



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO-4101-014-01/2014
P/14/083

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/083 – Ochrona zasobów w muzeach samorządowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Ewa Kruszyńska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90993 z dnia 28 lipca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Środzie Wielkopolskiej, ul. Daszyńskiego 5, 63-000 Środa Wielkopolska (dalej Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Ziętkowski, Burmistrz Miasta Środa Wielkopolska od 2002 r. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność skontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Na sformułowanie powyższej oceny wpływ miały m.in. następujące nieprawidłowości:

- nieprowadzenie rejestru instytucji kultury w postaci elektronicznej i w układzie określonym w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury² (dalej: rozporządzenie) oraz niezapewnienie otwartego dostępu do zawartości rejestru poprzez zamieszczenie go w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej BIP) na stronie organizatora instytucji kultury, stosownie do dyspozycji § 10 ust. 1 i 2 pkt 1 rozporządzenia;
- niezakończenie elektronicznych ksiąg rejestrowych dla instytucji kultury, pomimo upływu ponad 2 lat od wprowadzenia takiego wymogu, co naruszało treść § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia;
- niekompletność ksiąg rejestrowych instytucji kultury, dla których gmina jest organizatorem;
- niewystarczający nadzór nad działalnością Muzeum, o czym świadczy m.in.: niepowołanie rady Muzeum, nieegzekwowanie przestrzegania procedury wyznaczania celów oraz monitorowania ich realizacji w ramach kontroli zarządczej, przyjęcie rozliczenia dotacji celowej, pomimo wydatkowania przez Muzeum części środków po wyznaczonym terminie oraz liczne nieprawidłowości w działalności tej jednostki, stwierdzone przez NIK.

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

² Dz. U. z 2012 r. poz. 189.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prowadzenie rejestru instytucji kultury

Opis stanu faktycznego

Gmina Środa Wielkopolska (dalej gmina) była od 1 stycznia 1994 r. organizatorem trzech samorządowych instytucji kultury: Ośrodka Kultury w Środzie Wielkopolskiej, Miejskiej Biblioteki Publicznej im. R.W. Berwińskiego w Środzie Wielkopolskiej i Muzeum Ziemi Średzkiej „Dwór w Koszutach” (dalej Muzeum).

(dowód: akta kontroli str. 6-10)

W regulaminie organizacyjnym Urzędu obowiązującym w latach 2012-2014 (do 12 września)³, określono, że prowadzenie rejestrów gminnych instytucji kultury należy do zadań Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu. Prowadzenie rejestru jednostek kultury zapisane było w zakresie czynności pracownika ww. wydziału, nieobecnego w pracy w okresie od 1 kwietnia do 23 maja 2012 r. i od 2 stycznia 2013 r. do 14 sierpnia 2014 r. Czynność ta została powierzona osobie zatrudnionej na zastępstwo nieobecnego pracownika od 10 września 2013 r. do 14 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 11-27, 47, 58, 62-68)

Dla każdej instytucji kultury zostały założone akta rejestrowe. Założona była także księga rejestrowa w formie odręcznych wpisów na kartach papieru, załączonych do akt rejestrowych. Działy i rubryki ksiąg rejestrowych były zgodne ze wzorem stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z 17 lutego 1992 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru instytucji kultury⁴, które utraciło moc z dniem 21 maja 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 69-97)

Prowadzone przez gminę Muzeum znajdowało się w wykazie muzeów samorządowych opublikowanym w BIP Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.⁵ W okresie objętym kontrolą gmina nie utworzyła nowego muzeum, w związku z czym nie przekazywała ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego informacji, o których mowa w art. 5b ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach⁶ (dalej ustawa o muzeach).

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie był prowadzony rejestr instytucji kultury w formie przewidzianej przepisami aktualnie obowiązującymi, tj. w postaci elektronicznej, zgodnie z treścią § 2 rozporządzenia i w układzie określonym w § 3 ust. 1 rozporządzenia. W konsekwencji naruszone zostały także przepisy § 10 ust. 1 i 2 pkt 1 rozporządzenia, gdyż rejestru, informacji o rejestrze oraz sposobie udostępniania danych w nim zawartych, nie zamieszczono w BIP na stronie organizatora instytucji kultury, co uniemożliwia otwarty dostęp do zawartości rejestru.

