



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-014-04/2014

P/14/083

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/14/083 – Ochrona zasobów w muzeach samorządowych.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontroler

Wojciech Niemyski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90144 z dnia 18 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Muzeum Regionalne w Łukowie (dalej: „Muzeum”), ul. Piłsudskiego 19,
21-400 Łuków.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Grzegorz Osial, Dyrektor Muzeum, od dnia 1 listopada 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność Muzeum w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zbiorów muzealnych znajdujących się w obiektach Muzeum w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2012-2014 (do dnia zakończenia kontroli).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Negatywną ocenę uzasadniają w szczególności:

- ewidencjonowanie posiadanych zabytków niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach² (dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencjonowania”) oraz znakowanie tych zabytków w sposób uniemożliwiający identyfikację właściciela eksponatu,
- udostępnianie muzealiów podmiotom zewnętrznym niezgodne z rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 15 maja 2008 r. w sprawie warunków, sposobu i trybu przenoszenia muzealiów³ (dalej: „rozporządzenie w sprawie przenoszenia muzealiów”),
- opracowanie zasad (polityki) rachunkowości niezgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ oraz prowadzenie ksiąg rachunkowych niezgodnie z przyjętymi zasadami, w tym nierzetelne przeprowadzenie inwentaryzacji zbiorów,
- nieujęcie nieruchomości gruntowej o nr geod. 8585/4 położonej w Łukowie przy ul. Piłsudskiego 19 w księgach rachunkowych i sprawozdaniach finansowych Muzeum za rok 2012 i 2013,
- nierealizowanie części kontroli okresowych stanu technicznego obiektów użytkowanych przez Muzeum oraz nieprowadzenie ksiąg budowlanych dla tych obiektów,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. Nr 202, poz. 2073.

³ Dz. U. Nr 91, poz. 569.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

- nieobjęcie pracowników Muzeum obowiązkowymi szkoleniami z zakresu ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 1 grudnia 2008 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów w muzeach przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym zniszczeniem lub utratą zbiorów oraz sposobów przygotowania zbiorów do ewakuacji w razie powstania zagrożenia⁵ (dalej: „rozporządzenie w sprawie zabezpieczania zbiorów”),
- opracowanie planu ochrony Muzeum z pominięciem opracowania „Instrukcji o zasadach zabezpieczania pomieszczeń”,
- nieopracowanie planu ewakuacji zbiorów, o którym mowa w rozporządzeniu w sprawie zabezpieczania zbiorów,
- niewłaściwe przechowywanie części muzealiów,
- niezapewnienie skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Gromadzenie, ewidencjonowanie i opracowanie zabytków oraz udostępnianie zbiorów

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Uchwałą Nr XV/170/2012 z dnia 26 czerwca 2012 r. Rada Powiatu Łukowskiego nadała Muzeum statut. Treść statutu, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach⁶, została uzgodniona z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Uchwalony statut zawierał uregulowania określone w art. 6 ust. 2 tej ustawy. W § 8 statutu wymieniono nw. rodzaje zbiorów gromadzone przez Muzeum:

- eksponaty dawne i współczesne związane z prehistorią i historią Ziemi Łukowskiej oraz życiem codziennym jej mieszkańców, w szczególności dokumenty, ikonografię, militaria, pamiątki, tkaniny, narzędzia rolnicze z przełomu XIX i XX wieku,
- grafiki dokumentujące architekturę ośrodków tkackich z terenu Ziemi Łukowskiej w jej historycznym znaczeniu,
- rzeźby Łukowskiego Ośrodka Rzeźby Ludowej,
- negatywy obiektów zabytkowych.

Muzeum gromadzi i przechowuje zbiory w zakresie: geologii, archeologii, historii, etnografii i sztuki.

Analiza ksiąg inwentarzowych nie wykazała zbiorów muzealnych wykraczających poza zakres działalności Muzeum określony statutem.

(dowód: akta kontroli str. 6-17)

1.1.2. Na koniec 2012 r. Muzeum zgromadziło 2.205 zbiorów, których liczba wzrosła do 2.217 na koniec 2013 r. i nie uległa zmianie w I półroczu 2014 r. Wszystkie zbiory zgromadzone w Muzeum stanowiły muzealia i były wpisane do ksiąg inwentarzowych. Wszystkie zabytki pozyskane w okresie objętym kontrolą zostały zaewidencjonowane w ciągu 60 dni od momentu objęcia ich w posiadanie.

(dowód: akta kontroli str. 17-18)

1.2. W okresie objętym kontrolą Muzeum nie posiadało pisemnych procedur pozyskiwania oraz dokonywania wyceny zabytków. W latach 2012-2014 (I półrocze)

⁵ Dz. U. Nr 229, poz. 1528.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 987 ze zm.

Muzeum pozyskało 16 zabytków⁷ o łącznej wartości 3.800 zł, z których 15 zakupiono za łączną kwotę 3.100 zł oraz jeden, o wartości 700 zł, otrzymano w formie darowizny.

Wola przekazania-przyjęcia zabytków do zbiorów muzealnych została udokumentowana w formie pisemnej:

- w przypadku darowizny – w protokole zdawczo-odbiorczym, określającym przedmiot darowizny, jego wartość (ustaloną w porozumieniu z autorem płaskorzeźby) oraz zawierającym podpisy: darczyńcy oraz obdarowanego – Dyrektora Muzeum;

- w przypadku zakupu muzealiów – w umowie sprzedaży określającej strony i przedmiot umowy, wartość nabywanych muzealiów oraz podpisy: sprzedającego i nabywcy – Dyrektora Muzeum. Każdorazowo, do umowy sprzedaży dołączono rachunek wystawiony przez sprzedającego na kwotę wynikającą z zawartej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 19-32, 342-343)

1.3.1. W toku kontroli NIK poddano analizie 100 eksponatów⁸ w zakresie prowadzonych dla tych eksponatów kart inwentarzowych oraz prawidłowości ich oznakowania. Badanie wykazało, że w 66 przypadkach karty inwentarzowe wypełnione były poprawnie, dla jednego eksponatu nie prowadzono karty inwentarzowej, natomiast w 33 przypadkach karty inwentarzowe nie zawierały co najmniej jednego elementu określonego w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencjonowania. Oględziny 100 eksponatów wykazały, iż 99 zabytków nie zawierało trwałego oznaczenia właściciela eksponatu. Nieprawidłowości dotyczące niewłaściwego ewidencjonowania oraz znakowania eksponatów opisano w części „Ustalone nieprawidłowości” w ramach tego obszaru.

(dowód: akta kontroli str. 33-36)

1.3.2. W okresie objętym kontrolą Muzeum prowadziło 4 księgi inwentarzowe: 2 księgi dla muzealiów etnograficznych oraz po jednej księdze dla muzealiów technicznych i artystyczno-historycznych. Księgi inwentarzowe prowadzono zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ewidencjonowania. Karty wszystkich 4 ksiąg inwentarzowych zostały ponumerowane i przesnurowane, a końce sznurów opieczątowane na okładce każdej z ksiąg inwentarzowych ze wskazaniem liczby kart oraz podpisem Dyrektora Muzeum. Zapisów w księgach inwentarzowych dokonywano w sposób trwały i czytelny, natomiast skreśleń dokonywano czerwonym atramentem z zachowaniem czytelności wykreślanych zapisów. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencjonowania, w księgach inwentarzowych dla poszczególnych rodzajów muzealiów nadano odrębne symbole literowe: „E” – muzealia etnograficzne, „M” – muzealia techniczne oraz „A” – muzealia artystyczno-historyczne. Analiza kart ewidencyjnych wykazała stosowanie w numeracji inwentarzowej muzealiów technicznych również symboli literowych: „B”, „T”, „MT” oraz „TH”. Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że: *„Błędy w oznaczeniu literowym na kartach kategorii M zostaną niezwłocznie poprawione”*.

(dowód: akta kontroli str. 17, 351-353)

1.4. W kontrolowanym okresie Muzeum 21 razy udostępniło swoje zbiory. Analizie poddano dokumentację z 20 przypadków udostępnienia posiadanych zbiorów podmiotom zewnętrznym. We wszystkich przeanalizowanych przypadkach

⁷ Cztery zabytki pozyskano w 2012 r. i 12 zabytków w 2013 r.

⁸ Dobór próby celowy: eksponaty pozyskane przez Muzeum w okresie objętym kontrolą (16 eksponatów), 64 eksponaty najpóźniej pozyskane (wg księgi wpływu), 20 eksponatów jako uzupełnienie próby o grupę muzealiów technicznych (również najpóźniej pozyskanych wg księgi wpływu).

stwierdzono nieprawidłowości dotyczące niewłaściwego dokumentowania udostępniania eksponatów, które zostały opisane w części „Ustalone nieprawidłowości” w ramach tego obszaru.

(dowód: akta kontroli str. 37-39)

1.5. W wyniku analizy ksiąg inwentarzowych stwierdzono, że skreśleń muzealiów dokonano wyłącznie w części I księgi inwentarzowej muzealiów etnograficznych. Z księgi tej wykreślono 56 muzealiów, wszystkie w związku z kradzieżą z dnia 15 listopada 1965 r. lub zniszczeniem z dnia 14 lutego 1967 r. Skreśleń dokonano czerwonym kolorem w sposób pozwalający na odczyt wykreślonych zapisów. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano skreśleń muzealiów z ksiąg inwentarzowych. Jednocześnie ustalono, że eksponat o numerze inwentarzowym MŁ/21/B udostępniony do Domu Kultury „Pomnik Czynu Bojowego Kleeberczyków” w Woli Gułowskiej, został w dniu 21 października 1999 r. skradziony. Pomimo, iż śledztwo w sprawie powyższej kradzieży zostało umorzone postanowieniem z dnia 29 lutego 2000 r.⁹ Dyrektor Muzeum nie podjął działań w celu wykreślenia powyższego eksponatu z księgi inwentarzowej. Dyrektor Muzeum poinformował, że: „(...) Eksponat o nr inwentarzowym MŁ/21/B zostanie wykreślony z ksiąg (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 17, 40-43, 351-353)

1.6. Muzeum nie posiadało opracowanej instrukcji inwentaryzacyjnej. Dyrektor nie wyjaśnił przyczyn nieopracowania instrukcji oraz poinformował, że zostanie ona opracowana do momentu przeprowadzenia kolejnej inwentaryzacji, która jest planowana na listopad 2014 r. Ostatnie dwie inwentaryzacje Muzeum przeprowadziło z zachowaniem terminów określonych w § 3 ust. 6 rozporządzenia w sprawie ewidencjonowania. Ostatnią inwentaryzację przeprowadzono w dniach 05.10.2009 r. – 15.01.2010 r., natomiast poprzednią na koniec 2004 r. Badanie dokumentacji z inwentaryzacji przeprowadzonej na przełomie 2009 i 2010 roku wykazało nieprawidłowości opisane w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 44-77, 351-353)

Sprawozdania K-02 z działalności Muzeum zawierały rzetelne dane dotyczące liczby eksponatów, natomiast zostały przekazane z naruszeniem obowiązującego terminu.

(dowód: akta kontroli str. 78-88)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Ewidencjonowanie posiadanych zabytków niezgodnie z rozporządzeniem w sprawie ewidencjonowania oraz znakowanie tych zabytków w sposób uniemożliwiający identyfikację właściciela eksponatu.
2. Nieprawidłowe dokumentowanie udostępniania zbiorów przez Muzeum.
3. Nierzetelne przeprowadzenie inwentaryzacji zbiorów na dzień 31 grudnia 2009 r.
4. Nieterminowe przekazywanie sprawozdań K-02 z działalności Muzeum za lata 2012 i 2013.

Ad. 1. Badanie prawidłowości wypełnienia 100 kart ewidencyjnych (inwentarzowych) wykazało brak elementów określonych w § 7 ust. 1 w zw. z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencjonowania tj.:

- brak określenia autora lub twórcy w 12 przypadkach,

⁹ Muzeum Regionalne w Łukowie jako strona poszkodowana również otrzymało przedmiotowe postanowienie.

- brak określenia pochodzenia w 7 przypadkach,
- brak określenia wartości w dniu nabycia w 25 przypadkach,
- brak określenia czasu i miejsca powstania w 22 przypadkach,
- brak określenia materiału w 3 przypadkach,
- brak określenia techniki wykonania w 20 przypadkach.

Stwierdzono jednocześnie brak karty inwentarzowej nr MŁ/0024/B (nr księgi wpływu 911) oraz niestosowanie zapisu „nieznane” o którym mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencjonowania w przypadku braku poszczególnych danych identyfikacyjnych. Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że: *„Karta obiektu MŁ/0024/B zostanie odtworzona, zapisy na kartach uzupełnione o brakujące opisy w terminie do 30 września 2014 r. Brak odpowiednich opisów ewidencyjnych spowodowany mógł być opracowaniem kart przez kilka osób, zostanie wyznaczony pracownik muzeum do czynności związanych z wypełnianiem kart ewidencyjnych”*.

W § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencjonowania zawarto obowiązek znakowania eksponatów, składającego się z oznaczenia właściciela eksponatu oraz jego numeru z księgi inwentarzowej. Oględziny 100 eksponatów wykazały, że wszystkie eksponaty posiadały numery inwentarzowe. W badanej próbie tylko w jednym przypadku eksponat zawierał pełne oznaczenie właściciela, natomiast w 99 przypadkach jako oznaczenie właściciela eksponatu wskazano jego numer inwentarzowy, zawierający w swojej strukturze litery „MŁ”, które według Dyrektora Muzeum oznaczają właściciela. W ocenie NIK wskazanie liter „MŁ” jako właściciela eksponatu nie wypełnia dyspozycji zawartej w przytoczonym przepisie, zarówno w zakresie jego interpretacji literalnej, jak również celowościowej, ponieważ skrót „MŁ” rozumiany jako „Muzeum Regionalne w Łukowie” nie jest powszechnie rozpoznawalny, a zidentyfikowanie właściciela po tym numerze jest utrudnione.

Ad. 2. Badanie dokumentacji sporządzonej na okoliczność udostępniania przez Muzeum swoich zbiorów wykazało, że:

a) udostępnianie muzealiów nie było dokumentowane umową, o której mowa w § 2 rozporządzenia w sprawie przenoszenia muzealiów – we wszystkich 20 zbadanych przypadkach;

b) protokoły zdawczo-odbiorcze dokumentujące udostępnianie muzealiów nie zawierały elementów określonych § 3 ust. 2 powyższego rozporządzenia tj.:

- dokładnego opisu przenoszonych muzealiów¹⁰ oraz ich wyceny w dniu przenoszenia – we wszystkich 20 zbadanych przypadkach,
- terminu planowanego zwrotu – w 6 spośród 20 zbadanych przypadków,
- numeru inwentarzowego – w 13 spośród 20 zbadanych przypadków,
- nazw i adresów stron oraz imion i nazwisk ich upoważnionych przedstawicieli – w 7 spośród 20 zbadanych przypadków.

Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że: *„Udostępnianie muzealiów następowało na podstawie protokołów, które zawierały warunki użyczenia muzealiów i spis eksponatów stanowiąc jeden dokument. Po konsultacji wprowadzimy nowe dokumenty użyczenia eksponatów oraz zostanie opracowana Instrukcja postępowania z muzealiami w Muzeum Regionalnym w Łukowie. Protokoły zdawczo-odbiorcze zawierały główne dane identyfikacyjne wypożyczanych eksponatów. Termin planowanego zwrotu pozostawał do późniejszych ustaleń (...) Wypożyczanie eksponatów na zewnątrz poprzedzone jest analizą ich stanu i konsultowane pomiędzy Dyrektorem i pracownikiem przygotowującym eksponaty do wydania na zewnątrz. Po przeanalizowaniu protokołów zdawczo-odbiorczych zostaną one uzupełnione oraz opisane, tam gdzie są niejasności związane z ich udostępnieniem”*.

¹⁰ Ze wskazaniem: materiału, techniki, wymiaru, czasu powstania i stanu zachowania.

Ad. 3. Zarządzeniem nr 2/2009 Dyrektor Muzeum powołał trzyosobową komisję inwentaryzacyjną. W dniach 5.10.2009 – 15.01.2010 r. powyższa komisja dokonała inwentaryzacji eksponatów muzealnych drogą spisu z natury (arkusze spisowe na 22 stronach). Arkusze spisowe zostały sporządzone nierzetelnie. Na wszystkich arkuszach spisowych wskazano datę przeprowadzenia spisu z natury jako 5.10.2009 – 15.01.2010, a nie dni, w których poszczególne arkusze spisowe zostały wypełnione. W arkuszach spisowych nie dokonano właściwego określenia inwentaryzowanych zbiorów muzealnych, w szczególności nie wskazano numerów inwentarzowych eksponatów. Przykładowe zapisy w arkuszach to: „Rzeźba, szt. 20, wartość jednostkowa 500 zł, wartość 10.000 zł” lub „Kilim, szt. 30, wartość jednostkowa 200 zł, wartość 6.000 zł”. Arkusze spisowe na stronach od 1 do 19 (poz. 528) zostały wypełnione wg wartości sprzed denominacji. Spis z natury zakończono na poz. 593, bez wskazania łącznej liczby eksponatów, a tym samym bez możliwości weryfikacji różnic ilościowych między stanem rzeczywistym, a stanem wykazanim w księgach rachunkowych. W toku kontroli NIK ustalono, że w okresie 27.07.2009 r. – 03.10.2012 r. 12 eksponatów zostało udostępnionych zewnętrznemu podmiotowi. Pomimo, że Muzeum nie wystąpiło do tej jednostki o weryfikację stanów wypożyczonych muzealiów komisja inwentaryzacyjna potwierdziła posiadanie tych eksponatów drogą spisu z natury. Przeprowadzona inwentaryzacja nie wykazała również faktu kradzieży z Domu Kultury „Pomnika Czynu Bojowego Kleeberczyków” w Woli Gułowskiej, udostępnionego eksponatu o nr inwentarzowym MŁ/21/B (opis w pkt 1.5 wystąpienia pokontrolnego). Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości komisja inwentaryzacyjna potwierdziła faktyczną wartość eksponatów z ich wartością księgową, ustaloną na łączną kwotę 60.967,74 zł. Zgodnie z art. 27 ustawy o rachunkowości, przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym, a stanem wykazanim w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji. W dokumentacji z przeprowadzonej inwentaryzacji nie stwierdzono informacji podsumowującej inwentaryzację, w której komisja inwentaryzacyjna powinna potwierdzić posiadaną ilość i wartość eksponatów oraz porównać stwierdzone ilości i wartości z ewidencją analityczną prowadzoną do konta 016 – Zbiory muzealne. Członkowie komisji inwentaryzacyjnej wspólnie wyjaśnili, że: *„(...) Oprócz prac związanych z inwentaryzacją Członkowie Komisji wykonywali inne prace związane z funkcjonowaniem Muzeum. W czasie prac związanych z inwentaryzacją Komisja posługiwała się arkuszami skontrum i innymi zapisami, dzięki temu możliwe było ugrupowanie pozycji o jednakowych cechach. Eksponaty wypożyczone na podstawie protokołów były ujęte w stanach w czasie inwentaryzacji. Komisja nie podliczyła łącznej liczby eksponatów na wszystkich arkuszach. Inwentaryzacja potwierdziła wartość zgodną ze stanem księgowym”*. W zakresie sprawowanego nadzoru Dyrektor Muzeum wyjaśnił, iż uznał czynności za rzetelne gdyż zestawienie inwentaryzacyjne nie wykazało różnic.

Ad. 4. W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2012¹¹ określono obowiązek przekazywania sprawozdań K-02 za 2012 r. do 21 stycznia następnego roku. Termin ten nie uległ zmianie w stosunku do sprawozdań K-02 za rok 2013¹². Muzeum przekazało powyższe sprawozdania listem poleconym nadanym odpowiednio: 25 stycznia 2013 r. (za rok 2012) oraz 23 stycznia 2014 r. (za rok

¹¹ Dz. U. Nr 173, poz. 1030 ze zm.

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2012 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2013 (Dz. U. z 2012 r., poz. 1391 ze zm.).

2013). Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że: „W związku z problemami techniczno-informatycznymi wysłanie sprawozdań elektronicznie w określonym terminie było niemożliwe, zostały one wysłane za pośrednictwem poczty z opóźnieniem”.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa zbiorów muzealnych

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W okresie objętym kontrolą Muzeum użytkowało obiekty zlokalizowane na nieruchomości gruntowej oznaczonej numerem geodezyjnym 8585/4 o powierzchni 0,1906 ha, położonej w Łukowie przy ul. Piłsudskiego 19. Powyższa nieruchomość wraz z zabudowaniami stanowiła własność Powiatu Łukowskiego na mocy decyzji Wojewody Lubelskiego Nr GKN.GT.7722-1/6/01 z dnia 24 stycznia 2002 r. Sposób korzystania przez Muzeum z aktywów: gruntu, budynków i budowli oraz eksponatów muzealnych objętych decyzją Wojewody Lubelskiego z dnia 24 stycznia 2002 r., nie został uregulowany. Działka o nr geod. 8585/4 nie została ujęta w jednostkowych bilansach sporządzonych na koniec 2012 i 2013 r., zarówno przez Muzeum, jak również przez Starostwo Powiatowe w Łukowie.

