

Wojciech Świdziński  <https://orcid.org/0000-0001-6840-4069>

Akademia Teatralna im. Aleksandra Zelwerowicza w Warszawie  
e-mail: wojciech.swidzinski@e-at.edu.pl

Otrzymano/Received: 10.12.2020

Zaakceptowano/Accepted: 16.03.2021

Opublikowano/Published: 12.04.2021

# Współprowadzenie instytucji przez Ministra Kultury i samorządy. „Dar niebios” czy ryzykowna gra?

Abstract

## Co-Management of an Institution by the Minister of Culture and Local Governments. A “Godsend” or a Risky Game?

The mechanism of co-management of cultural institutions by the Ministry of Culture and local government units has been functioning in the Polish practice since 2005–2006. Since 2015, the Prawo i Sprawiedliwość government has taken steps to double the number of co-management institutions up to 66 entities by the end of 2019. The cultural milieu generally welcomes these actions, seeing them as an opportunity to improve the budget of cultural institutions. However, when evaluating this process from a national perspective, as well as considering its political consequences, one can also notice certain threats resulting from the expansion of the co-management system. The perspective of the last 15 years shows that the issue is associated with many problems characteristic for contemporary Poland.

**Keywords:** cultural institution, co-management, self-government, Ministry of Culture and National Heritage

**Słowa kluczowe:** instytucje kultury, współprowadzenie, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, samorząd

W ostatnich latach zagadnienie wspólnego prowadzenia instytucji kultury stało się tematem dwóch przekrojowych raportów Najwyższej Izby Kontroli, a także kilku posiedzeń sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz jej senackiej odpowiedniczki. Takie wzmocnienie uwagi organów państwa nie jest przypadkowe. Do końca 2015 roku liczba instytucji kultury współprowadzonych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego wynosiła 34 i przez lata pozostawała niemal niezmienna – 27 umów o współprowadzeniu zostało zawartych w latach 2005–2006, a zatem przez blisko dekadę liczba ta wzrosła zaledwie o 7. Działania zmierzające do zwiększenia liczby instytucji, których współorganizatorem byłoby Ministerstwo Kultury, zostały zainicjowane natychmiast po utworzeniu rządu Prawa i Sprawiedliwości w 2015 roku. W wypowiedziach medialnych sygnalizowali to zarówno minister Piotr Gliński, jak i sprawujący pieczę nad muzeami sekretarz stanu Jarosław Sellin, wskazując, że spełnione zostaną tym samym apele od wielu lat kierowane do resortu przez środowiska kultury. W rezultacie liczba instytucji tego rodzaju bardzo szybko uległa podwojeniu. Na koniec 2019 roku ministerstwo współprowadziło już 64 instytucje<sup>1</sup>. Na początku października 2020 roku było ich 67, a chociaż największą dynamikę procesu obejmowania współprowadzeniem odnotowano w 2017 roku – kiedy ministerstwo przyjęło pod swoje skrzydła 9 instytucji – to publicznie ogłoszono zamiary zawarcia kolejnych umów z jednostkami samorządu terytorialnego. Warto przy tym zauważyć, że w grupie instytucji współprowadzonych przez resort kultury pozostają podmioty, które w ostatnich latach przyciągnęły uwagę opinii publicznej ze względu na rozgrywające się wokół nich konflikty, których wspólnym mianownikiem były właśnie relacje z i pomiędzy organizatorami – Teatr Polski we Wrocławiu, Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN czy Europejskie Centrum Solidarności.

Posłów i senatorów oraz organy kontrolne badające kwestię współprowadzenia interesowała między innymi konsekwencja tej ekspansji, nieuchronnie wywołującej obciążenie budżetu państwa w części przeznaczony na kulturę, a zwłaszcza wpływ takiej polityki na finansowanie istniejących już instytucji państwowych. Podjęto także próby weryfikacji metodologii leżącej u podstaw objęcia ministerialnym współprowadzeniem tej, a nie innej instytucji. NIK za cel jednej z kontroli obrał ustalenie, czy wspólne prowadzenie instytucji kultury przyczyniło się do zwiększenia ich efektywności. Rejestracje dociekań w tych obszarach są interesująco, choć mało konkluzywnie, przedstawione w dostępnych publicznie dokumentach<sup>2</sup>. Tymczasem z perspektywy zarządzania w kulturze równie interesujące są kwestie takie jak praktyczny wpływ współprowadzenia na instytucję kultury, szanse na objęcie tą formą

---

<sup>1</sup> Por. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, strona internetowa, [www.gov.pl/web/kultura/instytucje-wspolprowadzone](http://www.gov.pl/web/kultura/instytucje-wspolprowadzone) [odczyt: 24.05.2021]. Dane liczbowe zawarte w artykule pochodzą sprzed połączenia Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego z Ministerstwem Sportu, które dokonało się w pierwszych miesiącach 2021 roku.

<sup>2</sup> Por. protokoły posiedzeń sejmowej i senackiej Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz raporty NIK – cytowane w dalszej części tekstu.

wsparcia kolejnych podmiotów, ale też wiążące się z tym ryzyko wpływu organizatorów na współprowadzony podmiot. Próba określenia szans i zagrożeń dla instytucji kultury zainteresowanej współprowadzeniem wydaje się tematem istotnym i dotąd niepodjętym. Piętnaście lat od zawarcia pierwszych umów, gdy w obszarze tym odbywa się mało widoczna rewolucja, można zaryzykować podsumowanie odmienne od oficjalnych konkluzji stawianych przez zespoły parlamentarne czy organy kontrolne. Zwłaszcza że media w ostatnim czasie tematu tego na ogół nie dostrzegały, ograniczając się do odnotowywania faktu objęcia współprowadzeniem ministra kolejnych instytucji samorządowych.

Mechanizm wspólnego prowadzenia instytucji kultury został określony w art. 21 ustawy z 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194). Zgodnie z nim ministrowie, kierownicy urzędów centralnych oraz jednostki samorządu terytorialnego mogą „prowadzić jako wspólną instytucję kultury prowadzoną przez jednego z organizatorów instytucji kultury” (art. 21 ust. 1 pkt 2). Momentem inicjacyjnym jest zawarcie umowy pomiędzy organami zamierzającymi wspólnie prowadzić daną instytucję, przy czym stroną umowy może być także „osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej” (art. 21 ust. 2). Umowy muszą zawierać „określenie wielkości środków” wnoszonych przez każdą ze stron jako dotacja dla instytucji oraz „okres, na który umowa została zawarta” (art. 21 ust. 3), przy czym zasada czasowości umów została ustanowiona nowelizacją z 2011 roku<sup>3</sup>. Regulacje te wydają się jasne, a ich praktyczne zastosowanie nie nastręcza większych trudności. A jednak w przepisach ustawy zapisana została pewna osobliwość. Koncepcja, by jeden podmiot prawny skupiał nad sobą bezpośredni nadzór dwóch lub więcej organów administracyjnych (ewentualnie jednego organu administracyjnego oraz innych ciał), wydaje się nie mieć precedensu<sup>4</sup>. W rezultacie współprowadzona instytucja kultury podlega władztwu organów, które – poza nią – mogą nie mieć ze sobą nic wspólnego. Ba, mogą nawet prowadzić zdecydowanie opozycyjną politykę. Co więcej, konstrukcja art. 21, a zwłaszcza jego ust. 1 pkt 2, ale także ust. 1a oraz ust. 4, sugeruje, że strony umowy o współprowadzeniu są w sensie formalnym równoprawnymi „organizatorami”, mimo że prawodawca starał się zadbać o to, by nazywać ich po prostu stronami umowy. Skutki tego nie do końca jasnego stanu rzeczy mogą powodować komplikacje dotyczące statusu zarówno organów prowadzących, jak i samej instytucji.

<sup>3</sup> Por. ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. nr 207 poz. 1230).

<sup>4</sup> Być może najbliższym pojęciem z innej niż organizacja działalności kulturalnej dziedziny jest „wspólne gospodarowanie” w gospodarstwie domowym, którego istotę rozważał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, odwołując się do wykładni językowej, por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 lutego 2009 r., III SA/Kr 864/08.

Aby stwierdzić, czy jest to faktyczne zagrożenie, należy sytuację instytucji współprowadzonych rozpatrzyć od początku, czyli od lat 2005–2006. Genezę mechanizmu wspólnego prowadzenia treściwie przedstawia, sporządzony w 2012 roku na potrzeby sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu, raport *Współprowadzenie instytucji kultury przez MKiDN i samorządy* [2012, s. 4]. Zdaniem jego autorów możliwość współprowadzenia jest jednym z kilku sposobów na złagodzenie negatywnych skutków wstrząsu, jakim było przekazanie w ramach reformy administracyjnej z 1999 roku instytucji kultury, nadzorowanych uprzednio przez wojewodów, pod opiekę jednostek samorządu terytorialnego. Inną – doraźną i najbardziej kierunkową – formą pomocy był program Mecenat, działający na podstawie wynoszącej 120 mln zł rezerwy celowej z budżetu państwa. To na bazie zdobytego przy jego realizacji doświadczenia powołano z czasem system Programów Ministra, który do dziś jest główną formą wsparcia centralnego dla projektów realizowanych przez samorządowe i pozarządowe podmioty działające w sferze kultury. Oprócz tego ministerstwo zaczęło powoływać instytuty dla poszczególnych branż kultury, których zadaniem jest wspieranie rozwoju, badanie i promowanie dorobku kulturalnego w danej dziedzinie<sup>5</sup>. Na tym tle mechanizm współprowadzenia instytucji przez samorząd i resort kultury jawi się jako najbardziej interwencyjna forma wsparcia państwowego, stanowiąca regres wobec generalnej zmiany, jaką było przekazanie niemal wszystkich instytucji kultury pod opiekę samorządu terytorialnego. Prawdopodobnie jednak decyzja o powołaniu takiego mechanizmu – podjęta przez ministra Waldemara Dąbrowskiego – wynikała nie tyle z centralizacyjnych resentymentów, ile z apeli kierowanych do ministerstwa przez jednostki samorządu terytorialnego oraz same instytucje.

Podstawa prawna współprowadzenia została sformułowana już w pierwotnej wersji ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 1991 r. nr 114 poz. 493), okazała się jednak niewystarczająca do realizacji powziętego zamierzenia. Co prawda w lipcu 1999 roku między województwem lubelskim a Ministerstwem Kultury została zawarta umowa o wspólnym prowadzeniu Ośrodka Praktyk Teatralnych „Gardzienice”, zakładała ona jednak niezbyt naturalny system, polegający na przekazywaniu przez ministerstwo jednostce samorządu terytorialnego dotacji, która kierowana była następnie do instytucji. Współprowadzenie „Gardzienic” było uzasadnione szczególnym, międzynarodowym charakterem instytucji przekształconej ze słynnej grupy niezależnego teatru, przypadek ten trudno więc uznać za

---

<sup>5</sup> Instytut Teatralny im. Zbigniewa Raszeńskiego powstał w 2003 roku, Instytut Książki – w 2004 roku, Polski Instytut Sztuki Filmowej – w 2005 roku, Instytut Muzyki i Tańca – w 2010 roku, Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów – w 2011 roku. Część z nich miała działających wcześniej poprzedników, a idei ich powstania nie można wiązać wyłącznie z reformą administracyjną. Zmiana polegająca na rezygnacji z wpływu administracji państwowej na instytucje przekazane samorządom na rzecz wpływu pośredniego, który sprawują instytuty, jest wyraźna i odsyła właśnie do reformy z 1999 roku.

pilotażowy. Do objęcia współprowadzeniem większej liczby jednostek konieczne okazało się rozszerzenie art. 21 ustawy, którego dokonano nowelizacją z 19 listopada 2004 roku (Dz.U. z 2004 r. nr 261 poz. 2598), nadając mu przywołany już kształt.

Warto także podkreślić – a wątku tego nie podejmowały ani wzmiankowane posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu, ani Najwyższa Izba Kontroli – że współprowadzenie nie jest mechanizmem zarezerwowanym dla Ministerstwa Kultury. Prowadzić jako wspólną instytucję mogą jednostki samorządu terytorialnego między sobą, ale do tego kręgu dopuszczone są także właściwie wszystkie inne podmioty organizujące działalność kulturalną. I zdarza się to częściej, niż może się wydawać, czemu jednak zazwyczaj nie towarzyszy rozgłos medialny ani szersze zainteresowanie opinii publicznej<sup>6</sup>.

Współprowadzenie kojarzone jest więc przede wszystkim z Ministerstwem Kultury, które prowadzi instytucje z 34 jednostkami samorządu terytorialnego oraz Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a także z 8 osobami prawnymi. Spośród 66 instytucji współprowadzonych 18 to podmioty państwowe, pozostałe zaś figurują w rejestrach samorządów. Muzea stanowią 46% z nich, 20% – teatry, 17% – filharmonie i orkiestry, resztę zaś pozostałe instytucje kultury. Najwięcej współprowadzeń zawarto z samorządami wojewódzkimi – to 51% wszystkich umów podpisanych przez MKiDN [*Wspólne prowadzenie instytucji kultury 2019*, s. 5–6]. Nie powinno to dziwić, ponieważ w wyniku reformy z 1999 roku to właśnie do województw trafiły największe i najbardziej kosztowne instytucje, a zatem to one wymagają największego wsparcia finansowego.

Najpoważniejszym partnerem ministerstwa od lat pozostaje województwo dolnośląskie, z którym resort kultury współprowadzi 5 instytucji. Pozornie nie jest to liczba szczególnie imponująca, ale dominacja Dolnego Śląska nad pozostałymi jednostkami samorządu terytorialnego wynika przede wszystkim z tego, że instytucjami współprowadzonymi są podmioty duże lub bardzo duże: Opera Wrocławska, Narodowe Forum Muzyki, Muzeum Narodowe we Wrocławiu, Teatr Polski we Wrocławiu oraz – objęte wspólnym prowadzeniem w 2019 roku – Muzeum Grosse-Rosen w Rogoźnicy. Dotacje, które MKiDN przekazuje na ich wspólne prowadzenie, wynoszą szacunkowo nie mniej niż 20 mln zł rocznie. Tak istotny stan współprowadzeń region zawdzięcza przede wszystkim umowom podpisanym przez ministra Kazimierza Michała Ujazdowskiego, którego okręgiem wyborczym był Wrocław. Do dwóch instytucji objętych współprowadzeniem przez Waldemara Dąbrowskiego dodał on Operę Wrocławską oraz Filharmonię im. Witolda Lutosławskiego

---

<sup>6</sup> Jako przykład posłużyć może województwo pomorskie, które z MKiDN oraz Miastem Sopot współprowadzi Teatr Wybrzeże w Gdańsku, a ponadto Gdański Teatr Szekspirowski (z Miastem Gdańsk i Fundacją Theatrum Gedanense), Teatr Muzyczny w Gdyni (z Miastem Gdynia), Bałtycką Agencję Artystyczną (z Miastem Sopot) oraz Muzeum Piśmiennictwa i Muzyki Kaszubsko-Pomorskiej (ze Starostwem w Wejherowie).

i Międzynarodowy Festiwal Wroclavia Cantans<sup>7</sup>. Jeśli na mapę współprowadzeń spojrzeć właśnie z tej – wyborczej – perspektywy, okaże się, że podobna sytuacja zaistniała w ostatnich latach w województwie łódzkim. Do 2015 roku Ministerstwo Kultury współorganizowało w nim jedynie Muzeum Sztuki w Łodzi, będące zresztą instytucją państwową, którą województwo łódzkie wspiera finansowo. Minister Piotr Gliński – którego okręgiem wyborczym w 2015 i 2019 roku była właśnie Łódź – miał tym samym wolną rękę do wyrównania tej regionalnej dysproporcji. W 2019 roku podpisał umowę o współprowadzeniu Filharmonii Łódzkiej im. Artura Rubinsteina, a w 2020 roku – Teatru Wielkiego w Łodzi, co deklarowane było niemal od początku jego kadencji. Aby dopełnić tego obrazu, warto dodać, że Gliński w 2018 roku objął współprowadzeniem także instytucję miejską – Teatr Muzyczny w Łodzi<sup>8</sup>. Nie da się oczywiście oszacować, na ile działania te mogły wpłynąć na wynik wyborczy i czy w ogóle są dostrzegane przez wyborców, dla których nie ma na ogół większego znaczenia, kto jest organizatorem danej instytucji kultury. Jeśli więc decyzję o objęciu współprowadzeniem postrzegać z perspektywy politycznej, należy założyć, że przy tej okazji realizowane są prawdopodobnie cele inne niż wyborcze. Być może chodzi o rodzaj wsparcia, kierowanego nie tyle do instytucji, ile do samorządu, bądź wręcz próbę powiązania go wspólnym interesem z władzą centralną.

Jak natomiast mechanizm współprowadzenia oceniają dyrektorzy objętych nim instytucji? Przede wszystkim należy podkreślić, że w przestrzeni publicznej nie pojawiły się – jak dotąd – głosy jakiegokolwiek instytucji wyrażającej chęć rezygnacji z tej formuły. W oficjalnych wypowiedziach dyrektorów instytucji współprowadzenie jawi się jako szczególna wartość. Można tu zacytować entuzjastyczne wypowiedzi, wygłoszone przez dyrektorów zaproszonych w 2017 roku na posiedzenie senackiej Komisji Kultury i Środków Przekazu, którego tematem była sytuacja teatrów prowadzonych i współprowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Ówczesny dyrektor Teatru im. Stefana Jaracza w Olsztynie, Janusz Kijowski, wygłosił pochwałę stanu, w którym znajduje się kierowana przez niego instytucja:

Powiem krótko – system współprowadzenia to jest dar niebios, to jest zastrzyk dodatkowych środków pozwalający naszym instytucjom, które znalazły się szczęśliwie na tej short liście teatrów współprowadzonych, na wystawianie dzieł nie tylko komercyjnych, na wyjście z tego impasu, w którym większość polskich teatrów – mówię teraz o teatrach spoza Warszawy, spoza Krakowa – znalazła się w latach dziewięćdziesiątych (...). Dlaczego? Dlatego że samorządy – w moim wypadku wojewódzkie, ale to samo dotyczy samorządów miejskich – są

---

<sup>7</sup> Filharmonia im. Witolda Lutosławskiego i Międzynarodowy Festiwal Wroclavia Cantans po połączeniu utworzyły Narodowe Forum Muzyki, którego umowę o współprowadzeniu sygnował z kolei – również wrocławianin – minister Bogdan Zdrojewski, który mimo początkowych wypowiedzi o potrzebie ograniczenia skali współprowadzenia zapewniał instytucjom wrocławskim stabilny byt.

<sup>8</sup> Należy dodać, że dwa miesiące przed końcem kadencji minister Małgorzata Omilanowska podpisała umowę o współprowadzeniu innej instytucji miejskiej – EC1 Łódź – Miasto Kultury.

na ogół bardzo biedne i jeżeli stać je na cokolwiek, to na utrzymanie status quo, czyli chodzi o tzw. sztywne wydatki, opłacenie czynszów, podatków, płac przede wszystkim personelu, aktorów i pracowników teatralnych [*Posiedzenie Komisji Kultury...* 2017, s. 5–6].

Ministerialne środki – w przypadku olsztyńskiego teatru niemałe, bo wynoszące rocznie nie mniej niż 3,124 mln zł – postrzegane są więc jako sposób na zapewnienie instytucji normalności. Współprowadzenie to według Kijowskiego także wartość niematerialna. Dlatego swoją wypowiedź kończy następującym apelem: „Chodzi o podniesienie prestiżu tych naszych jednostek – czy nie udałoby się dodać do nazw naszych teatrów tego przymiotnika »narodowy«, który tak lubi obecna władza? Narodowy Teatr im. Stefana Jaracza w Olsztynie – to brzmi dumnie i jest zgodne z misją, którą prowadzimy” [*Posiedzenie Komisji Kultury...* 2017, s. 6]<sup>9</sup>. Z kolei twórca i dyrektor Teatru Wierszalin, Piotr Tomaszuk, zabrał głos w dyskusji dotyczącej niezależności instytucji kultury, sugerując, że jednostki współprowadzone mają z punktu widzenia ministerstwa szczególną misję do realizacji:

To w Warszawie, w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego było, jest i będzie aktualne myślenie o kulturze narodowej rozumianej jako kultura tego kraju. Jest możliwe kształtowanie polityki kulturalnej państwa polskiego, jeżeli się ma jakieś narzędzia, a jedynym narzędziem, które ministerstwo jeszcze ma, to jest współprowadzenie niektórych instytucji kultury. Nie ma polityki kulturalnej państwa bez instytucji, które są współprowadzone, na które ministerstwo ma realny wpływ. W moim wypadku ten wpływ przez 25 lat był dobroczynny [*Posiedzenie Komisji Kultury...* 2017, s. 9].

Tomaszuk nie dopowiada niestety, czy „realny wpływ” to zapewnienie stałej, dodatkowej dotacji oraz prestiżowej opieki, czy także jakieś inne formy oddziaływania na kształt jego autorskiej instytucji.

Sens współprowadzenia o wiele bardziej praktycznie – choć podczas mniej oficjalnych obrad – ocenił dyrektor Narodowego Forum Muzyki Andrzej Kosendiak. Na forum działającej przy Ministrze Kultury Rady do spraw Instytucji Artystycznych stwierdził: „umowy o współprowadzeniu (...) są jedynymi dokumentami gwarantującymi konkretną dotację” [*Protokół...* 2017, s. 7]. Chodzi tu o nałożony przez art. 21 ust 3. ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej obowiązek określenia „wielkości środków” wnoszonych przez każdego z organizatorów na rzecz instytucji współprowadzonej. Obecnie w umowach zawieranych przez ministerstwo kwota ta określana jest jako dotacja podmiotowa nie mniejsza

---

<sup>9</sup> Niezależnie od tej próby Janusz Kijowski w wypowiedziach dla mediów niejednokrotnie tytułował kierowaną przez siebie jednostkę mianem „narodowej”. Określenie to powielił multimedialny *Leksykon Kultury Warmii i Mazur*, gdzie objęcie teatru współprowadzeniem MKiDN utożsamiono z nadaniem mu „Statusu Narodowej Instytucji Kultury” [*Leksykon Kultury Warmii i Mazur*].

niż ustalone uprzednio minimum, co wydaje się rozwiązaniem elastycznym i niewymagającym rokrocznych negocjacji [*Współprowadzenie instytucji kultury...* 2012, s. 9]. W dalszej części swojej wypowiedzi Kosendiak sugeruje, aby – skoro można było takie ustalenie wprowadzić wobec instytucji współprowadzonych – kwota gwarantowanej minimalnej dotacji dotyczyła wszystkich instytucji kultury. Abstrahując od możliwości wprowadzenia takiej zasady, warto zauważyć, że kwoty wpisane do umowy o współprowadzeniu nie muszą wcale stanowić nienaruszalnej gwarancji. Po pierwsze, umowa może podlegać zmianom w ciągu roku, po drugie zaś – bywa, że minimalna dotacja może stracić swoją aktualność, nie tylko z uwagi na inflację. Tak stało się w przypadku Teatru Żydowskiego im. Estery Rachel i Idy Kamińskich. Umowa o współprowadzeniu, zawarta między Miastem Stołecznym Warszawą a Ministrem Kultury, pochodzi z 2009 roku i jak dotąd nie była zmieniana. Zapisana w niej minimalna dotacja samorządowa, wynosząca 4,480 mln zł, nie uwzględnia jeszcze kosztów działalności Centrum Kultury Jidysz, o które teatr został rozbudowany w 2012 roku. Z tego powodu roczna dotacja Warszawy jest z zasady wyższa, co gwarantuje umowa podpisana z dyrektorem instytucji, Gołdą Tencer, a nie umowa o współprowadzeniu. Ministerstwo z kolei regularnie dofinansowywało dodatkowe projekty teatru, sprawiając, że faktyczna dotacja resortu również była wyższa niż minimalne 1,552 mln zł<sup>10</sup>. Gdyby więc dotacje obu organizatorów ograniczyć do zapisanego w umowie o współprowadzeniu minimum, Teatr Żydowski stanąłby przed poważnym kryzysem.

Za pozytywnym odbiorem ministerialnego współprowadzenia przemawiają też przebijające się od czasu do czasu do przestrzeni medialnej głosy instytucji pragnących dołączyć do tego grona. Dotyczy to zwłaszcza muzeów i teatrów. Jeszcze w okresie rządów Platformy Obywatelskiej kilkakrotnie wracał temat objęcia współprowadzeniem borykającego się z kłopotami organizacyjnymi i finansowymi Teatru Rozmaitości (TR) Grzegorza Jarzyny. Minister Bogdan Zdrojewski rozważał tę opcję w 2013 roku, ale traktował ją jako ostateczność. W rozmowie z Polską Agencją Prasową wyłożył przy okazji argument przemawiający przeciwko tej formule: „musiałoby się to wiązać z zabranieniem środków finansowych innym instytucjom, które są już pod opieką resortu” [*Warszawa. Zdrojewski o współprowadzeniu...* 2013]. Jak widać, kwestia ta nie stanowi problemu obecnie, choć trudno stwierdzić, czy została faktycznie zneutralizowana. W tej samej rozmowie Zdrojewski odniósł się do apeli innych podmiotów, kierowanych do niego z prośbą o przyznanie stałej dotacji centralnej: „Odbieram to jako komplement pod adresem ministerstwa kultury. W latach 90. trend był odwrotny – wszystkie instytucje teatralne czy operowe chciały się znaleźć pod opieką miast, samorządów” [*Warszawa. Zdrojewski o współprowadzeniu...* 2013]. Być może na taki ogląd sytuacji wpływ miało to, że w latach 90. późniejszy minister był prezydentem Wrocławia, trudno jednak powiedzieć,

<sup>10</sup> Przykładowo w 2019 r. dotacja MKiDN dla Teatru Żydowskiego wyniosła 1,851 mln zł.



na ile istnienie takiej tendencji potwierdziliby ówcześni dyrektorzy. Niemniej tę nieco zaskakującą z dzisiejszej perspektywy diagnozę potwierdzają dane ogłoszone w raporcie Najwyższej Izby Kontroli z 2015 roku: „Dla 48% instytucji kultury z terenu całego kraju, niedziałających w formule współprowadzonej instytucji kultury, od których NIK uzyskała informacje, problemy związane z byciem prowadzonym przez więcej niż jeden podmiot były większe od potencjalnych korzyści i nie wyraziły one chęci funkcjonowania w tej formule” [*Zarządzanie wspólnymi instytucjami kultury...* 2015, s. 7]<sup>11</sup>.

Innym argumentem przeciwko współprowadzeniu była obawa przed lawiną tego rodzaju wniosków oraz wywołaniem poczucia środowiskowej niesprawiedliwości w przypadku wyboru tych, a nie innych instytucji. Mówił o tym szef Gabinetu Politycznego ministra Zdrojewskiego, Jacek Weksler, podczas Forum Polskiego Teatru, które zorganizowano w Bibliotece Narodowej w grudniu 2009 roku. Konstatacji tej nie można odmówić słuszności, bowiem – wbrew najzręczniejszej argumentacji, jaką na różnych etapach stosowało ministerstwo<sup>12</sup> – trudno ukryć, że kryteria wyboru instytucji do współprowadzenia nie zostały jasno sformułowane, i nie można oprzeć się wrażeniu, że obok argumentów merytorycznych wpływ na podejmowane w tym zakresie decyzje miały doraźne czynniki polityczne.

Zastrzeżenia wobec formuły współprowadzenia proponowanej obecnie przez resort kultury mają też niektóre samorządy. Jak wynika z wypowiedzi kierownictwa ministerstwa, w poszerzaniu katalogu instytucji prowadzonych jako wspólne to właśnie strona rządowa wykazuje się inicjatywą<sup>13</sup>. Mimo to z nieznanых przyczyn nie doszło do finalizacji kilkakrotnie zapowiadanego objęcia współprowadzeniem

---

<sup>11</sup> Próba badania przeprowadzonego przez NIK nie była jednak wysoka, wynosząc 21 instytucji nieobjętych współprowadzeniem. Na wynik wpływ mógł mieć też czas, w którym przeprowadzono badanie, bowiem resort kultury w trakcie kadencji Bogdana Zdrojewskiego i Małgorzaty Omiląnowskiej konsekwentnie twierdził, że nie chce nowych współprowadzeń, od zasady tej czyniąc tylko dyskretne wyjątki.

<sup>12</sup> Kryteria dotyczące doboru instytucji współprowadzonych z lat 2005–2006 opisuje cytowany materiał dla sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu, mają one jednak mało konkretny, niespójny charakter. Są to: „potencjał artystyczny, który ze względu na ograniczone możliwości finansowe nie mógł być odpowiednio wykorzystany (...), unikatowa formuła oraz działalność prowadzona w trudnych warunkach społeczno-ekonomicznych (...), ranga zbiorów, wyspecjalizowana kadra, a także historyczna oraz artystyczna ranga siedziby” [*Współprowadzenie instytucji kultury...* 2012, s. 6]. Na brak kryteriów i zasad wyłaniania instytucji kultury do współprowadzenia uwagę zwrócił też NIK [*Zarządzanie wspólnymi instytucjami kultury...* 2015, s. 6]. Argumentację dotyczącą współprowadzeń z lat 2016–2020 zawarto z kolei w preambułach do umów o współprowadzeniu. Brzmi ona jednak niemal identycznie w każdym przypadku, co wskazuje na jej pretekstowość.

<sup>13</sup> Por. wypowiedź sekretarza stanu Jarosława Sellina podczas 43. posiedzenia sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu: „To jest nasza wola, bo po prostu zależy nam na pewnych instytucjach i namawialiśmy do tego samorządy albo wola samorządów, która nas przekonała do tego, żeby ministerstwo kultury wzięło na współprowadzenie niektóre instytucje” [*Pełny zapis przebiegu posiedzenia...* 2016, s. 12].

Teatru Lalek Banialuka im. Jerzego Zitzmana w Bielsku-Białej czy Warszawskiej Opery Kameralnej, choć w przypadku tej drugiej instytucji powodem mógł być jej kryzys oraz zmiany na stanowisku dyrektorskim. Przed objęciem współprowadzeniem Filharmonii im. Mieczysława Karłowicza w Szczecinie – które ostatecznie stało się faktem w 2017 roku – władze Szczecina miały wątpliwości co do zagwarantowanego w umowie wpływu Ministra Kultury na powoływanie zastępcy dyrektora do spraw artystycznych, czego ministerstwo domaga się w odniesieniu do wszystkich współprowadzonych instytucji artystycznych [*Protokół...* 2017, s. 3]. Wygląda też na to, że resort nie jest obecnie zainteresowany – a po stronie środowiskowej nie ma również ruchu w tym kierunku – by powiększyć katalog instytucji współprowadzonych o galerie i centra sztuki. Do tej kategorii można zaliczyć jedynie Centrum Sztuki Współczesnej „Znaki Czasu” w Toruniu, które od chwili powstania w 2006 roku pomyślane było jako instytucja współprowadzona. Niewykluczone, że na tę wstrzemięźliwość wpływ ma chłodna relacja między znaczną częścią środowiska artystów sztuk wizualnych a obecną władzą. Z drugiej jednak strony dysproporcja w tym zakresie widoczna była już wcześniej. Niewykluczone więc, że na bieżących tendencjach mogłaby skorzystać któraś z samorządowych galerii, podejmując starania o objęcie współprowadzeniem.

Zastrzeżenia dotyczące współprowadzenia, wysuwane przez polityków związanych z Platformą Obywatelską, oraz domniemana wstrzemięźliwość niektórych samorządów i środowisk wydają się niezbyt istotne wobec inicjatywy, jaką w tym zakresie podjął rząd Prawa i Sprawiedliwości, a nade wszystko satysfakcji – wyrażanej głosem niektórych dyrektorów oraz milczeniem pozostałych – instytucji już współprowadzonych. A jednak z perspektywy czasu można wskazać realne zagrożenia oraz negatywne strony współprowadzenia.

Przede wszystkim fakt posiadania przez jedną instytucję dwóch lub więcej organizatorów stwarza ryzyko wciągnięcia jej w rozgrywkę polityczną. Dopóki strony ministerialna i samorządowa należą do jednego obozu politycznego lub dobro instytucji uznają za wartość nadrzędną – a tak jest w ogromnej większości przypadków – jest ona względnie bezpieczna, zaś niedogodnościami wynikającymi ze współprowadzenia są co najwyżej zwielokrotniona sprawozdawczość oraz brak jednego ośrodka decyzyjnego [*Zarządzanie wspólnymi instytucjami kultury...* 2015, s. 7]. Problem może jednak wystąpić, gdy dochodzi do zmiany układu sił politycznych. Stało się tak w przypadku Teatru Polskiego we Wrocławiu, który w ciągu 10 lat dyrekcji Krzysztofa Mieszkowskiego uznany został za jedną z najważniejszych instytucji artystycznych w kraju. Przez cały ten czas borykał się jednak z problemami organizacyjnymi. Jak wiadomo, odpowiadające za powołanie i odwołanie dyrektora Teatru Polskiego Województwo Dolnośląskie nie było do dyrekcji Mieszkowskiego przekonane i kilkakrotnie podejmowało działania zmierzające do usunięcia go ze stanowiska. Dyrektor konsekwentnie znajdował jednak oparcie

w ministrze kultury – najpierw Bogdanie Zdrojewskim, a następnie Małgorzacie Omilanowskiej<sup>14</sup>. Było ono o tyle skuteczne, że pochodziło od polityków należących do tego samego obozu, co władze samorządowe. Gdy jednak w 2015 roku uformował się rząd Prawa i Sprawiedliwości, a ministrem kultury został Piotr Gliński, dni Mieszkowskiego na stanowisku dyrektorskim były policzone, tym bardziej że jego kadencja dobiegała końca, a on sam rozpoczął karierę parlamentarzysty.

Być może jeszcze bardziej wymownym przykładem problemów wynikających ze współprowadzenia był kryzys, jaki dotknął w 2015 roku Teatr Dzieci Zagłębia im. Jana Dormana w Będzinie – od 1999 roku współprowadzony przez Miasto Będzin i Starostwo Powiatowe w Będzinie. Będący niegdyś znakomitą placówką teatru eksperymentalnego dla dzieci i młodzieży, stworzoną przez swego dzisiejszego patrona, po 1989 roku nie wyróżniał się on niczym szczególnym spośród teatrów lalkowych, poza relatywnie niewielką – mimo że pochodzącą z dwóch źródeł – dotacją oraz rekordowo niskimi wynagrodzeniami zespołu. Ten stan rzeczy pieczętował jednolity rodowód polityczny władz miasta i starostwa. Po wyborach samorządowych w 2014 roku prezydenturę Będzina utrzymał związany z Sojuszem Lewicy Demokratycznej Łukasz Komoniewski, zmiana nastąpiła natomiast na stanowisku starosty, którym został lokalny działacz Prawa i Sprawiedliwości Arkadiusz Watoła. W następnym roku starostwo zaplanowało drastyczne zmniejszenie dotacji dla teatru, zaś niedługo przed końcem sezonu ogłosiło, że obowiązująca umowa o współprowadzeniu jest wadliwa i musi zostać rozwiązana, a dotacja dla instytucji nie będzie dalej wypłacana [Kapusta 2015a]. Oznaczało to natychmiastowe zmniejszenie środków dla teatru o 400 tys. zł, a w perspektywie następnego roku aż o 750 tys. zł, co zostało jednoznacznie odczytane jako wstęp do likwidacji [Krzyżyk 2015]. W obliczu dramatycznego protestu zespołu, który wsparli także mieszkańcy miasta, oraz negocjacji podjętych przez prezesa Związku Artystów Scen Polskich, Olgerda Łukaszewicza, a także medialnego nagłośnienia sprawy, starosta najpierw stwierdził, że został źle zrozumiany, a w końcu zgodził się na utrzymanie *status quo* [Kapusta 2015b]. Warto jednak dodać, że obecnie sytuacja materialna Teatru Dzieci Zagłębia poprawiła się jedynie dlatego, że do współprowadzenia w 2018 roku przyłączyło się Ministerstwo Kultury – obie zaś strony samorządowe nie kwapią się ze zwiększeniem dotacji. Urzędujący w 2015 roku dyrektor instytucji, Gabriel Gietzky, dokończył swoją krótką kadencję i nie ubiegał się o reelekcję, a jego następcą, Paweł Klica, zrezygnował ze stanowiska przed terminem. Łatwo można z tego wnioskować, że Teatr Dzieci Zagłębia jest dla samorządowców przede wszystkim narzędziem do prowadzenia lokalnych gier politycznych, nie zaś partnerem do realizacji obowiązku, jakim jest organizowanie działalności kulturalnej.

---

<sup>14</sup> O wsparciu udzielanym Krzysztofowi Mieszkowskiemu por. m.in. Wrocław. Sprostowanie... [2008]; Warszawa–Wrocław. Mieszkowski... [2014].

Opisana sytuacja obrazuje także inny problem wynikający ze współprowadzenia – uzależnienie instytucji od dotacji organizatorów. W intencji współprowadzenie miało być – poza nielicznymi przypadkami tworzenia nowych instytucji – wsparciem dodatkowym, pozwalającym na rozwój działalności i uruchomienie niewykorzystanego potencjału. Im dłużej jednak formuła ta jest utrzymywana, tym bardziej staje się normą. Z czasem dochodzi do sytuacji – zwłaszcza gdy dotacja Ministra Kultury osiąga relatywnie wysoką wartość – w której wycofanie się z współprowadzenia spowodowałoby katastrofę, popychając instytucję na skraj upadłości, a w najlepszym przypadku wymuszając głęboką restrukturyzację, o ile organizator samorządowy nie będzie w stanie uzupełnić powstałej w ten sposób dziury budżetowej. Przeciwdziałać temu miała zmiana ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z 2011 roku, w wyniku której ustalono, że umowy o współprowadzeniu będą zawierane na czas określony. W praktyce jednak niewiele to zmieniło, bowiem zamiana dawnych umów bezterminowych na czasowe nie ma praktycznego sensu, zaś nowo zawierane umowy są z zasady kontynuowane, czego najlepiej dowiodło podpisanie w lipcu 2020 roku – w dobie kryzysu epidemicznego – aneksów, przedłużających umowy pięciu instytucji, których współprowadzenie ustałoby z końcem roku<sup>15</sup>.

Jeszcze inne problemy wynikające ze współprowadzenia zidentyfikował przytaczany już materiał przygotowany na sejmową Komisję Kultury i Środków Przekazu z 2012 roku.

Pozyskiwanie przez instytucje stałej dotacji z samorządu i MKiDN może (...) także prowadzić do swoistej stagnacji oraz wytwarzania postaw roszczeniowych. Niektóre współprowadzone instytucje tylko w niewielkim stopniu zabiegają o pozyskiwanie funduszy ze środków pozabudżetowych. Współprowadzenie może także utrudniać wprowadzanie zmian w wewnętrznej strukturze instytucji [*Współprowadzenie instytucji kultury...* 2012, s. 11].

Patrząc natomiast z perspektywy ogólnopolskiej, istnienie instytucji współprowadzonych, a zwłaszcza gwałtowne powiększanie ich liczby, prowadzi do powstawania instytucji „dwóch prędkości”. Widać to zwłaszcza w grupie teatrów operowych, wśród których odsetek współprowadzeń jest niewątpliwie największy. W chwili obecnej w naszym kraju funkcjonuje 13 oper. Dwie z nich – Teatr Wielki – Opera Narodowa oraz nowo powstała Polska Opera Królewska – są instytucjami państwowymi. Organizatorem pozostałych są samorządy, przy czym Ministerstwo Kultury współprowadzi aż 5 z nich. Pozostałe 6 musi działać bez wsparcia centralnego, chyba że akcydentalnie pozyska je z Programów Ministra. Biorąc pod uwagę kosztowność prowadzenia teatru operowego, nie da się znaleźć przekonującego uzasadnienia dla sytuacji, w której Teatr Wielki w Łodzi uzyskał status instytucji współprowadzonej, a Opera Krakowska musi obywać się bez niego.

---

<sup>15</sup> Por. *Przedłużenie wsparcia MKiDN...* [2020].

Dlaczego w obliczu panującej wśród instytucji współprowadzonych satysfakcji z tej formy wsparcia drążyć tę kwestię i wypatrywać problemów tam, gdzie nikt zainteresowany ich nie sygnalizuje? Wydaje się to zasadne z trzech powodów. Po pierwsze, trwający proces planowego rozwijania sieci instytucji współprowadzonych przez resort kultury nie doczekał się – jak dotąd – refleksji należytej tak dalekosięznemu przedsięwzięciu. Być może dlatego, że nie jest to działanie efektowne, odbywa się w rozproszeniu terytorialnym, z dala od elektryzujących opinii publiczną konfliktów. Takim cichym rewolucjom warto jednak przyglądać się szczególnie uważnie. Po drugie, nie da się jednoznacznie określić konsekwencji wzrostu wydatków na instytucje współprowadzone z działu budżetu państwa zarezerwowanego na kulturę. Wydatki te zwiększyły się ze 188,8 mln zł w 2015 roku do 317,7 mln zł w 2018 roku i niewątpliwie nadal rosną [*Wspólne prowadzenie instytucji kultury 2019*, s. 24]. Być może nie miało to bezpośredniego wpływu na zahamowanie dynamiki wzrostu dotacji niektórych państwowych placówek kultury bądź zmniejszenie wartości średniej dotacji przyznawanej z Programów Ministra czy stypendiów twórczych, ale możliwe też, że w jakimś stopniu przyczyniło się do tych procesów. Po trzecie, na ogół nie jest dostrzegane to, że gwałtowny rozrost zasięgu współprowadzenia ma wszelkie cechy – charakterystycznej dla dzisiejszych procesów politycznych i społecznych – korekty wobec tendencji panujących w latach 90. Współprowadzenie jest bowiem z jednej strony stanem wektorowo przeciwnym fantazjom o prywatyzacji kultury polskiej, gdyż polega na potęgowaniu wsparcia udzielanego ze środków publicznych, z drugiej zaś – działa wbrew tendencjom decentralizacyjnym, proponując dużym, średnim i małym instytucjom częściowy powrót pod opiekuńcze skrzydła centrali. Można w takim odwracaniu trendu dostrzegać wartość, zwłaszcza z perspektywy instytucji, która otrzymuje istotny i gwarantowany zastrzyk finansowy, a tym samym szansę na skok rozwojowy. Można jednak również widzieć w tym element konsekwentnej, ogólnokrajowej polityki, zmieniającej podstawy funkcjonowania naszego państwa.

## Bibliografia

- Kapusta K. (2015a), *Teatr Dzieci Zagłębia zostanie zamknięty? Ma pieniądze do września*, <https://dziennikzachodni.pl/teatr-dzieci-zaglebia-zostanie-zamkniete-ma-pieniadze-do-wrzesnia-zdjecia/ar/3741173> [odczyt: 30.08.2020].
- Kapusta K. (2015b), *750 tys. zł na rok dla Teatru Dzieci Zagłębia*, „Polska Dziennik Zachodni”, nr 157, <https://e-teatr.pl/bedzin-koniec-sporu-o-teatr-dzieci-zaglebia-a201049> [odczyt: 30.08.2020].
- Krzyżyk O. (2015), *Urzędniczy spór w Będzinie grozi nawet likwidacją teatru*, „Polska Dziennik Zachodni”, nr 123, <https://e-teatr.pl/bedzin-urzedniczy-spor-grozi-nawet-likwidacja-teatru-a198792> [odczyt: 30.08.2020].

- Leksykon Kultury Warmii i Mazur*, strona internetowa, [http://leksykonkultury.ceik.eu/index.php/Teatr\\_im.\\_Stefana\\_Jaracza\\_w\\_Olsztynie](http://leksykonkultury.ceik.eu/index.php/Teatr_im._Stefana_Jaracza_w_Olsztynie) [odczyt: 30.08.2020].
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu (nr 43) z dnia 3 listopada 2016 r.* (2016), Warszawa: Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych, <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/0D8076B97182D1E9C1258066004E3041/%24File/0120508.pdf> [odczyt: 30.08.2020].
- Posiedzenie Komisji Kultury i Środków Przekazu (nr 43) w dniu 14 marca 2017 r.* (2017), Warszawa: Senat RP, <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,7040,1.html> [odczyt: 30.08.2020].
- Protokół trzeciego posiedzenia Rady ds. Instytucji Artystycznych drugiej kadencji, 29 stycznia 2017 roku* (2017) [maszynopis].
- Przedłużenie wsparcia MKiDN dla 5 instytucji kultury* (2020), Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, [www.gov.pl/web/kultura/przedluzenie-wsparcia-mkidn-dla-5--instytucji-kultury](http://www.gov.pl/web/kultura/przedluzenie-wsparcia-mkidn-dla-5--instytucji-kultury) [odczyt: 30.08.2020].
- Warszawa–Wrocław. Mieszkowski zastępcą dyrektora ds. artystycznych* (2014), <https://e-teatr.pl/warszawa-wroclaw-mieszkowski-zastepca-dyrektora-ds-artystycznych-a185219> [odczyt: 30.08.2020].
- Warszawa. Zdrojewski o współprowadzeniu przez resort kultury TR Warszawa* (2013), <https://e-teatr.pl/warszawa-zdrojewski-o-wspolprowadzeniu-przez-resort-kultury-tr-warszawa-a160968> [odczyt: 30.08.2020].
- Wrocław. Sprostowanie w sprawie odwołania dyrektora Mieszkowskiego* (2008), <https://e-teatr.pl/wroclaw-sprostowanie-w-sprawie--odwolania-dyrektora-mieszkowskiego-a49817> [odczyt: 30.08.2020].
- Wspólne prowadzenie instytucji kultury* (2019), Warszawa: Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli, [www.nik.gov.pl/kontrola/P/19/022/](http://www.nik.gov.pl/kontrola/P/19/022/) [odczyt: 30.08.2020].
- Współprowadzenie instytucji kultury przez MKiDN i samorządy* (2012), Warszawa: Departament Narodowych Instytucji Kultury MKiDN [maszynopis].
- Zarządzanie wspólnymi instytucjami kultury w województwie kujawsko-pomorskim* (2015), Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/14/071/LBY/> [odczyt: 30.08.2020].