³ Zarządzenia wewnętrznego Burmistrza Miasta Środa Wielkopolska o nadaniu regulaminu organizacyjnego Urzędu o numerach: 17/2010 z 31 sierpnia 2010 r. ze zm. i 24/2013 z 15 listopada 2013 r. ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 20, poz. 80.

⁵ http://bip.mkidn.gov.pl/media/download_gallery/20140912MUZEA_SAMORZADOWE.pdf

⁶ Dz. U. z 2012, poz. 987 j.t. ze zm.

Naczelnik Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu wyjaśnił, że nie wiedział, iż poza księgami rejestrowymi, prowadzonymi oddzielnie dla każdej instytucji kultury, w Urzędzie powinien być prowadzony rejestr instytucji kultury.

(dowód: akta kontroli str. 98)

2. W Urzędzie, przez okres ponad 2 lat od wejścia w życie przepisów wprowadzających taki obowiązek, nie zostały założone elektroniczne księgi rejestrowe dla instytucji kultury, dla których gmina była organizatorem, co naruszało treść § 4 ust. 1 rozporządzenia. W konsekwencji nie przeniesiono do nich aktualnych wpisów zawartych w księgach rejestrowych prowadzonych na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 21 maja 2012 r., poprzez zapisanie ich w systemie teleinformatycznym organizatora, zgodnie z dyspozycją § 14 ust. 2 i 3 rozporządzenia.

Księgi rejestrowe dla każdej instytucji kultury prowadzone były w formie papierowej. Ich układ był niezgodny z aktualnie obowiązującym wzorem, stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia. Ponadto, nie były one na bieżąco uzupełniane. Brakowało w nich co najmniej zapisów dotyczących: zarządzenia Burmistrza nr 62/2004 z 30 czerwca 2004 r. w sprawie powołania dyrektora Miejskiej Biblioteki Publicznej, uchwały Rady Miejskiej nr XIX/258/2004 z 4 listopada 2004 r. w sprawie nadania statutu Ośrodkowi Kultury i uchwały Rady Miejskiej nr XLIII/691/2010 z 24 czerwca 2010 r. w sprawie nadania statutu Muzeum. W Urzędzie nie było osoby upoważnionej przez organizatora do dokonywania wpisów, zmian wpisów oraz wykreśleń wpisów w rejestrze, do czego obligował § 8 rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 69-97, 400, 412, 435-438)

Naczelnik Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu wyjaśnił, że nie miał świadomości, że w 2012 r. zmienił się stan prawny w zakresie prowadzenia rejestru instytucji kultury oraz ksiąg rejestrowych.

(dowód: akta kontroli str. 60, 98-100)

Burmistrz podał w wyjaśnieniach, że przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości były problemy kadrowe w Wydziale Oświaty, Kultury i Sportu (przejście na emeryturę jednego pracownika i długotrwała absencja drugiego pracownika) oraz realizacja innych zadań związanych z reformą gminnych placówek oświatowych. Burmistrz poinformował, że w trakcie kontroli NIK została założona elektroniczna księga rejestrowa Ośrodka Kultury w Środzie Wielkopolskiej, która w dniu 12 września 2014 r. ukazała się na stronach BIP, a rejestry pozostałych dwóch instytucji zostaną opracowane i udostępnione do dnia 22 września 2014 r. Dnia 10 września 2014 r. pracownik ww. wydziału został upoważniony do prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury oraz dokonywania wpisów w elektronicznym rejestrze instytucji, zmian wpisów i wykreśleń, a także do wydawania urzędowo poświadczonych odpisów z księgi rejestrowej.

(dowód: akta kontroli str. 384-391, 396-412)

Ocena cząstkowa

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

2. Finansowanie działalności Muzeum

2.1. W latach 2012-2014 (I półrocze) gmina przekazała na działalność Muzeum środki w łącznej kwocie 1 616 tys. zł, z czego w 2012 r. - 461 tys. zł, w 2013 r. - 837 tys. zł i w 2014 r. (I półrocze) - 318 tys. zł, co w poszczególnych latach stanowiło odpowiednio 0,4%, 0,8% i 0,6% wydatków ogółem gminy. Z ogólnej kwoty przekazanych środków, 1 085 tys. zł stanowiła dotacja podmiotowa (odpowiednio 390 tys. zł, 400 tys. zł i 295 tys. zł) oraz 531 tys. zł - dotacja celowa (72 tys. zł, 437 tys. zł i 22 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 101-123)

2.2. W instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych⁷, w dziale III pn. „Dotacje i ich rozliczenie”, odnośnie przyznawania dotacji zapisano, że z budżetu mogą być przyznawane dotacje m.in. dla instytucji kultury oraz podano, że instytucje kultury mogą otrzymywać dotacje na działalność statutową, natomiast zlecenie zadań i udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy lub porozumienia. W gminie nie zostały opracowane odrębne zasady przyznawania instytucjom kultury dotacji podmiotowych i celowych.

(dowód: akta kontroli str. 124-131)

Wielkość dotacji podmiotowych dla Muzeum na lata 2012-2014 ustalana była na podstawie wykonania planu finansowego za rok poprzedni oraz wytycznych przekazanych pisemnie dyrektorowi Muzeum⁸, dotyczących:

- wzrostu wynagrodzeń o 4% w 2012 r. i planowanego wzrostu o 3% w 2014 r. (w 2013 r. nie zaplanowano wzrostu wynagrodzeń);
- wzrostu bieżących wydatków pozapłacowych w poszczególnych latach odpowiednio o 2,8%, 2,7% i 2,4%;
- przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej z II półrocza 2010 r., stanowiącego podstawę do naliczenia Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, wynoszącego 2 917,14 zł (we wszystkich latach).

(dowód: akta kontroli str. 124, 125, 132, 138, 144)

W projektach planu finansowego na lata 2012-2014 dyrektor Muzeum ujął kwoty dotacji podmiotowej w wysokości odpowiednio 375 000,00 zł, 378 350,00 zł i 419 400,00 zł. W 2012 r., w budżecie gminy uchwalono dotację podmiotową dla Muzeum w wysokości 368 400,00 zł, tj. w kwocie mniejszej o 6 600,00 zł od proponowanej przez dyrektora Muzeum. W latach 2013 i 2014, kwoty dotacji podmiotowej przyjęte zostały w budżecie gminy w wysokości podanej przez dyrektora Muzeum. Na koniec 2012 r. i 2013 r. faktyczne wykonanie było wyższe w stosunku do podanego w projekcie przez dyrektora Muzeum odpowiednio o 14 721,00 zł (3,9%) i 21 690,00 zł (5,7%).

(dowód: akta kontroli str. 102, 110, 115, 132-165)

Kwoty dotacji celowej na lata 2012-2014 zaplanowane zostały w wysokości odpowiednio: 475 889,00 zł, 442 030,00 zł i 141 400,00 zł. W uchwałach Rady Miejskiej w sprawie budżetu gminy na 2012 r. i 2013 r. przyjęte zostały kwoty

⁷ Stanowiąca załącznik nr 4 do zarządzenia nr 15/2012 Burmistrza Miasta Środa Wielkopolska z 18 lipca 2012 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości dla Urzędu.

⁸ Pisma: Fn.3010-4/11 z 19 września 2011 r., Fn.3020.2.2012 z 24 września 2012 r. i Fn.3020.17.2013 z 9 września 2013 r.

w wysokości podanej przez dyrektora Muzeum. W budżecie uchwalonym na 2014 r. kwota dotacji celowej została zmniejszona o 41 000,00 zł w stosunku do proponowanej przez dyrektora Muzeum i przyjęta w uchwalonym budżecie gminy w wysokości 100 400,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. tab. 103, 132-165)

W planach finansowych organizatora nie wyodrębniono środków na zabezpieczenie zbiorów Muzeum. W latach 2012-2014 środki przeznaczone dla Muzeum ujęte były w rozdziale 92118 – Muzea w dwóch paragrafach klasyfikacji budżetowej: w § 2480 - dotacja podmiotowa z budżetu dla samorządowej instytucji kultury i w § 6220 - dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 101, 150-165)

Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonym zbiorom, nałożony na organizatora przepisem art. 5 ust. 4 pkt 2 ustawy o muzeach, realizowany był poprzez zobowiązanie dyrektora Muzeum do opracowania i wdrożenia Planu Ochrony Muzeum, który obowiązuje od 27 lutego 2009 r. Ponadto, jak podał w wyjaśnieniach Burmistrz, w ramach zabezpieczenia zbiorów prowadzone są cykliczne szkolenia pracowników w zakresie bhp i ppoż., zakupiono i zainstalowano systemy alarmowe, antywłamaniowe i przeciwpożarowe, zawarto umowę z firmą ochroniarską na 24-godzinny monitoring, a pracownikom Muzeum powierzono w zakresach obowiązków zadania związane z ochroną zbiorów przed zniszczeniem lub kradzieżą.

(dowód: akta kontroli str. 384-390)

2.3. W okresie objętym kontrolą nie opracowywano harmonogramu przekazywania Muzeum dotacji podmiotowej. Dotacja podmiotowa przekazywana była na podstawie pisemnych wniosków dyrektora Muzeum, w kwotach zgodnych z wnioskowanymi:

- w 2012 r. dotacje przekazano w 13 częściach, w wysokości: 30 700 zł w miesiącach styczeń-marzec i maj-grudzień, 45 700 zł w kwietniu oraz 6 321 zł dodatkowo w grudniu, po upływie od 1 do 13 dni od daty wpływu wniosku do Urzędu;
- w 2013 r. - w 14 częściach, w wysokości 31 850 zł w styczniu i lutym, 31 500 zł w miesiącach marzec-listopad, 21 150 zł w grudniu oraz dodatkowe kwoty dotacji w wysokości 10 000 zł i 21 690 zł przekazano odpowiednio w marcu i listopadzie, po upływie od 1 do 8 dni od daty wpływu wniosku do Urzędu;
- w 2014 r. (I półrocze) - w 8 częściach, w wysokości 34 950 zł w miesiącach styczeń-czerwiec oraz dodatkowa kwota dotacji przekazana została w marcu i maju w wysokości 42 742 zł każda, po upływie od 1 do 7 dni od daty wpływu wniosku do Urzędu.

Dotacje podmiotowe (bez dodatkowych kwot wynikających ze zwiększenia dotacji w ciągu roku) przekazywane były Muzeum na poszczególne miesiące w różnych dniach danego miesiąca. I tak:

- w 2012 r. czterokrotnie przekazane zostały między 1 a 5 dniem, czterokrotnie - między 8 a 10 dniem i czterokrotnie - między 11 a 21 dniem miesiąca;
- w 2013 r. czterokrotnie przekazane zostały w 4 lub 5 dniu, pięciokrotnie - między 6 a 9 dniem i trzykrotnie - między 11 a 18 dniem miesiąca;

- w 2014 r. (I półrocze) trzykrotnie zostały przekazane między 3 a 5 dniem i trzykrotnie - między 10 a 13 dniem miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 126, 199-276)

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że w Urzędzie zostaną podjęte czynności związane z opracowaniem zasad składania wniosków o dotację podmiotową na dany miesiąc i przekazywania jej na rachunek Muzeum.

(dowód: akta kontroli str. 277-281)

W badanym okresie przekazane zostały Muzeum dotacje celowe na realizację następujących zadań:

- w 2012 r. na rewitalizację parku w łącznej kwocie 71 691,30 zł;
- w 2013 r. na remont dachu i wymianę instalacji odgromowej w łącznej kwocie 442 030,00 zł (nie wykorzystano kwoty 11 699,39 zł) oraz na odbudowę rosarium w parku w Koszutach w kwocie 7 000,00 zł;
- w 2014 r. na odbudowę rosarium oraz zabytkowej altany w parku w Koszutach w łącznej kwocie 22 400,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 284-338)

Analiza umów dotyczących udzielenia dotacji celowych, przelewów bankowych i wydruków z konta 130-92118 wykazała, że kwota dotacji celowej udzielonej na podstawie umowy nr 3032.1.183.2012 z dnia 13 kwietnia 2012 r. przekazana została na rachunek bankowy Muzeum w kwocie o 516,96 zł mniejszej niż wynikająca z zawartej umowy. Jak wyjaśniła Skarbnik, powodem tego było wystąpienie dyrektora Muzeum z wnioskiem o dotację w wysokości 20 483,04 zł, a nie w wysokości wynikającej z umowy, tj. 21 000,00 zł. Stosowana praktyka występowania z wnioskiem o dotację nie wynikała z żadnych uregulowań.

Pozostałe dotacje celowe udzielone w kontrolowanym okresie przekazane zostały Muzeum w kwotach i terminach zgodnych z umowami.

(dowód: akta kontroli str. 284-338)

W latach 2012-2014 (I półrocze) gmina nie korzystała ze środków europejskich na finansowanie działalności związanej z funkcjonowaniem Muzeum.

(dowód: akta kontroli str. 282)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Na podstawie umowy nr 3032.1.281.2013 zawartej 24 maja 2013 r. gmina przekazała Muzeum dotację celową na remont dachu i wymianę instalacji odgromowej w łącznej kwocie 442 030,00 zł. Według § 6 umowy, przyznane środki należało wykorzystać do 31 października 2013 r., a środki niewykorzystane w tym terminie - zwrócić ww. dnia na rachunek bankowy dotującego.

W dniu 15 listopada 2013 r., tj. 2 tygodnie po ustalonym terminie realizacji zadania, z udzielonej dotacji celowej została zapłacona faktura nr SPUP/2013/000037, wystawiona 14 listopada 2013 r. na kwotę brutto 2 152,50 zł, za nadzór autorski nad remontem dachu Muzeum (część II). Urząd przyjął rozliczenie dotacji, pomimo wykorzystania części dotacji po upływie wyznaczonego terminu, co było niezgodne

z art. 252 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, nakazującym zwrot do budżetu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 303-321)

W wyjaśnieniach, Naczelnik Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu podał, że dokonał rozliczenia dotacji celowej bez żądania zwrotu ww. kwoty, gdyż była ona w kalkulowana „w ogólny koszt inwestycji”.

(dowód: akta kontroli str. 131, 339, 340)

Urząd nie skorzystał z możliwości zmiany warunków umowy, z zachowaniem formy pisemnej, zgodnie z treścią § 11 ww. umowy.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na nierytmiczność w przekazywaniu dotacji podmiotowej Muzeum oraz potrzebę usprawnienia procedury wnioskowania o dotację i przekazywania jej na rachunek Muzeum. Dotacja podmiotowa na dany miesiąc przekazywana była Muzeum nawet 21 dnia tego miesiąca, a rozpatrywanie przez Urząd wniosku dyrektora Muzeum o dotację trwało do 13 dni.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Nadzór nad działalnością Muzeum

Opis stanu faktycznego

3.1. Bezpośredni nadzór nad Muzeum należał do zadań Burmistrza, natomiast sprawowanie kontroli i nadzoru nad gospodarką finansową gminnych jednostek organizacyjnych - do zadań Wydziału Gospodarki Finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 13, 14, 20, 34, 35, 55)

Organizator nie ustalił pisemnych procedur sprawowania nadzoru i kontroli nad Muzeum, ani też procedur dotyczących ochrony zasobów muzealnych i sposobu wydatkowania środków na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 341-383)

W wyjaśnieniach Burmistrz podał, że nie zawsze czynności kontrolne i nadzorcze są prowadzone w sposób sformalizowany, a więc w formie protokołów z odbytych spotkań, notatek służbowych czy protokołów z kontroli. Zapewnił jednak, że obowiązek ten realizuje codziennie, np. przy spotkaniach z dyrektorem Muzeum; w czasie bytności w siedzibie Muzeum przy okazji organizowanych tam różnych spotkań i imprez, czy też w czasie odbywania posiedzeń komisji stałych i sesji Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej. Czynności te są realizowane także przez pracowników Urzędu na każdym etapie podejmowania decyzji związanych z wydatkowaniem środków na bieżące funkcjonowanie Muzeum, jak również podejmowania zadań inwestycyjnych związanych z pracami remontowymi bądź zakupem eksponatów muzealnych. Rokrocznie dokonywana jest kontrola wydatkowania środków budżetowych przez Muzeum przy ustalaniu – zgodnie z przyjętymi procedurami – budżetu gminy, a także w czasie obrad plenarnych sesji

⁹ Dz. U. z 2013 poz. 885, ze zm.

Rady Miejskiej, w toku których - w oparciu o opinię składu orzekającego RIO i opinię Komisji Rewizyjnej – udzielane jest Burmistrzowi absolutorium. Dokumentami potwierdzającymi ww. czynności są sprawozdania z wykonania budżetu gminy, jak również sprawozdania kwartalne i półroczne opisowe z wykonania budżetu oraz przedkładany na koniec roku bilans obrotów i sald Muzeum.

(dowód: akta kontroli str. 384-390)

Zarządzeniem nr 16/2013 z 9 września 2013 r. Burmistrz wprowadził procedurę w sprawie zasad i trybu wyznaczania celów oraz monitorowania ich realizacji, mającą na celu zapewnienie adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej. Procedura ta obligowała do utworzenia do 30 listopada propozycji rocznych planów działalności Urzędu i poszczególnych jednostek organizacyjnych gminy, w których określone powinny być:

- cele działalności poszczególnych jednostek wraz z ich krótką charakterystyką i wskazaniem nadanego im poziomu;
- zadania służące realizacji celu;
- mierniki służące ocenie, czy cele zostały osiągnięte;
- zasoby niezbędne do realizacji celu;
- osoby odpowiedzialne za realizację celu.

Cele określa się na rok w momencie przekazywania propozycji do budżetu gminy lub formułowania rocznych planów finansowych gminnych jednostek organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 368-372)

3.2. W 2013 r. przeprowadzony został audyt wewnętrzny w zakresie ustalania i uchwalania planów finansowych, ale także poprawności ich realizowania, którym objęte zostały 23 jednostki, w tym Muzeum. Zalecenia audytora wydane w wyniku przeprowadzonego zadania nie objęły kwestii realizowania planów finansowych przez jednostki, a także nie dotyczyły ochrony zasobów muzealnych i sposobu wydatkowania środków na ten cel. W latach 2012-2014 (do 12 września) Burmistrz nie zlecał przeprowadzenia kontroli wewnętrznej w Muzeum.

(dowód: akta kontroli str. 445-454, 469-483, 506, 507, 518, 519)

3.3. W okresie objętym kontrolą, w Muzeum przeprowadzona została jedna kontrola zewnętrzna, mająca na celu sprawdzenie wykonania zaleceń w zakresie ochrony przeciwpożarowej, zawartych w decyzji wydanej 18 listopada 2010 r. przez Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Środzie Wielkopolskiej¹⁰. W wyniku tej kontroli nie zostały ustalone nieprawidłowości i nie wydano zaleceń pokontrolnych.

Według wyjaśnień Burmistrza, podczas pobytu w Muzeum został zapoznany przez dyrektora z wynikami kontroli przeprowadzonej przez KP PSP w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jednak dyrektor nie dopełnił obowiązku przekazania ustaleń z tej kontroli do Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 390, 392-395)

¹⁰ Decyzja nr PZ-5580/30-2/10.

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

1. W okresie objętym kontrolą gmina nie powołała rady Muzeum, opiniującej plany działalności, sprawującej nadzór nad realizacją celów statutowych i oceniającej działalność Muzeum. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 11 ust. 1 ustawy o muzeach. Ostatnia uchwała w sprawie powołania rady Muzeum podjęta była 12 maja 1998 r. (nr XXXIX/398/98), a w myśl obowiązującego od 4 lutego 1997 r. art. 11 ust. 3 ustawy o muzeach, kadencja członków rady muzeum trwa cztery lata. Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 4 września 2014 r., Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej podjęła uchwałę nr LVI/960/2014 w sprawie powołania rady Muzeum w składzie 5 osobowym, na czteroletnią kadencję.

(dowód: akta kontroli str. 420-425)

Burmistrz w wyjaśnieniach podał, że nie są mu znane powody niepowołania rady Muzeum w latach 2002-2014. Wyjaśnił także, że z chwilą podjęcia uchwały w sprawie nadania statutu Muzeum w 2010 r. rozpoczęto czynności związane z wyszukaniem kandydatów do 5-osobowej rady Muzeum. Z uwagi na zaszczości w sposobie zarządzania jednostką, wyłonienie składu rady przysporzyło dyrektorowi wiele trudności, m.in. ze względu na przyjęte założenie, że będzie to działalność społeczna, świadczona nieodpłatnie na rzecz Muzeum. W roku 2013, po przeprowadzeniu szeregu rozmów, udało się wyłonić kandydatów do składu rady Muzeum. Niestety, brak pisemnych zgód niektórych osób spowodował opóźnienie w terminie przedłożenia projektu uchwały w tej sprawie pod obrady Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 384-390, 524-532)

2. W Urzędzie nie było rocznego planu działalności Muzeum na 2014 r. Plan ten został uzyskany od Muzeum dopiero w trakcie kontroli NIK. Nie spełniał jednak wymogów zarządzenia Burmistrza nr 16/2013 z 9 września 2013 r., wprowadzającego procedurę wyznaczania celów oraz monitorowania ich realizacji w ramach kontroli zarządczej, gdyż nie zawierał istotnych elementów wymaganych przy konstruowaniu rocznego planu działalności, tj. mierników służących ocenie, czy cele zostały osiągnięte oraz danych o niezbędnych zasobach, osobach odpowiedzialnych i terminach realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 384, 387, 413-416)

W wyjaśnieniach Burmistrz podał, że przyjęcie planu pracy muzeum na 2014 r. w formie opisowej, z pominięciem wprowadzonych procedur, wynikało z przeoczenia Sekretarza Miasta, która nie dopilnowała sporządzenia tego dokumentu według wzoru określonego w zarządzeniu. Jednocześnie Burmistrz poinformował, że polecił natychmiastowe poprawienie błędu i poprawne sporządzenie rocznego planu działalności Muzeum na 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 384-390)

Poprawiony w trakcie kontroli NIK roczny plan działalności Muzeum na 2014 r. różnił się zadaniami od planu pracy na 2014 r. przedłożonego w formie opisowej. Zawierał bowiem dodatkowo dwa zadania: remont fortepianu i odnowę ekspozycji regionalnej w 2 salach, o planowanej wartości 10 000,00 zł każde. Natomiast nie zawierał 2 innych zadań, które były ujęte w planie pracy przygotowanym w formie opisowej, tj.: kontynuacji prac przy wymianie ogrodzenia parku oraz wykonania nowej „dwustopniowej” centrali

i zamontowania kompatybilnych czujek w systemie przeciwpożarowym, w celu poprawy bezpieczeństwa Muzeum i jego zbiorów oraz w celu usprawnienia systemu zawiadamiania Państwowej Straży Pożarnej o zagrożeniu pożarem.

(dowód: akta kontroli str. 413-419)

3. Nadzór Burmistrza nad działalnością Muzeum nie był dostatecznie skuteczny. Świadczą o tym wyniki kontroli Muzeum, przeprowadzonej przez NIK w III kwartale 2014 r. Stwierdzone nieprawidłowości zostały szczegółowo opisane w wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do dyrektora Muzeum. Polegały one m.in. na:
- błędach w ewidencjonowaniu i oznaczaniu zbiorów muzealnych;
 - przechowywaniu muzealiów w pomieszczeniach nieodpowiednio zabezpieczonych przed kradzieżą, zniszczeniem, uszkodzeniem lub pożarem;
 - wydatkowaniu środków publicznych z naruszeniem zasad gospodarowania tymi środkami określonych w ustawie o finansach publicznych i ustawie Prawo zamówień publicznych;
 - przedstawianiu nierzetelnych danych w sprawozdaniach z działalności Muzeum;
 - niedokonywaniu rzetelnej i skutecznej kontroli zarządczej w zakresie operacji finansowych i gospodarczych.

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, uwzględniając działania naprawcze podjęte i zrealizowane w trakcie kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹, wnosi o:

- 1) sfinalizowanie prac nad utworzeniem rejestru instytucji kultury i ksiąg rejestrowych tych instytucji w formie elektronicznej oraz prowadzenie ich stosownie do wymogów rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r.;
- 2) wystąpienie o zwrot wraz z odsetkami kwoty 2 152,50 zł dotacji celowej wykorzystanej po terminie określonym w umowie dotacji;
- 3) zapewnienie skutecznego nadzoru nad działalnością Muzeum, w tym realizacji wniosków pokontrolnych NIK.

¹¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

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 Poznaniu.

*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.

Poznań, dnia października 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Ewa Kruszyńska
starszy inspektor kontroli państwowej

z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor