

Warszawa, dnia      października 2007 r.

KNO - 41103-3/2007

R/07/004

**Pan**  
**Marek Wieźbicki**  
**Starosta Powiatu**  
**w Grodzisku Mazowieckim**

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego skontrolował Starostwo Powiatowe w Grodzisku Mazowieckim w zakresie ochrony zasobów muzealnych – realizacji obowiązku organu prowadzącego Muzeum im. Anny i Jarosława Iwaszkiewiczów w Stawisku w Podkowie Leśnej w latach 2005 – 2007 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokóle kontroli podpisanym w dniu 3 października 2007 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK pozytywnie ocenia sposób pełnienia przez Starostwo Powiatowe w Grodzisku funkcji organu prowadzącego Muzeum, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości polegających na: nie właściwym wypełnianiu obowiązków nałożonych na organizatora muzeum określonych w treści art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 1997, Nr 5, poz. 24 ze zm.), poprzez niezapewnienie Muzeum środków w kwotach niezbędnych do utrzymania, rozwoju i zapewnienia bezpieczeństwa zbiorom, nieprawidłowym wypełnianiu obowiązków w zakresie pełnienia bieżącego nadzoru merytorycznego i finansowego, w tym w szczególności braku weryfikacji sprawozdań finansowych składanych przez Muzeum, nieprawidłowym klasyfikowaniu dotacji celowych na wydatki majątkowe, uzyskiwanych z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz ich rozliczeniu w sposób nierzetelny; nierzetelnym planowaniu wysokości dotacji dla

Muzeum, braku zainteresowania możliwością pozyskania środków europejskich z funduszy przeznaczonych na ochronę zabytków oraz niezatrudnieniu audytora.

1. Starostwo nie wypełniało prawidłowo obowiązków określonych w art. 5 ust. 4 ustawy o muzeach w zakresie zapewnienia jednemu istniejącemu w Powiecie Grodziskim Muzeum im. Anny i Jarosława Iwaszkiewiczów w Stawisku w Podkowie Leśnej środków w kwotach niezbędnych do utrzymania, rozwoju i zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonym zbiorom. Dotacje przekazane w latach 2005 – 2007 w kwotach 385,0 tys. zł w 2005 r. 490,0 tys. zł w 2006 r. oraz 352,5 tys. zł w I półroczu 2007 r., stanowiące odpowiednio 0,70%, 0,72% i 1,56% w strukturze wydatków Starostwa ogółem były ustalane poniżej kosztów poniesionych przez Muzeum w latach poprzednich i niewystarczające na rozwój muzeum (zwiększenie liczby wystaw czy prowadzenie działalności wydawniczej).

W ocenie NIK brak środków na prowadzenie działalności był jednym z powodów stwierdzonych w Muzeum nieprawidłowości, w szczególności dotyczących nie zapewnienia bezpieczeństwa zbiorom Muzeum i złego stanu technicznego budynku, co wykazała kontrola NIK prowadzona w Muzeum.

2. NIK ocenia jako nieprawidłowy sposób sprawowania nadzoru merytorycznego i finansowego nad działalnością Muzeum, co również potwierdziły nieprawidłowości stwierdzone w Muzeum w szczególności w zakresie: inwentaryzacji, katalogowania, naukowego opracowywania muzealiów i materiałów dokumentacyjnych, przechowywania zbiorów, konserwacji zbiorów oraz opieki nad budynkiem, nieprawidłowego wydatkowania środków publicznych, a także nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych i nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163, ze zm.) przy realizowaniu zakupów towarów i usług.

Nieprawidłowości w zakresie sprawowania nadzoru polegały na:

- 1) Nie uregulowaniu w *Regulaminie organizacyjnym Starostwa* (§ 48) zasad sprawowania nadzoru nad Muzeum. Wydziałowi Oświaty, Kultury i Sportu Starostwa przypisano jedynie zadania dotyczące organizowania działalności kulturalnej, tworzenia powiatowych instytucji kultury, prowadzenia rejestru tych instytucji, opracowania i popularyzowania kalendarza powiatowych imprez kulturalnych oraz zapewnienia środków na ich finansowanie. Nie uregulowano na przykład zasad badania prawidłowości wykorzystania

przez muzeum środków, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanej dotacji, a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją.

