia przez beneficjenta w jednej z pozycji wydatków 20% planowanej wysokości i nieaneksowania zawartego w tej sprawie porozumienia. W harmonogramie stanowiącym załącznik nr 1 do tego porozumienia wskazano, że na nadzór inwestycyjny, autorski, odbiory zostanie przeznaczony 9 840 zł. Na ten cel (ze środków dotacji) wydatkowano jednak 21 648 zł, a w sprawie przekroczenia planowanych kosztów o ponad 20% nie podpisano stosownego aneksu, do czego zobowiązywał § 5 ust. 7 porozumienia. Teatr nie dokonał zwrotu dotacji w kwocie 9 840,00 zł, co było niezgodne z § 6 ust. 7 tego Porozumienia, zobowiązującym do jej zwrotu w terminie 20 dni od daty złożenia sprawozdania (tj. od 31 stycznia 2018 r.).

Muzeum Karkonoskie w Jeleniej Górze nie prowadziło wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację porozumienia z organizatorem oraz wydatków związanych z jego realizacją, co było niezgodne z tym porozumieniem, a także z art. 152 ust. 1 ufp.

W pięciu instytucjach kultury spośród 12 objętych kontrolą stwierdzono naruszenie przepisów dotyczących zamówień publicznych, zarówno Pzp, jak i wewnętrznych uregulowań.

**Naruszenie przepisów
ustawy *Prawo zamówień
publicznych***

Naruszenia przepisów Pzp stwierdzono w: Teatrze Polskim we Wrocławiu, Muzeum Karkonoskim w Jeleniej Górze, Teatrze Powszechnym im. Z. Hübnera w Warszawie oraz Teatrze Polskim w Poznaniu.

W **Teatrze Polskim we Wrocławiu** stwierdzono, że:

- aneks nr 2 z dnia 13 grudnia 2017 r. (do umowy nr 468/2017 zawartej w dniu 29 listopada 2017 r. z firmą budowlaną w przedmiocie dodatkowych prac polegających na odnowieniu, w tym wykonaniu prac malarskich korytarza IV piętra znajdującego się w budynku zamawiającego przy ul. G. Zapolskiej 3 we Wrocławiu, za wynagrodzenie w kwocie 4 895,02 zł) został zawarty na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 1 Pzp, pomimo że nie było do tego przesłanek wskazanych w tym przepisie²⁴;

- w przypadku dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego oraz w trybie zamówienia z wolnej ręki - na modernizację pokrycia dachowego budynków Teatru ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych po upływie odpowiednio 46 oraz 127 dni od daty zawarcia umowy, czym naruszono art. 95 ust. 1 Pzp²⁵;

- protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego w przedmiocie świadczenia usług utrzymania

²⁴ Zgodnie z art. 144 ust. 1 pkt 1 Pzp zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy lub umowy ramowej w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zmiany zostały przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia w postaci jednoznacznych postanowień umownych, które określają ich zakres, w szczególności możliwość zmiany wysokości wynagrodzenia wykonawcy, i charakter oraz warunki wprowadzenia zmian.

²⁵ Zgodnie z art. 95 ust. 1 Pzp, jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

czystości w obiektach Teatru sporządzono nierzetelnie. W części 12 „Zestawienie ofert”, w przypadku dwóch oferentów, wskazano zadeklarowane przez nich ceny w wysokościach odmiennych niż wynikające ze złożonych przez nich ofert. W części 18 „Najkorzystniejsza oferta”, wskazując ofertę jednego z wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia, jako najkorzystniejszą, błędnie wskazano cenę przez niego zaoferowaną.

W dniu 4 października 2017 r. Teatr zawarł z firmą sprzątającą trzyletnią umowę na świadczenie usług utrzymania czystości w obiektach użytkowanych przez Teatr, mimo że cena oferty (1 190,7 tys. zł) wyłonionej w drodze przetargu nieograniczonego (jedyna oferta niepodlegająca odrzuceniu) przewyższała kwotę, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (922,5 tys. zł).

NIK wskazała, że zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp, zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia m.in. w przypadku, gdy cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny najkorzystniejszej oferty. W przedmiotowym przypadku plan finansowy Teatru, w pozycji kosztowej: „usługi obce” nie przewidywał wystarczających środków na zaciągnięcie takiego zobowiązania i nie został zwiększony. Z tego też względu należało zastosować dyspozycję wynikającą z art. 93 ust.1 pkt 4 Pzp, tj. unieważnić postępowanie przetargowe.

Muzeum Karkonoskie w Jeleniej Górze zawarło w latach 2015-2016 umowy na dostawę energii elektrycznej, w których nie wymieniono cen za wykonanie zamówień zawartych w złożonych przez wykonawcę ofertach, co oznacza, że naruszono art. 140 ust. 1 Pzp. W trakcie realizacji umowy na dostawę energii elektrycznej w 2015 r. Muzeum wydatkowało środki w kwocie o 3,5 tys. zł wyższej niż wynikało to z oferty wykonawcy, stanowiącej podstawę do podpisania z nim umowy (ceny wskazanej w ofercie nie przeniesiono do umowy podpisanej z wykonawcą).

NIK zwróciła również uwagę na nieprecyzyjne i nieszczegółowe uzasadnienie braku możliwości podziału zamówienia na kompleksową dostawę energii elektrycznej, które zostało przedstawione w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Przedmiot zamówienia obejmował dostawę energii elektrycznej do czterech budynków zarządzanych przez Muzeum, w związku z czym do każdego z nich energia elektryczna mogła być dostarczana przez różne podmioty. Poprzez podzielenie zamówienia w ten sposób, że do danej części zamówienia przypisuje się konkretną nieruchomość, do której dostarczana ma być energia elektryczna, potencjalnie można było uzyskać łączną cenę korzystniejszą niż w przypadku pozostawienia niepodzielonego przedmiotu zamówienia.

Dyrektor **Teatru Powszechnego im. Z. Hübnera w Warszawie** nie określił organizacji, trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków powołanej przez siebie komisji przetargowej, co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 3 Pzp.

Teatr Polski w Poznaniu opublikował ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego na dostawę sprzętu oświetleniowego oraz sprzętu akustycznego wraz z instalacją z uchybieniem 30-dniowego terminu wskazanego w art. 95 ust. 1 Pzp. Ogłoszenie opublikowano w dniu 5 grudnia 2017 r., podczas gdy umowy na realizację przedmiotu zamówienia zostały podpisane odpowiednio 16 i 24 sierpnia 2017 r.

Naruszenie wewnętrznych uregulowań w zakresie zamówień publicznych

Naruszenie wewnętrznych uregulowań, dotyczących zamówień publicznych, których wartość nie wymaga stosowania Pzp, stwierdzono w Teatrze Polskim we Wrocławiu, Muzeum Karkonoskim w Jeleniej Górze, Muzeum Warszawy oraz Teatrze Powszechnym im. Z. Hübnera w Warszawie.

W **Teatrze Polskim we Wrocławiu** – w przypadku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki, dotyczącego wymiany poszycia dachowego budynków Teatru – protokół negocjacji został sporządzony niezgodnie ze wzorem przyjętym w załączniku nr 8 do

zarządzenia nr 59 Dyrektora Teatru Polskiego we Wrocławiu z dnia 6 lipca 2017 r. w sprawie wprowadzenia w życie regulaminu udzielania zamówień publicznych w Teatrze Polskim we Wrocławiu, tj. nie został podpisany przez osobę reprezentującą wykonawcę oraz osobę reprezentującą zamawiającego. Wniosek o wyrażenie zgody na rozpoczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w przedmiocie wykonania niezbędnej dokumentacji modernizacji pokrycia dachu budynku Teatru Polskiego we Wrocławiu nad częścią administracyjno-techniczną i sceną przy ul. G. Zapolskiej 3 we Wrocławiu, stanowiący załącznik nr 2 do zarządzenia 49/2014 Dyrektora Teatru Polskiego we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2014 r., sporządzono niezetelnie, tzn. do wniosku nie załączono opisu przedmiotu zamówienia, a także wniosek nie został podpisany przez kierownika zamawiającego lub osobę upoważnioną. Wniosek nie został również zadekretowany do specjalisty ds. zamówień publicznych w celu zaopiniowania pod kątem przekroczenia równowartości 30 tys. euro, zgodnie z informacją zbiorczą wynikającą z informacji o planowanych zamówieniach, do czego zobowiązywał § 3 ust. 4 pkt 4.3. tego zarządzenia. We wniosku nie wskazano także źródeł finansowania i nieprzekraczalnej kwoty brutto przeznaczzonej na sfinansowanie zamówienia.

Muzeum Karkonoskie w Jeleniej Górze – w trakcie realizacji zadania dotyczącego usunięcia awarii centralnego ogrzewania – wyłoniło wykonawcę dostaw i usług niezgodnie z wewnętrznym regulaminem, ponieważ kierownik właściwej ze względu na przedmiot zamówienia komórki merytorycznej nie skierował do Dyrektora Muzeum wniosku, na którym główny księgowy był zobowiązany do wyrażenia opinii w sprawie zabezpieczenia środków na realizację zamówienia.

W opisie dwóch zamówień publicznych użyto nazw własnych, bez wskazania wykonawcom możliwości stosowania materiałów/rozwiązań równoważnych o tożsamy parametrach technicznych i porównywalnej jakości. NIK wskazała, że opis przedmiotu zamówienia nie może ani bezpośrednio, ani pośrednio uprzywilejowywać lub dyskryminować określonych wykonawców czy producentów.

W przypadku udzielonego przez **Muzeum Warszawy** zamówienia na wykonanie przeglądów okresowych sprzętu gaśniczego i konserwacji sieci hydrantowej we wszystkich lokalizacjach zamawiającego stwierdzono jednostkowy przypadek niesporządzenia, w toku prowadzonego postępowania (w trybie zapytania ofertowego), protokołu z porównania ofert, co było niezgodne z wewnętrznym regulaminem postępowania przy zamawianiu dostaw, robót budowlanych, których wartość nie wymaga stosowania Pzp (w związku z ich wartością nieprzekraczającą równowartości 30 tys. euro).

Przy przeprowadzaniu w 2015 r. przez **Teatr Powszechny im. Z. Hübnera w Warszawie** postępowania w sprawie wyboru dostawcy energii elektrycznej nieprzebrane były wewnętrzne zasady postępowania dotyczące wymogu rozpoczęcia procedury postępowania od złożenia wniosku zawierającego szczegółowy opis przedmiotu zamówienia i określenie jego wartości.

5.4. REALIZACJA ZADAŃ STATUTOWYCH PRZEZ SAMORZĄDOWE INSTYTUCJE KULTURY

Zakres zadań realizowanych przez samorządowe instytucje kultury

Zgodnie z art. 1 ust. 1 *ustawy o działalności kulturalnej*, działalność ta polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Według art. 1 *ustawy o muzeach*, celem muzeum jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów.

Zadania kontrolowanych instytucji kultury (muzeów i teatrów) zostały uszczegółowione w statutach nadanych przez organizatorów.

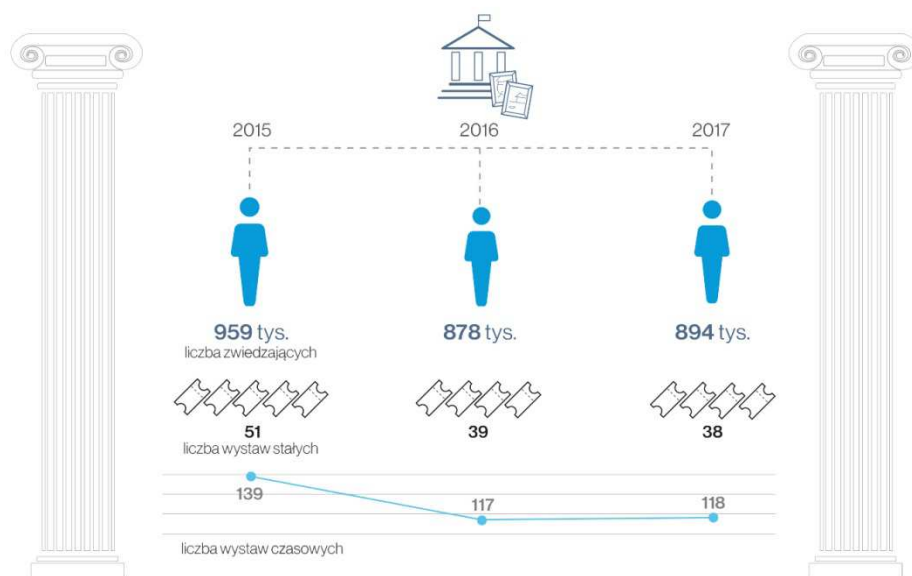
5.4.1. MUZEA

Realizacja zadań
statutowych przez
skontrolowane muzea

Objęte kontrolą muzea właściwie realizowały zadania statutowe, zgodnie z obowiązującymi przepisami, z dołożeniem należytej staranności oraz efektywnie.

W okresie objętym kontrolą sześć skontrolowanych muzeów prezentowało łącznie 502 wystawy, w tym: 128 stałych wystaw i 374 czasowe, z czego: w 2015 r. – 190 wystaw (51 stałych i 139 czasowych), w 2016 r. – 156 (odpowiednio: 39 i 117), w 2017 r. – 156 (odpowiednio: 38 i 118). Liczba zwiedzających wystawy wyniosła łącznie 2 731 230 osób, w tym: w 2015 r. – 958 970, w 2016 r. – 878 463, w 2017 r. – 893 797.

Infografika nr 8 Liczba wystaw i liczba zwiedzających w objętych kontrolą muzeach w latach 2015-2017



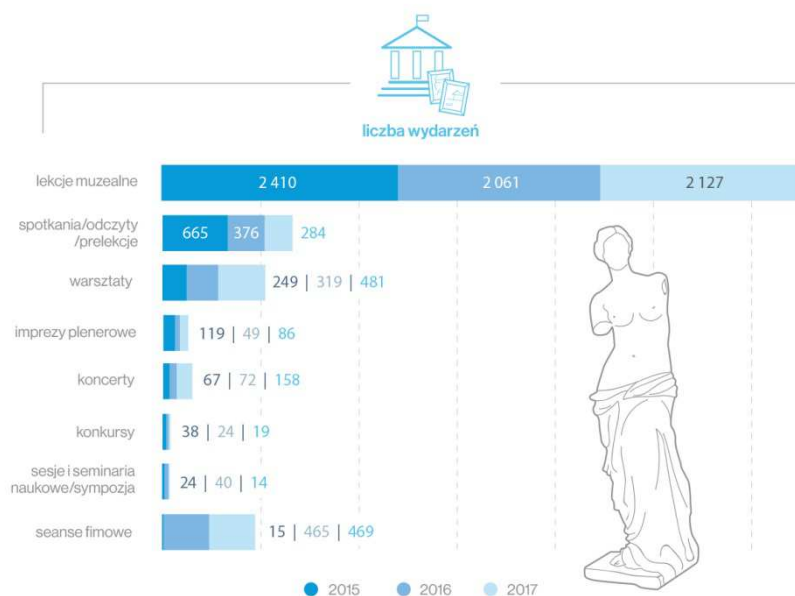
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Muzea prowadziły również inne formy działalności, takie jak:

- lekcje muzealne – łącznie 6 598 zajęć, w których wzięło udział 135 948 osób: w 2015 r. – 2 410 lekcji dla 49 274 osób, w 2016 r. – 2 061 lekcji dla 40 048 osób, w 2017 r. – 2 127 lekcji dla 46 626 osób;
- odczyty, prelekcje, spotkania – łącznie 1 325 wydarzeń, w których wzięły udział 62 453 osoby: w 2015 r. – 665 wydarzeń i 29 236 osób, w 2016 r. – 376 wydarzeń i 22 159 osób; w 2017 r. – 284 wydarzeń i 11 058 osób;
- warsztaty – łącznie 1 049, w których wzięło udział 22 101 osób: w 2015 r. – 249 warsztatów z udziałem 5 103 osób, w 2016 r. – 319 warsztatów z udziałem 8 579 osób, w 2017 r. – 481 warsztatów z udziałem 8 419 osób;
- imprezy plenerowe – łącznie 254 wydarzeń z udziałem 316 116 uczestników: w 2015 r. – 119 wydarzeń z udziałem 131 467 osób, w 2016 r. – 49 wydarzeń i 79 901 osób, w 2017 r. – 86 wydarzeń i 104 748 osób;
- koncerty – łącznie 297 z 74 276 słuchaczami: w 2015 r. – 67 koncertów i 55 796 słuchaczy, w 2016 r. – 72 koncerty i 6 663 słuchaczy, w 2017 r. – 158 koncertów i 11 817 słuchaczy;
- konkursy – łącznie 81, w których wzięło udział 37 312 osób: w 2015 r. – 38 konkursy z udziałem 34 046 osób, w 2016 r. – 24 konkursy z udziałem 1 170 osób, w 2017 r. – 19 konkursów z udziałem 2 096 osób;

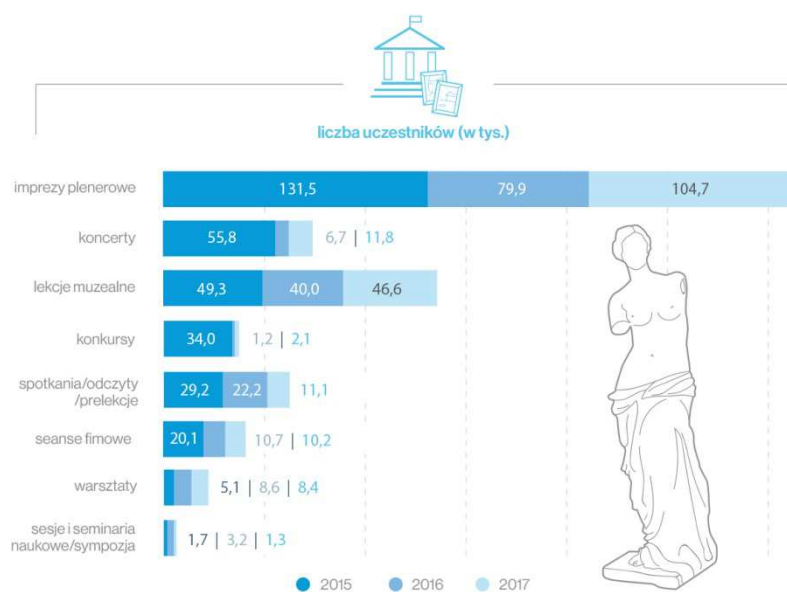
- sesje i seminaria naukowe, sympozja – łącznie 78 wydarzeń z udziałem 6 318 osób: w 2015 r. – 24 wydarzeń z udziałem 1 742 osób, w 2016 r. – 40 wydarzeń z udziałem 3 254 osób, w 2017 r. – 14 wydarzeń z udziałem 1 322 osób;
- seanse filmowe – łącznie 949 wydarzeń z 41 012 widzami: w 2015 r. – 15 wydarzeń i 20 097 osób, w 2016 r. – 465 wydarzeń i 10 754 osób, w 2017 r. – 469 wydarzeń i 10 161 osób.

Wykres nr 2 Liczba innych form działalności zorganizowanych przez muzea w latach 2015-2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wykres nr 3 Liczba osób uczestniczących w innych formach działalności zorganizowanych przez muzea w latach 2015-2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Oferta muzeów dla różnych grup odbiorców

Oferta muzeów była skierowana do różnych grup wiekowych odbiorców oraz do szkół i placówek oświatowych, o czym podmioty te były informowane na wiele sposobów (ulotki, plakaty, ogłoszenia w prasie, kontakt telefoniczny, za pośrednictwem narzędzi elektronicznych, wysyłka oferty dopasowanej do potrzeb konkretnego typu odbiorcy, np. oferta zajęć dla szkół).

Muzea podejmowały działania w celu niwelowania barier kompetencyjnych oraz finansowych, szczególnie dla grup narażonych na wykluczenie, w dostępie do swojej oferty kulturalnej, np. organizując specjalne zajęcia i warsztaty, różnicując ceny biletów wstępu (w zależności od wieku odbiorców, wielkości grupy, dni/godziny przedsięwzięcia), wprowadzając karty stałego odbiorcy czy honorując „Kartę Dużej Rodziny” (lokalnie – np. „Kartę Warszawiaka”, „Świętokrzyską Kartę Seniora”, „Krośnieńską Kartę Mieszkańca”).

PRZYKŁADY

Muzeum Warszawy organizowało różnego rodzaju usługi i projekty, takie jak: „Muzeum na życzenie” – usługa skierowana do pacjentów szpitali, hospicjów oraz charytatywnych organizacji pozarządowych; wystawa „Co sływać na Pradze” – skierowana głównie do osób niewidzących i niedowidzących, które mogły dotknąć eksponatów i posłuchać o instytucjach oraz zakładach leżących na prawym brzegu Wisły; wyświetlenie filmu „Warszawa nie zapomni” dostosowanego do osób z niepełnosprawnością słuchu i wzroku poprzez pełną audiodeskrypcję i napisy. Muzeum brało udział w przedsięwzięciach: „Warszawski tydzień kultury bez barier”, „Warszawski Inkubator Międzypokoleniowy”, „Lato w mieście” oraz „Zima w mieście”, organizowanych dla dzieci z rodzin w trudnej sytuacji materialnej. Muzeum także współpracowało z Mazowieckim Centrum Psychiatrii „Drewnica”, Dziennym Domem dla Osób Starszych, Ośrodkami Pomocy Społecznej Dzielnicy Targówek i Bielany, Fundacją Pomocy Psychologicznej „Razem”. Muzeum corocznie uczestniczyło w tygodniu/festiwalu „Kultura Bez Barier” oraz w „Dniu Otwartym w Muzeach dla osób niepełnosprawnych i ich opiekunów”.

Muzeum Karkonoskie w Jeleniej Górze współpracowało z Warsztatami Terapii Zajęciowej, działającymi przy Polskim Towarzystwie Walki z Kalectwem, Specjalnym Ośrodkiem Szkolno-Wychowawczym w Jeleniej Górze oraz placówkami „Złota Jesień”. Muzeum uczestniczyło także w akcji „Muzealniki”, której celem było zastosowanie i przystosowanie oferty muzealnej dla potrzeb rodzin z małymi dziećmi.

Muzeum Gdańska oferowało bilet rodzinny uprawniający do wstępu ośmiu osób (dwoje dorosłych i sześćoro dzieci) oraz karnet upoważniający do wstępu do ośmiu Oddziałów Muzeum; honorowało „Kartę Turysty” uprawniającą do nieodpłatnego wstępu do trzech Oddziałów Muzeum; współpracowało w ramach projektu „Akademia Gdańskich Lwiątek”, który umożliwił korzystanie z oferty edukacyjnej Muzeum z 50% bonifikatą, oraz w ramach projektu „Karta Mieszkańca”, który uprawnia do jednego w roku bezpłatnego wejścia do Muzeum Bursztynu.

Badanie efektywności działalności muzeów

Muzea, do badania efektywności prowadzonej działalności, wykorzystywały przede wszystkim mierniki i wskaźniki określone w rocznym planie działalności merytorycznej, umowie zawartej na podstawie art. 15 ust. 5 *ustawy o działalności kulturalnej* pomiędzy dyrektorem instytucji kultury a organizatorem lub koncepcji programowo-organizacyjnej, stanowiącej załącznik do takiej umowy; strategii działania muzeum.

Podstawowym miernikiem działalności była liczba organizowanych wystaw czasowych i liczba zwiedzających. Wskaźniki osiągnięte w okresie objętym kontrolą były różne od planowanych (zarówno wyższe, jak i niższe), przy czym niektóre muzea (np. Muzeum Warszawy) dokonywały zmian wartości wskaźników ujętych w planie działalności merytorycznej, dostosowując plan do wykonania.

PRZYKŁADY

Muzeum Karkonoskie w Jeleniej Górze w 2015 r. zaplanowało 25 wystaw czasowych, a zrealizowało 33 wystawy, w 2016 r. – zaplanowało 28 wystaw, a zrealizowało – 34, w 2017 r. – było to odpowiednio 19 i 29.

Muzeum Warszawy w 2015 r. zaplanowało do zorganizowania 30 wystaw, konferencji oraz innych wydarzeń edukacyjno-naukowych. Natomiast według planu po zmianach i wykonania było to 99 wydarzeń (w 2016 r. zaplanowano 74 przedsięwzięcia, a zrealizowano 98; w 2017 r. było to odpowiednio: 90 i 129). Z kolei liczba osób odwiedzających Muzeum, pierwotnie ustalona na 120 tys., wyniosła – według planu po zmianach i po jego wykonaniu – 118,3 tys. osób (w 2016 r. zaplanowano 98 tys. odwiedzających, a było ich 96,7 tys., w 2017 r. było to odpowiednio: 140 tys. i 115,3 tys. osób). Liczba uczestników innych form działania Muzeum, pierwotnie określona na 35 tys. osób, wyniosła według planu po zmianach i wykonania – 52,1 tys. osób (w 2016 r. zaplanowano 72 tys. uczestników innych form działania, a wzięło w nich udział 71,1 tys. osób, w 2017 r. było to odpowiednio: 96 tys. i 70,7 tys. osób).

Liczba osób zwiedzających **Muzeum Gdańska** wyniosła w 2015 r. 353 tys., w 2016 r. – 374 tys. (przy planowanych 356 tys. osób), w 2017 r. – 377 tys. (przy planowanych 384 tys. osób). W 2015 r. Muzeum zrezygnowało z prac nad trzema wystawami ze względu na ich wysokie koszty, a w 2017 r. pięć z ujętych w planie zadań nie zostało zrealizowanych i przeniesiono je do wykonania w latach następnych.

Wzbogacanie form działalności

Objęte kontrolą muzea dostosowały sposób realizowanych zadań do współczesnych standardów i możliwości, wprowadzając nowe metody i środki techniczne, nowoczesne technologie, w tym: elektroniczne narzędzia w zarządzaniu i bieżącej działalności (zarządzanie sprzedażą biletów i rezerwacją; wewnętrzne bazy danych, np. dane teleadresowe odbiorców); elektroniczne narzędzia wykorzystywane do informowania o ofercie (strona internetowa instytucji, serwisy internetowe, newsletter/ mailing, Facebook, Twitter, Youtube, Instagram, aplikacje na smartfony); digitalizację (dla potrzeb archiwizacyjnych lub udostępniania dóbr kultury na zewnątrz); do działalności programowej (wewnętrzne informatory, audioprzewodniki i videoprzewodniki, projektorzy).

PRZYKŁADY

Muzeum Karkonoskie w Jeleniej Górze w 2009 r. zakupiło system MUSNET, służący do elektronicznej ewidencji zbiorów (mimo tego nie miało możliwości udostępniania zbiorów na zewnątrz), oraz system MAK, służący do katalogowania zbiorów bibliotecznych, a w 2017 r. – system MAK+. W Muzeum nie wprowadzono dotychczas nowoczesnych technologii sprzedaży biletów i rezerwacji wejść, ponieważ – jak wyjaśniła Dyrektorka Muzeum – dotychczasowa frekwencja nie narzucała takiej konieczności.

Muzeum Gdańska wykorzystywało: bazę danych (ewidencja elektroniczna zbiorów) do ewidencji i zarządzania zbiorami muzealnymi; system sprzedaży oraz rezerwacji biletów i towarów; narzędzia elektroniczne do informowania o ofercie (12 profili na Facebooku, w tym dwa tematyczne: Carillon Gdańskie i Dział Edukacji); aplikację na smartfony zawierającą gry interaktywne; multimedia na wystawach (stoły dotykowe, rzutniki, animacje 3D).

Muzeum Wsi Kieleckiej wykorzystywało do informowania o ofercie stronę internetową; drogą elektroniczną można było rezerwować lekcje muzealne oraz warsztaty muzealne. Na stronie internetowej Parku Etnograficznego w Tokarni zamieszczono aplikację mobilną łączącą funkcję informacyjną oraz edukacyjną (mwk.com.pl) – połączenie przewodnika po skansenie (informacje o obiektach oraz ich historii) z grą edukacyjną w formie questów (trasy z zagadkami edukacyjnymi pozwalającymi zdobywać wiedzę o skansenie poprzez zabawę).

Większość muzeów rzetelnie i terminowo sporządzała sprawozdania z działalności merytorycznej, które były przekazywane do organizatora, oraz sprawozdania statystyczne do GUS. Nieprawidłowości, polegające na wykazywaniu nierzetelnych danych, stwierdzono w dwóch muzeach.

Przypadki wykazywania nierzetelnych danych w sprawozdaniach GUS

Muzeum Karkonoskie w Jeleniej Górze w sprawozdaniach z działalności merytorycznej, składanych do organizatora oraz w sprawozdaniach statystycznych K-02 wykazywało nierzetelne dane dotyczące liczby osób zwiedzających siedzibę główną Muzeum w 2017 r. oraz Oddział Muzeum Dom

Carla i Gerharta Hauptmanów w Szklarskiej Porębie (w 2016 r. i 2017 r.). Liczba osób zwiedzających Oddział Muzeum w Szklarskiej Porębie wykazana w sprawozdaniu K-02 za rok 2017 była wyższa o 115 500 osób; liczba zwiedzających siedzibę główną Muzeum w Jeleniej Górze wykazana w sprawozdaniu K-02 za rok 2017 była niższa o 1 825 osób, natomiast liczba zwiedzających Oddział Muzeum w Szklarskiej Porębie wykazana w sprawozdaniu z działalności merytorycznej była niższa o 5 116 osób. Według danych ze sprawozdania z działalności merytorycznej za rok 2016, Oddział Muzeum w Szklarskiej Porębie odwiedziły 12 834 osoby, a według danych ze sprawozdania statystycznego K-02 za ten rok – 128 334 osoby. Według danych ze sprawozdania z działalności merytorycznej za rok 2017, siedzibę główną Muzeum odwiedziło 17 009 osób, a według danych ze sprawozdania statystycznego K-02 za ten sam rok – 15 184 osoby. Według danych ze sprawozdania merytorycznego również za rok 2017, Oddział Muzeum w Szklarskiej Porębie odwiedziło 10 196 osób, a według danych ze sprawozdania statystycznego K-02 – 15 312 osób.

Muzeum Archeologiczne w Poznaniu wykazało nierzetelne dane w sprawozdaniu K-02, dotyczące muzealiów (zdigitalizowanych oraz w kategorii „sztuka” i „kartografia”), a także archiwaliów, w tym:

- w sprawozdaniu K-02 za 2015 r. podano, że Muzeum posiadało 12 885 muzealiów zdigitalizowanych, a w następnych sprawozdaniach za lata 2016 i 2017 podano, że liczba muzealiów zdigitalizowanych wynosi 0,
- w sprawozdaniu K-02 za 2017 r. w porównaniu z rokiem 2016 wzrosła liczba muzealiów w kategorii „sztuka” z 0 muzealiów do 51 (w sprawozdaniu za 2015 r. wykazano 50 muzealiów),
- w sprawozdaniach K-02 za 2017 r. wykazano, że liczba „archiwaliów” spadła w 2017 r. do 99, mimo że za poprzednie lata wykazywano w 2016 r. – 7 066, a w 2015 r. – 6 853; nie wykazano także muzealiów w kategorii „kartografia” - podano liczbę „0”, mimo że w sprawozdaniach za 2016 r. i 2015 r. wskazano, że było ich 3 990.

Przyczyną wykazywania nierzetelnych danych w sprawozdaniach K-02 był błąd pracownika oraz niezrozumienie objaśnień co do sposobu wypełniania wzorów formularzy sprawozdawczych.

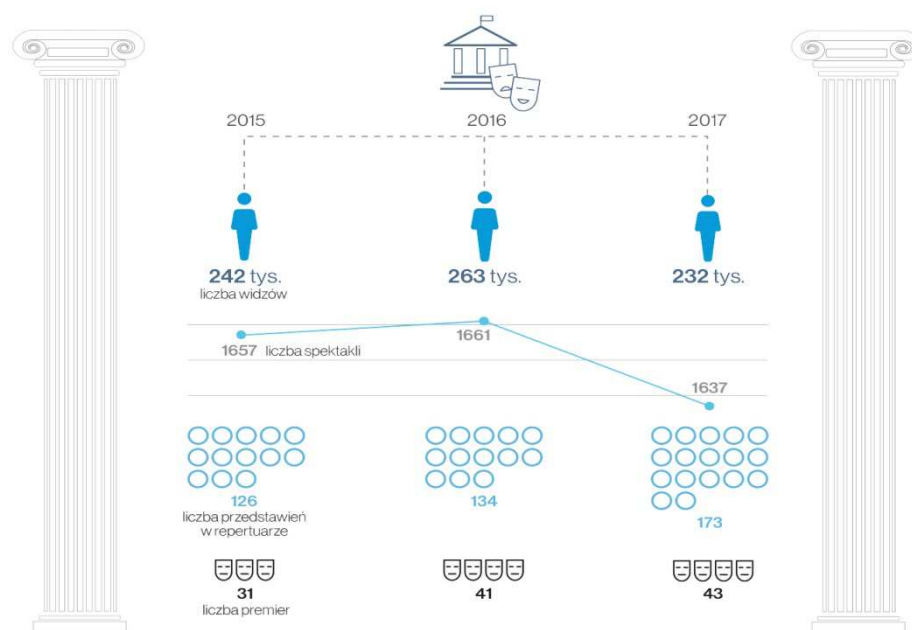
5.4.2. TEATRY

Realizacja zadań statutowych przez skontrolowane teatry

Objęte kontrolą teatry właściwie realizowały zadania statutowe, zgodnie z obowiązującymi przepisami, z dołożeniem należytej staranności oraz efektywnie.

W okresie objętym kontrolą sześć skontrolowanych teatrów zaprezentowało łącznie 4 955 spektakli, przygotowało 115 premier oraz miało w repertuarze 433 wcześniejsze przedstawienia, z czego: w 2015 r. – wystawiono 1 657 spektakli (31 premier i 126 wcześniejszych przedstawień), w 2016 r. – 1 661 spektakli (41 premier i 134 wcześniejszych spektakli), w 2017 r. – 1 637 spektakli (43 premiery i 173 wcześniejsze przedstawienia). Liczba widzów wyniosła łącznie 737 212 osób, w tym: w 2015 r. – 242 017 osób, w 2016 r. – 263 488 osób, a w 2017 r. – 231 707 osób.

Infografika nr 9 Liczba przedstawień i liczba widzów w objętych kontrolą teatrach w latach 2015-2017

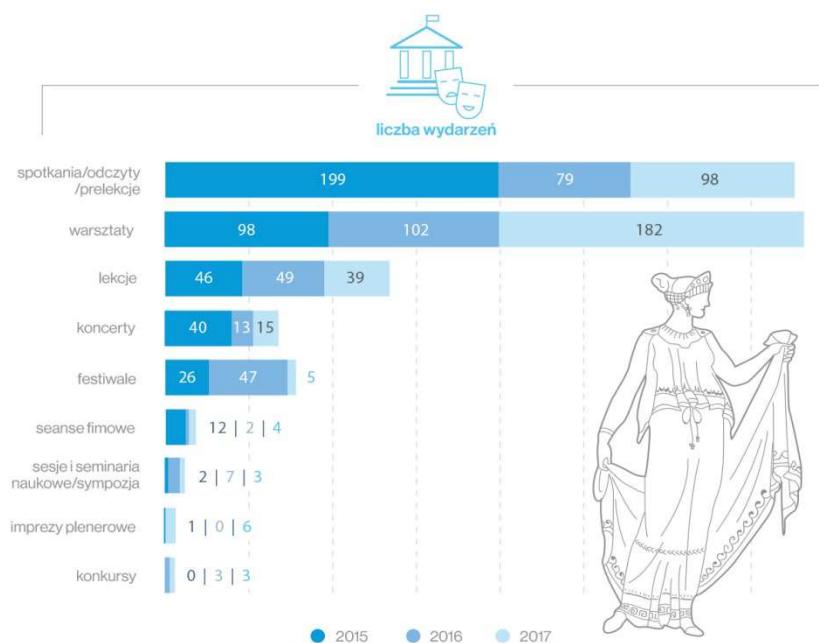


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Teatry prowadziły również inne formy działalności, takie jak:

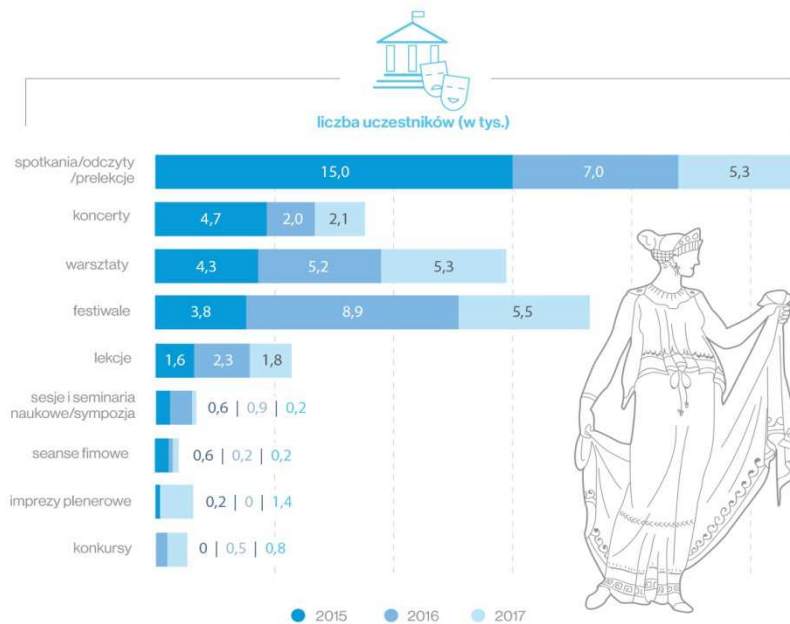
- odczyty, prelekcje, spotkania – łącznie 376, w których wzięło udział 27 153 osób: w 2015 r. – 199 wydarzeń z udziałem 15 020 osób, w 2016 r. – 79 wydarzeń z udziałem 6 963 osób; w 2017 r. – 98 przedsięwzięć z udziałem 5 170 osób;
- warsztaty – łącznie 382, w których wzięło udział 14 779 osób: w 2015 r. – 98 warsztatów z udziałem 4 347 osób, w 2016 r. – 102 warsztaty z udziałem 5 163 osób, w 2017 r. – 182 warsztaty z udziałem 5 269 osób;
- lekcje – łącznie 134 zajęcia, w których wzięło udział 5 718 osób: w 2015 r. – 46 lekcji z udziałem 1 620 osób, w 2016 r. – 49 lekcji z udziałem 2 342 osób, w 2017 r. – 39 lekcji z udziałem 1 756 osób;
- koncerty – łącznie 68 z udziałem 8 828 słuchaczy: w 2015 r. – 40 koncertów z udziałem 4 703 osób, w 2016 r. – 13 koncertów z udziałem 2 021 osób, w 2017 r. – 15 koncertów z udziałem 2 104 słuchaczy;
- festiwale – łącznie 78 z udziałem 18 277 uczestników: w 2015 r. – 26 festiwali z udziałem 3 837 osób, w 2016 r. – 47 festiwali z udziałem 8 924 osób; w 2017 r. – pięć festiwali z udziałem 5 516 osób;
- seanse filmowe – łącznie 18 z udziałem 998 widzów: w 2015 r. – 12 seanse z udziałem 573 osób, w 2016 r. – dwa seanse z udziałem 180 osób, w 2017 r. – cztery seanse z udziałem 245 osób;
- sesje i seminaria naukowe, sympozja – łącznie 12 przedsięwzięć z udziałem 1 691 uczestników: w 2015 r. – dwa przedsięwzięcia z udziałem 600 osób, w 2016 r. – siedem przedsięwzięć z udziałem 919 osób, w 2017 r. – trzy przedsięwzięcia z udziałem 172 osób;
- imprezy plenerowe – łącznie siedem z udziałem 1 588 uczestników: w 2015 r. – jedna impreza z udziałem 193 osób, w 2016 r. – nie było imprez plenerowych, w 2017 r. – sześć imprez z udziałem 1 395 osób;
- konkursy – łącznie sześć, w których wzięło udział 1 319 osób: w 2015 r. – nie było konkursów, w 2016 r. – trzy konkursy z udziałem 479 osób, w 2017 r. – trzy konkursy z udziałem 840 osób.

Wykres nr 4 Liczba innych form działalności zorganizowanych przez teatry w latach 2015-2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wykres nr 5 Liczba osób uczestniczących w innych formach działalności zorganizowanych przez teatry w latach 2015-2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Oferta teatrów dla różnych grup odbiorców

Oferta teatrów była skierowana do różnych grup wiekowych odbiorców. W swoim repertuarze skontrolowane instytucje posiadały spektakle specjalnie dedykowane dzieciom i młodzieży lub osobom dorosłym.

Teatry, proponując ofertę kulturalną, niwelowały równocześnie bariery kompetencyjne oraz finansowe, szczególnie dla grup narażonych na wykluczenie, np. różnicując ceny biletów wstępu (w zależności od wieku odbiorców, wielkości grupy, dni/godziny przedsięwzięcia), wprowadzając karty stałego odbiorcy czy honorując „Kartę Dużej Rodziny” (lokalnie – „Kartę Warszawiaka”, „Świętokrzyską Kartę Seniora”).

PRZYKŁADY

Teatr im. W. Siemaszkowej w Rzeszowie – oprócz biletów normalnych i ulgowych dla określonych wiekowo odbiorców – oferował bilety w preferencyjnych cenach dla opiekunów grup zorganizowanych (1 zł), a na prośby fundacji i stowarzyszeń – dla wybranych grup społecznych (10 zł), w tym dla podopiecznych Domu Pomocy Społecznej w Rzeszowie, Europejskiego Stowarzyszenia Promocji Aktywizacji Ruchowej 50+, Podkarpackiego Stowarzyszenia na Rzecz Dzieci z Porażeniem „Daj Szansę”, Fundacji dla Niewidomych, Spółdzielczego Koła Emerytów „PSS Społem”. Teatr uczestniczył także w akcji Instytutu Teatralnego im. Z. Raszewskiego w Warszawie pn. „Dzień Teatru Publicznego w Polsce”, która zakłada preferencyjne ceny biletów na jeden wybrany spektakl w roku (np. 500 gr lub 400 gr), programie „Teatr w Polsce”, który zakłada objazd po Polsce z wybranym spektaklem, do odległych i biedniejszych miejscowości – wykluczonych geograficznie z możliwości skorzystania z oferty teatralnej.

Teatr im. S. Żeromskiego w Kielcach prowadził stałą współpracę z instytucjami i stowarzyszeniami zajmującymi się osobami z niepełnosprawnościami (m.in. Polskim Związkiem Niewidomych, Polskim Związkiem na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, Związkiem Głuchoniemych i Niedosłyszących), gminnymi ośrodkami pomocy społecznej, domami seniorów, szkołami specjalnymi, ośrodkami terapii zajęciowej. Podopieczni tych instytucji i organizacji korzystają ze zniżkowych cen biletów. Teatr brał udział w akcjach na rzecz równego uczestnictwa w kulturze osób z niepełnosprawnościami (np. w projekcie „Równi lecz różni”) oraz w działaniach systemowych MKiDN pn. „Bilet za grosze” oraz „Kultura dostępna dla seniorów”; organizował przegląd spektakli sezonu, w ramach którego widzowie mogli bezpłatnie uczestniczyć w pokazie wszystkich premier; dowoził widzów z mniejszych miejscowości w ramach projektu „Teatr w zasięgu”.

W **Teatrze Polskim w Poznaniu** wprowadzono rozbudowany system zniżek i ulg dla grup, dla których zakup w normalnej cenie byłby dużym wydatkiem, w tym skupionych wokół Monaru, ośrodków kuratorskich, dziennych domów seniora, dziennych domów pomocy społecznej, domów samotnej matki, domów dziecka. Dla osób niesłyszących organizowane były spektakle z tłumaczeniem – przekład na język migowy odbywał się symultanicznie w trakcie przedstawienia i – oprócz tekstu sztuki – obejmował informacje na temat stosowanych przez aktorów środków artykulacji (intonacja głosu, jego szybkość i barwa). Również dla osób niewidomych organizowane były spektakle z audiodeskrypcją.

Badanie efektywności działalności teatrów

Do badania efektywności prowadzonej działalności teatru wykorzystywały przede wszystkim mierniki i wskaźniki określone w rocznym planie działalności merytorycznej (planach repertuarowych), umowie zawartej na podstawie art. 15 ust. 5 *ustawy o działalności kulturalnej* pomiędzy dyrektorem instytucji kultury a organizatorem lub koncepcji programowo-organizacyjnej, stanowiącej załącznik do tej umowy; strategii działania teatru.

Podstawowym miernikiem działalności była liczba granych przedstawień oraz liczba widzów. Skontrolowane teatry, w okresie objętym kontrolą, osiągały wartości wskaźników różne (zarówno wyższe, jak i niższe) od planowanych.

PRZYKŁADY

Teatr Polski w Poznaniu na 2015 r. zaplanował pięć premier, 235 przedstawień, udział 29 515 widzów oraz frekwencję na poziomie 90%, z czego zrealizował siedem premier, 304 przedstawienia przy udziale 34 637 widzów oraz średniej frekwencji, wynoszącej 92,7%. Na 2016 r. zaplanowano: osiem premier (wykonanie – dziewięć),

295 przedstawień (wykonanie – 412), udział 33 533 widzów (wykonanie – 36 032), 85% frekwencję (wykonanie – 86,4%). Na 2017 r. Teatr zaplanował osiem premier, 370 przedstawień, udział 37 400 widzów oraz frekwencję na poziomie 85%, z czego zrealizował siedem premier, 388 przedstawień przy udziale 36 230 widzów oraz średniej frekwencji, wynoszącej 89,3%.

Teatr Polski we Wrocławiu zrealizował w 2015 r. cztery premiery (pierwotnie planowano dwie); w 2016 r. – trzy (z założonych pierwotnie pięciu), w 2017 r. – dziewięć (z założonych pierwotnie 12). W odniesieniu do liczby prezentowanych spektakli osiągnięto wyższe, w stosunku do zakładanych, wskaźniki (w 2015 r. – zrealizowano 308 spektakli, a zakładano – 270, w 2016 r. – były to 304 spektakle przy 290 planowanych, zaś w 2017 r. – zrealizowano 264 spektakle przy 250 planowanych), niemniej liczba zrealizowanych w kolejnych latach spektakli spadała. W latach 2015-2016 ogólna liczba odbiorców była wyższa niż zakładano (w 2015 r. – udział w przedsięwzięciach wzięło 95 939 osób, a zakładano 70 000 uczestników, w 2016 r. – było 93 573 odbiorców przy zakładanej liczbie 80 000 osób). W 2017 r. liczba widzów i słuchaczy była także nieco wyższa od zaplanowanej (48 296 uczestników przy planowanych po zmianach 48 000 osób), niemniej istotnie niższa od określonej w planie przed zmianą (80 000 osób).

Teatr im. W. Siemaszkowej w Rzeszowie w sporządzonych „Raportach z realizacji wskaźników programu repertuarowego w sezonie” wykazał za lata: 1) 2014/2015 – sześć premier (100%), 277 spektakli w Teatrze (102,6%), 20 spektakli na terenie województwa (200%); 2) 2015/2016 – sześć premier (100%), 299 spektakli w Teatrze (110,7%), 13 spektakli na terenie województwa (130%); 3) 2016/2017 – sześć premier (100%), 296 spektakli w Teatrze (109,6%), 18 spektakli na terenie województwa (180%). W poszczególnych sezonach artystycznych Teatr zrealizował odpowiednio o 53, 55 i 71 przedsięwzięć artystycznych więcej od planowanych.

Wzbogacanie form działalności teatrów

Objęte kontrolą teatry dostosowały sposób realizowanych zadań do współczesnych standardów i możliwości, wprowadzając nowe metody i środki techniczne, nowoczesne technologie, w tym: elektroniczne narzędzia w zarządzaniu i bieżącej działalności (zarządzanie sprzedażą biletów i rezerwacją; wewnętrzne bazy danych, np. dane teleadresowe odbiorców); elektroniczne narzędzia wykorzystywane do informowania o ofercie (strona internetowa instytucji, serwisy internetowe, newsletter/ mailing, plakaty/wyświetlacze elektroniczne, informatory, Facebook, Twitter, Youtube, Instagram).

PRZYKŁADY

Teatr Polski we Wrocławiu wykorzystywał nowoczesne technologie w zarządzaniu sprzedażą, tj. system rezerwacji i sprzedaży biletów wyposażony w moduł analityczny i raportowania iXoris, zintegrowany ze stroną internetową, umożliwiającą zakup biletów on-line; wewnętrzne bazy adresowe i teleadresowe; nowoczesne kanały informowania o ofercie, np. własna strona internetowa, portale społecznościowe – Facebook, Instagram, Twitter oraz Snapchat, mailing, newsletter, ekrany LED oraz w środkach komunikacji miejskiej.

Działalność **Miejskiego Teatru Miniatura w Gdańsku** była dostosowywana do współczesnych standardów i możliwości wykonywania zadań dotyczących: 1) zarządzania i bieżącej działalności – poprzez wprowadzenie: elektronicznego systemu rezerwacji i sprzedaży biletów; sprzedaży internetowej biletów we współpracy z zewnętrznym operatorem (www.interticket.pl); płatności elektronicznych w kasie Teatru; wewnętrznych baz danych: nauczycieli szkół z województwa pomorskiego, odbiorców newslettera, kontaktów zbieranych w ramach systemu rezerwacji i sprzedaży biletów; nowoczesnych narzędzi w zarządzania i komunikacji (np. bezprzewodowy internet, wirtualny dysk z danymi, Skype, kalendarze elektroniczne, poczta elektroniczna); 2) działalności programowej – poprzez zastosowanie: projektorów, kamer, tabletów i innych urządzeń elektronicznych (np. reflektorów nowej generacji); programów graficznych; aplikacji elektronicznych i programów do realizacji spektakli teatralnych, np. w działaniach elektroakustycznych; zastosowaniu robotów w spektaklu „Bajki robotów”; 3) informowania o ofercie Teatru – poprzez wykorzystywanie: strony internetowej Teatru, np. do udostępniania wersji elektronicznej programów spektakli, publikacji, zdjęć, plakatów, projektów scenografii, trailerów spektakli; mediów społecznościowych; transmisji online z wybranych wydarzeń (np. przegląd teatru „Co nowego”).

Teatr Powszechny im. Z. Hübnera w Warszawie wykorzystywał elektroniczne narzędzia do wspomagania wykonywanych zadań takich, jak: 1) informowanie o ofercie (przy wykorzystaniu strony internetowej, serwisu internetowego, newslettera/maillingów, plakatów/wyświetlaczy elektronicznych, informatorów, Facebooka, Twittera); 2) zarządzanie sprzedażą biletów (przy wykorzystaniu elektronicznego systemu służącego do zarządzania sprzedażą i rezerwacją biletów). Teatr prowadził także wewnętrzne bazy danych (np. teleadresowych odbiorców), digitalizował zdjęcia, programy, plakaty z wydarzeń artystycznych Teatru dla potrzeb archiwizacyjnych i udostępniania na zewnątrz.

Większość teatrów rzetelnie i terminowo sporządzała sprawozdania z działalności merytorycznej, które były przekazywane do organizatora, oraz sprawozdania statystyczne do GUS. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w Miejskim Teatrze Miniatura w Gdańsku oraz w Teatrze im. S. Żeromskiego w Kielcach.

Przypadki nierzetelnych i nieterminowych sprawozdań dla GUS

W **Miejskim Teatrze Miniatura w Gdańsku** nie sporządzono odrębnego sprawozdania z działalności artystycznej i rozrywkowej (K-01) za rok 2015 i 2016 dla scen: Sala Kameralna i Sala Prób, wykazując zbiorcze dane w sprawozdaniu dla sceny Sala Główna, co było niezgodne z wymogami właściwych na dany rok rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej²⁶, wydanych na podstawie art. 31 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej²⁷.

W okresie objętym kontrolą **Teatr im. S. Żeromskiego w Kielcach** nieterminowo przekazywał sprawozdania z działalności artystycznej i rozrywkowej (K-01), przy czym opóźnienia te wynosiły jeden dzień (dotyczy sprawozdań za 2015 r. i 2017 r.) oraz siedem dni (dotyczy sprawozdania za 2016 r.).

5.5. NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SAMORZĄDOWYCH INSTYTUCJI KULTURY

W *ustawie o działalności kulturalnej* nie określono form i zakresu nadzoru nad instytucjami kultury, do wykonywania których zobowiązani byli organizatorzy prowadzonych przez nich instytucji kultury. Kwestie te regulowały wewnętrzne akty normatywne.

Zakres i formy nadzoru nad instytucjami kultury

W skontrolowanych j.s.t. wyodrębniono komórki organizacyjne odpowiedzialne za nadzór, określono zadania oraz formy, zakres i częstotliwość działań nadzorczych.

Nadzór i ocena jakości funkcjonowania prowadzonych przez skontrolowane j.s.t. instytucji kultury odbywały się poprzez: opiniowanie projektów planów rzeczowych oraz preliminarzy budżetowych opracowanych przez instytucje kultury; analizę i opiniowanie sprawozdań (kwartalnych, półrocznych, rocznych) z działalności zarówno merytorycznej, jak i finansowej; procedurę przyznawania nagrody rocznej dla dyrektora instytucji; sprawdzenie realizacji warunków umowy zawartej pomiędzy organizatorem a dyrektorem instytucji kultury; kontrolę działalności instytucji kultury, w tym wydatkowania środków publicznych; uczestnictwo przedstawicieli organizatora w przedsięwzięciach organizowanych przez prowadzone instytucje kultury.

²⁶ Tj. na 2015 r. – rozporządzenie z dnia 18 marca 2015 r. (Dz. U. poz. 561, ze zm.); na 2016 r. – rozporządzenie z dnia 15 marca 2016 r. (Dz. U. poz. 460, ze zm.).

²⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 997, ze zm.; art. 31 ustawy został uchylony z dniem 1 stycznia 2018 r.

Ograniczony zakres kontroli w instytucjach kultury

NIK zwróciła uwagę na kontrole nadzorcze dwóch organizatorów instytucji kultury, które były prowadzone w ograniczonym zakresie.

Urząd Miasta Poznania, w okresie objętym kontrolą, nie przeprowadził kontroli w prowadzonych przez siebie instytucjach kultury, mimo zaleceń audytu wewnętrznego, wydanych w 2015 r., dotyczących opracowania rocznego planu kontroli i potrzeby przeprowadzania kontroli w miejskich instytucjach kultury.

Urząd m.st. Warszawy, w latach 2015-2017, przeprowadził jedynie siedem kontroli (cztery planowe i trzy doraźne) w instytucjach kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym. W 2015 r. Biuro Kontroli Urzędu nie przeprowadziło ani jednej z trzech zaplanowanych kontroli, a w 2017 r. – kontroli tych nie uwzględniono w planie.

Biuro Kultury Urzędu nie zakończyło prac nad dokumentem określającym zasady wykonywania przez nie efektywnego nadzoru nad instytucjami kultury, którego opracowanie zleciła Dyrektorowi Biura Prezydent Miasta w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 29 listopada 2016 r. – po kontroli dotyczącej sposobu sprawowania przez Biuro Kultury nadzoru nad instytucjami kultury.

W większości objętych kontrolą j.s.t. prawidłowo, rzetelnie i terminowo rozliczono dofinansowane zadania realizowane przez prowadzone instytucje kultury, dochodząc zwrotu środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Nieprawidłowość stwierdzono w **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego**, który nie wyegzekwował zwrotu części dotacji udzielonej Teatrowi Polskiemu we Wrocławiu na zadanie pn. „Modernizacja pokrycia dachowego budynku Teatru Polskiego we Wrocławiu wraz z robotami towarzyszącymi”, pomimo przekroczenia przez beneficjenta w jednej z pozycji wydatków o 20% planowanej wysokości kosztów i nieaneksowanie zawartego w tej sprawie porozumienia. W harmonogramie, stanowiącym załącznik nr 1 do tego porozumienia, wskazano, że na nadzór inwestycyjny, autorski, odbiory zostanie przeznaczone 9 840 zł. Na ten cel wydatkowano jednak 21 648 zł, a w sprawie przekroczenia planowanych kosztów o ponad 20% nie podpisano stosownego aneksu, do czego zobowiązywał § 5 ust. 7 porozumienia. Według § 6 ust. 7 tego porozumienia, zwrot dotacji winien nastąpić w terminie 20 dni od daty złożenia przez instytucję kultury sprawozdania. Mimo wydatkowania środków niezgodnie z postanowieniami tego porozumienia, organizator zatwierdził realizację zadania pod względem formalno-rachunkowym.

Przypadki nieskutecznego i nierzetelnego nadzoru nad instytucjami kultury

Prowadzone czynności nadzorcze nie pozwoliły na wyeliminowanie nieprawidłowości w działalności instytucji kultury, także dotyczących realizacji warunków porozumień o dofinansowanie.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego** stwierdzono w jednej spośród ośmiu spraw poddanych badaniu²⁸, że dotujący – w ramach nadzoru – nie wyegzekwował od beneficjenta prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej udzielonej dotacji. Zgodnie z zawartymi z organizatorem porozumieniami, jak również na podstawie art. 152 ust. 1 ufp, obowiązek prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych oraz wydatków dokonywanych z dotacji ciążył na beneficjencie. W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że organizator nie monitorował w ramach udzielanych instytucjom kultury dotacji, czy podmioty te wywiązują się z tego obowiązku, przyjmując jedynie oświadczenia od dyrektorów instytucji kultury o prawidłowości wykorzystania dotacji zgodnie z przepisami ufp.

²⁸ Brak prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej stwierdzono w przypadku dotacji udzielonej Muzeum Karkonoskiemu w Jeleniej Górze pn. „Wykonanie systemu sygnalizacji alarmu pożaru w budynku Muzeum Karkonoskiego przy ul. Chełmońskiego 8”.

Urząd Miejski w Gdańsku, Urząd Miasta Poznania oraz Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego nie miały wiedzy na temat realizacji przez prowadzone instytucje artystyczne (teatry) obowiązku wynikającego z art. 11a *ustawy o działalności kulturalnej*, według którego działalność kulturalna instytucji artystycznej organizowana jest w oparciu o sezony artystyczne, na które ustala się plany repertuarowe. W skontrolowanych teatrach (za wyjątkiem Teatru Polskiego we Wrocławiu), prowadzonych przez tych organizatorów, nie przedłożono dokumentów potwierdzających opracowanie planów repertuarowych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Czy samorządy oraz samorządowe instytucje kultury właściwie organizują i prowadzą działalność kulturalną?
Cele szczegółowe	1) Czy j.s.t. rzetelnie zdiagnozowały potrzeby wspólnoty w zakresie kultury oraz opracowały i realizują strategię organizowania, prowadzenia i rozwoju działalności kulturalnej? 2) Czy organizator (j.s.t.) zapewnia instytucji kultury warunki organizacyjne, lokalowe i finansowe do prawidłowej realizacji zadań statutowych? 3) Czy instytucja kultury właściwie realizuje zadania statutowe, w tym czy oferta programowa oraz obiekt są dostosowane do potrzeb lokalnej społeczności? 4) Czy środki na prowadzenie działalności kulturalnej są wystarczające i prawidłowo oraz efektywnie wydatkowane? 5) Czy organizator rzetelnie i skutecznie nadzoruje działalność instytucji kultury, w tym wydatkowanie środków publicznych?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto trzy urzędy marszałkowskie: województwa dolnośląskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego, trzy urzędy miasta/miejskie: Gdańska, Poznania i m.st. Warszawy, 12 instytucji kultury (sześć teatrów i sześć muzeów).
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²⁹ , z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	2015-2017. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 1 lutego 2018 r. do 28 maja 2018 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach kontroli zostało przeprowadzone badanie ankietowe w samorządowych teatrach i muzeach (zwrotność ankiety – 262 podmioty).
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W kontroli nie korzystano z udziału innych organów kontroli i inspekcji.
Pozostałe informacje	Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy NIK. Działalność samorządowych instytucji kultury była przedmiotem wcześniejszych kontroli NIK, np. kontroli pn.: „Realizacja zadań z zakresu kultury przez jednostki samorządu terytorialnego” (P/12/150/LLU), „Ochrona zasobów w muzeach samorządowych” (P/14/083/LKI) „Zarządzanie wspólnymi instytucjami kultury w województwie kujawsko-pomorskim” (P/14/071/LBY).
Wystąpienia pokontrolne	Kontrole przeprowadziło sześć delegatur NIK w: Gdańsku, Kielcach, Poznaniu, Rzeszowie, Warszawie i we Wrocławiu. W wyniku kontroli 18 podmiotów skierowano wystąpienia pokontrolne do ich kierowników. Dyrektor Teatru Polskiego we Wrocławiu zgłosił trzy zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 25 maja 2018 r. W podjętej 12 lipca 2018 r. uchwale zespół orzekający Komisji Rozstrzygającej NIK uwzględnił jedno zastrzeżenie w całości, jedno – w części, a cztery – zostały oddalone.
Wnioski pokontrolne	W wyniku kontroli NIK w 18 wystąpieniach pokontrolnych sformułowała 37 wniosków pokontrolnych, z czego zrealizowano 24 wnioski, nie zrealizowano – trzech, a w trakcie realizacji jest 10 wniosków.

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.

Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w wymiarze finansowym na łączną kwotę 3.059,1 tys. zł, w tym: kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 1.948,6 tys. zł; kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – 5 tys. zł; potencjalne finansowe skutki nieprawidłowości – 1.095,7 tys. zł; korzyści finansowe – 9,8 tys. zł.

Wykaz jednostek kontrolowanych

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ³⁰
1.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Miejski w Gdańsku	Paweł Adamowicz	ocena opisowa
2.		Miejski Teatr Miniatura w Gdańsku	Romuald Pokojski	ocena opisowa
3.		Muzeum Miasta Gdańska	Waldemar Ossowski (do 30 września 2015 r. – Adam Koperkiewicz; do 15 listopada 2015 r. – Grzegorz Szychliński)	ocena opisowa
4.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	Adam Jarubas	ocena opisowa
5.		Teatr im. S. Żeromskiego w Kielcach	Michał Kotański (do 28 maja 2015 r. – Piotr Szczerski)	ocena opisowa
6.		Muzeum Wsi Kieleckiej w Kielcach	Mariusz Masny (do 6 października 2016 r. – zarządca w imieniu sp.z o.o.; do 31 października 2016 r. – Justyna Łuszczek-Ostrowska)	ocena opisowa
7.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Miasta Poznania	Jacek Jaškowiak	ocena opisowa
8.		Teatr Polski w Poznaniu	Marcin Kowalski	ocena opisowa
9.		Muzeum Archeologiczne w Poznaniu	Marzena Szmyt	ocena opisowa
10.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	Władysław Ortyl	ocena opisowa
11.		Teatr im. W. Siemaszkowej w Rzeszowie	Jan Nowara	ocena opisowa
12.		Muzeum Podkarpackie w Krośnie	Gabriela Zawila	ocena opisowa

³⁰ Zgodnie z założeniami przy ocenie kontrolowanej działalności zastosowano ocenę opisową.

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ³⁰
13.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd m.st. Warszawy	Hanna Gronkiewicz-Waltz	ocena opisowa
14.		Teatr Powszechny im. Z. Hübnera w Warszawie	Paweł Łysak	ocena opisowa
15.		Muzeum Warszawy	Ewa Nekanda-Trepka	ocena opisowa
16.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Cezary Przybylski	ocena opisowa
17.		Teatr Polski we Wrocławiu	Cezary Morawski (do 31 sierpnia 2016 r. – Krzysztof Mieszkowski)	ocena opisowa
18.		Muzeum Karkonoskie w Jeleniej Górze	Gabriela Zawila	ocena opisowa

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Podstawowe akty prawne w zakresie działalności samorządu terytorialnego

Podstawowymi aktami prawnymi dotyczącymi działalności samorządu terytorialnego są: *ustawa o samorządzie województwa*, ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*³¹ oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*³². Ustrój miasta stołecznego Warszawy reguluje ustawa z dnia 15 marca 2002 r.³³

Zadania samorządu województwa

1. Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 3 *ustawy o samorządzie województwa*, samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, dotyczące m.in. kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 tej ustawy samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą m.in. następujące cele: pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej.

Strategia rozwoju województwa zawiera:

- 1) diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa;
- 2) określenie celów strategicznych polityki rozwoju województwa;
- 3) określenie kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa (art. 11 ust. 1c tej ustawy).

Uchwalanie strategii rozwoju województwa należy do wyłącznej właściwości sejmiku województwa (art. 18 pkt 2 tej ustawy).

Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się m.in. wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie, a także wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (art. 11 ust. 2 pkt 7 i 9 tej ustawy).

Zadania samorządu gminnego

2. Zgodnie z art. 7 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (pkt 9).

Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 6a tej ustawy do wyłącznej właściwości rady gminy należy przyjmowanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Dokumenty strategiczne

3. W *ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* wskazano, że politykę rozwoju prowadzą m.in. samorząd województwa oraz samorząd powiatowy i gminny (art. 3 pkt 2 i 3).

Zgodnie z art. 9 pkt 3 ustawy strategiami rozwoju są inne strategie rozwoju – dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych.

Strategie rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3 tej ustawy, są spójne ze średniookresową strategią rozwoju kraju i określają w szczególności:

³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm., zwana dalej „ustawą o samorządzie gminnym”.

³² Dz. U. z 2018 r. poz. 995, ze zm.

³³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1438, ze zm.

- 1) diagnozę sytuacji w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym, z uwzględnieniem stanu środowiska oraz różnicowań przestrzennych i terytorialnych;
- 2) prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią;
- 3) określenie celów rozwoju, w tym kierunków interwencji, w zakresie objętym strategią wraz z pożądanymi wskaźnikami realizacji, z uwzględnieniem różnicowań przestrzennych lub terytorialnych;
- 4) systemy realizacji i ramy finansowe (art. 13 ust. 1 tej ustawy).

Strategią rozwoju, o której mowa w art. 9 pkt 3, odnoszącą się do regionów jest w szczególności strategia rozwoju województwa, o której mowa w art. 11 ustawy o samorządzie województwa (art. 14a ust. 1 pkt 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

Podstawowe akty prawne regulujące sferę kultury

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie związane z funkcjonowaniem instytucji kultury jest *ustawa o działalności kulturalnej*. Istotną z punktu widzenia tematyki kontroli jest również ustawa o muzeach.

Działalność kulturalna

1. Zgodnie z art. 1 ust. 1 *ustawy o działalności kulturalnej*, działalność kulturalna polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Ustawa nakłada na państwo obowiązek sprawowania mecenatu nad działalnością kulturalną polegający na wspieraniu i promocji twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej, działań i inicjatyw kulturalnych oraz opieki nad zabytkami (art. 1 ust. 2 tej ustawy).

Mecenat państwa

Minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego może wspierać finansowo, w ramach mecenatu państwa, realizację planowanych na dany rok zadań związanych z polityką kulturalną państwa, prowadzonych przez instytucje kultury i inne podmioty nienależące do sektora finansów publicznych (art. 1 ust. 3 tej ustawy).

Mecenat, o którym mowa w ust. 2 i 3, sprawują także organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ich właściwości (art. 1 ust. 4 tej ustawy).

Formy działalności kulturalnej

Ustawa o działalności kulturalnej przewiduje, że działalność kulturalna może być prowadzona w różnorodnych formach organizacyjnych. Jako formy organizacyjne działalności kulturalnej ustawa wymienia w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury (art. 2).

Organizatorzy

Podmiotami tworzącymi instytucje kultury, zwanymi organizatorami (art. 10 ust. 1 tej ustawy), są ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych (art. 8 tej ustawy), a także jednostki samorządu terytorialnego (art. 9 ust. 1 tej ustawy). Tym samym, ze względu na rodzaj organizatora, instytucje kultury dzielą się na państwowe i samorządowe, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 *ustawy o działalności kulturalnej* jej prowadzenie jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym.

Finansowanie instytucji kultury

Instytucje kultury, dla których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego, mogą otrzymywać dotacje celowe na zadania objęte mecenatem państwa, w tym dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 9 ust. 3 tej ustawy).

Organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym działalność jest prowadzona (art. 12 tej ustawy).

Warunki organizacyjne	<p>Zgodnie z art. 13 ust. 1 <i>ustawy o działalności kulturalnej</i>, instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców (art. 13 ust. 3 tej ustawy).</p> <p>Instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora (art. 14 ust. 1 tej ustawy). Sposób prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury określił Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w <i>rozporządzeniu w sprawie rejestru instytucji kultury</i>.</p>
Powoływanie dyrektorów instytucji kultury	<p>Dyrektora instytucji kultury powołuje organizator na czas określony, z zastrzeżeniem ust. 3, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. Odwołanie dyrektora następuje w tym samym trybie Zasięgnięcie opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych nie jest konieczne w przypadku wyłonienia kandydata na dyrektora w drodze konkursu, o którym mowa w art. 16 (art. 15 ust. 1 tej ustawy). Organizator przed powołaniem dyrektora zawiera z nim odrębną umowę w formie pisemnej, w której strony określają warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania. Umowa wchodzi w życie z dniem powołania dyrektora. Odmowa zawarcia umowy przez kandydata na stanowisko dyrektora powoduje jego niepowołanie na to stanowisko (art. 15 ust. 5 tej ustawy). Organizator odwołuje dyrektora samorządowej instytucji kultury, o której mowa w art. 16 ust. 2, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 15 ust. 4 tej ustawy).</p> <p>Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury można wyłonić w drodze konkursu, z zastrzeżeniem ust. 2, który stanowi, że w samorządowych instytucjach kultury, których wykaz określi, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla kultury narodowej wyłonienie kandydata na stanowisko dyrektora następuje w drodze konkursu, z zastrzeżeniem ust. 3 (tj. minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może wyrazić zgodę na powołanie na stanowisko dyrektora, bez przeprowadzania konkursu, kandydata wskazanego przez organizatora. W przypadku powoływania tej samej osoby na stanowisko dyrektora na następny okres, organizator zasięga opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego).</p>
Funkcjonowanie muzeów	<p>2. Muzea działają na podstawie ustawy o muzeach. Zgodnie z art. 4 <i>ustawy o muzeach</i>, w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie, mają zastosowanie przepisy ustawy o działalności kulturalnej.</p> <p>Muzeum jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiągnięcie zysku, której celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów (art. 1 <i>ustawy o muzeach</i>).</p> <p>Zgodnie z art. 5 ust. 1 <i>ustawy o muzeach</i>, muzea mogą być tworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych, jednostki samorządu terytorialnego, osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Muzeami samorządowymi są muzea utworzone albo przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 5 ust. 3 tej ustawy).</p>

Podmioty, o których mowa w ust. 1, tworzące muzea są obowiązane:

- 1) zapewnić środki potrzebne do utrzymania i rozwoju muzeum;
- 2) zapewnić bezpieczeństwo zgromadzonym zbiorom;
- 3) sprawować nadzór nad muzeum (art. 5 ust. 4 tej ustawy).

Muzea działają na podstawie statutu nadanego przez organizatora, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 6 ust. 1 tej ustawy).

Minister właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego sprawuje nadzór nad muzeami. W tym celu może dokonywać kontroli ich działalności (art. 8 ust. 1 tej ustawy).

Przy muzeum państwowym i samorządowym działa rada muzeum (art. 11 ust. 1 *ustawy o muzeach*). Do zadań rady muzeum należy sprawowanie nadzoru nad wypełnianiem przez muzeum jego powinności wobec zbiorów i społeczeństwa, w szczególności nad realizacją celów określonych w art. 1, oraz ocena, na podstawie przedłożonego przez dyrektora muzeum sprawozdania rocznego z działalności, działalności muzeum oraz opiniowanie przedłożonego przez dyrektora rocznego planu działalności (art. 11 ust. 2 tej ustawy).

Zgodnie z art. 9 *ustawy o muzeach*, muzeum może prowadzić, jako dodatkową, działalność gospodarczą w celu finansowania działalności określonej w art. 2 ustawy.

Wstęp do muzeów jest odpłatny oraz nieodpłatny, gdy organizator tak postanowi (art. 10 ust. 1 tej ustawy). W jednym dniu tygodnia wstęp na wystawy stałe muzeów jest nieodpłatny (art. 10 ust. 2 tej ustawy). Dyrektor muzeum ustala i podaje do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty, wysokość opłat za wstęp do muzeum oraz dzień, o którym mowa w ust. 2. Dyrektor muzeum może zwolnić z opłat za wstęp (art. 10 ust. 3 tej ustawy).

Zasady gospodarki finansowej instytucji kultury

3. Szczegółowe zasady gospodarki finansowej instytucji kultury zostały określone w rozdziale 3 *ustawy o działalności kulturalnej*.

Instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania (art. 27 ust. 1 tej ustawy). Podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora (art. 27 ust. 3 tej ustawy). Plan finansowy instytucja kultury sporządza zgodnie z przepisami ufp (art. 27 ust. 4 tej ustawy).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 *ustawy o działalności kulturalnej*, instytucja kultury pokrywa koszty bieżącej działalności i zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Przychodami instytucji kultury są przychody z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników majątku ruchomego, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł (art. 28 ust. 2 tej ustawy).

Organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji:

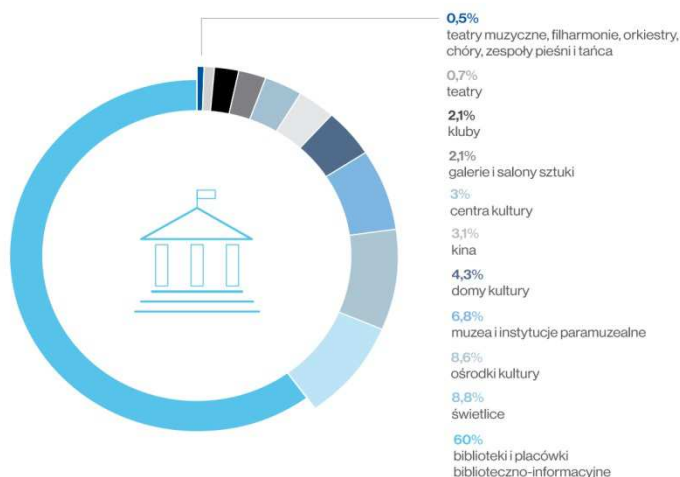
- 1) podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów;
- 2) celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji;
- 3) celowej na realizację wskazanych zadań i programów (art. 28 ust. 3 tej ustawy).

Liczba i rodzaj instytucji kultury

Instytucje kultury są zobowiązane również do stosowania przepisów ufp³⁴, ustawy o rachunkowości oraz Pzp.

W 2017 r. liczba podmiotów działających w obszarze kultury w Polsce zmniejszyła się o 0,2% w porównaniu do roku 2016 i wyniosła 15 797³⁵. Ich struktura wyglądała podobnie jak rok wcześniej – większość stanowiły biblioteki i placówki informacyjno-biblioteczne (60% ogółu podmiotów), centra kultury, domy kultury, ośrodki kultury, kluby i świetlice (26,8%), natomiast pozostałe podmioty były mniej liczne, a ich procentowy udział był mniejszy³⁶.

Wykres nr 6 Struktura podmiotów działających w obszarze kultury w 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Generalnie są to podmioty należące do sektora publicznego (ponad 80% muzeów i teatrów, niemal 95% centrów, domów i ośrodków kultury, klubów i świetlic, wszystkie biblioteki). Sektor prywatny był widoczny przede wszystkim w działalności galerii i salonów sztuki oraz kin (prawie 40% podmiotów w każdej kategorii). Wśród instytucji publicznych przeważały jednostki, dla których organizatorem jest samorząd.

Wydatki j.s.t. na kulturę

Wydatki na kulturę są zróżnicowane geograficznie – chociaż ogólnie udział wydatków na kulturę we wszystkich wydatkach samorządowych, w latach 2010-2017 wyniósł średnio 3,6%, to w sześciu województwach udział ten był wyższy (dolnośląskim, lubuskim, małopolskim, opolskim, pomorskim i śląskim). Najwyższy udział odnotowano w województwie dolnośląskim, a najniższy – w województwach: świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim, podkarpackim i kujawsko-pomorskim. Zróżnicowanie udziału wydatków na kulturę w strukturze wydatków poszczególnych samorządów może się wiązać z różną wagą, jaką lokalne władze przykładają do wsparcia kultury, ale także może wynikać ze stopnia nasycenia instytucjami kultury danego obszaru czy

³⁴ Zgodnie z art. 9 pkt 13 ufp do sektora finansów publicznych zalicza się państwowe lub samorządowe instytucje kultury.

³⁵ Wyróżniono 15 rodzajów podmiotów działających w obszarze kultury: teatry (dramatyczne i lalkowe), teatry muzyczne (oper i operetki), filharmonie, orkiestry, chóry, zespoły pieśni i tańca, muzea i instytucje paramuzealne, biblioteki i placówki informacyjno-biblioteczne, galerie i salony sztuki, centra kultury, domy kultury, ośrodki kultury, kluby, świetlice oraz kina.

³⁶ Źródło danych: „Kultura w 2017 r.” – opracowanie publikacji: Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Społecznych, Urząd Statystyczny w Krakowie, Ośrodek Statystyki Kultury. <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/kultura-w-2017-roku.2.15.html> [dostęp: 4 września 2018 r].

też dodatkowymi możliwościami, jakie dają uruchamiane lokalnie programy wsparcia projektów w obszarze kultury, ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

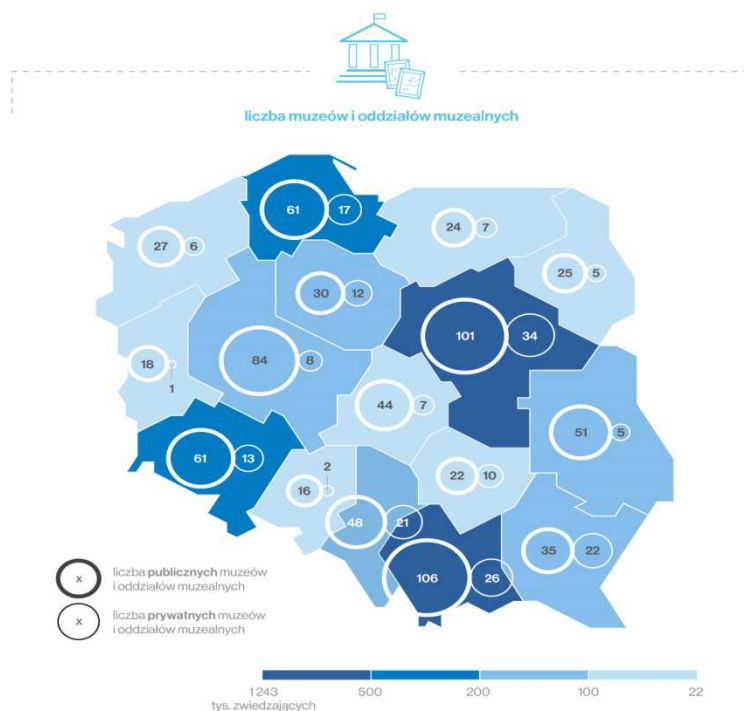
Analizując wydatki j.s.t. z perspektywy poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego (budżetu gminy, miasta na prawach powiatu, powiatu, województwa), można zaobserwować różnice zarówno w kwotach wydatków, jak i w kierunkach finansowania. Ma to związek z podziałem kompetencji pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego oraz liczbą instytucji kultury podległych poszczególnym stopniom samorządu. Najwięcej na kulturę przeznaczają gminy oraz miasta na prawach powiatu. W stosunku do ogółu wydatków poszczególnych szczebli samorządu, najwyższy odsetek wydatków na kulturę w relacji do wszystkich wydatków samorządu zaobserwowano w budżetach województw (8,4%). Miasta na prawach powiatu na kulturę wydają 3,9% ogółu swoich wydatków, gminy – 3,6%, a powiaty – 0,5%.

Działalność muzeów

Muzeum jako instytucja powołana do gromadzenia, badania i sprawowania opieki nad obiektami posiadającymi wartość artystyczną lub historyczną pełni funkcje ochronne i edukacyjne.

W 2017 r. w Polsce prowadziło działalność 949 muzeów (łącznie z oddziałami; 944 w 2016 r.), z których 79,3% należało do sektora publicznego. Organizatorem zdecydowanej większości publicznych muzeów (612) były jednostki samorządu terytorialnego (81,3%)³⁷.

Infografika nr 10 Muzea i oddziały muzealne według sektorów własności oraz zwiedzających według województw w 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Łączna liczba zbiorów muzealnych, według stanu na koniec 2017 r., wyniosła 16,0 mln (wzrost o 75,5% w porównaniu z 2016 r.). Dominowały muzealia z dziedziny archeologii (23,9%) oraz przyrody (14,1%), natomiast najmniej liczną dziedzinę stanowiła kartografia (0,2%).

³⁷ Źródło danych: „Kultura w 2017 r.”.

Zbiory muzealne prezentowane były w ramach stałych wystaw oraz poprzez organizowanie wystaw czasowych. W 2017 r. muzea prezentowały 2 636 wystaw stałych oraz zorganizowały 5 707 wystawy czasowe (w tym 147 wystaw z zagranicy).

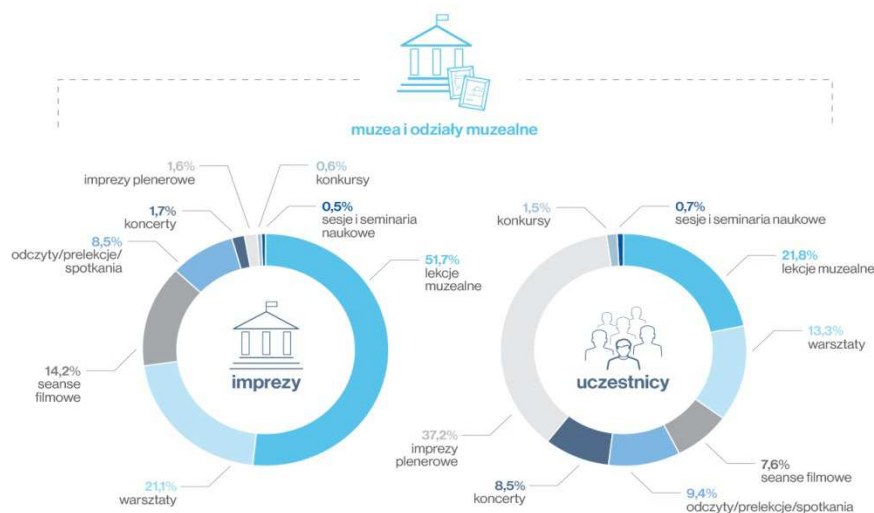
Muzea w 2017 r. odwiedziło 37,5 mln osób (o 3,9% więcej w porównaniu z rokiem poprzednim), w tym 14,2 mln osób bezpłatnie. Zorganizowane grupy młodzieży szkolnej stanowiły 14,6% ogółu zwiedzających (w 2016 r. – 15,5%). Największą popularnością wśród zwiedzających, tak jak w roku poprzednim, cieszyły się muzea o profilu artystycznym i historycznym, które odwiedziło odpowiednio: 9,6 mln i 7,5 mln osób.

Okazją do nieodpłatnego poznawania polskiego dziedzictwa narodowego jest corocznie organizowana „Noc Muzeów”. Z tej formy zwiedzania skorzystało przeszło 935 tys. osób (o 0,5% więcej niż w 2016 r.).

Muzea zorganizowały za granicą 164 wystawy, które odwiedziło 1 mln osób (w 2016 r. odpowiednio 171 wystaw i 561 tys. zwiedzających). Najwięcej wystaw zaprezentowano w Niemczech (28), na Ukrainie (18) oraz w Stanach Zjednoczonych Ameryki (14).

Poza działalnością wystawienniczą muzea prowadziły również działalność oświatową. W 2017 r. zorganizowały 163,1 tys. imprez, w których uczestniczyło 8,4 mln osób (w 2016 r. odpowiednio 156,1 tys. i 8,3 mln). Najwięcej zorganizowano lekcji muzealnych (84,4 tys.; w 2016 r. – 87,3 tys.).

Wykres nr 7 Struktura działalności oświatowej muzeów i oddziałów muzealnych w 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

W 2016 r. muzea prowadziły także inną działalność związaną z kulturą: wykonały 99 usług konserwatorskich, 227 konsultacji specjalistycznych, przeprowadziły 97 badań zleconych z zewnątrz. Sprzedaż pamiątek prowadziło 423 muzeów.

Muzea prowadzą również własną działalność badawczą. W 2017 r. realizowały 673 samodzielne programy badawcze (w tym 213 zostało zakończonych) oraz prowadziły 239 programów badawczych we współpracy z innymi podmiotami (w ty, 82 – zakończono w trakcie roku). Najwięcej samodzielnych programów badawczych realizowano w muzeach województwa mazowieckiego (28,8% wszystkich programów tego rodzaju) i małopolskiego (18,3%), natomiast najwięcej programów badawczych realizowanych we współpracy prowadzono w muzeach województwa mazowieckiego (20,9%) i śląskiego (13,8%).

Najniższy odsetek realizowanych programów badawczych odnotowano w muzeach województwa kujawsko-pomorskiego i podkarpackiego – odpowiednio 1,8% i 1,3% wszystkich programów badawczych.

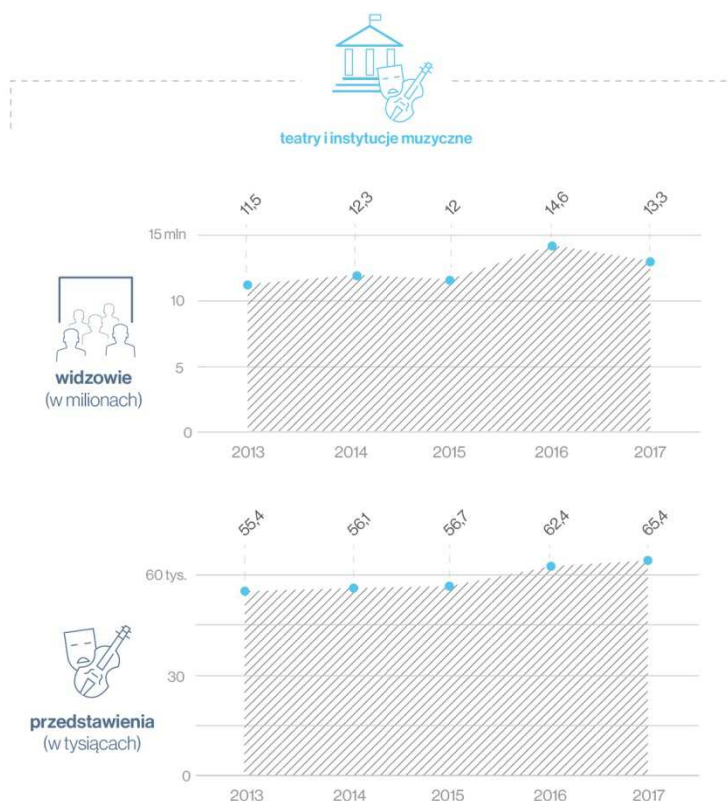
W ramach prowadzonej w 2017 r. działalności wydawniczej muzea opublikowały ogółem 9 374 tytuły (o 1,6% mniej niż w 2016 r.) o łącznym nakładzie 8,2 mln egzemplarzy (o 18,6% mniej niż w 2016 r.). Spośród wszystkich wydawnictw najwięcej wydano plakatów – 4 509 tytułów w nakładzie 278,6 tys. egzemplarzy (w 2016 r. 4 376 tytuły w nakładzie 368 tys.) oraz informatorów i folderów – 1 552 tytuły w nakładzie 3 893,1 tys. egzemplarzy (w 2016 r. – 1 650 tytułów i 4 734,3 tys. egzemplarzy).

Działalność teatrów i instytucji muzycznych

W 2017 r. działalność sceniczną prowadziło 187 teatrów i instytucji muzycznych posiadających własny, stały zespół artystyczny (w 2016 r. – 182). Teatry i instytucje muzyczne zorganizowały 65,4 tys. przedstawień i koncertów, w których uczestniczyło 13,3 mln widzów i słuchaczy³⁸.

W porównaniu z rokiem 2016 nastąpił wzrost liczby przedstawień i koncertów (o 4,7%), przy jednoczesnym spadku o 1,3 mln (9,1%) liczby widzów i słuchaczy. Odnotowano również spadek przeciętnej frekwencji na jednym przedstawieniu – z 234 w 2016 r. do 203 osób. W 2017 r. teatry i instytucje muzyczne zaprezentowały średnio (na jedną instytucję) 350 przedstawień i koncertów (w 2016 r. – 343).

Wykres nr 8 Widzowie i przedstawienia w teatrach oraz instytucjach muzycznych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Biorąc pod uwagę średnią liczbę widzów i słuchaczy przypadających na jedno przedstawienie czy koncert, najwięcej osób uczestniczyło w przedstawieniach zorganizowanych przez zespoły pieśni i tańca – 583 osoby, a w operach

³⁸ Źródło danych: „Kultura w 2017 r.”.

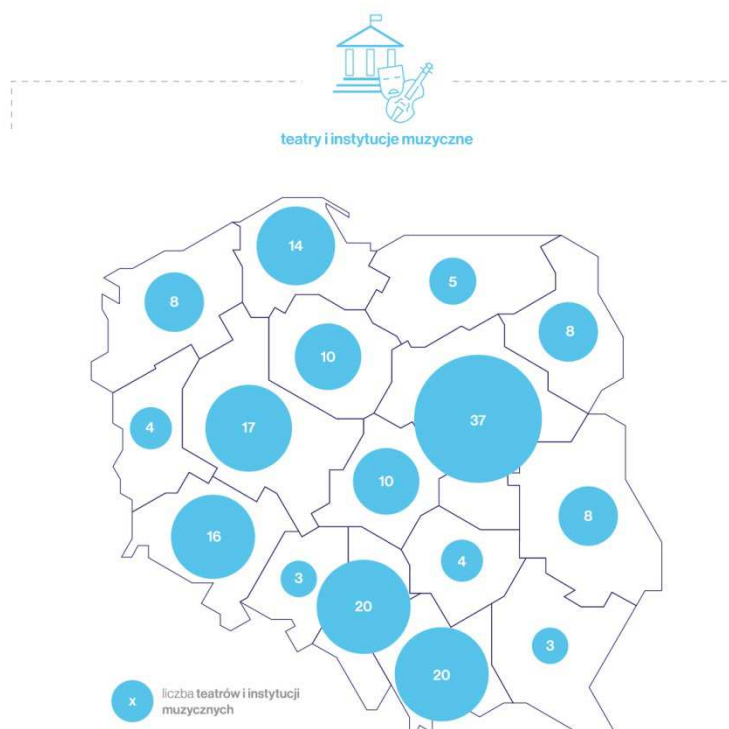
i operetkach – odpowiednio 467 i 348 widzów i słuchaczy na jedno przedstawienie. W teatrach dramatycznych jedno przedstawienie obejrzało średnio 200 osób, w lalkowych – 122, a w filharmoniach – jednego koncertu wysłuchało przeciętnie 181 osób.

W 2017 r. teatry i instytucje muzyczne dysponowały 94,7 tys. miejsc dla widzów i słuchaczy. W ciągu roku przybyło 0,6 tys. miejsc na widowni w stałych salach. Stanowiło to wzrost liczby miejsc o 0,6% w stosunku do roku poprzedniego. Na jedno miejsce na widowni w stałych salach teatrów oraz instytucji muzycznych według stanu w dniu 31 grudnia 2017 r. przypadało 406 mieszkańców Polski (mniej niż w 2016 r. – 408).

Większość instytucji prowadzących działalność artystyczną i rozrywkową była przystosowana dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich (83,4%).

Liczba teatrów oraz instytucji muzycznych była wyraźnie zróżnicowana w poszczególnych województwach – od trzech (w województwie opolskim i podkarpackim) i czterech (w woj. lubuskim i świętokrzyskim) do 37 (w woj. mazowieckim), a powyżej 10 odnotowano także w woj. śląskim i małopolskim (po 20), wielkopolskim (17), dolnośląskim (16) oraz pomorskim (14).

Infografika nr 11 Teatry i instytucje muzyczne według województw w 2017 r.



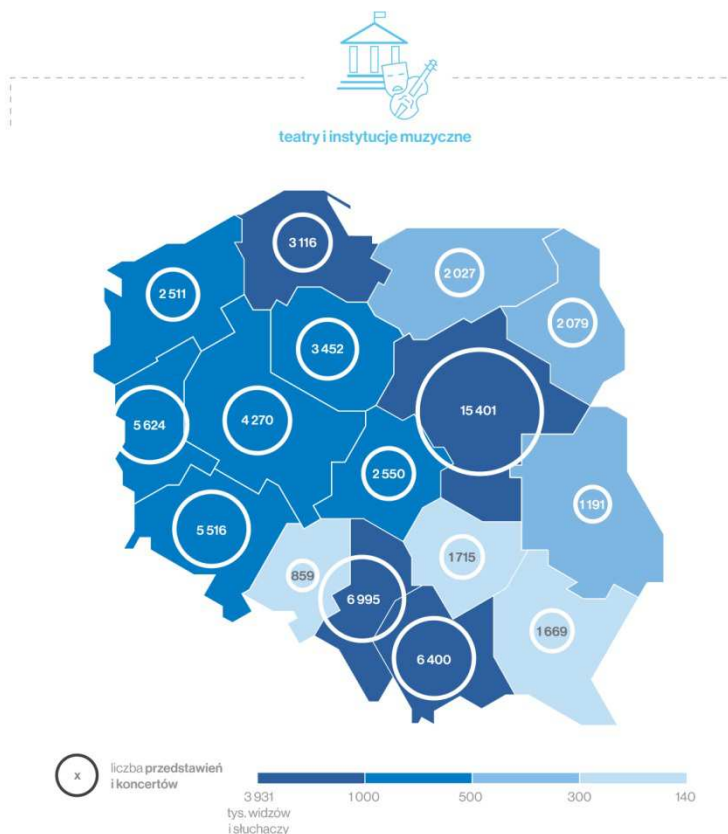
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

W 2017 r. najwięcej widzów i słuchaczy odwiedziło teatry i instytucje muzyczne w województwie mazowieckim – 3,3 mln (611 widzów i słuchaczy w przeliczeniu na 1 000 ludności), śląskim – 1,5 mln uczestników (321 widzów i słuchaczy w przeliczeniu na 1 000 ludności), małopolskim – 1,3 mln (378 osób w przeliczeniu na 1 000 ludności), dolnośląskim – 1,1 mln (377 osób w przeliczeniu na 1 000 ludności) oraz pomorskim – 1,1 mln (464 widzów i słuchaczy w przeliczeniu na 1 000 ludności). W pozostałych województwach liczba uczestników imprez artystycznych nie przekroczyła 1,0 mln widzów i słuchaczy.

Najmniej widzów i słuchaczy, tj. poniżej 200 tys., było w teatrach i instytucjach muzycznych w województwie opolskim. Spośród 65,4 tys. przedstawień

i koncertów w 2017 r. – 13,3 tys. (tj. 20,3% wszystkich prezentacji) odbyło się w woj. mazowieckim, natomiast w województwie dolnośląskim – 7,2 tys. (tj. 11%). Najmniejszą liczbę przedstawień i koncertów odnotowano w woj. opolskim – 0,9 tys. (1,4% wszystkich prezentacji). W porównaniu z 2016 r. największy wzrost liczby spektakli i koncertów odnotowano w województwach: podlaskim (o 28,2%), wielkopolskim (o 26%) i łódzkim (o 25,9%), a największy spadek w województwach pomorskim i dolnośląskim (odpowiednio o 7,5% i 5,5%).

Infografika nr 12 Przedstawienia i koncerty w teatrach oraz instytucjach muzycznych oraz widzowie i słuchacze według województw w 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Teatry dramatyczne, lalkowe i muzyczne przedstawiły, podobnie jak w 2016 r., 760 widowisk premierowych, z tego 584 premiery w teatrach dramatycznych i lalkowych (w 2016 r. – 586 premier) i 176 – w teatrach muzycznych (174 premiery w 2016 r.).

Udział spektakli teatralnych i koncertów prezentowanych na terenie województwa, w którym siedzibę ma instytucja artystyczna, w ogólnej liczbie prezentacji zmniejszył się o 1,1 p. proc. i wyniósł 89,7%, natomiast udział liczby widzów przedsięwzięć podejmowanych we własnym województwie wzrósł o 3,2 p. proc. i wyniósł 88,4%. W przypadku teatrów dramatycznych i lalkowych, udział przedstawień prezentowanych we własnym województwie w ogólnej liczbie spektakli wyniósł 92,4% (w 2016 r. – 94,6%), a udział widzów osiągnął 88,4% (w 2016 r. – 93%).

W 2016 r. teatry i instytucje muzyczne pokazały 657 przedstawień i koncertów za granicą (w 2016 r. – 752). Najwięcej widowisk za granicą zaprezentowały teatry (287): dramatyczne – 131, lalkowe – 156. Orkiestry i chóry wykonały za granicą 179 koncertów. Najwięcej przedstawień i koncertów za granicą wystawiły teatry i instytucje z województw: mazowieckiego (187),

małopolskiego (119), wielkopolskiego (98), śląskiego (78) i dolnośląskiego (76).

W 2017 r. odbyło się 981 (w 2016 r. – 1 105) przedstawień i koncertów zrealizowanych w Polsce przez twórców z zagranicy. Natomiast liczba widzów i słuchaczy na przedstawieniach zespołów i artystów zagranicznych wzrosła o 11,6% i wyniosła 471,8 tys. (w 2016 r. – 422,9 tys.).

6.3. FINANSOWANIE KULTURY W WYBRANYCH PAŃSTWACH EUROPEJSKICH³⁹

Typy finansowania instytucji kultury

Literatura wyróżnia podstawowe typy organizacji i finansowania kultury ze środków publicznych w krajach Unii Europejskiej:

- centralna organizacja i budżetowe finansowanie kultury;
- centralna organizacja i funduszowe finansowanie kultury;
- subcentralna organizacja za pośrednictwem specjalnie do tego celu powołanego gremium w postaci centralnej komisji, agencji, rady itp. oraz budżetowe finansowanie z możliwością wykorzystania środków pozabudżetowych;
- organizacja lokalna i finansowanie zdecentralizowane ze środków budżetów gmin, które mogą być uzupełniane środkami pozabudżetowymi oraz w dalszej kolejności z budżetu regionalnego i centralnego.

Finansowanie instytucji kultury we Francji

Pierwszy typ finansowania kultury funkcjonuje we **Francji**. Charakteryzuje się on tym, że ministerstwo jako organ administracji państwowej decyduje o formach organizacji oraz kierunkach rozdysponowania środków zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym. Formy organizacji i źródła finansowania są w tym przypadku jednoznacznie określone, a działające instytucje należą w przeważającej większości do sektora rządowego. Specyfiką modelu francuskiego jest umieszczenie polityki kulturalnej w Narodowych Planach Rozwoju, które określają, jakie zadania należą do władz centralnych, a jakie – do samorządowych. Zakłada się również, że państwo pełni rolę służebną wobec narodu, tylko ono może zagwarantować rozwój kultury narodowej oraz kształtować tożsamość narodową i świadomość europejską. Mecenat prywatny jest wyraźnie niewystarczający i zbyt słaby, ażeby sprostać kulturowym zadaniom o charakterze ogólnonarodowym.

Finansowanie instytucji kultury w Szwecji, Danii i Holandii

W przypadku drugiego typu finansowania kultury istnieje specjalny fundusz, na którym są zgromadzone środki na kulturę. Pochodzą one głównie z budżetu, z możliwością uzupełnienia środkami pozabudżetowymi. W celu prawidłowego rozdziału środków najczęściej powoływana jest Rada Kultury. W jej skład wchodzi przedstawiciele środowisk twórczych i animatorów kultury. Z Radą Kultury współdziała organ administracji rządowej odpowiedzialny za kulturę. Rada Kultury ma głos doradczy. Instytucje upowszechniania kultury w tym systemie mogą być placówkami publicznymi, prywatnymi, jak i o charakterze mieszanym. Funduszowa metoda finansowania (stosowana m.in. w **Szwecji, Danii i Holandii**) gwarantuje przede wszystkim środki na prowadzenie działalności bieżącej i rozwojowej kultury.

Finansowanie instytucji kultury w Wielkiej Brytanii

Trzeci model organizacji i finansowania kultury charakteryzuje się tym, że finansowanie nie pochodzi bezpośrednio z budżetu, ale poprzez powołaną w tym celu autonomiczną, centralną komisję, agencję lub radę. Zadaniem tego organu jest gromadzenie środków z budżetu oraz poszukiwanie pozabudżetowych źródeł zasilania kultury i podejmowanie decyzji alokacji środków finansowych. Wymieniony organ jest zatem pośrednikiem pomiędzy budżetem a placówkami kultury, jej animatorami oraz artystami. Mamy tutaj do czynienia z dużą różnorodnością instytucji o odmiennym charakterze (publiczne, prywatne, mieszane). Ten model stosowany jest przede wszystkim w **Wielkiej Brytanii**, gdzie omawiane funkcje sprawuje Rada Kultury (Arts Council), której kompetencje przejmują w ramach decentralizacji władze regionalne.

³⁹ Na podstawie pracy J. Żywickiego pn. Modele gospodarowania infrastrukturą obiektów kultury w Unii Europejskiej, <http://www.zywicki.org/modele2.php> [dostęp: 21 sierpnia 2018 r.]

Finansowanie instytucji kultury w Niemczech

Ostatni model finansowania kultury odnosi się do gospodarki o federacyjnym układzie organizacyjnym państwa (np. **Niemcy**). Model ten występuje pod dwoma postaciami o zróżnicowanym stopniu decentralizacji. W pierwszym przypadku kultura jest finansowana ze szczebla centralnego (federacja) i regionalnego. W drugim dominuje zdecentralizowany system finansowania. Środki pochodzą głównie z budżetów lokalnych, następnie ze źródeł pozabudżetowych, a w dalszej kolejności – z budżetów regionalnych i budżetu centralnego. W obu przypadkach uzupełnieniem środków budżetowych są środki pochodzące spoza budżetu. Również w tych modelach występuje duża różnorodność form i źródeł finansowania (publiczne, prywatne, mieszane).

W zaprezentowanych modelach (poza mieszanym) mamy do czynienia z całą gamą rozwiązań organizacyjnych i wielością źródeł finansowania. Zauważa się także tendencję do zwiększania kompetencji budżetów lokalnych w zakresie organizacji i finansowania kultury, czyli do decentralizacji. W UE państwo jest postrzegane jako organ zarządzający sferą kultury, będący gwarantem swobodnego dostępu do dóbr kultury oraz organem interweniującym w sferę rynkowego angażowania kultury. W warunkach gospodarki rynkowej państwo pojawia się w roli arbitra i zarazem interwenta, którego działania spotykają się ze społeczną akceptacją.

Modele relacji państwo-kultura

Istnieją dwa podstawowe modele relacji państwo-kultura:

- państwo daje subsydia, oczekując w zamian pewnych efektów w prowadzeniu działalności kulturalnej – w sferze infrastruktury subsydia stanowią formę generalnego stałego dofinansowania instytucji lub projektów lub finansowania początkowego stadium projektu;
- państwo lub jego agendy są nabywcą dzieł sztuki lub usług kulturalnych (np. **Holandia**).

W formule przyznawania subsydiów mogą występować zwolnienia instytucji kultury oraz sponsorów od podatków w działalności inwestycyjnej. Podstawowe systemy subwencjonalne to:

- **model francuski** – koordynacja, planowanie, określanie kierunku rozwoju przez Ministerstwo Kultury;
- **model włoski** – podział kompetencji na różne ministerstwa;
- **model brytyjski** – ciało pośredniczące (Arts Council).

Występować też może sytuacja, gdzie państwo jest bezpośrednim pracodawcą i samodzielnie prowadzi instytucje kultury (BBC – **Wielka Brytania**). Aby dokonać odsunięcia polityki od kultury, w niektórych państwach (**Wielka Brytania, Irlandia, Dania**) powołane zostały organy pośredniczące, tzw. rady do spraw kultury.

Z kolei przykład **Niemiec** przekonuje, że równie ważnym źródłem wspierania inwestycji kulturalnych (oprócz sponsorów i środków publicznych) są fundacje, zarządzane również przez władze komunalne, uniwersytety i kościoły.

6.4. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 862, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2018 r. poz. 720, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 913, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1438, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2018 r. poz. 1307).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury (Dz. U. poz. 189).
11. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury (Dz. U. Nr 154, poz. 1629).
12. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015 (Dz. U. poz. 561, ze zm.).
13. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2016 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2016 (Dz. U. poz. 460, ze zm.).
14. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2017 (Dz. U. poz. 837, ze zm.).

6.5. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
9. Komisja Kultury i Środków Przekazu Sejmu RP
10. Komisja Kultury i Środków Przekazu Senatu RP
11. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
12. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP

