



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-011-01/2014
P/14/083

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach
al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce
T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05
lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/083 – Ochrona zasobów w muzeach samorządowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2012-2014 (do czasu zakończenia kontroli). Badaniami kontrolnymi objęto również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2012 r. w przypadkach, gdy miały one związek z przedmiotem kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Zbigniew Majewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90206 z dnia 1 lipca 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Starachowicach, ul. dr. Władysława Borkowskiego 4, 27-200 Starachowice (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Matynia, Starosta Powiatu Starachowickiego od 1 grudnia 2010 r. Ponadto w skład Zarządu Powiatu wchodzi: Dariusz Dąbrowski - Wicestarosta, Cezary Beraka i Marek Pawłowski - etatowi Członkowie Zarządu i Członek Zarządu Paweł Lewkowicz – bez nawiązania stosunku pracy. [dowód: akta kontroli str. 3, 30-32]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ¹ działalność Starostwa w zakresie zapewnienia środków finansowych niezbędnych do funkcjonowania Muzeum Przyrody i Techniki „Ekomuzeum” w Starachowicach (dalej: Muzeum) i przekazywania ich w terminach i kwotach umożliwiających jego bieżące funkcjonowanie. NIK negatywnie natomiast ocenia sposób sprawowania przez Starostwo nadzoru nad działalnością Muzeum, w szczególności w zakresie realizacji jego statutowych zadań. Starostwo nie prowadziło kontroli działalności Muzeum w zakresie gromadzenia, ewidencjonowania i inwentaryzacji zbiorów oraz przeprowadzania okresowej kontroli stanu obiektów znajdujących się na terenie Muzeum, co mogło się przyczynić do powstania w Muzeum nieprawidłowości ujawnionych w trakcie kontroli NIK. Ponadto Starostwo, do czasu kontroli NIK, nie prowadziło rejestru instytucji kultury, do którego powinno być wpisane Muzeum, pomimo obowiązku wynikającego z § 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury ² .
--------------	---

1. Prowadzenie rejestru instytucji kultury

Opis stanu faktycznego	Muzeum, jako jedyna instytucja kultury powiatu starachowickiego, utworzone zostało na podstawie uchwały Nr XXIII/211/2000 Rady Powiatu w Starachowicach z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie utworzenia Muzeum Historii Kultury Materialnej w Starachowicach i nadania mu statutu. Uchwałą Nr XLI/395/2000 Rady Powiatu w Starachowicach z dnia 10 października 2002 r. w sprawie zmiany nazwy Muzeum Historii Kultury Materialnej w Starachowicach i przyjęcia jednolitego tekstu statutu Muzeum – zmieniona została nazwa Muzeum, w aktualnie obowiązującym brzmieniu. [dowód: akta kontroli str. 69-77] Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury (dalej: rozporządzenie w sprawie rejestru), Starostwo obowiązane było prowadzić rejestr instytucji kultury (dalej: rejestr), w postaci elektronicznej, pozwalającej na sporządzanie z niego
------------------------	--

¹Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej wg 3-stopniowej skali ocen jest nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie daje prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, NIK stosuje ocenę opisową.

²Dz. U. Nr 2012, poz. 189.

wydruków oraz uniemożliwiającej dokonanie wpisu przez osobę nieuprawnioną. Rejestr powinien zawierać dane i informacje określone w § 3 ust. 1 tego rozporządzenia. Niezależnie od prowadzonego rejestru, zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie rejestru, organizator dla każdej instytucji kultury powinien założyć i prowadzić oddzielnie elektroniczną księgę rejestrową, wg wzoru określonego w załączniku do rozporządzenia. Starostwo nie prowadziło rejestru instytucji kultury.

Starostwo prowadziło natomiast elektroniczną księgę rejestrową dla Muzeum. Księga ta zawierała rubryki wyszczególnione w załączniku do rozporządzenia w sprawie rejestru. Przy elektronicznej księdze rejestrowej prowadzone były akta rejestrowe, które obejmowały dokumenty (uchwały Rady Powiatu i uchwały Zarządu Powiatu w Starachowicach dotyczące funkcjonowania Muzeum), stanowiące podstawę wpisów w księdze rejestrowej. Do akt rejestrowych dołączona była również Księga Rejestrowa Instytucji Kultury Powiatu Starachowickiego prowadzona na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 17 lutego 1992 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru instytucji kultury³. Powyższe spełniało wymóg określony w § 14 rozporządzenia w sprawie rejestru. [dowód: akta kontroli str. 4-19]

Wpisów w elektronicznej księdze rejestrowej, prowadzonej dla Muzeum dokonywał inspektor zatrudniony w Wydziale Kultury, Promocji i Rozwoju, któremu nie przypisano tych obowiązków i odpowiedzialności w zakresie czynności lub osobnym upoważnieniu.

Zgodnie z art. 5b ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach⁴ – podmiot, który utworzył muzeum, jest obowiązany przekazać ministrowi właściwemu ds. kultury i dziedzictwa narodowego informacje, o których mowa w ust. 2 art. 5b ustawy, w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia utworzenia muzeum, a w przypadku ich zmiany – w terminie nie dłuższym niż miesiąc od zmiany. Po wejściu w życie powyższego przepisu z dniem 1 października 2012 r., Starostwo nie przekazało informacji ww. ministrowi dotyczącej utworzonego w 2000 r. Muzeum.

Członek Zarządu Marek Pawłowski wyjaśnił: *Starostwo Powiatowe nie przekazało właściwemu ministrowi ds. kultury i dziedzictwa narodowego informacji o utworzeniu Muzeum, bądź zmianach w jego funkcjonowaniu (zmiany nazwy, statutu itp.) ponieważ art. 5b ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach wprowadził powyższy obowiązek informowania dopiero z dniem 1 października 2012 r. W związku z powyższym nie było obowiązku informowania.* [dowód: akta kontroli str. 171]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Starostwo nie prowadziło rejestru instytucji kultury pomimo obowiązku określonego w § 2 rozporządzenia w sprawie rejestru.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁵ - instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora.

Członek Zarządu Marek Pawłowski, nadzorujący działalność Muzeum wyjaśnił (...), *iż przez przeoczenie powyższy rejestr nie był prowadzony i nie znalazł się na stronie internetowej BIP Powiatu Starachowickiego.* [dowód: akta kontroli str. 24-25, 33]

Powyższa nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli NIK. W dniu 8 lipca 2014 r. Starostwo sporządziło rejestr w formie elektronicznej, w którym zamieściło dane o Muzeum. Wpisy zawarte w tym rejestrze obejmowały wszystkie dane i informacje wyszczególnione w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru. Rejestr został umieszczony w dniu jego sporządzenia na stronie BIP Starostwa. [dowód: akta kontroli str. 26-29]

2. Wpisów do elektronicznej księgi rejestrowej dokonywał inspektor zatrudniony w Wydziale Kultury, Promocji i Rozwoju. Pracownik ten nie był upoważniony do dokonywania wpisów w tej księdze. W kolumnie „10” księgi rejestrowej wyszczególnione

³ Dz. U. Nr 20, poz. 80.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 987 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.

było imię i nazwisko dyrektora ww. wydziału Starostwa, jako pełnomocnika organizatora dokonującego wpisu, który faktycznie tego wpisu nie dokonywał. [dowód: akta kontroli str. 4-10]

Z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru wynika obowiązek prowadzenia, niezależnie od rejestru, elektronicznej księgi rejestrowej oddzielnie dla każdej instytucji kultury, zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia. Z załącznika tego wynika, że w księdze rejestrowej należy podać imię i nazwisko pełnomocnika organizatora dokonującego wpisu.

Z wyjaśnień Elżbiety Kisińskiej inspektora w Wydziale Kultury, Promocji i Rozwoju wynika, że wpisów do księgi rejestrowej, bez wymaganych uprawnień, dokonywała na polecenie dyrektora Wydziału Kultury, Promocji i Rozwoju Powiatu Krzysztofa Niedopytańskiego, który przebywając obecnie na długotrwałym zwolnieniu lekarskim przekazał jej hasło dostępu umożliwiające dokonywanie wpisów w księdze rejestrowej. [dowód: akta kontroli str. 20]

Powyższa nieprawidłowość została usunięta w toku kontroli. W dniu 7 lipca 2014 r. do zakresu czynności Elżbiety Kisińskiej inspektora w Wydziale Kultury, Promocji i Rozwoju został sporządzony aneks, podpisany przez Członka Zarządu Marka Pawłowskiego i przyjęty przez pracownika, w którym zawarto zapis o treści: *Prowadzenie Rejestru Instytucji Kultury i ksiąg rejestrowych oraz dokonywanie wpisów, zmian wpisów oraz wykreśleń wpisów w tych rejestrach.* [dowód: akta kontroli str. 21-23]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Finansowanie działalności muzeum

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2012-2014 (I półrocze) na dotacje w dziale 921 (Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego), rozdziale 92118 (Muzea) Starostwo przeznaczyło kwotę 2.694.663,63 zł, co stanowiło 1,2% wydatków ogółem z budżetu powiatu starachowickiego, wynoszących w tym okresie 221.271.617,91 zł.

W 2012 r. dotacje dla Muzeum, wg planu po zmianach, wynosiły 1.199.514 zł, a przekazane zostały w kwocie 1.190.163,63 zł (99,2%). W roku tym, w ewidencji księgowej, w rozdziale 92118 – Muzea, ujęta została dotacja celowa w kwocie 56.953,22 zł, która powinna być wykazana w rozdziale 92105 – Pozostałe zadania w zakresie kultury.

W 2013 r. Muzeum otrzymało dotację w wysokości 995.000,0 zł, co stanowiło 100% wykonania planu po zmianach. W I półroczu 2014 r. przekazano do Muzeum dotację w wysokości 509.500 zł, co stanowiło 50,7% planowanych środków na ten rok, tj. kwoty 1.004.464 zł.

W latach 2012-2014 (I półrocze) Starostwo przekazało do Muzeum dotacje celowe w kwocie 329.357,96 zł, co w stosunku do planowanych środków na te dotacje w kwocie 338.709 zł stanowiło 97,2%. Dotacje celowe przekazane w kontrolowanym okresie dotyczyły realizacji następujących zadań:

- organizacja Jarmarku u Starzecha (udzielono dotacji w kwocie 255.587,55 zł, z tego: w 2012 roku – 56.953,22 zł, w 2013 roku – 98.634,33 zł oraz w 2014 roku – 100.000,00 zł);
- na wkład własny Muzeum do projektu pn. „Starachowice - XIX wieczny budynek Zarządu Huty” (przekazano w 2012 r. kwotę 40.650,41 zł);
- na organizację na terenie Muzeum integracyjnych warsztatów plenerowych studentów Państwowej Wyższej Szkoły Filmowej, Telewizyjnej i Teatralnej w Łodzi (przekazano w 2013 r. kwotę 21.120,00 zł);
- na dofinansowanie urządzenia terenów zieleni na terenie Muzeum (przekazano w 2014 r. kwotę 12.000,00 zł). [dowód: akta kontroli str. 34]

2. Uchwałą Zarządu Powiatu w Starachowicach Nr 143/2012 z dnia 20 listopada 2012 r. określone zostały zasady przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowej udzielanej z budżetu powiatu starachowickiego dla Muzeum. W uchwale tej postanowiono m.in., że:

- Muzeum w terminie do 30 września danego roku zobowiązane jest do przedłożenia projektu planu finansowego, w tym kwoty dotacji o jaką się ubiega;
- w terminie do 22 listopada Starostwo przekazuje do Muzeum informację o kwocie dotacji podmiotowej ujętej w projekcie uchwały budżetowej na rok następny;

- w terminie 30 dni od otrzymania ww. informacji, nie później niż do 22 grudnia Muzeum opracowuje projekt planu finansowego, który jest podstawą jego działalności finansowej do dnia uchwalenia budżetu przez Starostwo;
- w terminie 21 dni od podjęcia uchwały budżetowej Starostwo przekazuje do Muzeum informację o ostatecznej kwocie dotacji podmiotowej, na podstawie której Muzeum dostosowuje projekt planu finansowego do uchwały budżetowej;
- dotacja podmiotowa przekazywana jest w transzach na podstawie wniosków złożonych przez Muzeum;
- rozliczenie dotacji podmiotowej następuje w terminie do 31 stycznia następnego roku, z chwilą złożenia przez Muzeum sprawozdań z wykorzystania dotacji.

W analizowanej uchwale zapisano, że Starostwo ma prawo kontroli wydatków środków finansowych Muzeum. [dowód: akta kontroli str. 35-45]

Powyższa uchwała miała praktyczne zastosowanie począwszy od 2013 r. W 2012 r. dotację podmiotową Starostwo przekazało do Muzeum na podstawie zawartej z nim umowy nr 3/FP/212 z dnia 3 stycznia 2012 r. W umowie tej określono m.in. wysokość udzielonej dotacji, kwoty rat miesięcznych oraz terminy ich przekazywania. [dowód: akta kontroli str. 46-54]

Starostwo nie opracowało odrębnych procedur przyznawania dotacji celowych. Przyznając te dotacje kierowało się przepisami art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶, tj. udzielając dotacji celowej podpisywało umowę zawierającą postanowienia określone w tych przepisach. [dowód: akta kontroli str. 64-65]

Projekty budżetów na lata 2012-2014 (I półrocze), złożone do Starostwa przez dyrektora Muzeum zakładały przyznanie dotacji podmiotowej w wysokości 2.550.000 zł. Faktyczna kwota przyznanych dotacji przez Starostwo (wg planów po zmianach) była wyższa i wynosiła 3.080.024 zł (120,8%). W 2012 r. projekt budżetu dla Muzeum przewidywał dotację podmiotową w wysokości 700.000 zł – przyznano 1.092.560 zł (156,08%). Analogicznie w 2013 r. projekt budżetu przewidywał 900.000 zł – przyznano 995.000 zł (110,56%), a w 2014 r. projekt budżetu – 950.000 zł, a przyznano na ten rok po ostatniej zmianie planu 992.464 zł (104,47%). Przyznane dotacje w latach 2012-2013 wykorzystane zostały przez Muzeum w 100%, a za I półrocze 2014 r. w 50,13%. Zwiększenie przez Starostwo dotacji podmiotowych dla Muzeum (poprzedzone wnioskami dyrektora Muzeum) dotyczyło pokrycia bieżących kosztów jego działalności, niezwiązanych z ochroną zgromadzonych w nim zbiorów. [dowód: akta kontroli str. 55, 209-252]

W planach finansowych Starostwa nie wskazano wielkości środków przeznaczonych na zabezpieczenie zbiorów zgromadzonych w Muzeum. W wyjaśnieniu Skarbnik Powiatu Ewa Bzinkowska stwierdziła, że dotację podmiotową dla Muzeum ujmuje zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁷, w § 2480 – Dotacja podmiotowa z budżetu dla samorządowej instytucji kultury. Do wyjaśnienia Skarbnik Powiatu załączyła odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego na zapytanie poselskie nr 5644, w której stwierdzono, że: (...) *Decyzje o przeznaczeniu środków finansowych na poszczególne obszary funkcjonowania muzeów, zgodnie z wcześniej przedstawionym planem budżetowym, leżą w wyłącznych kompetencjach dyrektorów poszczególnych instytucji muzealnych. Wielkość nakładów finansowych przeznaczonych na cele związane z ochroną jest zróżnicowana i zależy od indywidualnych potrzeb muzeów wynikających z bieżącej oceny bezpieczeństwa zbiorów.* [dowód: akta kontroli str. 56-57]

3. W kontrolowanym okresie Starostwo przekazywało dotacje podmiotowe i celowe sukcesywnie, zgodnie z wnioskami Muzeum, w terminach i kwotach zapewniających właściwe funkcjonowanie Muzeum. [dowód: akta kontroli str. 58-62]

4. W kontrolowanym okresie Starostwo nie korzystało ze środków Unii Europejskiej na działalność związaną z funkcjonowaniem Muzeum. [dowód: akta kontroli str. 63]

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W 2012 r. Starostwo niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, zakwalifikowało kwotę 56.953,22 zł dotacji celowej dla Muzeum na organizację XIII Jarmarku u Starzecha, do wydatków w rozdziale 92118 – Muzea, zamiast do rozdziału 92105 – Pozostałe zadania z zakresu kultury. [dowód: akta kontroli str. 34]

Z wyjaśnienia głównej księgowej, Dyrektora Wydziału Finansowego Starostwa Ireny Tartowskiej wynika, że powyższa nieprawidłowość wystąpiła na skutek pomyłki, a od 2013 r. wydatki na różne imprezy o charakterze kulturalnym realizowane przez powiat, w tym także dotacje dla Muzeum na realizację kolejnych edycji Jarmarku u Starzecha kwalifikowane są w rozdziale 92105 - Pozostałe zadania w zakresie kultury. [dowód: akta kontroli str. 34a]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Sprawowanie nadzoru nad działalnością muzeum

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z art. 5 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach⁸, organizator zobowiązany jest sprawować nadzór nad muzeum. Według statutu Muzeum bezpośredni nadzór nad jego działalnością sprawuje Zarząd Powiatu Starachowickiego. [dowód: akta kontroli str. 172-180]. Według regulaminu organizacyjnego Starostwa, z ramienia Zarządu Powiatu nadzór nad Muzeum pełni etatowy Członek Zarządu Powiatu. W zakresie realizacji zadań statutowych i organizacyjnych przez Muzeum, nadzór i współpracę (zgodnie z posiadanym zakresem czynności) sprawuje dyrektor Wydziału Kultury, Promocji i Rozwoju Powiatu. [dowód: akta kontroli str. 24, 67-68]

Starostwo w badanym okresie nie objęło kontrolą działalności Muzeum w zakresie ochrony zgromadzonych w nim zbiorów, w tym w zakresie obowiązkowych przeglądów stanu technicznego obiektów Muzeum oraz sposobu ewidencjonowania i inwentaryzacji muzealiów. Starostwo nie ustaliło pisemnych procedur sprawowania nadzoru i kontroli nad Muzeum.

Członek Zarządu Marek Pawłowski wyjaśnił: (...) Nadzór nad Muzeum zgodnie ze statutem sprawuje Rada Powiatu oraz zarząd Powiatu Starachowickiego. Bezpośredni nadzór nad Muzeum wynikający z Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Starachowicach, pełni etatowy Członek Zarządu Powiatu, natomiast w zakresie realizacji zadań statutowych i organizacyjnych przez Muzeum p.o. dyrektor Wydziału Kultury, Promocji i Rozwoju Powiatu (...). W planie finansowym Muzeum, który jednostka sporządza zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy o finansach publicznych około 90% przychodów z budżetu powiatu stanowią: dotacja podmiotowa, dotacja celowa. Z dotacji tych Muzeum ma obowiązek się rozliczyć. Z dotacji podmiotowej rozlicza się po zakończeniu roku przedkładając wszystkie wydatki rodzajowo poniesione przez jednostkę z datą ich płatności. Z dotacji celowych zgodnie z art. 250, 251, 252 ustawy o finansach publicznych Muzeum rozlicza się przedkładając kserokopie faktur, rachunków oraz polecenia przelewów. Jednostka przedkłada do Zarządu Powiatu plan finansowy i merytoryczny na dany rok budżetowy. Jednostka jest zobowiązana przedłożyć Radzie Powiatu i Zarządowi Powiatu wykonanie planu finansowego za I półrocze i za rok budżetowy, który przed złożeniem na Zarząd jest analizowany, a na Zarządzie przy udziale dyrektora Muzeum i głównej księgowej szczegółowo omawiany. W 2013 r. w Muzeum została przeprowadzona kontrola wewnętrzna przez pracownika Starostwa Powiatowego (...). Ponadto 15 października 2013 r. Komisja Rewizyjna przeprowadziła kontrolę w zakresie gospodarki finansowej realizowanej przez Muzeum (...) za 2012 r. Pozostałe kwestie nadzoru nad Muzeum reguluje umowa nr 89/PK/2013 z dnia 12 maja 2013 r. zawarta pomiędzy Powiatem Starachowickim, a dyrektorem Muzeum Pawłem Kołodziejskim, która określa warunki organizacyjno-finansowe oraz program działalności Muzeum, jak również zasady współdziałania stron (umowa w załączeniu). [dowód: akta kontroli str. 78-82]

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 987 ze zm.

2. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o muzeach – przy muzeum państwowym i samorządowym działa rada muzeum, której członków powołuje organizator. Rada muzeum liczy od 5 do 15 członków, w skład której powoływane są osoby wyszczególnione w art. 11 ust. 5 ustawy o muzeach.

Uchwałą Nr 153/2010 Zarządu Powiatu w Starachowicach z dnia 29 grudnia 2010 r. powołana została Rada Muzeum składająca się z 12 członków. W skład Rady Muzeum powołano dwóch Członków Zarządu Powiatu, przedstawiciela gminy Starachowice i przedstawicieli stowarzyszeń naukowych i twórczych oraz innych instytucji wspierających Muzeum, takich jak: Świętokrzyskie Stowarzyszenie Dziedzictwa Przemysłowego w Kielcach, Stowarzyszenie Kulturalno-Naukowe Regi Ferrea w Starachowicach, Muzeum Techniki w Warszawie, Samorząd Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie, Uniwersytet im. Jana Kochanowskiego w Kielcach, Państwowy Instytut Geologiczny w Warszawie oraz Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Mechaników Polskich Oddział Starachowice. [dowód: akta kontroli str. 83-85]

Według oświadczenia Członka Zarządu Marka Pawłowskiego (wchodzącego w skład Rady Muzeum), Rada Muzeum nie składała formalnych wniosków dotyczących ochrony zgromadzonych zasobów muzealnych oraz pozyskiwaniem środków na ten cel. W niektórych przypadkach, Rada Muzeum zwracała uwagę na konieczność zabezpieczenia substancji zabytkowej obiektu wielkopiecowego, prawidłowego zabezpieczenia rurociągów i budynków dawnej huty. Na posiedzeniach Rady Muzeum nie zajmowano się tematem pozyskiwania środków zewnętrznych na ochronę zabytków, ponieważ leży to w kompetencji powiatu, a Rada Muzeum nie ma na to wpływu. [dowód: akta kontroli str. 88]

3. W latach 2012-2014 Starostwo nie planowało i do czasu kontroli (17 października 2014 r.) nie przeprowadziło audytu wewnętrznego w Muzeum. [dowód: akta kontroli str. 86, 181-207]

Od 12 listopada do 6 grudnia 2013 r. Muzeum było kontrolowane przez pracownika kontroli wewnętrznej Starostwa. Była to jedyna kontrola przeprowadzona przez Starostwo w Muzeum, w okresie objętym badaniem kontrolnym NIK. Przedmiotem kontroli były zagadnienia dotyczące spraw organizacyjno-prawnych, finansowych i gospodarki materiałowej. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości. W trakcie tej kontroli nie były badane zagadnienia związane z ochroną zasobów zgromadzonych w Muzeum. [dowód: akta kontroli str. 89-116]

Przeprowadzona równolegle z kontrolą Starostwa, kontrola NIK w Muzeum wykazała szereg nieprawidłowości, tj.:

- zgromadzenie w zasobach Muzeum 12 muzealiów nieodpowiadających zakresowi jego działalności, określonego w statucie;
- niezaewidencjonowanie w księgach inwentarzowych 441 obiektów oraz niedokonanie ich opracowania naukowego;
- niesporządzenie dla 846 muzealiów (77,9% wszystkich zgromadzonych muzealiów) kart ewidencyjnych, a dla 28 muzealiów posiadających karty ewidencyjne, dokumentacji wizualnej;
- dokonanie wpisu 55 muzealiów do ksiąg inwentarzowych po upływie wymaganego terminu 60 dni od daty objęcia ich w posiadanie, z opóźnieniem wynoszącym od siedmiu do 2721 dni;
- przeprowadzenie w 2011 r. inwentaryzacji zbiorów na arkuszach spisowych, które nie posiadały cech dokumentu ścisłego zarachowania oraz włączenie w skład komisji inwentaryzacyjnej osób materialnie odpowiedzialnych za zbiory będące przedmiotem inwentaryzacji;
- dokonanie inwentaryzacji zbiorów w Dziale Paleontologii i Przyrody Ożywionej dopiero w 2011 r., tj. po upływie 10 lat od daty utworzenia Muzeum, bez zgody organizatora na wydłużenie terminu inwentaryzacji;
- wykazanie nierzetelnych danych w sprawozdaniach K-02 z działalności Muzeum, przekazanych do GUS za 2012 i 2013 rok;
- nieodpowiednie zabezpieczenie magazynów, w których zgromadzone były muzealia, przed dostępem osób postronnych;
- nieopracowanie planu ewakuacji zbiorów.

Ponadto w Muzeum od chwili jego powstania do 2011 r. nie dokonywało okresowej kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym zabytkowych. Pierwszą kontrolę w tym zakresie, zlecił w 2012 r. dopiero obecny dyrektor Muzeum. [dowód: akta kontroli str. 170, 208]

Starostwo otrzymało od dyrektora Muzeum oświadczenie o stanie kontroli zarządczej i kwestionariusze samooceny za lata 2012-2013. W dokumentach tych stwierdzono, że w Muzeum, w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2012 r. dyrektor Muzeum stwierdził, że: (...) *podjęte zostały następujące działania w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej: dostosowano istniejące uregulowania do specyfiki działalności jednostki, ustalono nowe brzmienie celu strategicznego istnienia jednostki, zidentyfikowano nowe cele operacyjne i zadania, wyznaczono komórki organizacyjne odpowiedzialne za ich realizację, wyznaczono mierniki realizacji celów i zadań, ustalono sposób monitorowania realizacji celów i zadań, zidentyfikowano ryzyko w stosunku do ustalonych celów i zadań, opracowano zasady okresowej oceny pracowników.* [dowód: akta kontroli str. 117-123]

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2013 r. dyrektor Muzeum stwierdził, że: (...) *w ubiegłym roku zostały podjęte następujące działania w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej: znowelizowano procedury kontroli zarządczej upraszczając je i dostosowując do specyfiki działania Muzeum.* [dowód: akta kontroli str. 124-130]

Ponadto dyrektor Muzeum, w ramach określonych procedur kontroli zarządczej przekazał do Starostwa raport za 2013 r. z zakresu zrealizowanych zadań, z uwzględnieniem przyjętych mierników. W raporcie tym wykazano m.in. realizację zadań z zakresu: zapewnienia bezpieczeństwa mienia Muzeum (zapoznano wszystkich pracowników z planem ochrony Muzeum), zapewnienia ochrony przeciwpożarowej (zapoznano i przeszkolono pracowników zgodnie z instrukcją ochrony ppoż.), dokonano zaplanowanych przeglądów stanu monitoringu technicznego obiektów. [dowód: akta kontroli str. 131-139]

Opisane wyżej dokumenty wpłynęły do Starostwa, w związku z realizacją przez Muzeum zarządzenia nr 79/2011 Starosty Starachowickiego z dnia 5 września 2011 r. w sprawie ustalenia procedur kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Starachowicach oraz zasad koordynacji kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych Powiatu Starachowickiego. [dowód: akta kontroli str. 140-169]

4. W latach 2012-2014 (I półrocze) Muzeum było kontrolowane przez: Wojewódzką Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Kielcach, Dyrektora Archiwum Państwowego w Kielcach, Państwową Inspekcję Pracy Okręgowy Inspektorat Pracy w Kielcach oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Kielcach. Z przeprowadzonych kontroli ww. instytucje nie przekazały do Starostwa zaleceń pokontrolnych dotyczących Muzeum. [dowód: akta kontroli str. 87]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Starostwo w badanym okresie nie objęło kontrolą działalności Muzeum w zakresie ochrony zgromadzonych w nim zbiorów, w tym w zakresie obowiązkowych przeglądów stanu technicznego obiektów Muzeum oraz sposobu ewidencjonowania i inwentaryzacji muzealiów. Zdaniem NIK brak kontroli działalności Muzeum mógł przyczynić się do powstania nieprawidłowości, które zostały ujawnione podczas kontroli NIK przeprowadzonej w Muzeum.

Powyższa nieprawidłowość świadczy również o nienależytym sprawowaniu nadzoru przez powiat starachowicki nad Muzeum, do czego zobowiązuje art. 5 ust. 4 pkt 3 ustawy o muzeach.

Zgodnie ze statutem Muzeum bezpośredni nadzór nad jego działalnością sprawuje Zarząd Powiatu Starachowickiego. [dowód: akta kontroli str. 172-180]

Starosta Powiatu Starachowickiego Andrzej Matynia, na pytanie kontrolera, dotyczące przyczyn braku nadzoru i kontroli ze strony organizatora nad działalnością Muzeum, związanej z ochroną zgromadzonych zbiorów, wyjaśnił: (...) *w związku z licznymi*

nieprawidłowościami jakie występowały w Muzeum (...), pod kierownictwem Pani Magdaleny Gorzkowskiej, została ona odwołana ze stanowiska 17 stycznia 2012 r. Dyrektor Pan Paweł Kołodziejcki przejmując nadzór i kontrolę nad Muzeum, sukcesywnie usuwa wszystkie nieprawidłowości i zaległości powstałe w wyniku nieprawidłowego zarządzania Muzeum. Ponadto informuję, że w wyniku analiz ryzyka w zakresie ochrony zgromadzonych w nim zbiorów, w tym między innymi zabytków, Muzeum nie osiągnęło szacowanego poziomu ryzyka i czynności sprawdzające w tym zakresie nie zostały ujęte w planach audytu wewnętrznego. Prowadzone były tylko czynności kontrolne obejmujące zagadnienia organizacyjno-prawne, finansowe i gospodarki materiałowej. [dowód: akta kontroli str. 253-255]

Audytor wewnętrzny Paweł Piątek wyjaśnił: W okresie od 2012 roku do 2014 roku obszar związany z nadzorowaniem nad Muzeum nie został objęty audytem wewnętrznym z tego względu, iż zgodnie z § 5 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. z dnia 8 lutego 2010 r.) podstawą ustalenia kolejności obszarów działalności jednostki, poddawanych audytowi wewnętrznemu są wyniki analizy ryzyka. W kontrolowanym okresie oszacowany poziom ryzyka w obszarze „Nadzór właścicielski” (...) kształtował się na średnim poziomie, tj.: plan audytu na 2012 r. - 65%, na 2013 r. - 51%, na 2014 r. - 54%. Natomiast biorąc pod uwagę możliwości kadrowe do planu rocznego audytu typowane są obszary, w których ryzyko oszacowano na poziomie wysokim, tj. 71% i więcej. Zatem obszar związany z nadzorem nad Muzeum nie osiągnął szacowanego poziomu ryzyka uprawniającego go do ujęcia w planach audytu wewnętrznego. Do powyższego wyjaśnienia załączam wyciąg z analizy ryzyka obejmujący okres od 2012 do 2014 roku, dotyczący Muzeum. [dowód: akta kontroli str. 256-262]

Powyższe wyjaśnienie Starosty Powiatu Starachowickiego nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ – zdaniem NIK – po odwołaniu byłego dyrektora Muzeum, Zarząd Powiatu, jako bezpośrednio nadzorujący działalność Muzeum, powinien zlecić przeprowadzenie w nim audytu wewnętrznego lub kontroli wewnętrznej, bez względu na oszacowany poziom ryzyka, w celu uzyskania rzetelnej informacji o jego funkcjonowaniu, w tym o wykonywaniu działalności podstawowej jaką jest gromadzenie, udostępnianie, ewidencjonowanie i ochrona zgromadzonych zbiorów. Było to uzasadnione tym bardziej, że w okresie wcześniejszym występowały liczne nieprawidłowości, co wynika z wyjaśnień Starosty Powiatu Starachowickiego.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹, wnioskuje o zwiększenie nadzoru nad działalnością Muzeum, w szczególności, w zakresie ochrony zgromadzonych w nim zbiorów i sposobu ich ewidencjonowania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

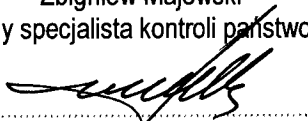
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, dnia 20 listopada 2014 r.

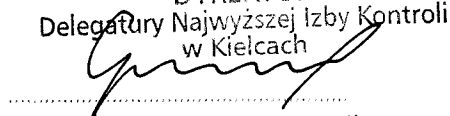
Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

Kontroler
Zbigniew Majewski
Główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach



.....
Grzegorz Walendzik
podpis