Ponadto ustalono, że spośród 22 wniosków z lat 2003 – 2007 skierowanych na posiedzenia Zarządu Powiatu w sprawach Muzeum, jedynie 4 (18,1%) dotyczyły oceny działalności tej jednostki oraz rozpatrzenia wniosku Muzeum o dodatkowe środki na wykonanie systemu telewizji dozorowej. Pozostałe obejmowały ustalenie procedur związanych ze zorganizowaniem i przeprowadzeniem konkursu na stanowisko dyrektora (5 wniosków – 22,7%), przedłożenia powiatowego Kalendarza Imprez Kulturalnych (11 wniosków, tj. 50,1%). Natomiast wszystkie podjęte uchwały Zarządu Powiatu – (6) dotyczyły procedur związanych z przeprowadzeniem konkursu powołaniem dyrektora Muzeum.

- 2) Braku weryfikacji składanych przez Muzeum sprawozdań finansowych (bilans, rachunek zysków i strat, informację o wykonaniu planu kosztów) oraz merytorycznych. Dokumenty powyższe nie były – w formie pisemnej - akceptowane, nie sformułowano również uwag odnośnie ich zawartości i poprawności finansowej i merytorycznej. Stanowiły natomiast podstawę do sporządzenia sprawozdania z wykonania planu dochodów i wydatków Powiatu Grodzkiego w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, mimo że zawierały oczywiste błędy oraz dowody świadczące o możliwości naruszenia w Muzeum dyscypliny finansów publicznych. I tak:
  - a) Z naruszeniem art. 106 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.), mówiącym o dofinansowaniu działalności bieżącej ustawowo wskazanego podmiotu, Muzeum ze środków dotacji bieżącej sfinansowało zakupy o charakterze majątkowym, na łączną kwotę 71,4 tys. zł, z czego w 2004 r. na zakup zabytkowego *Albumu i widoków Ukrainy zawierającego litografie wykonane według rysunków Napoleona Ordy* (10 tys. zł), a w 2005 r. kwoty 61,4 tys. zł na zakup środków trwałych (61,7 tys. zł): fortepianu i systemu telewizji obserwacyjnej, co w świetle art. 8 pkt.1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. 2005, Nr 14, poz. 114 ze zm.) stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych
  - b) Z naruszeniem art. 34 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych, bez dokonania zmian w rocznym planie finansowym, Muzeum przekroczyło w 2005 r. planowane rozchody o 4,9 tys. zł. co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych

określone w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Stwierdzono również, że aczkolwiek Starostwo przeprowadziło, w latach 2004, 2005 i 2006 (audyt) w Muzeum łącznie 3 kontrole i postępowanie audytowe, w wyniku których opisane zostały nieprawidłowości w funkcjonowaniu Muzeum, to działania zmierzające do wyegzekwowania realizacji wniosków pokontrolnych były nieskuteczne.

W ocenie NIK nieprawidłowości stwierdzone już w 2004 roku dawały podstawę do natychmiastowego odwołania dyrektora placówki. Częściowe usprawiedliwienie braku działań ze strony Pana Starosty w tym zakresie może stanowić oczekiwanie na podjęcie czynności przez Prokuraturę, Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie oraz trudności z uzyskaniem, wymaganej przepisami art. 15 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego dotyczącej odwołania dyrektora samorządowej instytucji kultury.

3. W badanym okresie Starostwo uzyskiwało z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, dotacje w trybie określonym w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 1 września 2005 r. w sprawie zakresu zadań objętych mecenatem państwa, szczegółowego trybu składania wniosków o udzielenie dotacji oraz trybu przekazywania i rozliczania udzielonych dotacji (Dz. U. z 2005, Nr 177, poz. 1474 ze zm.). Dotacje powyższe przeznaczone były dla Muzeum i wynosiły 95,0 tys. zł w 2005 r., 80 tys. zł w 2006 r. i 120 tys. zł w 2007 r., co w stosunku do dotacji podmiotowej Muzeum stanowiło odpowiednio 24,7%, 16,3% oraz 36,9%. Minister Kultury przekazywał środki dla Muzeum im. Anny i Jarosława Iwaszkiewiczów w dwóch paragrafach klasyfikacji budżetowej: jako dotacje celowe na zadania bieżące (§ 2120) – kwoty 50 tys. zł w 2005 r. i 33 tys. zł w 2006 r., 35 tys. zł w 2007 r. oraz dotacje celowe na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane przez powiat na podstawie porozumień z organami administracji rządowej (§ 6420) - kwoty 45 tys. zł w 2005 r. i 47 tys. zł w 2006 r., 85 tys. zł w 2007 r.

Nieprawidłowości w zakresie przekazywania i rozliczania dotacji celowych przyznanych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego dotyczyły:

- 1) Braku wyodrębnienia – we wszystkich decyzjach budżetowych zwiększających wydatki Starostwa z tytułu dotacji celowych otrzymanych na zadania inwestycyjne. Stwierdzono, że całość ww. środków przekazywana do Muzeum klasyfikowana była w § 2480 jako

„dotacja podmiotowa dla samorządowej instytucji kultury”, co stanowiło naruszenie art. 106 ust. 6 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych, według którego wydatki majątkowe obejmują między innymi dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki oraz obowiązującego poprzednio w tym zakresie przepisu art. 74 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 Nr 15, poz. 148 ze zm.). Przyczynami opisanych powyżej nieprawidłowości było, stosownie do złożonych wyjaśnień, między innymi nie kwestionowanie przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Warszawie składanych przez Starostwo sprawozdań z realizacji budżetu.

W ocenie NIK - zgodnie z paragrafami wydatków: § 6130 (*wydatki inwestycyjne „pozostałych jednostek”*) oraz § 6140 (*wydatki na zakupy inwestycyjne pozostałych jednostek*) – określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107 , poz. 726 ze zm.), należało w wymienionych paragrafach klasyfikować dotacje.

Stosownie do art. 8 pkt. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania.

- 2) Przekazaniu nierzetelnego rozliczenia dotacji przyznanej na podstawie *Porozumienia z dnia 30 sierpnia 2006 r. Nr 3580*, zawartego z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w którym wykazano wydatki bieżące w kwocie o 14.332 zł (o 43,3%) wyższej niż wynosiła dotacja otrzymana w § 2120 oraz braku zweryfikowania ww rozliczenia pod kątem zgodności zakupionych za kwotę 16.368 zł zestawów komputerowych z przepisami § 4 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. z 2006 Nr 120, poz. 831), według którego ze środków na inwestycje można finansować środki trwałe o wartości przekraczającej 3.500 zł. Dopiero w trakcie kontroli NIK Zastępca Dyrektora Departamentu Ekonomicznego Ministerstwa Kultury poinformował Starostwo o zaakceptowaniu *Raportu końcowego z rozliczenia zadania*, w którym zakup ww. zestawów komputerowych uznano za wydatki o charakterze majątkowym.
- 3) Przekazaniu nierzetelnego rozliczenia dotacji w kwocie 45 tys. zł przyznanej na zakup fortepianu koncertowego (*Porozumienie z dnia 4 listopada 2005 r.*), w którym Pan

Starosta potwierdził przeprowadzenie przez Muzeum postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, podczas gdy kontrola NIK przeprowadzona w Muzeum w 2007 r. wykazała, że zakupu dokonano bez zastosowania stosownych procedur, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 4 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (obecnie art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych) w związku art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

4. Izba krytycznie ocenia sposób planowania wielkości środków dla Muzeum. Kwota dotacji podmiotowej dla Muzeum planowana była poniżej kosztów poniesionych przez tę jednostkę w roku poprzednim. Np. Zarząd Powiatu ustalił wielkość dotacji podmiotowej na 2005 r. na kwotę 280 tys. zł, tj. o 87,9 tys. zł (23,9%) mniej niż wyniosły koszty Muzeum w 2004 r. (w rozdziale 92118), a na 2007 r. kwotę 360 tys. zł, tj. o 130 tys. zł (26,5%) mniej niż koszty w 2006 r.

Zastrzeżenia kontroli dotyczyły również faktu nierytmicznego przekazywania środków do Muzeum, co powodowało w tej jednostce trudności związane z bieżącym regulowaniem rachunków. W badanym okresie najwięcej (kwotowo) środków Starostwo przekazywało w ostatnim kwartale roku, tj. 102,4 tys. zł w IV kwartale 2004 r., 154,2 tys. zł w IV kwartale 2005 r. i 199,8 tys. zł w IV kwartale 2006 r., co stanowiło odpowiednio 27,8%, 40,1% i 40,8% dotacji ogółem.

Ustalono ponadto, że Starostwo nie wymagało od Muzeum, w latach 2004 – 2007, przedłożenia planów działalności merytorycznej Muzeum. Tylko jeden raz w 2006r. Starostwo zażądało informacji o stanie zatrudnienia w 2006 r. i planowanym zatrudnieniu na rok 2007.

5. Jako niezgodne z przepisami art. 106 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych NIK ocenia przekazywanie do Muzeum, poza dotacją podmiotową, dodatkowych środków (6,5 tys. zł w 2005 r. i 5,3 tys. zł w 2006 r.), refinansując koszty prowadzonej przez Muzeum działalności, w tym spotkań *Stawiskiego Klubu Pań* oraz *Konkursu Recytatorskiego*. Kontrola ustaliła, że wydatki Starostwa zewidencjonowane w rozdziale 92195 – pozostała działalność w § 4300 – zakup pozostałych usług w części dotyczyły kosztów: usług gastronomicznych (śniadań, obiadów i kolacji dla uczestników konkursu), umów o dzieło z członkami jury, zakupów spożywczych oraz usług hotelowych. Powyższe usługi zaewidencjonowane zostały na podstawie kserokopii dowodów księgowych, pierwotnie wystawionych dla Muzeum i umów podpisanych przez byłego Dyrektora



Muzeum. Ponadto z dekretacji na dowodzie PK (polecenie księgowania) wynikało, że początkowo opisywane wydatki ujęte były jako *dotacja podmiotowa w rozdziale 92118 muzea § 2480* dla samorządowej instytucji. NIK nie kwestionuje celowości zwiększenia kwoty dotacji podmiotowej dla Muzeum, niemniej każdorazowo powinno to odbywać się poprzez decyzję budżetową zwiększającą planowaną kwotę dotacji w wydatkach Starostwa i w środkach dla Muzeum.

6. Kontrola wykazała, że w Starostwie nie było zatrudnionego audytora wewnętrznego, pomimo obowiązku w powyższym zakresie wynikającego z treści art. 49 ust. 2. ustawy o finansach publicznych i osiągnięcia przez Starostwo dochodów i zrealizowania wydatków w kwotach wyższych niż określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. U. z 2006, Nr 112., poz. 763) oraz obowiązującym wcześniej w tym zakresie rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2002, Nr 234, poz. 1970). Przyczyną powyższego było odejście z pracy, w styczniu 2007 r., audytora wewnętrznego, zatrudnionego w wymiarze 0,5 etatu oraz nie rozstrzygnięcie, do czasu zakończenia kontroli, postępowania w sprawie naboru na stanowisko audytora wewnętrznego.
7. NIK krytycznie ocenia niedostateczne zainteresowanie Starostwa, w latach 2004 – 2007 (I półrocze), możliwością aplikacji o środki z programów unijnych dla Muzeum. Izba przyjmuje do wiadomości złożone w toku kontroli wyjaśnienia, że przyczyną powyższego był brak działań ze strony byłego dyrektora Muzeum. W ocenie NIK dodatkową okolicznością uniemożliwiającą ubieganie się o środki europejskie przeznaczone na rewitalizację obiektów zabytkowych jest brak działań ze strony byłego Dyrektora Muzeum zmierzających do uregulowania kwestii nabycia własności gruntów w Podkowie Leśnej przez użytkujące teren Muzeum.

NIK nie stwierdził nieprawidłowości w zorganizowanym i przeprowadzonym przez Starostwo Powiatowe konkursie na stanowisko dyrektora Muzeum pod względem przestrzegania art. 16 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123, ze zm.) oraz art. 11 ust. 9 ustawy o muzeach.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o realizację następujących wniosków pokontrolnych:

- 1) Podjęcie skutecznych działań w celu wyegzekwowania od Dyrektora Muzeum realizacji zgłoszonych przez Izbę wniosków pokontrolnych, w tym w szczególności dotyczących:
  - a. Sporządzenia, zgodnie z obowiązującymi przepisami, brakujących ksiąg inwentarzowych zbiorów bibliotecznych i archiwum dokumentacyjnego, płyt winylowych i zbiorów fotograficznych oraz negatywów oraz uzupełnienia brakujących kart katalogu naukowego oraz danych zawartych w pozostałych kartach, w szczególności o informacje możliwości identyfikacji obiektu.
  - b. Realizowania wydatków ze środków publicznych w granicach kwot określonych w planie przychodów i kosztów.
- 2) Przekazywanie Muzeum środków w kwotach niezbędnych do utrzymania, rozwoju oraz zapewnienia bezpieczeństwa zbiorom, w tym w szczególności pod względem sygnalizacji napadu i włamania oraz przeciwpożarowym, a także naprawienie instalacji wodno – kanalizacyjnej.
- 3) Opracowanie zasad sprawowania nadzoru nad muzeum i prawidłowe ich egzekwowanie
- 4) Rzetelne weryfikowanie sprawozdań finansowych składanych przez Muzeum oraz rozliczenie dotacji celowych składanych do Ministerstwa Kultury, w szczególności pod względem przestrzegania dyscypliny finansów publicznych.
- 5) Każdorazowe wyodrębnianie w decyzjach budżetowych, stosownie do obowiązującej klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków, środków na wydatki o charakterze majątkowym oraz nadzorowanie prawidłowości kwalifikowania przez Muzeum zakupów do kosztów bieżących i zakupów inwestycyjnych,
- 6) Podjęcie skutecznych działań w celu zatrudnienia audytora.

Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się o przesłanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Stosownie do treści art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.



W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.