(dowód: akta kontroli str. 89-113, 364-367)

Księga wieczysta dla nieruchomości wykorzystywanej przez Muzeum prowadzona była w Wydziale Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Łukowie. Według stanu na dzień 25 września 2014 r. przedmiotowa nieruchomość nie była obciążona wpisami w dziale IV „Hipoteka”.

(dowód: akta kontroli str. 89-113, 137)

2.1.2. W okresie objętym kontrolą dla obiektów budowlanych użytkowanych przez Muzeum, zarówno właściciel jak i zarządca, nie prowadzili książki obiektu budowlanego. Książki obiektów: Muzeum i budynku gospodarczo-magazynowego zostały założone w trakcie kontroli NIK tj. w dniu 23 września 2014 r. Analiza zapisów obydwu ksiąg oraz załączonych dokumentów wykazała nieprawidłowości w realizacji obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego tych obiektów, co zostało opisane w części „Ustalone nieprawidłowości” w ramach tego obszaru.

W dniach 13-24 stycznia 2014 r. pracownicy Starostwa Powiatowego w Łukowie przeprowadzili kontrolę w Muzeum. Kontrola w zasadniczej części dotyczyła realizacji podstawowych zadań statutowych, realizacji dochodów i wydatków oraz procedur organizacji pracy. Jednym z elementów przedmiotowej kontroli była weryfikacja wypełniania przez Dyrektora Muzeum obowiązków wynikających z rozporządzenia w sprawie zabezpieczania zbiorów. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w tym zakresie. Starosta Łukowski wyjaśnił, że: „(...) nie obejmowano szczegółową tematyką sposobu zabezpieczenia zbiorów w Muzeum (...) Kontrolujący w sposób ogólny wskazał na wymogi w zakresie zabezpieczenia zbiorów w muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem, wynikające z rozporządzenia (...)”.

¹³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

W latach 2012-2014 (I półrocze) obiekty użytkowane przez Muzeum nie były kontrolowane przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łukowie.

(dowód: akta kontroli str. 114-136, 342-346, 372-381)

2.1.3. Przeprowadzone w toku kontroli oględziny budynku Muzeum oraz budynku gospodarczo-magazynowego wykazały, iż obydwie obiekty są w dobrym stanie technicznym. Stwierdzono jedynie niewielkie ubytki w elewacji zewnętrznej budynku Muzeum od strony północnej (ubytki w tynku) oraz od strony południowej (odpryski farby elewacyjnej). Nie stwierdzono uszkodzeń w pokryciu dachów, ciągłości rynien odprowadzających wody opadowe oraz w instalacji odgromowej. Również pomieszczenia wewnątrz budynków były w dobrym stanie technicznym. Nie stwierdzono pęknięć oraz wilgoci. Zasadniczą część zbiorów przechowywano w sposób zapewniający im właściwy stan zachowania i bezpieczeństwo. W szczególności dotyczy to zbiorów składowanych w pomieszczeniach ekspozycji muzealnej, na poddaszu budynku Muzeum oraz w budynku gospodarczo-magazynowym. Niewłaściwie przechowywano natomiast zbiory w piwnicy budynku Muzeum¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 138-152)

2.2.1. Obiekty Muzeum nie zostały ujęte w wykazie obiektów podlegających obowiązkowej ochronie, w trybie określonym w art. 5 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 351-353)

2.2.2. Ochrona zbiorów w Muzeum jest realizowana poprzez:

a) zabezpieczenie techniczne, w ramach którego zastosowano:

- zabezpieczenia elektroniczne – zamontowany system sygnalizacji pożaru POLON ALFA BYDGOSZCZ model CSP-35A;
- zabezpieczenia budowlane i mechaniczne – zabezpieczenie kratami otworów okiennych piwnic i parteru (kraty nierozwieralne) oraz poddasza (kraty rozwieralne), zastosowanie certyfikowanych zamków i klódek;

b) pracowników ochrony – na podstawie umowy zawartej przez Muzeum w dniu 23 stycznia 2004 r. z podmiotem zewnętrznym, w której zobowiązano ten podmiot m. in. do wykonywania okresowych patroli prewencyjno-sprawdzających oraz podejmowania działań zmierzających do niedopuszczenia lub ograniczenia szkód w obiekcie Muzeum¹⁶;

c) pracowników Muzeum.

(dowód: akta kontroli str. 138-152, 286-302)

2.2.3. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Muzeum podejmował działania zmierzające do zabezpieczenia zbiorów Muzeum w sposób określony w § 3 rozporządzenia w sprawie zabezpieczania zbiorów.

W związku z przeprowadzonymi w dniu 30 czerwca 2010 r. czynnościami kontrolno-rozpoznawczymi Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w Łukowie wydał w dniu 20 lipca 2010 r. decyzję nr PZ-5580/16-1/10, którą nakazał wykonanie

¹⁴ Opis w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

¹⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1099.

¹⁶ Umowa zawierała zastrzeżenie, iż przedmiotem umowy nie stanowi fizyczna ochrona obiektu Muzeum.

w budynku Muzeum czterech obowiązków ochrony przeciwpożarowej¹⁷. W celu weryfikacji realizacji obowiązków ochrony przeciwpożarowej w dniu 13 listopada 2013 r. przeprowadzono kolejne czynności kontrolno-rozpoznawcze. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono wykonanie trzech obowiązków nałożonych powyższą decyzją. Do momentu kontroli wciąż nie wykonano przeciwpożarowego wyłącznika prądu na wykonanie którego, wg przedłożonego projektu, nie zgodził się Lubelski Wojewódzki Konserwator Zabytków (dalej: „LWKZ”). Na wniosek Dyrektora Muzeum, Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w Łukowie decyzją nr POR-I.5580.10.1.2013 z dnia 19 grudnia 2013 r. wydłużył termin wykonania niezrealizowanego obowiązku ochrony przeciwpożarowej do dnia 30 czerwca 2014 r. Kolejna koncepcja wykonania przeciwpożarowego wyłącznika prądu została zaakceptowana przez LWKZ decyzją z dnia 20 lutego 2014 r. Po otrzymaniu przedmiotowej decyzji Dyrektor Muzeum dwukrotnie występował do Zarządu Powiatu Łukowskiego o zabezpieczenie środków na ten cel. W odpowiedzi na pismo z dnia 3 lutego 2014 r. z wnioskowanej kwoty 15 tys. zł Zarząd Powiatu Łukowskiego przyznał 3 tys. zł, natomiast w odpowiedzi na pismo z dnia 21 sierpnia 2014 r. Zarząd Powiatu Łukowskiego negatywnie rozpatrzył wniosek o kwotę 12 tys. zł. Starosta Łukowski wyjaśnił, że: *„Powiat Łukowski w budżecie na rok 2015 (jak i w latach poprzednich), zaplanuje dotację podmiotową na działalność statutową Muzeum Regionalnego w Łukowie. W ramach tej dotacji dyrektor muzeum będzie miał możliwość realizacji wszystkich wydatków związanych z działalnością placówki, w tym zamontowanie przeciwpożarowego wyłącznika prądu zgodnie z zaleceniem Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Łukowie”*.

(dowód: akta kontroli str. 153-175, 378-381, 384)

2.2.4. Pracownicy Muzeum zatrudnieni w latach 2013-2014 zostali objęci szkoleniem wstępnym, natomiast pracownicy zatrudnieni w latach wcześniejszych zostali objęci szkoleniem okresowym. Przeprowadzone szkolenia dotyczyły bezpieczeństwa i higieny pracy i zostały przeprowadzone w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy¹⁸. Pracownicy Muzeum nie byli objęci szkoleniami, o których mowa w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zabezpieczania zbiorów.

(dowód: akta kontroli str. 176-182)

2.2.5. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Muzeum dokonywał corocznej analizy stanu zabezpieczenia obiektów budowlanych przed pożarem i kradzieżą. Zarówno w 2012, jak i w 2013 r. nie wystąpiły pożary oraz kradzieże, a Dyrektor uznał stan zabezpieczeń za odpowiedni. W 2013 r. na zewnętrznej elewacji budynku Muzeum umieszczono graffiti oraz zniszczono schody przed wejściem głównym. W obydwu przypadkach powiadomiono Policję oraz ubezpieczyciela Muzeum.

(dowód: akta kontroli str. 183-184)

2.2.6. W listopadzie 2010 r. Dyrektor Muzeum opracował plan ochrony Muzeum. W planie tym Dyrektor uwzględnił rodzaj działalności Muzeum, dokonał oceny stanu ochrony oraz zawarł elementy określone w § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zabezpieczania zbiorów. Opracowany plan ochrony Muzeum nie zawierał jednak „Instrukcji o zasadach zabezpieczania pomieszczeń” określającej zasady zarządzania kluczami, o której mowa w Załączniku Nr 2 do rozporządzenia w sprawie zabezpieczania zbiorów. Dyrektor uznał za zadowalający stan

¹⁷ Poddać aktualizacji instrukcję bezpieczeństwa pożarowego, wyposażyć budynek w przeciwpożarowy wyłącznik prądu oraz oznakować zgodnie z Polską Normą miejsca usytuowania głównego kurka gazu i elementów sterujących urządzeniami przeciwpożarowymi (ręcznych ostrzegaczy pożaru).

¹⁸ Dz. U. Nr 180, poz. 1860 ze zm.

zabezpieczeń mechanicznych tj. konstrukcję budowlaną obiektu Muzeum, okratowanie drzwi i okien oraz zastosowanie patentowych zamknięć. Jednocześnie Dyrektor wskazał na potrzebę uzupełnienia zabezpieczeń o monitoring wizyjny zewnętrzny i wewnętrzny.

(dowód: akta kontroli str. 185-194)

2.2.7. W okresie objętym kontrolą Muzeum nie posiadało planu ewakuacji zbiorów, o którym mowa w § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zabezpieczania zbiorów.

(dowód: akta kontroli str. 339)

2.2.8. W latach 2012-2014 (I półrocze) Muzeum nie sporządzało harmonogramu konserwacji muzealiów. Dyrektor wyjaśnił, że: „(...) Ze względu na charakter eksponatów poddawane są one okresowej konserwacji. Tkaniny wietrzone są dwa razy w roku, w magazynach zabezpieczone odpowiednimi środkami. Rzeźby czyszczone raz w roku, eksponaty z elementami stalowymi zabezpieczane są antykorozyjnie. Eksponaty drewniane i te z elementami drewnianymi zabezpieczane są drewnochronem, pokostem, terpentyną. Materiały do ochrony zakupywane są wraz z innymi materiałami bieżącymi bez wydzielania specjalnych środków. Ze względu na wysokie koszty finansowe konserwacje w pracowniach konserwatorskich nie były wykonywane”.

(dowód: akta kontroli str. 351-353)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieujęcie nieruchomości gruntowej o nr geod. 8585/4 położonej w Łukowie przy ul. Piłsudskiego 19 w księgach rachunkowych i sprawozdaniach finansowych Muzeum za rok 2012 i 2013.
2. Niezrealizowanie części kontroli okresowych stanu technicznego obiektów użytkowanych przez Muzeum.
3. Niezałożenie oraz nieprowadzenie ksiąg obiektów budowlanych użytkowanych przez Muzeum.
4. Niewłaściwe przechowywanie części eksponatów muzealnych.
5. Nieobjęcie pracowników Muzeum obowiązkowymi szkoleniami z zakresu ochrony przeciwpożarowej.
6. Opracowanie planu ochrony Muzeum z pominięciem opracowania „Instrukcji o zasadach zabezpieczania pomieszczeń”.
7. Nieopracowanie planu ewakuacji zbiorów.

Ad. 1. Decyzją z dnia 24 stycznia 2002 r. Wojewoda Lubelski przekazał na rzecz Powiatu Łukowskiego prawo własności nieruchomości gruntowej nr 8585/4 zabudowanej budynkami i budowlami oraz prawo własności majątku ruchomego – środki trwałe i przedmioty nietrwałe służące statutowej działalności. W art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości zawarto definicję aktywów, którymi są kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych. Kontrola NIK wykazała, że w księgach rachunkowych Muzeum ujęto budynki i budowle użytkowane przez Muzeum, natomiast nie ujęto nieruchomości gruntowej na której usytuowane były te budynki (działka nr 8585/4, o wartości księgowej 153.509,24 zł). W konsekwencji nieruchomość ta nie została

ujęta w sprawozdaniach finansowych Muzeum – bilans na dzień 31.12.2012 r. oraz na dzień 31.12.2013 r. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową. W wyniku nieujęcia działki o nr geod. 8585/4 w sprawozdaniach finansowych należy je uznać za błędne, gdyż nie przedstawiają rzetelnej sytuacji majątkowej Muzeum. Jednocześnie ustalono, że powyższa nieruchomość (działka) nie została ujęta również w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego w Łukowie. W zakresie dotyczącym sporządzenia bilansu na dzień 31.12.2013 r. główna księgowa Muzeum¹⁹ wyjaśniła, że: „(...) stosując się do ustawy o rachunkowości i ciągłości zapisów w księgach rachunkowych, byłam przekonana że wartości te są prawidłowe jak i zapisy w księgach inwentarzowych”. Natomiast Starosta Łukowski wyjaśnił, iż: „(...) działający w 2002 r. Zarząd Powiatu nie podjął decyzji o wpisaniu majątku Muzeum na stan majątkowy Starostwa Powiatowego w Łukowie gdyż naruszałoby to przepis art. 145 ust. 5 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (...)”.

Ad. 2. Obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej: co najmniej raz w roku, według zakresu opisanego w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁰ oraz co najmniej raz na 5 lat, w zakresie opisanym w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. W ramach kontroli realizowanych co najmniej raz w roku Muzeum przeprowadzało kontrole przewodów kominowych²¹ oraz instalacji gazowej²² tj. w zakresie określonym w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy Prawo budowlane. W okresie objętym kontrolą Muzeum nie dokonało corocznego sprawdzenia stanu technicznego elementów budynku i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu (art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Prawo budowlane). Stosownie do obowiązku realizacji kontroli co najmniej raz na 5 lat w lipcu 2010 r. Muzeum dokonało sprawdzenia instalacji elektrycznej i piorunochronnej. Nie przeprowadzono natomiast zasadniczej części tej kontroli tj. sprawdzenia przez uprawnioną osobę stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu i otoczenia. Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że: „(...) Stan techniczny budynków jest na bieżąco sprawdzany przez Dyrektora Muzeum, nie były podejmowane kontrole przez uprawnione osoby. Fakt ten może wynikać z przeoczenia przytaczanych w piśmie art. Ustawy Prawo Budowlane (...) zostaną przeprowadzone kontrole stanu technicznego budynków oraz instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektów”.

Ad. 3. W art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane nałożono na właścicieli lub zarządców obowiązek prowadzenia książki obiektu budowlanego dla każdego budynku oraz obiektu budowlanego z wyłączeniem budynków i budowli określonych w art. 64 ust. 2 Prawa budowlanego. Do książki obiektu budowlanego powinny być dołączone protokoły z kontroli obiektu budowlanego, oceny i ekspertyzy dotyczące jego stanu technicznego, świadectwo charakterystyki energetycznej oraz dokumenty, o których mowa w art. 63 Prawa budowlanego (art. 64 ust. 3 Prawa budowlanego). W okresie objętym kontrolą zarówno właściciel – Powiat Łukowski, jak i zarządca – Muzeum, nie prowadzili książek obiektów budowlanych użytkowanych przez Muzeum. Starosta Łukowski zobowiązał Dyrektora Muzeum do

¹⁹ Zatrudniona w Muzeum z dniem 02.01.2013 r.

²⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

²¹ Kontrole przeprowadzono: 28.02.2012 r., 28.02.2013 r. oraz 28.02.2014 r.

²² Kontrole przeprowadzono: 18.03.2012 r., 15.03.2013 r. oraz 13.03.2014 r.

założenia książek obiektów budowlanych oraz uzupełnienia w nich wpisów. Brakujące książki obiektów zostały założone w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 23 września 2014 r.

Ad. 4. Przepis art. 2 pkt 3 ustawy o muzeach nakazuje przechowywanie zgromadzonych zabytków w warunkach zapewniających im właściwy stan zachowania i bezpieczeństwo. Część zgromadzonych muzealiów, które przechowywane były w pomieszczeniach piwnicy budynku Muzeum, składowana była w sposób narażający na ich uszkodzenie. Masywne eksponaty wyłożone były w stosach, jeden na drugim, co może skutkować uszkodzeniem z powodu upadku lub nacisku ciężaru. W ocenie Dyrektora Muzeum składowanie eksponatów jeden na drugim nie zagraża bezpośrednio ich uszkodzeniem. Dyrektor Muzeum wyjaśnił, iż: *„(...) Prowadzone były rozmowy (...) o potrzebie przeniesienia części eksponatów etnograficznych związanych z pracami polowymi i w gospodarstwie do „Spichlerza” stanowiącego własność Powiatu Łukowskiego w Ryżkach. Lokalizacja ta również umożliwiłaby pozyskanie nowych eksponatów (sprzęt rolniczy taki jak: kopaczki konne, snopowiązałki itp.), których gromadzenie obecnie jest bardzo ograniczone”*.

Ad. 5. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zabezpieczania zbiorów pracownicy muzeum podlegają obowiązkowemu szkoleniu z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Katalog rodzajów tych szkoleń zawarty został w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zabezpieczania zbiorów. Żaden z pracowników Muzeum nie został objęty szkoleniami z zakresu ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zabezpieczania zbiorów. Dyrektor wyjaśnił, że *„(...) zostaną one niezwłocznie wykonane”*.

Ad. 6. Zgodnie z Załącznikiem Nr 2 do rozporządzenia w sprawie zabezpieczania zbiorów, zarządzanie gospodarką kluczami do pomieszczeń Muzeum określa „Instrukcja o zasadach zabezpieczania pomieszczeń”, stanowiąca załącznik do planu ochrony Muzeum. Badanie wykazało, że przy opracowaniu planu ochrony Muzeum nie określono zasad zarządzania kluczami. W toku kontroli stwierdzono, że pracownicy Muzeum mają swobodny dostęp do pomieszczeń Muzeum, w których przechowywano eksponaty muzealne. Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że: *„Z uwagi na małą liczebność merytorycznych pracowników muzeum, nie powierzono poszczególnym pracownikom odpowiedzialności za poszczególne pomieszczenia oraz przechowywane w nich eksponaty, nie dotyczy to magazynu eksponatów zlokalizowanego w budynku magazynowo-warsztatowym, gdzie dostęp mają tylko osoby upoważnione przez dyrektora do pobrania kluczy. Upoważnienie to jest ustne, nie było pisemnego (...) Instrukcja pisemna postępowania z kluczami oraz zabezpieczenia pomieszczeń muzeum jest w trakcie przygotowywania (...)”*.

Ad. 7. W § 15 rozporządzenia w sprawie zabezpieczania zbiorów zawarto obowiązek opracowania planu ewakuacji zbiorów, zawierający możliwe rodzaje zagrożeń oraz procedury przeciwdziałania tym zagrożeniom. Muzeum nie posiadało planu ewakuacji zbiorów. Dyrektor Muzeum wyjaśnił, iż *„(...) jest on w toku realizacji i zostanie opracowany we własnym zakresie (...)”*. Dyrektor Muzeum nie wskazał przyczyn dotychczasowego nieopracowania tego dokumentu.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK za zasadne należy uznać sporządzanie harmonogramu konserwacji muzealiów. Sporządzanie takiego dokumentu poprawi nadzór nad utrzymaniem właściwego stanu technicznego muzealiów, pozwoli na proporcjonalne rozłożenie w czasie prac związanych z konserwacją zbiorów oraz ograniczy ryzyko wystąpienia sytuacji, w której przy ograniczonych możliwościach finansowych Muzeum znaczna

liczba eksponatów wymagać będzie natychmiastowej konserwacji. Ponadto NIK zwraca uwagę, że pomimo upływu ponad 4 lat od nałożenia obowiązku wykonania przeciwpożarowego wyłącznika prądu obowiązek ten, do dnia zakończenia kontroli NIK, wciąż nie został wykonany. Należy podjąć skuteczne działania w celu realizacji powyższego zalecenia, nałożonego przez Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Łukowie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Wydatkowanie środków publicznych

Opis stanu faktycznego

3.1. Muzeum posiadało opracowane zasady (politykę) rachunkowości. Dokument ten nie wypełniał dyspozycji zawartej w art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Pomimo, iż Dyrektor Muzeum wprowadził w Muzeum system kontroli zarządczej, kontrola ta była nieskuteczna.

Nieprawidłowości dotyczące przyjętej w Muzeum polityki rachunkowości oraz systemu kontroli zarządczej opisano w części „Ustalone nieprawidłowości” w ramach tego obszaru.

(dowód: akta kontroli str. 195-274)

3.2. W okresie objętym kontrolą przychody Muzeum wyniosły odpowiednio: 327 tys. zł w 2012 r., 397 tys. zł w 2013 r. oraz 319 tys. zł w I połowie 2014 r. Głównym źródłem przychodów były dotacje Powiatu Łukowskiego – organizatora Muzeum (310 tys. zł w 2012 r., 361 tys. zł w 2013 r. oraz 200 tys. zł w I połowie 2014 r.), przychody z własnej działalności – głównie ze sprzedaży biletów wstępu do Muzeum oraz wynajmu pomieszczeń (12 tys. zł w 2012 r., 27 tys. zł w 2013 r. oraz 8 tys. zł w I połowie 2014 r.). Ponadto, Muzeum uzyskało przychody w formie dotacji pochodzących z: Agencji Nieruchomości Rolnych (2 tys. zł w 2012 r.), Funduszu Ochrony Środowiska (8 tys. zł w 2013 r.) oraz budżetu państwa (111 tys. zł w I połowie 2014 r.²³), a także uzyskało przychody w postaci odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych (3 tys. zł w 2012 r. oraz 1 tys. zł w 2013 r.).

Zasadniczą część wydatków ponoszonych przez Muzeum stanowiły wynagrodzenia (osobowe i bezosobowe) wraz z pochodnymi od wynagrodzeń (§§ 4010, 4110, 4120, 4170, 4410), które wyniosły: 254 tys. zł w 2012 r., 305,1 tys. zł w 2013 r. oraz 154,1 tys. zł w I połowie 2014 r. Kolejnymi, najwyższymi wydatkami ponoszonymi przez Muzeum były: § 4300 – zakup usług pozostałych (23,6 tys. zł w 2012 r., 21,3 tys. zł w 2013 r. oraz 12,3 tys. zł w I połowie 2014 r.), § 4260 – zakup energii (28,2 tys. zł w 2012 r., 31,6 w 2013 r. oraz 14,4 tys. zł w I połowie 2014 r.), § 4210 – zakup materiałów i wyposażenia (24,4 tys. zł w 2012 r., 49,6 tys. zł w 2013 r. oraz 6,1 tys. zł w I połowie 2014 r.). W okresie objętym kontrolą Muzeum planowało oraz realizowało wydatki związane z ochroną zasobów muzealnych. Wydatki dotyczące monitoringu i konserwacji instalacji przeciwpożarowej oraz patrolu interwencyjnego zawarte były w ramach wydatków realizowanych w § 4300 – zakup usług pozostałych i na koniec 2012 r. wyniosły 4.830 zł, natomiast na koniec 2013 r. wyniosły 4.108 zł. Ponadto, w ramach wydatków realizowanych w § 4430 – różne

²³ Całość dotacji wynosi 200 tys. zł, z której 111 tys. zł przypada na rok 2014, natomiast 89 tys. zł na rok 2015.

opłaty i składki Muzeum zaplanowało i zrealizowało wydatki na ubezpieczenie budynku Muzeum oraz zgromadzonych zbiorów muzealnych.

(dowód: akta kontroli str. 275-285)

3.3. W latach 2012-2014 (I półrocze) Muzeum nie korzystało z dofinansowania środkami pochodzącymi z budżetu UE. Środki w kwocie 200 tys. zł, pochodzące z budżetu państwa, zostały przyznane umową z dnia 8 maja 2014 r. zawartą przez Muzeum z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Pierwsza transza środków w kwocie 111 tys. zł przyznana na rok 2014 została przekazana na rachunek Muzeum w dniu 3 czerwca 2014 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK Muzeum zawarło dwie umowy na realizację zadań dofinansowanych ze środków pochodzących z powyższej dotacji, z terminem ich realizacji określonym na 30 listopada 2014 r. Dla wydatków dofinansowanych dotacją Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie prowadzono wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 275, 303-310, 325-337)

3.4. W okresie objętym kontrolą Muzeum zleciło realizację dwóch części zadania „Dziedzictwo archeologiczne Ziemi Łukowskiej rozpoznanie zasobów – zarządzanie – prezentacja”. Zamówienia dokonano z wyłączeniem stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁴ (dalej: „ustawa PZP”), gdyż wartość udzielanych zamówień nie przekroczyła wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro. Powyższych zamówień udzielono po dokonaniu zapytania o cenę trzech oferentów. Zarządzeniem Nr 8/2014 z dnia 27 maja 2014 r. Dyrektor Muzeum powołał trzyosobową komisję przetargową, która dokonała wyboru najkorzystniejszej oferty po dokonaniu zapytania o cenę trzech oferentów. Wybrano oferty z najniższą ceną, która wynosiła odpowiednio: 15 tys. zł oraz 44 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 311-337)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Określenie zasad (polityki) rachunkowości z naruszeniem art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz prowadzenie ksiąg rachunkowych Muzeum niezgodnie z przyjętą polityką rachunkowości.
2. Niezapewnienie skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.
3. Nieprowadzenie wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej dla zadania dofinansowanego dotacją Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Ad. 1. W art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości zawarto elementy, które winny być określone w przyjętych przez jednostkę zasadach (polityce) rachunkowości. W przyjętej w Muzeum polityce rachunkowości brak było wskazania roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych oraz brak wskazania okresów przejściowych niezbędnych do realizacji zasady memoriału tj. brak zasad klasyfikacji zdarzeń do poszczególnych okresów sprawozdawczych.

Ponadto, kontrola NIK wykazała, że ewidencja analityczna do konta 201 – Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami, w latach 2012-2013 prowadzona była w formie elektronicznej, w postaci plików excel. Powyższe było niezgodnie z przyjętą w Muzeum polityką rachunkowości która stanowiła, że księgi Muzeum prowadzone są ręcznie. Artykuł 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o rachunkowości stanowi, iż przyjęte zasady rachunkowości winny określać zasady prowadzenia kont ksiąg

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Polityka rachunkowości Muzeum nie przewidywała prowadzenia ewidencji analitycznej przy użyciu komputera, a tym samym nie zawierała opisu systemu informatycznego wykorzystywanego do prowadzenia ksiąg (art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o rachunkowości). W toku kontroli NIK rozpoczęto prowadzenie ewidencji analitycznej do konta 201 ręcznie, w formie papierowej, na kartotekach finansowo-księgowych.

Zgodnie z zapisami polityki rachunkowości Muzeum do konta 016 – Zbiory muzealne prowadzi się ewidencję szczegółową poszczególnych dzieł sztuki i eksponatów muzealnych z uwzględnieniem podziału według osób odpowiedzialnych za poszczególne dobra kulturalne. W toku kontroli ustalono, że od 2 stycznia 1989 r. prowadzona jest „księga inwentarzowa”, która stanowi ww. ewidencję analityczną. Ewidencja zawiera wpisy od 1 do 355. Suma przeniesiona z poprzedniej księgi, prowadzonej w okresie od 1 stycznia 1972 r. do 31 grudnia 1988 r., wynosi 3.848.422 zł (kwota sprzed denominacji). Muzeum nie posiada poprzedniej księgi inwentarzowej. Przy posiadanej liczbie zbiorów wynoszącej 2.217 Muzeum nie posiadało ewidencji analitycznej dla 1.862 eksponatów muzealnych (2.217 – 355 = 1.862). Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że informacje dotyczące określenia roku obrotowego, okresów sprawozdawczych oraz okresów przejściowych „(...) zostaną zapisane w polityce rachunkowości w formie załącznika (...)”.

Ad. 2. W art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵ nałożono na kierowników jednostek obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Zarządzeniem Nr 1A z dnia 8 kwietnia 2013 r. Dyrektor Muzeum ustalił w Muzeum system kontroli zarządczej. Zgodnie z § 1 ust. 2 lit. a) tego zarządzenia celem kontroli zarządczej jest „zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi”. System kontroli zarządczej realizowany jest w formie kontroli funkcjonalnej (§ 3 ust. 1 zarządzenia). Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli funkcjonalnej należy, zgodnie z podziałem kompetencji, do obowiązków Dyrektora i głównej księgowej Muzeum. Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli NIK świadczą o nieskuteczności kontroli funkcjonalnej sprawowanej przez Dyrektora Muzeum nad podległymi pracownikami, a tym samym świadczy o nieskuteczności przyjętego systemu kontroli zarządczej.

Zgodnie z § 3 cz. I ust. 1 zarządzenia Dyrektora Muzeum Nr 2 z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie ustalenia wytycznych kontroli zarządczej, w jednostce dokonuje się aktualizacji procedur wewnętrznych, instrukcji i wytycznych pod kątem zgodności z przepisami prawa. O niewłaściwie funkcjonującej kontroli zarządczej świadczy również fakt, iż od dnia 1 listopada 2001 r. nie została zaktualizowana instrukcja obiektu i kontroli dokumentów. Instrukcja ta została przyjęta zarządzeniem Dyrektora Muzeum Nr 2/2001 i nie jest dostosowana do obecnej struktury organizacyjnej Muzeum. Instrukcja przewiduje obieg dokumentów księgowych pomiędzy „komórkami organizacyjnymi” Muzeum. Obecna struktura organizacyjna Muzeum jest dwustopniowa: Dyrektor oraz pracownicy, bez wyodrębniania komórek organizacyjnych.

Zgodnie z § 3 cz. IV ust. 6 zarządzenia w sprawie wytycznych kontroli zarządczej, ochrona składników majątku jednostki powinna być ustalona w wewnętrznej procedurze inwentaryzacyjnej. Kontrola NIK wykazała, iż procedura

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

inwentaryzacyjna nie została opracowana. Dyrektor Muzeum złożył wyjaśnienia o treści: „Analizując sposób zarządzania muzeum, rzeczywiście kontrola zarządcza może wydawać się nieskuteczna. Wpływ na to może mieć koncentrowanie się muzeum głównie na zadaniach merytorycznych (oświatowych, organizacji spotkań, wystaw, lekcji i warsztatów), a mniej na administracyjnych i gospodarczych. Podjęte zostaną działania zmierzające do podniesienia skuteczności i efektywności systemu kontroli zarządczej”.

Ad. 3. Zgodnie z § 7 ust. 1 umowy z dnia 8 maja 2014 r. zawartej pomiędzy Muzeum a Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Muzeum zobowiązane jest prowadzić wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową zadania, a w szczególności środków finansowych pochodzących z dotacji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Wpływ pierwszej transzy dotacji w kwocie 111 tys. zł został ujęty na koncie analitycznym 740/2 (Dotacja budżetowa), wyodrębnionym dla tej dotacji. Płatności sfinansowane z tej dotacji, w łącznej kwocie 29,5 tys. zł, nie zostały jednak wyodrębnione w ewidencji księgowej Muzeum. Płatności te zaksięgowano na kontach: 201 (Wn) – Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami oraz 131 (Ma) – Rachunek bieżący. W toku kontroli NIK utworzono konto analityczne do konta 201 dla podmiotu, któremu zlecono realizację poszczególnych części zadania. Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że: „(...) Po wykonaniu zadania przez (...) wystawi rachunek który będzie odpowiednio zaksięgowany tak by można prawidłowo rozliczyć dotację z MKiDzN”.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi o:

- 1) Uzupelnienie nieprawidłowo wypełnionych kart inwentarzowych o elementy określone w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencjonowania oraz oznaczenie eksponatów w sposób pozwalający na identyfikację właściciela.
- 2) Udostępnianie muzealiów podmiotom zewnętrznym w oparciu o umowę, o której mowa w § 2 rozporządzenia w sprawie przenoszenia muzealiów oraz rzetelne dokumentowanie w formie protokołu zdawczo-odbiorczego.
- 3) Dokumentowanie spisu z natury na arkuszach spisowych w sposób pozwalający na ustalenie momentu sporządzenia spisu oraz indywidualnych cech zinwentaryzowanego majątku, a także właściwe powiązanie wyników inwentaryzacji z zapisami ksiąg rachunkowych.
- 4) Terminowe przekazywanie sprawozdań K-02 z działalności Muzeum.
- 5) Uregulowanie, w porozumieniu z Powiatem Łukowskim, sposobu korzystania z nieruchomości gruntowej położonej w Łukowie przy ul. Piłsudskiego 19 wraz z zabudowaniami oraz sposobu korzystania z eksponatów muzealnych, a także ujęcie w księgach rachunkowych oraz sprawozdaniach finansowych powyższych aktywów stosownie do przyjętych uregulowań.

²⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

- 6) Niezwłoczne przeprowadzenie nierealizowanych kontroli okresowych stanu technicznego obiektów użytkowanych przez Muzeum.
- 7) Zabezpieczenie niewłaściwie przechowywanych muzealiów przed uszkodzeniem.
- 8) Objęcie pracowników Muzeum obowiązkowymi szkoleniami z zakresu ochrony przeciwpożarowej.
- 9) Uzpełnienie planu ochrony Muzeum o „Instrukcję o zasadach zabezpieczania pomieszczeń”, określającą zasady gospodarki kluczami do pomieszczeń Muzeum.
- 10) Opracowanie planu ewakuacji zbiorów.
- 11) Uzpełnienie przyjętej w Muzeum polityki rachunkowości o wskazanie roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych oraz wskazanie okresów przejściowych regulujących zasady klasyfikacji zdarzeń do poszczególnych okresów sprawozdawczych a także rzetelne stosowanie przyjętych zasad rachunkowości.
- 12) Podjęcie działań zmierzających do poprawy efektywności i skuteczności systemu kontroli zarządczej.
- 13) Wyodrębnienie w księgach rachunkowych ewidencji szczegółowej wydatków finansowanych dotacją Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Lublin, dnia 28 listopada 2014 r.

Kontroler
Wojciech Niemyski
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis