

Wstęp

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, na podstawie ustalonego na rok 2007 planu kontroli koordynowanych, zobowiązała Izby do przeprowadzenia kontroli finansowej w samorządowych instytucjach kultury.

Wśród podmiotów objętych kontrolą regionalnych izb obrachunkowych, określonych w art. 1 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹, obok jednostek samorządu terytorialnego, ich związków i stowarzyszeń, wymieniono „samorządowe jednostki organizacyjne, w tym posiadające osobowość prawną”. W tej kategorii podmiotów, oprócz spółek komunalnych oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, mieszczą się jednostki funkcjonujące poza głównym obszarem gospodarki finansowej samorządów – instytucje kultury. Jednostki te powszechnie występują w strukturze organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Przeprowadzone w ostatnim okresie kontrole koordynowane, w szczególności kontrola związków międzygminnych², wykazały iż w jednostkach nieobjętych w dłuższym okresie czasu systematyczną kontrolą zewnętrzną, dochodzi do licznych nieprawidłowości związanych z naruszaniem podstawowych zasad gospodarki finansowej. Przyjęto, że samorządowe instytucje kultury są również podmiotami nieobjętymi taką kontrolą, w ramach kontroli kompleksowych j.s.t., a więc prawdopodobieństwo wystąpienia w nich nieprawidłowości jest duże. Dodatkowym czynnikiem ryzyka jest fakt, że kadra kierownicza w tych podmiotach składa się w dużej mierze z merytorycznych specjalistów (bibliotekarzy, muzealników) lub artystów (reżyserów, dyrygentów), którzy rzadko posiadają zawodowe przygotowanie w zakresie zarządzania czy finansów.

Należy też zauważyć, że kontrole przeprowadzane w jednostkach nieobjętych zwykle zewnętrznymi kontrolami finansowymi, oprócz wyników polegających na ustaleniu nieprawidłowości, mają często w odniesieniu do kontrolowanych podmiotów, dodatkowy walor szkoleniowy i instruktażowy, albowiem inspektorzy omawiając nieprawidłowości wskazują na poprawne

¹ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. Nr 55 poz. 577 z 2001 r. z późn. zm.), powoływana dalej jako urio.

² Szczegółowe informacje nt. wyników tej kontroli zawarto w dokumencie pn. „Informacja o wynikach kontroli gospodarki finansowej związków międzygminnych”, Katowice 2007, dostępnym na stronie internetowej <http://katowice.rio.gov.pl/>.

zasady prowadzenia gospodarki finansowej. W takich przypadkach, ustawy o obowiązkach Izby, o którym mowa w art. 1 ust. 4 ustawy, ma szczególne znaczenie.

Celem omawianych kontroli było zbadanie prawidłowości całokształtu prowadzenia gospodarki finansowej samorządowych instytucji kultury (bibliotek, muzeów i innych instytucji), ze szczególnym uwzględnieniem poniżej wymienionych obszarów, jak:

- wielkość nakładów ponoszonych na instytucje kultury z budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- prowadzenie ewidencji księgowej pod kątem sporządzania sprawozdań o długu i należnościach instytucji kultury,
- przychody osiągnięte przez instytucje kultury,
- koszty funkcjonowania instytucji kultury, ze wskazaniem kosztów osobowych oraz kosztów utrzymania obiektów, w których działalność jest prowadzona,
- udzielanie zamówień publicznych przez instytucje kultury.

Badaniem objęto gospodarkę finansową 19 muzeów, 34 bibliotek oraz 44 innych instytucji kultury (np. domy kultury, teatry, opery, filharmonie) w latach 2005-2006. Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera załącznik nr 1.

1. Synteza wyników kontroli

Wyniki przeprowadzonej kontroli koordynowanej dały podstawę do wskazania poniższych zagadnień, jako głównych problemów związanych z gospodarką finansową kontrolowanych jednostek. Problemy te wynikają z naruszania prawa, niejednolitej jego interpretacji oraz niedostosowania struktur organizacyjnych do faktycznych potrzeb jednostki. Przeprowadzone kontrole dokonały również szeregu innych ustaleń, które zostały przedstawione w części 2 niniejszego opracowania.

Brak samodzielności finansowej instytucji kultury

Od roku 2000 samorządowe instytucje kultury powinny funkcjonować jako niezależne od budżetu organizatora jednostki wyposażone w majątek, samodzielność finansową i osobowość prawną. Zgromadzone w trakcie kontroli dane obrazują, że ich samodzielność finansowa jest iluzoryczna, gdyż swą działalność opierają na dotacji od organizatora. Wskazane w ustawach źródła finansowania, prowadzonej działalności, w żaden sposób nie pokrywają kosztów funkcjonowania jednostek. Najmniejsze wpływy z wykonywanej działalności osiągają biblioteki. W zbadanej próbie wynoszą one przeciętnie ok. 2% przychodów, a w ponad 40% jednostek nie występują wcale. Wśród kosztów instytucji kultury dominują wydatki płacowe. Wynagrodzenia kadry kierowniczej stanowią około 11 % kosztów.

Nieprawidłowe prowadzenie rachunkowości w instytucjach kultury

Kontrola ujawniła szereg nieprawidłowości związanych z rachunkowością instytucji kultury. Należy podkreślić, że w zasadzie wszelkie kontrole prowadzone przez regionalne izby obrachunkowe w jednostkach samorządu terytorialnego ujawniają różnego rodzaju nieprawidłowości związane z rachunkowością, jednak wyniki kontroli instytucji kultury wskazują na poważne problemy i zaniedbania w tym zakresie. Tak rażące naruszenie przepisów ustawy o rachunkowości³, jak zaniechanie prowadzenia ksiąg rachunkowych, czy całkowity brak dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości w jednostkach samorządu terytorialnego występowały niezwykle rzadko, natomiast stwierdzano je relatywnie często w instytucjach kultury. W szczególności, najpoważniejsze nieprawidłowości dotyczą najslabszych organizacyjnie jednostek, jakimi w świetle wyników kontroli są gminne biblioteki. Na skalę występowania nieprawidłowości niewątpliwie ma wpływ wymagany sposób prowadzenia rachunkowości przez instytucje kultury, który jest odmienny od stosowanego w pozostałych samorządowych jednostkach organizacyjnych, co rzutuje również na brak należytej kontroli, nadzoru oraz instruktażu w tym zakresie ze strony organizatora.

³ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2006 r. Nr 76 poz. 694 z późn. zm.)

Nieprawidłowości związane z gospodarowaniem mieniem

Instytucje kultury często dysponują mieniem o znacznej wartości, dotyczy to w szczególności muzeów mających siedziby w obiektach zabytkowych oraz teatrów, filharmonii i innych instytucji o charakterze użyteczności publicznej, władających nieruchomościami położonymi w centrach dużych miast. Wymiar finansowy dochodów związanych z gospodarowaniem mieniem jest niewielki, choć w strukturze przychodów wysuwają się one na trzecią pozycję, po dotacjach i wpływach z usług. Wyniki kontroli wskazują przede wszystkim na brak właściwych regulacji w zakresie zasad gospodarowania mieniem, ale ujawniają również brak zgody właściwych organów na najem i dzierżawę, nieprzestrzeganie obowiązujących zarządzeń i cenników oraz zaniechanie waloryzacji opłat. W trakcie kontroli stwierdzano często brak dostatecznego nadzoru ze strony organów założycielskich w tym zakresie. Nieprawidłowości w tym obszarze najczęściej naruszały przepisy art. 27 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁴.

Nieprawidłowości w zakresie wynagrodzeń

Instytucje kultury, to jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, w których regulacje, poziom i sposób ustalania wynagrodzeń, tak jak w całej sferze budżetowej, wynikają z aktów o charakterze powszechnie obowiązującym, w tym przypadku rozporządzeń Ministra Kultury i Sztuki. Jednak w trakcie kontroli instytucji kultury, w szczególności tych o charakterze instytucji artystycznych, jak teatry czy filharmonie, stwierdzono szereg nieprawidłowości związanych z wynagradzaniem pracowników. Wiązało się to, z dość powszechną w tych jednostkach, praktyką traktowania regulacji z rozporządzeń jako gwarantowanego minimum, określonego przez prawodawcę swoistego „układu zbiorowego”. Wynika to zapewne z przydawania nadmiernego znaczenia względnej odrębności i samodzielności tych jednostek, jak również niedoskonałości stanu prawnego w powyższym zakresie oraz funkcjonujących „w obiegu” interpretacjach urzędów centralnych. W konsekwencji, w kontrolowanych jednostkach stwierdzano wypłaty wynagrodzeń i innych świadczeń, w szczególności nagród jubileuszowych, niezgodne z przepisami ww. rozporządzeń, w oparciu o samodzielnie tworzone przepisy wewnętrzne. Doprowadziło to do wyjątkowej w samorządowych finansach publicznych sytuacji, w której jednostki podsektora samorządowego finansowane w przeważającej większości ze środków publicznych określają wynagrodzenia swoich pracowników, nie w oparciu o przepisy powszechnie obowiązujące, lecz wyłącznie na podstawie własnych regulaminów.

⁴ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. Nr 13 poz. 123 z 2001 r. z późn. zm.), powoływana dalej jako uopdk.

Drugą kwestią związaną z wynagrodzeniami w instytucjach kultury, jest problem dodatkowych wynagrodzeń dla pracowników artystycznych za występy i opracowania artystyczne, w postaci stawek za udział w określonej roli i charakterze w przedstawieniu (koncercie) lub za reżyserię, scenografię, choreografię i kierownictwo muzyczne przedstawienia. Obowiązujące rozporządzenie Ministra Kultury⁵ jedynie ustanawia ten dodatek, jednak w żaden sposób nie określa ram jego przyznawania i wielkości. Praktyczne znaczenie tego składnika wynagrodzenia jest jednak ogromne, albowiem środki wypłacane z tego tytułu pracownikom artystycznym niejednokrotnie przekraczają pozostałe części ich wynagrodzenia (wynagrodzenie zasadnicze oraz dodatek funkcyjny). Ponieważ ustalanie tego dodatku w znacznej wysokości dotyczy głównie pracowników pełniących zarazem funkcje kierownicze (dyrektorów naczelnych i artystycznych), kontrolujący zetknęli się z problemem przekraczania kwot limitów określonych tzw. „ustawą kominową”⁶, w związku z wypłatą dodatkowych wynagrodzeń dla pracowników artystycznych⁷. Skutki finansowe stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie wynagrodzeń wyniosły ogółem 505 488 zł.

Zaniedbania w zakresie ewidencji zabytków w muzeach

Celem działalności muzeów, określonym w artykule pierwszym ustawy o muzeach⁸, jest w szczególności gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym oraz informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów. Stąd, jako rażąco niezgodne z podstawowymi zasadami i celami działania muzeów zakwalifikować należy ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości związane z ewidencjonowaniem muzealiów. Zaniechania w prowadzeniu właściwych rejestrów i inwentarzy lub też kilkuletnie (!) opóźnienia w ewidencjonowaniu zabytków sprawiają, że często bezcenne dobra kultury *de facto* nie są właściwie zabezpieczone, mimo że znajdują się w muzeum – instytucji powołanej do ich ochrony. Ujawnione w tym obszarze nieprawidłowości naruszały przepisy rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 roku w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach⁹.

⁵ Rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niektórych instytucji kultury (Dz.U. Nr 35 poz. 151 z późn. zm.) - § 11.

⁶ Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. Nr 26 poz. 306 z późn. zm.).

⁷ Odnotować należy, że kontrolujący zetknęli się z poglądem, zgodnie z którym przepisy „ustawy kominowej” nie dotyczą honorariów otrzymywanych za prace twórcze i artystyczne dyrektorów, a powyższy dodatek nie wchodzi w skład wynagrodzenia limitowanego powołaną ustawą, tak między innymi stanowi ekspertyza sporządzona na prośbę Zarządu Stowarzyszenia Dyrektorów Teatrów – informacja ze serwisu www.sdt.pl

⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U. Nr 5 poz. 24 z późn. zm.) powoływana dalej jako um.

⁹ Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach (Dz.U. Nr 202 poz. 2073).

Brak należytej kontroli i nadzoru ze strony organizatora – jednostki samorządu terytorialnego

Skala stwierdzonych w kontrolowanych jednostkach nieprawidłowości wskazuje, iż brak jest dostatecznego nadzoru nad gospodarką finansową instytucji kultury ze strony organów założycielskich. Przeprowadzone kontrole ujawniły nieprawidłowości o charakterze tak ewidentnym (zaniechanie prowadzenia ksiąg rachunkowych, zaniechanie sporządzania sprawozdań, zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji), że powinny one zostać ujawnione w toku pierwszej kontroli w jednostce przeprowadzonej przez organizatora. Stąd należy domniemywać, iż w szeregu jednostkach organy samorządu terytorialnego całkowicie zaniedbały nadzoru nad gospodarką finansową tych jednostek.

Wnioski

Wyniki kontroli dają podstawę do sformułowania poniższych wniosków:

1. Instytucje kultury nie są samodzielne finansowo, a część z nich, szczególnie najmniejsze biblioteki, są całkowicie uzależnione od dotacji organizatorów. Nie osiągają dochodów z mienia, które zapewniałoby im własne źródła finansowania. Stąd ich odrębność, osobowość prawna i księgowość prowadzona na zasadach obowiązujących podmioty gospodarcze są w istocie tylko obciążeniem, nieprzekładającym się na faktyczną niezależność. Jednostki te mają problemy związane z przestrzeganiem podstawowych wymogów formalnych związanych z samodzielnym funkcjonowaniem, takich jak prowadzenie ksiąg rachunkowych, sporządzanie sprawozdań czy opracowanie regulaminów wynagrodzeń. Same jednostki samorządu terytorialnego negatywnie oceniają obowiązek organizacyjnego wyodrębnienia instytucji kultury, co potwierdza treść uzasadnienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze RIO w sprawie obowiązku prowadzenia biblioteki w formie instytucji kultury. W skardze na uchwałę RIO gmina podnosiła, iż „biblioteka funkcjonująca na terenie gminy nie jest w stanie prowadzić samodzielnej gospodarki w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania.”¹⁰ Sytuacja ta wskazuje na celowość dopuszczenia w ustawie o prowadzeniu i organizowaniu działalności kulturalnej możliwości funkcjonowania instytucji kultury, a w szczególności bibliotek, jako jednostek budżetowych, względnie wykonywania działalności bibliotecznej w ramach organizacyjnych innych jednostek budżetowych np. Urzędu Gminy. Zasadne jest również uregulowanie możliwości prowadzenia obsługi administracyjno–ekonomicznej tych jednostek przez urząd j.s.t., na wzór rozwiązania przyjętego w ustawie o systemie oświaty.

¹⁰ Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 24 czerwca 2002 r. sygn. SA/GD 479/02 OSS 2004/1/21.

2. Niezbędna jest nowelizacja dwóch rozporządzeń dotyczących wynagrodzeń pracowników instytucji kultury, które po raz ostatni były zmieniane w roku 2004. W rozporządzeniu należy zawrzeć obowiązek dostosowania funkcjonujących w instytucjach kultury regulaminów wynagradzania do przepisów powszechnie obowiązujących. Należy rozważyć uszczegółowienie zapisów dotyczących ustalania i wypłacania tzw. „dodatku artystycznego”, o którym mówi § 11 rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki w sprawie zasad wynagradzania pracowników niektórych instytucji kultury. Celowe jest wprowadzenie rozwiązań prawnych regulujących kwestię zawierania przez instytucję kultury umów o dzieło z „dyrektorami naczelnymi i artystycznymi” oraz „dyrektorami artystycznymi”. Należy doprecyzować, czy stanowisko „dyrektor artystyczny” jest stanowiskiem oznaczającym zastępcę kierownika jednostki w rozumieniu „ustawy kominowej”, w kontekście konieczności przesądzenia o zastosowaniu przepisów tej ustawy do dyrektora artystycznego.
3. Skala i charakter stwierdzonych w kontrolowanych jednostkach nieprawidłowości wskazuje, iż ogólna dyspozycja zawarta w art. 187 ustawy o finansach publicznych¹¹, zgodnie z którą „przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego kontroluje przestrzeganie, przez podległe i nadzorowane przez siebie jednostki sektora finansów publicznych, realizacji procedur w zakresie celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków”, nie spełnia swojej roli w zakresie wymuszenia nadzoru ze strony organizatora nad instytucjami kultury. Należy rozważyć wprowadzenie obowiązku przeprowadzania w samorządowych instytucjach kultury kontroli cyklicznych (np. co dwa lata), na wzór rozwiązania zawartego w ustawie o zakładach opieki zdrowotnej.
4. W kontekście stwierdzenia w wielu muzeach znacznych opóźnień w ewidencjonowaniu zabytków, konieczne jest wprowadzenie normatywnego rozwiązania tego problemu. Może ono polegać na generalnym uproszczeniu systemu ewidencjonowania, bądź wprowadzeniu instytucji „wstępnego zaewidencjonowania”, opierającego się na stworzeniu dokumentacji nowopozyskanych obiektów, np. w postaci zdjęć cyfrowych. Dzięki temu, zasoby te byłyby zabezpieczone już od momentu przejęcia przez muzeum.

¹¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249 poz. 2104 z późn. zm.), dalej ufp.

2. Szczegółowe ustalenia kontroli

2.1. Analiza stanu prawnego

Instytucja kultury jako forma organizacyjna działalności kulturalnej

Do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, określonych przepisami ustaw ustrojowych, należą zadania w zakresie kultury wprost w nich wskazane. Podstawowym aktem określającym zaś konkretne obowiązki organów władzy publicznej, w tym samorządów, w zakresie kultury jest ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Definiuje ona działalność kulturalną jako tworzenie, upowszechnianie i ochronę kultury oraz wskazuje, iż samorzady terytorialne, w zakresie swych właściwości, sprawują mecenat nad działalnością kulturalną, polegający na wspieraniu i promocji twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej, działań i inicjatyw kulturalnych oraz opieki nad zabytkami. Ustawa wymienia w art. 2 przykładowe formy organizacyjne działalności kulturalnej, są to: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. Jednak organizacyjno-finansową formą powołaną do realizacji zadań, zarówno państwa jak i samorządów, w zakresie kultury jest instytucja kultury. W myśl art. 9 uopdk, jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Dalsze zapisy powołanego artykułu dodatkowo wzmacniają jego wymowę, bowiem ustawodawca wskazuje w nim, iż „prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym.”

Instytucje kultury działają na podstawie aktu o utworzeniu oraz statutu nadanego im przez organizatora. Uzyskują osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora. Organizator nie odpowiada za zobowiązania instytucji kultury, z tym, że przejmuje zobowiązania i wierzytelności likwidowanej instytucji. Stąd zobowiązania instytucji kultury, podobnie jak zobowiązania publicznych zakładów opieki zdrowotnej potencjalnie obciążają budżety jednostek samorządu terytorialnego. Monitorowaniu zadłużenia tych podmiotów służą sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań, składane kwartalnie przez te jednostki organizatorowi, w wykonaniu przepisów rozporządzenia Ministra Finansów dnia 10 grudnia 2001 r.¹² Na podstawie powyższych przepisów instytucje kultury sporządzały również sprawozdania o swoich należnościach - Rb-N.

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 148 poz. 1653) zastąpione od dnia 1 lipca 2006 r. rozporządzeniem Ministra Finansów z

Zasady gospodarki finansowej instytucji kultury

Państwowe i samorządowe instytucje kultury należą do sektora finansów publicznych¹³. Stąd zasady gospodarki finansowej instytucji kultury określają przepisy ustawy o finansach publicznych modyfikowane i uszczegółowione przepisami rozdziału 3 uopdk. Instytucje kultury gospodarują samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzą samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Podstawą ich funkcjonowania jest plan działalności instytucji zawierający w miarę potrzeb: plan usług, plan przychodów i kosztów, plan remontów i konserwacji środków trwałych oraz plan inwestycji, w tym inwestycji kapitałowych. Jednostki te prowadzą rachunkowość na zasadach ogólnych. W planowaniu nie stosują podziałek klasyfikacji budżetowej oraz nie są zobowiązane do sporządzania sprawozdań budżetowych. Z budżetem jednostki samorządu terytorialnego są powiązane jedynie poprzez dotację, którą otrzymują od organizatora.

Kierownika instytucji kultury, jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych, obowiązują także przepisy w zakresie kontroli finansowej, o której mowa w art. 47 ustawy o finansach publicznych. Również główny księgowy instytucji kultury powinien spełniać wymogi i realizować obowiązki, o których mowa w art. 45 ufp.

Zasady wynagradzania pracowników instytucji kultury

W instytucjach kultury obowiązują przepisy szczególne w zakresie wynagradzania pracowników. Przepisy regulują zarówno wymagania kwalifikacyjne dla określonych stanowisk¹⁴, jak również zasady wynagradzania pracowników instytucji kultury¹⁵, przy czym, istnieją również regulacje szczegółowe w tym zakresie, obowiązujące w określonych typach instytucji. Należy zwrócić uwagę, że przepisy te od dłuższego czasu nie były uaktualniane. Rozporządzenie regulujące kwestię wynagrodzeń w „niektórych instytucjach artystycznych”,

dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. Nr 113 poz. 770).

¹³ art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych - również w poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 15 poz. 148 z 2003 r. z późn. zm.), ich pozycja ustrojowa była identyczna.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie wymagań kwalifikacyjnych i trybu stwierdzania kwalifikacji uprawniających do zajmowania określonych stanowisk w niektórych instytucjach kultury, dla których organizatorem jest administracja rządowa lub jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 26 poz. 234 z późn. zm.),

Rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie wymagań kwalifikacyjnych uprawniających do zajmowania określonych stanowisk w bibliotekach oraz trybu stwierdzania tych kwalifikacji (Dz.U. Nr 41 poz. 419),

Rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie określenia dla pracowników tworzących zawodową grupę muzealników wymagań kwalifikacyjnych uprawniających do zajmowania stanowisk związanych z działalnością podstawową muzeów oraz trybu ich stwierdzania (Dz.U. Nr 26 poz. 233 z późn. zm.) – uchylone z dniem 1 marca 2008 r.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury (Dz.U. Nr 45 poz. 446 z późn. zm.).

w tym w teatrach, operach i filharmoniach, zawiera przepis¹⁶, zgodnie z którym, przepisów rozporządzenia dotyczących maksymalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatku funkcyjnego, a także stanowisk pracy i odpowiadających im kategorii zaszerogowań i szczebli dodatków funkcyjnych „nie stosuje się, gdy instytucja kultury w regulaminie zakładowym wprowadziła na podstawie dotychczasowych przepisów własne tabele stanowisk, kategorie zaszerogowania i stawki wynagrodzenia zasadniczego oraz szczeble i stawki dodatków funkcyjnych”. Zauważyć przy tym należy, że przepis ten znajdował się już w pierwotnej wersji rozporządzenia z roku 1992 i dotychczas nie został uchylony.

Do kwietnia roku 1997 funkcjonował w rozporządzeniu przepis odwołujący się w sprawach nieuregulowanych do układu zbiorowego pracy pracowników instytucji artystycznych z dnia 31 grudnia 1974 r. Samo rozporządzenie było nowelizowane jedenastokrotnie, a po raz ostatni 10 lipca 2004 r.¹⁷ Wydaje się, że funkcjonowanie tego aktu, w kontekście układu zbiorowego pracy, wpłynęło na powszechne postrzeganie go jako przepisu z zakresu prawa pracy, a nie normującego sposób wydatkowania środków publicznych.

Drugie rozporządzenie płacowe, regulujące wynagrodzenia w jednostkach prowadzących w szczególności „działalność w zakresie upowszechniania kultury”, takich jak domy kultury, biblioteki i muzea, zostało wydane przez Ministra Kultury w roku 1999¹⁸, a ostatni raz było nowelizowane również w roku 2004. Nie zawiera ono regulacji sankcjonującej obowiązujące w jednostce przepisy wewnętrzne w zakresie wynagrodzeń, ale również nie zawierało nigdy zapisów nakazujących dostosowanie tychże przepisów wewnętrznych do uregulowań powszechnie funkcjonujących.

Maksymalne wielkości wynagrodzeń i nagród przysługujących kierownikom, zastępcom i głównym księgowym instytucji kultury określa powołana wcześniej „ustawa kominowa”.

Muzea i biblioteki – regulacje specjalne

W praktyce samorządowej spotykamy się z dwoma kwalifikowanymi typami instytucji kultury, które posiadają swoje regulacje ustawowe, stanowiące *lex specialis* w stosunku do uopdk. Chodzi tu o biblioteki – które funkcjonują na podstawie ustawy o bibliotekach¹⁹ oraz

¹⁶ § 2 ust. 4 powołanego rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania pracowników niektórych instytucji kultury.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 10 listopada 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników niektórych instytucji kultury (Dz.U. Nr 255 poz. 2560).

¹⁸ Poprzednio obowiązujące rozporządzenie musiało zostać uchylone w związku ze zmianą ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, albowiem w tytule wprost odnosiło się do „zasad wynagradzania pracowników instytucji kultury prowadzących gospodarkę finansową na zasadach ustalonych dla zakładów budżetowych”.

¹⁹ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. Nr 85 poz. 539 z późn. zm.) powoływana dalej jako ub.

muzea, których działanie normuje ustawa o muzeach. Do tych jednostek w sprawach nieuregulowanych wymienionymi ustawami stosuje się przepisy uopdk.

Ilościowo wśród samorządowych instytucji kultury dominują biblioteki, wynika to między innymi z tego, że stosownie do treści art. 19 ub, każda jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do prowadzenia przynajmniej jednej biblioteki publicznej. Jedynie powiaty mają na mocy art. 19 ust. 3 ub możliwość przekazania zadań powiatowej biblioteki publicznej, w drodze porozumienia, wojewódzkiej lub gminnej bibliotece publicznej, działającej i mającej siedzibę na obszarze powiatu.

Przepisy szczególnie określają również źródła przychodów muzeów i bibliotek. Świadczone przez biblioteki usługi są ogólnie dostępne i bezpłatne, ale biblioteki dla których organizatorem są j.s.t., zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o bibliotekach, mogą pobierać opłaty za: usługi informacyjne, bibliograficzne, reprograficzne (m.in. kserograficzne) oraz wypożyczenia międzybiblioteczne, wypożyczenia materiałów audiowizualnych, niezwrócenie w terminie wypożyczonych materiałów bibliotecznych, uszkodzenie, zniszczenie lub niezwrócenie materiałów bibliotecznych oraz opłaty w formie kaucji za wypożyczone materiały biblioteczne. Wysokość powyższych opłat nie może przekroczyć kosztów wykonania usługi.

Muzeum jako jednostka organizacyjna nienastawiona na osiągnięcie zysku, pobiera opłaty zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o muzeach za przygotowanie i udostępnianie zbiorów do celów innych niż zwiedzanie, w szczególności za kopiowanie, sporządzanie reprodukcji lub fotografii, przygotowywanie zbiorów do wypożyczenia oraz ich wypożyczenie. Ponadto, muzeum może uzyskiwać środki ze sprzedaży muzealiów, z zastrzeżeniem, że będą one przeznaczone wyłącznie na uzupełnienie zbiorów muzeum. Przepis art. 25a powołanej ustawy pozwala tym instytucjom pobierać opłaty za udostępnianie wizerunków muzealiów, z wykorzystaniem informatycznych nośników danych, z tym, że dostęp bezpośredni do tych wizerunków drogą elektroniczną jest bezpłatny. Jednocześnie muzeum, w celu finansowania podstawowej działalności może prowadzić, jako dodatkową, działalność gospodarczą.

Specyfikę muzeów odzwierciedlają również przepisy dotyczące ewidencji muzealiów, uszczegółowione w rozporządzeniu Ministra Kultury.

2.2 Szczegółowe wyniki kontroli

2.2.1 Brak samodzielności finansowej instytucji kultury

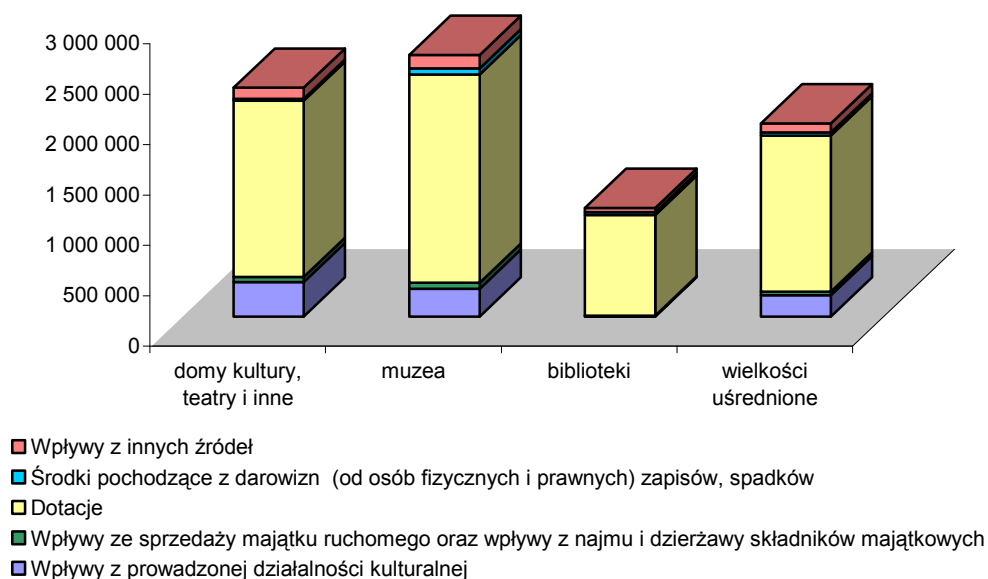
Na podstawie zgromadzonych w trakcie kontroli danych można stworzyć obraz ekonomiczny „typowej” instytucji kultury. Uzyskane informacje wskazują, iż w takiej instytucji 82% wszystkich wpływów stanowią dotacje otrzymane z budżetu organizatora, z czego 66% przypada na dotację podmiotową przeznaczoną na funkcjonowanie instytucji kultury. W przychodach ogółem wpływy z działalności kulturalnej stanowią 10%, a pozostałe wpływy

3%. Ponadto taka jednostka pozyskuje łącznie ok. 2% środków ze spadków i darowizn oraz z dzierżawy, najmu oraz sprzedaży swojego majątku.

W „typowej” jednostce 54% kosztów stanowią wynagrodzenia, w tym 48% ze stosunku pracy i 6% pozostałe wynagrodzenia. Ponadto 14% kosztów ponoszonych jest na usługi oraz energię, 11% na świadczenia na rzecz pracowników, 5% na pozostałe koszty oraz 4,5% na koszty związane z amortyzacją i zużyciem materiałów. Ze struktury wynagrodzeń w „typowej” jednostce wynika, iż 97% wydatków poniesionych na wynagrodzenia przypada na wydatki osobowe. Wynagrodzenie kierownika pochłania 6% tych wydatków, zastępcy kierownika 2%, głównego księgowego 3,5%, a pozostałych pracowników 85%. Na wydatki z tytułu umów zlecenia lub o dzieło przypada 3% ogółu wydatków na wynagrodzenia. Powyższa struktura wydatków nie odbiega od struktury wydatków typowych samorządowych jednostek budżetowych.

Uśrednione dane w zakresie wielkości osiąganych przychodów oraz ich struktury dla poszczególnych kontrolowanych typów instytucji kultury, a także wielkość i strukturę przychodów przeciętnej kontrolowanej jednostki zawiera poniższy wykres.

Przychody instytucji kultury [zł]



Analiza przychodów dowodzi, iż instytucje kultury, mimo że obdarzone samodzielnością organizacyjną i osobowością prawną nie są samodzielne finansowo. Ich działalność jest w przeważającej mierze oparta na dotacjach ze środków publicznych. Jednostki te nie posiadają znaczących mecenasów z grona osób prywatnych czy podmiotów gospodarczych. Szczególnie niskie przychody własne osiągają biblioteki, co jest zapewne pochodną ścisłego określenia i ograniczenia przez ustawodawcę źródeł pozyskiwania przez

nie przychodów. Szereg najmniejszych bibliotek, o przychodach rocznych rzędu 100 tys. zł, osiąga znikome przychody własne. Przykładowo w bibliotekach w Jedwabnie, Strzegowie, Pakosławicach i Świątnikach Górnych 100% przychodów stanowiły dotacje budżetowe. Biblioteka w Ujsołach w ciągu dwóch lat objętych kontrolą, oprócz dotacji pozyskała jedynie 285 zł z tytułu darowizn. Tego typu jednostki są całkowicie uzależnione finansowo od publicznych dotacji.

2.2.2 Nieprawidłowości w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości

Rachunkowość stanowi oparty na dokumentach, zamknięty i bilansujący się system ewidencji gospodarczej, który ujmuje w sposób systematyczny i ciągły przebieg oraz skutki procesów gospodarczych występujących w jednostce gospodarującej. Pełni on funkcję informacyjną, kontrolną i analityczną oraz ma podstawowe znaczenie dla prawidłowości prowadzonej w jednostce gospodarki finansowej. Niepokój może budzić fakt, że nieprawidłowości w zakresie rachunkowości były jednymi z najczęściej stwierdzanych naruszeń prawa. Dotyczyły one m.in.: określenia przyjętych zasad rachunkowości, prowadzenia ksiąg rachunkowych, inwentaryzacji oraz sporządzania sprawozdań.

Aby zapewnić realizację zadań stawianych przed rachunkowością, niezbędne jest określenie warunków i zasad, które powinny być przestrzegane przy jej prowadzeniu. Zadanie polegające na wyborze i opracowaniu zasad rachunkowości, wynikające z art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, zostało powierzone kierownikowi jednostki. W wielu kontrolowanych jednostkach stwierdzono przypadki naruszenia ww. przepisów polegające na braku opracowania tych zasad, bądź ich opracowaniu w sposób niespełniający wymogów art. 10 cyt. ustawy, w szczególności dotyczyło to nieokreślenia przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia ksiąg pomocniczych oraz opisu systemu przetwarzania danych.

W 4 jednostkach kontrolujący stwierdzili całkowity (!) brak dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości, co dotyczyło m.in.: Gminnej Biblioteki Publicznej w Lipnikach oraz Gminnej Biblioteki Publicznej w Chełmie Śląskim. W dużo większej ilości jednostek ujawniono natomiast braki w dokumentacji, polegające przykładowo na: nieokreśleniu w Zakładowym Planie Kont przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń oraz powiązań ksiąg pomocniczych z kontami księgi głównej (25 jednostek – 26% próby), nieopracowaniu wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych (24 jednostki), braku opisu stosowanego systemu informatycznego przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych, zawierającego wykaz programów i procedur wraz z określeniem wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji (24 jednostki). Wyżej opisane nieprawidłowości

stwierdzono m.in. w: Muzeum Warmii i Mazur w Olsztynie, Sosnowieckim Centrum Sztuki Zamek Sielecki, Gminnym Domu Kultury i Bibliotece w Głogowie Małopolskim.

Niezależnie od formy prowadzenia, księgi rachunkowe powinny zawierać wszystkie elementy wymienione w ustawie o rachunkowości, a także spełniać wymogi postawione przez przepisy tejże ustawy. Pomimo to, wśród ustaleń kontrolnych znalazło się tak rażące lekceważenie obowiązujących przepisów prawa, jak zaniechanie prowadzenia ksiąg rachunkowych, które stwierdzono w dwóch jednostkach, tj. w Kościerskim Domu Kultury w Kościerzynie i Gminnej Bibliotece Publicznej w Pakosławicach.

W latach 2005 – 2006 w Kościerskim Domu Kultury w Kościerzynie zaniechano prowadzenia ksiąg rachunkowych, czym naruszono art. 12 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 1 i ust. 4, art. 13, ust. 1, art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Główny Księgowy w złożonym w trakcie kontroli wyjaśnieniu poinformował, iż na skutek uszkodzenia dysku w komputerze, na którym prowadzona była księgowość KDK i na którym znajdowały się kopie bezpieczeństwa, jednostka utraciła księgi rachunkowe. Jednocześnie stwierdził, że przed wystąpieniem awarii komputera nie sporządzono wydruków z ksiąg rachunkowych.

W Gminnej Bibliotece Publicznej w Pakosławicach nie były prowadzone księgi rachunkowe w latach 2005, 2006 i 2007. Gospodarka finansowa jednostki w wymienionym okresie prowadzona była na podstawie zestawień operacji gospodarczych - zobowiązań i należności oraz zestawień obrotów kontrahentów i kont syntetycznych, w sposób odbiegający od wymogów obowiązujących w tym zakresie. Jednostka nie sporządzała również sprawozdań Rb-Z i Rb-N oraz sprawozdań finansowych (bilansów). Z wyjaśnienia Kierownika GBP wynika, iż nie jest mu wiadomo, czy były w kontrolowanym okresie prowadzone księgi rachunkowe, ponieważ Główny Księgowy, zatrudniony był poza siedzibą jednostki na umowę zlecenie do dnia 31.12.2006 r. i po wygaśnięciu umowy nie przekazał ksiąg rachunkowych.

Odnosnie nieprowadzenia ksiąg rachunkowych, również w 2007 r. Kierownik Biblioteki wyjaśnił, iż nowa księgowa nie otrzymała od poprzedniego księgowego ksiąg rachunkowych za lata ubiegłe, co uniemożliwiło otwarcie ksiąg rachunkowych w 2007 r.

Powyższe nieprawidłowości stały się przedmiotem doniesień do organów ścigania.

Przeprowadzone czynności kontrolne ujawniły również nieprawidłowości dotyczące samego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Do najpoważniejszych z nich należą:

- łączne prowadzenie ksiąg rachunkowych z urządzeniami księgowymi innej jednostki pomimo, iż z przepisów ustawy o rachunkowości jednoznacznie wynika obowiązek prowadzenia odrębnych ksiąg rachunkowych przez jednostki zobowiązane do stosowania przepisów tejże ustawy. Powyższą nieprawidłowość stwierdzono w Gminnej Bibliotece Publicznej w Górsku i Szczanieckim Ośrodku Kultury w Szcząncu,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych przy zastosowaniu przepisów prawa, które nie mają zastosowania do jednostek posiadających osobowość prawną, prowadzonych w formie samorządowej instytucji kultury. Obsługę księgową Gminnej Biblioteki Publicznej w Obrazowie prowadził Zespół Ekonomiczny Oświaty, stosując przy prowadzeniu ksiąg i sporządzaniu sprawozdań przepisy rozporządzeń w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych i w sprawie sprawozdawczości budżetowej pomimo, że przepisów tych rozporządzeń nie stosuje się do jednostek posiadających osobowość prawną prowadzonych w formie samorządowej instytucji kultury,
- nieprowadzenie wszystkich wymaganych przepisami ksiąg rachunkowych napotkano w 15 kontrolowanych jednostkach, m.in. w: Miejskim Centrum Kultury w Ciechocinku, Ośrodku Praktyk Teatralnych „Gardzienice” w Lublinie i Bibliotece Publicznej w Sławnie,
- niezachowanie chronologii zapisów w księgach rachunkowych ujawniono m.in. w Miejskim Ośrodku Kultury w Świdniku i Miejskiej Bibliotece Publicznej we Wrocławiu,
- nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych, polegające na nieujęciu w księgach rachunkowych wszystkich przeprowadzonych operacji gospodarczych ustalono w 8 jednostkach, np.: w Miejskiej Bibliotece Publicznej im. J. Tuwima w Brzezinach i Miejskim Ośrodku Kultury w Świdniku,
- naruszenie zasady ciągłości przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych, określonej w art. 5 ust.1 ustawy o rachunkowości ujawniono w 13 kontrolowanych jednostkach m.in. w: Gminnej Bibliotece Publicznej w Ujsolach, Gminnej Bibliotece Publicznej w Chełmie Śląskim i Starachowickim Centrum Kultury w Starachowicach.

W Gminnej Bibliotece Publicznej w Chełmie Śląskim stwierdzono niezgodność pomiędzy bilansem zamknięcia na dzień 31.12.2005 r. a bilansem otwarcia na dzień 1.01.2006 r. konta 130 – „Środki pieniężne w banku” o kwotę 6 143,01 zł. Przyczyną powstałej nieprawidłowości, podaną w wyjaśnieniu przez Głównego Księgowego, było mylne przeniesienie bilansu zamknięcia z 2004 r. zamiast z 2005 r. do ksiąg rachunkowych 2006 r. Wyżej opisana nieprawidłowość świadczy o nienależyтым wykonywaniu obowiązków przez Głównego Księgowego tejże jednostki.

Z prowadzeniem rachunkowości nierozzerwalnie związane jest sporządzanie sprawozdań. Liczba i zakres sprawozdań sporządzanych przez instytucje kultury jest niewielka, jednak mimo to, aż w 31 przypadkach, tj. w 32 % kontrolowanych jednostek stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. Ustalono, że w 4 przypadkach kontrolowane jednostki nie sporządziły w ogóle (!) sprawozdań w zakresie należności i zobowiązań.

Kierownik Gminnej Biblioteki Publicznej w Lipnikach Łużyckich nie sporządził sprawozdań Rb-Z ani Rb-N, pomimo obowiązku wynikającego z przepisów²⁰ obowiązujących w tym zakresie. Jako przyczynę powstałej nieprawidłowości Kierownik Biblioteki wskazał fakt prowadzenia obsługi finansowej Biblioteki przez Urząd Gminy, który sporządza ww. sprawozdania dla podmiotów, których jest organem założycielskim, co nie stanowi wytłumaczenia dla zaniechania wypełnienia obowiązków w przedmiotowym zakresie.

Poniższa tabela przedstawia stwierdzone w toku kontroli przypadki zaniżeń bądź zawyżeń wielkości wykazanych w sprawozdaniach. Jak wynika ze zgromadzonych danych, wymienione nieprawidłowości w dość istotny sposób zdeformowały obraz sytuacji finansowej instytucji kultury, w szczególności w zakresie przysługujących im należności.

[w złotych]

Skutek nieprawidłowości	2005 r.		2006 r.		Razem	
	Należności	Zobowiązania	Należności	Zobowiązania	Należności (2+4)	Zobowiązania (3+5)
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
Zawyżenie	25 662,22	2 519,99	6 765,25	4 266,68	32 427,47	6 786,67
Zaniżenie	90 649,52	53 751,34	133 504,35	11 508,55	224 153,87	65 259,89
Per saldo (zaniżenie minus zawyżenie)	64 987,30	51 231,35	126 739,10	7 241,87	191 726,40	58 473,22

Istotnym elementem rachunkowości jest inwentaryzacja, rozumiana jako weryfikacja stanów faktycznych ze stanem ewidencyjnym. Powinna ona podlegać zasadom określonym w ustawie o rachunkowości, a tym samym spełniać wymogi rzetelności, prawidłowości, kompletności, bezbłędności i sprawdzalności. Wyniki przeprowadzonych kontroli ujawniły szereg nieprawidłowości w zakresie przeprowadzania inwentaryzacji, polegających m.in. na: niezachowaniu częstotliwości przeprowadzenia inwentaryzacji (17 jednostek), brakach w dokumentacji (23 jednostki), jak również nieprawidłowości w zakresie wyjaśniania i rozliczania różnic inwentaryzacyjnych (16 jednostek).

²⁰ § 1 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 113, poz. 770)

W Lubartowskim Ośrodku Kultury w Lubartowie nie przeprowadzono co najmniej od 2001 r. inwentaryzacji środków trwałych, pozostałych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a także nie przeprowadzono na koniec 2005 r. i 2006 r. inwentaryzacji należności i zobowiązań wynikających z sald kont zespołu 2 podlegających inwentaryzacji drogą porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej ich wartości. W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor LOK nie udzieliła odpowiedzi na pytanie kiedy przeprowadzono ostatnią inwentaryzację. Wyżej opisana sytuacja świadczy o całkowitym ignorowaniu obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa.

2.2.3. Nieprawidłowości w zakresie gromadzenia przychodów

Najwięcej nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w związku z przychodami osiąganymi z tytułu gospodarowania mieniem. W tym miejscu należy stwierdzić, że mienie którym dysponują niektóre instytucje kultury ma często ogromną wartość, stąd istotne jest, by przy gospodarowaniu składnikami majątkowymi mieć na względzie ich właściwą ochronę.

Najmniejsze przychody własne osiągają biblioteki i w tych jednostkach stwierdzono relatywnie najmniej nieprawidłowości. Owe nieliczne nieprawidłowości były charakterystyczne dla tej grupy jednostek, wiązały się bowiem z ograniczeniami jakie ustawodawca nałożył na biblioteki w zakresie gromadzenia wpływów w związku z prowadzoną działalnością.

Miejska Biblioteka Publiczna w Elblągu pobiera opłaty za część usług bibliotecznych, dopuszczalne w świetle przepisów art. 14 ust. 2 ustawy o bibliotekach, między innymi za usługi bibliograficzne, reprograficzne, niezwrócone w terminie lub uszkodzone książki, jak również opłaty, których stosowanie jest nieuprawnione.

Nieprawidłowością jest ustalenie opłat za korzystanie z usług biblioteki, jako rzekomych „usług informacyjnych w postaci wydania karty czytelniczej”. Wydanie karty czytelniczej nie jest rodzajem usługi, lecz de facto posiadanie karty czytelniczej umożliwia korzystania z biblioteki, która w myśl art. 14 ust. 1 ustawy o bibliotekach winna być ogólnie dostępna i bezpłatna. W MBP w Elblągu, w kontrolowanym okresie, pobrano opłaty za „usługi informacyjne w formie wydania karty czytelniczej” w łącznej kwocie 4.042 zł. Tak samo nieprawidłowo określono odpłatność za „upomnienia”, które również nie są odrębnym rodzajem usług.

Kontrolujący stwierdzili również w dwóch bibliotekach przypadki niesporządzenia, bądź nieprawidłowego sporządzenia kalkulacji kosztów wykonania poszczególnych usług,

które powinny stanowić podstawę ustalenia wielkości pobieranych opłat. Zauważyć w tym miejscu należy, że ustawa nie daje w istocie żadnych wskazówek jak takie kalkulacje sporządzać. Trudności w wycenieniu wykonywanych usług mogą być przyczyną dla której blisko połowa kontrolowanych bibliotek nie pobierała opłat za wykonywane usługi informacyjne czy reprograficzne (w tym kserograficzne), bądź takich usług w ogóle nie wykonywała.

Liczne nieprawidłowości stwierdzono w związku z dysponowaniem nieruchomościami przez instytucje kultury. W przeważającej mierze dotyczyły one kwestii formalnych. Tylko w 21 kontrolowanych jednostkach istniały pisemnie określone zasady oddawania w najem i dzierżawę składników majątkowych. W przypadku braku regulacji wewnętrznych, jak ustalono np. w Szczanieckim Ośrodku Kultury w Szczańcu, wynajmowanie sprzętu i sal odbywało się poprzez zawarcie ustnej umowy. Stawki były określane każdorazowo przez dyrektora SzOK – również jedynie ustnie. Powyższe działania nie naruszały przepisów prawa, lecz niewątpliwie taka praktyka nie służy przejrzystości w gospodarowaniu mieniem publicznym.

Przypadki naruszania prawa stwierdzono natomiast w trakcie badania czy udostępnianie nieruchomości odbywało się zgodnie z obowiązującymi procedurami. Najpoważniejszy charakter miało dysponowanie obiektem bez zgody właściciela, powyższą nieprawidłowość stwierdzono w 5 przypadkach, między innymi w Muzeum w Nysie i w Teatrze im. A. Mickiewicza w Częstochowie.

Muzeum w Nysie jest posiadaczem części nieruchomości zabudowanej położonej w Nysie. W skład nieruchomości wchodzi część budynku o nazwie Pałac Biskupi oraz działka. Muzeum jest posiadaczem wskazanej nieruchomości na podstawie umów użyczenia zawartych z Powiatem Nyskim. Zgodnie z § 7 ww. umów użyczenia, Muzeum nie może oddawać w podnajem lub bezpłatne używanie całości lub części budynku osobie trzeciej bez zgody użyczającego.

W okresie objętym kontrolą w tut. jednostce obowiązywały zarządzenia Dyrektora Muzeum dot. wprowadzenia cennika usług muzealnych. Wskazanymi przepisami wewnętrznymi ustalono m.in. ceny za wynajem pomieszczeń muzeum. Przepisy wewnętrzne nie określały natomiast cen za dzierżawę.

W latach 2005 - 2006 w Muzeum w Nysie zawarto 21 umów najmu pomieszczeń muzealnych oraz 1 umowę dzierżawy dziedzica Muzeum. Ustalono, że w jednym przypadku Muzeum uzyskało zgodę Zarządu Powiatu. Dotyczy to oddania w dzierżawę dziedzica na punkt gastronomiczny na okres od 1.05.2004 r. do końca sezonu letniego 2006 r. W pozostałych przypadkach części nieruchomości były wynajmowane bez zgody użyczającego. Wyjaśnienie w tej sprawie złożył były Dyrektor Muzeum; „W swojej koncepcji pracy na stanowisku dyrektora Muzeum przedstawionej komisji konkursowej ująłem

komercyjne wykorzystanie pomieszczeń Muzeum. Zaakceptowanie tego bez zastrzeżeń uznałem za równoznaczne zgodzie na wynajmowanie pomieszczeń w celu uzyskiwania przychodów. Nadto była to kontynuacja zastanego stanu.”

W toku kontroli w jednostkach często wskazywano na naruszenia art. 27 uopdk, statuującego zasadę efektywności wykorzystania zasobów materialnych, będących w posiadaniu instytucji. Czyniono to m.in. w związku z niedostatecznym zabezpieczeniem interesu instytucji w zawieranych umowach oraz zaniechaniem waloryzacji czynszów, względnie niepoprawnym ich naliczaniem.

W 2005 r. Muzeum Warmii i Mazur w Olsztynie zawarło 16 umów najmu, w tym: 7 umów najmu gruntów i łąk na Polach Grunwaldzkich, 8 umów najmu lokali użytkowych oraz umowę na ustawienie plansz reklamowych. W 2006 r. kontrolowane Muzeum zawarło 14 umów najmu w tym, 6 umów najmu gruntów i łąk na Polach Grunwaldzkich, 5 umów na ustawienie plansz reklamowych na Polach Grunwaldzkich oraz 3 umowy najmu lokali użytkowych. Ponadto zawarło w 2005 r. 8 umów, a w 2006 r. 5 umów najmu lokali na zorganizowanie imprez artystycznych.

W toku kontroli stwierdzono brak ustalonych zasad wynajmu i dzierżawy mienia. Nie zostały ustalone stawki najmu gruntów, lokali użytkowych, ustawienia plansz reklamowych na Polach Grunwaldzkich i terenie Muzeum w Morągu. W umowach zawartych na czas nieokreślony na przykład:

- z dnia 1.12.1997 r. na najem lokalu w pomieszczeniach Domu Gazety Olsztyńskiej nie zawarto zapisów dotyczących waloryzacji stawek czynszu. Czynsz został waloryzowany tylko w dniu 1.08.2000 r.

- z dnia 31.10.2002 r. na najem lokalu w Pałacu Dohnów w Morągu zawarto zapis dotyczący corocznej waloryzacji czynszu w/g urzędowo ogłoszonego stopnia inflacji. Do dnia kontroli nie waloryzowano stawki czynszu.

- z dnia 9.12.2005 r. na najem lokalu w pomieszczeniach Muzeum im. Johanna Gottfrieda Herdera w Morągu nie zawarto zapisów dotyczących waloryzacji czynszu. Do dnia kontroli nie waloryzowano czynszu. W ww. umowach nie zawierano zapisów dotyczących odszkodowania za zniszczenie mienia oraz odstąpienia od umowy w przypadku nieterminowego opłacania czynszu.

Instytucje kultury rzadko stosowały sankcje wobec dłużników. Kontrole wykazały, że aż w 24 instytucjach kultury stwierdzono nienaliczanie bądź nieprawidłowe naliczanie odsetek od nieterminowych płatności.

Ze względu na proceduralny charakter większości stwierdzonych tym zakresie naruszeń prawa, trudno ustalić wymiar finansowy wskazanych nieprawidłowości. Wyniki kontroli dowodzą, iż w wielu instytucjach kultury dyrektorzy całkowicie samodzielnie dysponują mieniem stanowiącym własność jednostek samorządu terytorialnego, niejednokrotnie przekraczając ramy określone przez organizatora. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują również niewątpliwie na brak należytej kontroli w zakresie gospodarowania powierzonym mieniem przez organy założycielskie.

2.2.4. Nieprawidłowości w zakresie kosztów, w tym wynagrodzeń

W jednostkach sfery budżetowej dominującą pozycję w strukturze kosztów stanowią wydatki związane z wynagrodzeniami. Wyniki kontroli ujawniły, że nieprawidłowości związane z wynagrodzeniami dominują również w strukturze nieprawidłowości ogółem. Problemy stwarzało już samo opracowanie regulaminu wynagradzania zgodnie z przepisami właściwych rozporządzeń. Aż w 40% skontrolowanych instytucji kultury, w tym w co drugiej bibliotece, stwierdzono sprzeczności pomiędzy przepisami wewnętrznymi a powszechnie obowiązującymi. Nie sposób pominąć faktu, że istnieją poważne rozbieżności w interpretacji tych przepisów. Według stanowiska Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej²¹, regulamin wynagradzania w instytucji kultury może przewidywać korzystniejsze postanowienia niż zawarte w rozporządzeniu MKiS. Ta interpretacja opiera się na wywodzeniu kompetencji do ustalania regulaminów wynagradzania bezpośrednio z treści art. 77² Kodeksu Pracy²². Zgodnie z przeciwnym poglądem, o ile stosunek pracy określonej kategorii pracowników określają przepisy szczególne, przepisy Kodeksu Pracy stosuje się wyłącznie w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami.

Problem rozbieżności w stosowaniu przepisów dotyczących ustalania regulaminu wynagradzania był podnoszony przy okazji nowelizacji ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w roku 2002. W przedłożeniu rządowym, na wniosek Ministra Pracy i Polityki Społecznej, zaproponowano uchylenie zawartej w art. 31 uopdk delegacji dla ministra do określania zasad wynagradzania pracowników instytucji kultury, uzasadniając je „wyeliminowaniem niespójności z przepisami Kodeksu Pracy (art. 77¹ i 77²)” oraz „umożliwieniem nieskrępowanego przez odgórne uregulowania płacowe korzystania przez samodzielne jednostki z ogólnie obowiązujących rozwiązań dotyczących prawa zawierania układów zbiorowych pracy lub wydawania przez ustawodawcę regulaminów wynagradzania”. Powyższa propozycja została negatywnie oceniona przez ówczesne Biuro

²¹ Stosownie do poglądu wyrażonego w piśmie p. Roberta Kwiatkowskiego Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, znak DPR-III079-185/TW/06 z dnia 26 kwietnia 2004 r., regulamin wynagradzania w instytucji kultury może przewidywać korzystniejsze postanowienia, niż zawarte w rozporządzeniu MKiS z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury.

²² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (Dz.U. Nr 21 poz. 94 z 1998 r. z późn. zm.)

Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, które wskazywało na faktyczny brak kolizji przepisów, a propozycja rządowa przepadła w toku prac parlamentarnych.

Niezgodności pomiędzy regulacjami wewnętrznymi a przepisami rozporządzeń stwierdzono w kilku zakresach:

- wprowadzaniu do przepisów wewnętrznych stanowisk pracy niewymienionych w cyt. rozporządzeniach, co ustalono m.in. w Śródmiejskim Ośrodku Kultury w Krakowie, gdzie ujęto stanowiska pracy, które nie figurują w Rozporządzeniu Ministra Kultury i Sztuki np.: „*Samodzielny referent w zakresie działalności podstawowej*”, „*Starszy referent w zakresie działalności podstawowej*”, czy też w Sosnowieckim Centrum Sztuki w Sosnowcu - Zamek Sielecki, gdzie w strukturze organizacyjnej wprowadzono „historyka sztuki”, „historyka”, „kulturoznawcy”,
- wprowadzeniu do przepisów wewnętrznych dodatków niewymienionych w cyt. rozporządzeniach,

W Słubickim Ośrodku Kultury w Słubicach, w kontrolowanym okresie, pracownikom przyznano dodatki, które nie znalazły uzasadnienia w rozporządzeniu w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury. I tak:

- *głównemu księgowemu przyznano dodatek „za prowadzenie Pracowniczej Kasy Zapomogowo - Pożyczkowej” w wysokości 15 % płacy zasadniczej”; łącznie dodatek w 2005 r. wyniósł 3 082,50 zł, w 2006 r. – 2 362,50 zł;*
- *kasjerowi przyznano dodatek za prowadzenie kasy w wysokości 8% wynagrodzenia zasadniczego; w 2005 r. dodatek łącznie stanowił kwotę 1 197,60 zł, w 2006 r. - 907,20 zł,*
- *instruktorowi przyznano dodatek kwotowy za prowadzenie zajęć fotograficznych w wysokości 200 zł, pomimo że, w zakresie obowiązków ww. pracownika przewidziano prowadzenie takich zajęć, w roku 2006 dodatek wyniósł 1 800,00 zł, w 2005 roku 2 400,00 zł.*

Łącznie wypłacono powyższe dodatki w kwocie 12 349 zł,

- ustalaniu stawek składników wynagrodzeń niezgodnie z przepisami rozporządzeń, przy czym powyższe skutkowało zarówno na korzyść jak i niekorzyść pracowników jednostek. Przykładowo w Bielskim Domu Kultury w Bielsku Podlaskim, gdzie na skutek niedostosowania regulaminu wynagradzania do przepisów rozporządzenia, naliczono stawki dodatku funkcyjnego pracownikom zatrudnionym na stanowiskach kierowniczych od kwoty 650 zł zamiast od kwoty 700 zł. Wypłacone wynagrodzenie w okresie objętym kontrolą zaniżone zostało o kwotę ogółem 2 400 zł. Podobny

przypadek, w którym z kolei zawyżono podstawę wyliczania dodatku, stwierdzono w Staszowskim Ośrodku Kultury, gdzie z powodu przyjęcia błędnej podstawy obliczeń zawyżono wypłaty dla Dyrektora, Z-cy Dyrektora oraz Głównego Księgowego o łączną kwotę 4 164 zł.

Nieprawidłowe zapisy regulaminu wpływają nie tylko na błędne ustalenie wielkości wynagrodzenia zasadniczego i różnego rodzaju dodatków, lecz również mogą powodować błędne naliczanie na przykład nagród jubileuszowych czy odpraw emerytalnych. Ze względu na sposób naliczania tych wypłat - jako wielokrotności miesięcznych wynagrodzeń - kontrolujący spotkali się z przypadkami, w których skutki naruszeń miały istotny wymiar finansowy.

Analiza Regulaminu Wynagradzania Hajnowskiego Domu Kultury w Hajnówce wykazała następujące niezgodności z regulacjami zawartymi w przepisach rozporządzenia MKiS z dnia 23 kwietnia 1999 r. Nagrody jubileuszowe przyznawane są pracownikom wg Regulaminu w wysokości 100%, 200%, 300% i 400% miesięcznego wynagrodzenia odpowiednio po 20, 25, 30 i 35 latach pracy, natomiast zgodnie z regulacją § 11 ust. 1 rozporządzenia nagrody jubileuszowe przysługują w wysokości: 75%, 100%, 150%, 200% i 300% miesięcznego wynagrodzenia odpowiednio po 20, 25, 30, 35 i 40 latach pracy.

W 2005 r. wypłacono na podstawie Regulaminu Wynagradzania następujące nagrody jubileuszowe oraz odprawy emerytalne:

- 400% wynagrodzenia miesięcznego po 35 latach pracy dla kierownika administracyjnego (nagroda jubileuszowa) – 10 616 zł brutto – wg rozporządzenia po 35 latach pracy przysługuje 200% wynagrodzenia;*
- 300% miesięcznego wynagrodzenia dla robotnika gospodarczego z tytułu odprawy emerytalnej – 4 009,68 zł brutto.*

W 2006 r. wypłacono na podstawie Regulaminu Wynagradzania następujące nagrody jubileuszowe:

- 100% wynagrodzenia miesięcznego po 20 latach pracy dla dyrektora HDK – 3 830 zł brutto, wg rozporządzenia po 20 latach pracy przysługuje 75% wynagrodzenia;*
- 400% wynagrodzenia miesięcznego po 45 latach pracy dla głównego księgowego HDK – 11 700 zł brutto, wg rozporządzenia po 45 latach pracy nagroda nie przysługuje;*
- 200% wynagrodzenia miesięcznego po 25 latach pracy dla robotnika gospodarczego – 2 492 zł brutto wg rozporządzenia po 25 latach pracy przysługuje 100% wynagrodzenia.*

W związku z powyższym, kontrolą objęto również wypłatę nagród jubileuszowych w 2007 roku. Stwierdzono, iż dyrektor HDK otrzymał nagrodę jubileuszową w wysokości 200% wynagrodzenia miesięcznego po 25 latach pracy w wysokości 8 204 zł brutto, podczas gdy wg rozporządzenia po 25 latach pracy przysługuje nagroda w wysokości 100% wynagrodzenia. W złożonym na okoliczność stwierdzonych nieprawidłowości wyjaśnieniu dyrektor stwierdził lakonicznie, iż „stawki nagród jubileuszowych reguluje zarządzenie w sprawie regulaminu wynagrodzeń HDK”.

W okresie objętym kontrolą wypłacono na podstawie stawek określonych w regulaminie nagrody jubileuszowe na łączną kwotę 36 842 zł, podczas gdy w przypadku naliczania nagród na podstawie rozporządzenia ich łączna wysokość wyniosłaby 11 703 zł.

W Muzeum Okręgowym w Rzeszowie analogicznie naruszenia wiązały się z zawyżeniem w regulaminie kwot odpraw emerytalnych. Łączna kwota różnic pomiędzy odprawami emerytalnymi wypłaconymi pracownikom Muzeum w Rzeszowie w latach 2005 – 2006, a odprawami emerytalnymi jakie należało wypłacić, biorąc pod uwagę przepisy w/w rozporządzenia, wynosiła 44 848 zł.

W uzyskanych na okoliczność stwierdzonych nieprawidłowości wyjaśnieniach, kontrolowani podnosili że:

- wprowadzony w jednostce regulamin wynagradzania jest korzystniejszy dla pracowników niż przepisy rozporządzenia MKiS, tę zasadę traktowano jako oczywistą, mając na względzie również fakt, że w latach poprzednich obok przepisów rozporządzenia funkcjonowały korzystniejsze układy zbiorowe pracy,
- z regulacji Kodeksu Pracy wynika generalna zasada, iż zmiany dotyczące wynagrodzeń nie mogą być mniej korzystne dla pracowników od poprzednio obowiązujących (w tym wypadku – postanowień układów zbiorowych pracy, które straciły moc obowiązującą, m.in. w związku ze zmianami przepisów określających zasady organizowania działalności kulturalnej),
- Zakładowy Regulamin wynagradzania pracowników został opracowany na podstawie Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla pracowników Państwowych Instytucji Kultury, zawartego dnia 29 kwietnia 1997 r. pomiędzy Ministrem Kultury i Sztuki oraz Komitetem Wykonawczym Federacji Związków Zawodowych Pracowników Kultury i Sztuki i Komisją Krajową Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”,
- tabele wynagrodzeń i stanowisk określone były zarządzeniem przez dyrektora jednostki, nie stosowano przy tym rozporządzeń ministra właściwego ds. kultury, pozostając

w przekonaniu, że nie dotyczą one samorządowych instytucji kultury, a tylko ich państwowych (pozostających pod nadzorem Ministra Kultury) odpowiedników,

- w tej sprawie stanowisko zgodne z przyjętą praktyką zajęło pisemnie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Ustosunkowując się do powyższych argumentów, kontrolujący wskazywali na zapisy art. 5 Kodeksu Pracy, zgodnie z którym - „Jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy Kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami”. Stąd, tylko w kwestiach nieuregulowanych rozporządzeniem Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 r. lub rozporządzeniem z dnia 31 marca 1992 r., stosuje się odpowiednie przepisy Kodeksu Pracy, lecz właśnie zasady wynagradzania zostały w nich uregulowane. To przepisy rozporządzenia, a nie regulamin wynagradzania określają zasady wynagradzania. Nie można stosować dowolności w zasadach wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury, dla których wynagrodzenie określają przepisy powszechnie obowiązujące, wynikające z w/w rozporządzenia. Regulamin wynagradzania nie może nabrać rangi aktu „określającego zasady”, a jest on jedynie doprecyzowaniem, w jakimś zakresie, zasad powszechnie obowiązujących.

Zauważyć należy, że akceptacja poglądu zaproponowanego przez MPIPS prowadzi do faktycznej deregulacji wynagrodzeń pracowniczych w instytucjach kultury. Jej przyjęcie i w konsekwencji uznanie, że brak jest stawek maksymalnych wynagrodzeń dla poszczególnych stanowisk, jest ewenementem w materii regulacji pracowniczych w sektorze finansów publicznych.

Przeprowadzone kontrole zetknęły się również z problemem wynagrodzeń dyrektorów naczelnych i artystycznych niektórych instytucji kultury. Nadmienić należy, że Izby już wcześniej ujawniały nieprawidłowości w tym zakresie. RIO w Poznaniu w trakcie kontroli w Filharmonii Poznańskiej zakończonej w 2006 r. ustaliło nieprawidłowości w zakresie wypłaty dyrektorowi naczelnemu i artystycznemu honorariów za dyrygowanie w okresie od 1 lipca 2004 r. do 31 grudnia 2005 r. w łącznej wysokości 1 611 000 zł (jeden milion sześćset jedenaście tysięcy złotych).²³

Istotne nieprawidłowości w związku z wypłacaniem wynagrodzeń kierownikowi jednostki w trakcie przedmiotowej kontroli koordynowanej ustalono w Filharmonii Opolskiej.

Zarząd Województwa Opolskiego stosownymi uchwałami ustalił wynagrodzenie, a następnie skierował do Dyrektora Filharmonii pisma, w których określił warunki miesięcznego wynagrodzenia, na które składało się wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny, dodatek za wysługę lat.

²³ Wystąpienie pokontrolne dostępne na stronie www.bip.poznan.rio.gov.pl

Dyrektorowi, jako pracownikowi artystycznemu, przyznano również dodatek za każdorazowe dyrygowanie koncertem na podstawie § 11 rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niektórych instytucji kultury w kwocie 1700 zł.

W trakcie kontroli ustalono, że Dyrektor otrzymywał miesięczne wynagrodzenie, na które składało się wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny i dodatek za wystugę lat odpowiednio: w roku 2005 w kwocie 83 100 zł i w roku 2006 w kwocie 95 035 zł.

Ustalono ponadto, iż dodatkowe wynagrodzenie za dyrygowanie koncertami w ogóle nie było wypłacane.

Dyrektor za dyrygowanie koncertami pomimo, iż miał z tego tytułu przyznane wynagrodzenie przez pracodawcę, otrzymywał wynagrodzenie za dyrygowanie koncertami na podstawie umowy cywilno-prawnej, tj. umowy o dzieło odpowiednio w roku 2005 w kwocie 65.100 zł, w roku 2006 w kwocie 96.900 zł. Umowy o dzieło z Dyrektorem podpisywał Główny Specjalista p.o. Zastępcy Dyrektora.

W złożonym wyjaśnieniu Główny Specjalista p.o. Z-cy Dyrektora stwierdza, że „podstawą na jakiej zawierałam umowy o dzieło z Dyrektorem Naczelnym i Artystycznym są:

- pełnomocnictwo do zastępowania Dyrektora Naczelnego i Artystycznego podczas jego nieobecności oraz podpisywania dokumentów pod względem merytorycznym – w moim przypadku oraz finansowym i rachunkowym w przypadku Głównej Księgowej,*
- wpis do Rejestru instytucji kultury oznaczający akceptację organizatora”.*

Jak wynika z ustaleń kontroli, pełnomocnictwo dotyczy wyłącznie zastępowania Dyrektora podczas jego nieobecności. Na bazie obowiązującego statutu oraz regulaminu organizacyjnego, brak jest podstaw prawnych do zawarcia jakiejkolwiek umowy cywilno-prawnej z Dyrektorem, gdyż pełnomocnik Dyrektora nie może zawierać umowy z tymże Dyrektorem, a tylko taka możliwość reprezentacji jest przewidziana w statucie i regulaminie organizacyjnym.

W świetle powyższego wypłacono dyrektorowi Naczelnemu i Artystycznemu Filharmonii dodatkowe wynagrodzenia za dyrygowanie koncertami łącznie w kwocie 65 100 zł w roku 2005 oraz w kwocie 96 900 zł w 2006 r., na podstawie nieważnych, dotkniętych wada prawną umów o dzieło.

Przyczyn opisanych zjawisk upatrywać można w chęci „obejścia” przepisów tzw. „ustawy kominowej”. Instytucje kultury wymieniono w art. 1 pkt 3 tej ustawy, jako „samorządowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną”. Ustawa na mocy

art. 2 ma zastosowanie do kierowników tych jednostek, ich zastępców oraz głównych księgowych. W praktyce, problem dotyczy przede wszystkim wynagrodzeń z tytułu sprawowania funkcji „dyrektora naczelnego i artystycznego” instytucji, który jest kierownikiem instytucji kultury, podlegającym ustawie kominowej, a zarazem „pracownikiem artystycznym” np. dyrygentem czy reżyserem. Taka osoba otrzymuje zwykle wynagrodzenie składające się z wynagrodzenia zasadniczego w wysokości do 4 000 zł, dodatku funkcyjnego maksymalnie do 50% wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatku za wysługę lat. Jednak jako pracownikowi artystycznemu na mocy § 11 rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki²⁴ może być jej przyznane dodatkowe wynagrodzenia za występy i opracowania artystyczne, w postaci stawek za udział w określonej roli i charakterze w przedstawieniu (koncercie) lub za reżyserię, scenografię, choreografię i kierownictwo muzyczne przedstawienia. Rozporządzenie nie określa minimalnej ani maksymalnej stawki tego dodatku, przyjąć należy, że jego górną granicę wyznacza art. 8 „ustawy kominowej”, zgodnie z którą, maksymalne wynagrodzenie miesięczne w samorządowych instytucjach kultury nie może przekroczyć czterokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (w roku 2005 – 10 184,56 zł, a w roku 2006 – 10 676,72 zł). W przypadku Filharmonii Opolskiej zsumowanie wynagrodzenia wraz z honorariami za dyrygowanie koncertami, doprowadziłoby do przekroczenia limitów określonych powołaną wyżej ustawą²⁵ w 2006 r. o kwotę 31 787 zł²⁶.

W innych dużych instytucjach kultury napotkano na odmienne sposoby wynagradzania osób pełniących funkcje kierownicze z tytułu wykonywanych działań o charakterze artystycznym. W Teatrze Dramatycznym w Białymstoku spotkano się z praktyką zawierania z dyrektorem przez Zarząd Województwa umów o dzieło za reżyserię i role w przedstawieniach. Z kolei w Teatrze im. Jaracza w Łodzi, w drodze umowy o dzieło, Dyrektorowi Artystycznemu reżyserię i wykonanie scenografii przedstawień zlecał Dyrektor Naczelny. W obu tych przypadkach nie dopatrzonego się naruszeń prawa, jednakże wskazują one na pewną niedoskonałość regulacji prawnych w powyższym zakresie. Z przepisów nie wynika bowiem jasno, jakie obowiązki mieszczą się w zakresie czynności dyrektora naczelnego i artystycznego lub dyrektora artystycznego, czy dyrektor artystyczny jest zastępcą kierownika jednostki w rozumieniu przepisów ustawy kominowej oraz czy dopuszczalne jest zlecanie pracownikom instytucji czynności o charakterze „artystycznym” w drodze umów cywilnoprawnych, w sytuacji gdy istnieje przewidziany przepisami powszechnie obowiązującymi sposób ustalania tego składnika wynagrodzenia. Podkreślić

²⁴ Patrz przypis 16,

²⁵ Jak powołano wyżej istnieją w tym zakresie odmienne poglądy prawne

²⁶ Przy założeniu maksymalnej wysokości rocznego wynagrodzenia w 2006 r. w kwocie 128 120 zł oraz nagrody rocznej w maksymalnej wysokości 32 028 zł

należy, że przedstawiony problem ma istotny wymiar finansowy ze względu na stawki honorariów, które w kontrolowanych jednostkach sięgały do 20 000 zł za wyreżyserowanie przedstawienia.

Mając na uwadze fakt, że przedmiotem zawieranych umów o dzieło było nie tylko dyrygowanie, wykonanie scenografii, reżyseria czy opracowanie kostiumów, lecz również prowadzenie prób adaptacyjnych, dokonanie wyboru muzyki do spektaklu, należy wskazać na potencjalne możliwości nakładania się zakresów tych umów, przenikania ich z obowiązkami wynikającymi z zajmowanego stanowiska oraz potencjalnych trudności w ocenie, czy dzieło zostało wykonane prawidłowo, skoro wykonującym je jest dyrektor jednostki.

W trakcie kontroli wydatków na wynagrodzenia ustalono również szereg typowych nieprawidłowości związanych z naliczaniem i wypłatą wynagrodzeń, spotykanych również przy okazji kontroli innych jednostek samorządowego podsektora finansów publicznych, jak niezachowanie procedur przy wypłacie nagród jubileuszowych (19 jednostek), nieterminowe odprowadzanie składek ZUS (5 jednostek) oraz nieprawidłowe prowadzenie kartotek wynagrodzeń (2 jednostki). Skutki finansowe stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie wynagrodzeń wyniosły ogółem 505 488 zł.

W ramach kontroli kosztów, badaniem objęto również prawidłowość udzielanych zamówień publicznych. Przeprowadzone w tym zakresie kontrole ujawniły naruszenia prawa łącznie w 32 jednostkach, w tym 5 bibliotekach i 7 muzeach. Stwierdzić należy, że stosunkowo niewielka ilość kontrolowanych jednostek zleca dostawy, usługi lub roboty budowlane w trybie określonym przepisami o zamówieniach publicznych. Wynika to z progów granicznych stosowania ustawy, które w okresie prowadzenia kontroli nowelizacją Prawa zamówień publicznych,²⁷ od dnia 11 czerwca 2007 r. zostały podniesione z 6 000 EURO do 14 000 EURO. Należy domniemywać, że w związku z powyższym jeszcze zmniejszy się liczba jednostek zobowiązanych do stosowania tych przepisów.

Nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych dotyczyły często postępowań o zamówienie na druk plakatów, programów, gazetek i repertuarów, w których stwierdzano niedopełnienie wymogów formalnych jak np. niezłożenie wymaganego art. 17 Prawa zamówień publicznych oświadczenia przez kierownika jednostki, co ujawniono w Teatrze im. Adama Mickiewicza w Częstochowie, bądź też całkowite zaniechanie stosowania procedur określonych ustawą, co miało miejsce przy zleceniu przez Lubartowski Ośrodek Kultury w Lubartowie druku gazety „Lubartowiak”, gdzie roczna wartość ponoszonych kosztów na to zadanie wyniosła 40 200 zł netto w roku 2005 i 57 600 zł netto w roku 2006.

²⁷ Ustawa Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz.U. Nr 19 poz. 177 z późn. zm.), powoływana dalej jako PZP, Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 82 poz. 560)

W nielicznych jednostkach prowadzących inwestycje stwierdzano nieprawidłowości polegające na udzielaniu zamówień na roboty dodatkowe o wartości przekraczającej 20% wartości realizowanego zamówienia, jak w Teatrze im. Jaracza w Łodzi oraz zaniechaniu stosowania procedur określonych ustawą przy zamówieniu na roboty budowlane o wartości kosztorysowej 35 887,93 zł, tj. 8 868 EURO w Wieluńskim Domu Kultury w Wieluniu.

Kategorią zamówień, którą można uznać za specyficzną dla instytucji kultury, było zlecenie usług ochrony mienia i monitoringu. Wyniki kontroli tych zamówień w pełni obrazują niefrasobliwość i brak doświadczenia w stosowaniu procedur ustawowych przez niektórych kierowników instytucji kultury.

Kontrola zamówienia publicznego na ochronę i monitorowanie budynku Akademii Rycerskiej udzielonego przez Legnickie Centrum Kultury w Legnicy w trybie przetargu nieograniczonego ujawniła:

a) *brak:*

- znacznej części dokumentacji przetargowej (jak oświadczone, z powodu jej zaginięcia). Brak tej dokumentacji narusza postanowienie art. 97 ust. 1 ustawy PZP,*
- potwierdzenia, że ogłoszenie o przetargu zostało zamieszczone na stronie internetowej LCK, a zatem, że Zamawiający wywiązał się z obowiązku wynikającego z art. 40 ust. 1 ustawy,*
- zapisów w dzienniku korespondencyjnym, potwierdzających termin wpływu ofert uniemożliwił sprawdzenie, czy przystępujące do przetargu firmy złożyły swoje oferty w terminie określonym w ogłoszeniu (art. 9 ustawy PZP),*

b) *protokół z postępowania przetargowego nie spełniał wymogów określonych w § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 7 kwietnia 2004 roku w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. nr 71 poz. 646).*

W związku z tym, iż sporządzony protokół nie spełniał ww. wymogów, nie udało się ustalić, czy członkowie komisji oraz kierownik Zamawiającego złożyli oświadczenia zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy PZP oraz czy Zamawiający wywiązał się z obowiązku wynikającego z postanowień zawartych w art. 32 – 35 ustawy Prawo zamówień publicznych, dotyczących zasad ustalania wartości zamówienia,

c) *wbrew postanowieniom art. 38 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, treści zapytania wraz z wyjaśnieniami nie przekazano pozostałym oferentom, ani nie udostępniono tych dokumentów na stronie internetowej,*

d) *brak powiadomienia wykonawców uczestniczących w postępowaniu o wniesieniu protestu oraz jego treści i zarzutach (art. 181 ust. 3 ustawy PZP.)*

2.2.5. Nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania zabytków w muzeach

Objęcie kontrolą koordynowaną samorządowych muzeów doprowadziło do ujawnienia niespotykanych powszechnie w praktyce kontrolnej RIO nieprawidłowości związanych z ewidencją zabytków, prowadzoną w tych jednostkach. Stwierdzone nieprawidłowości, a także zgromadzone w trakcie kontroli informacje o wynikach kontroli innych organów ujawniają problem, który świadczy o zagrożeniu wykonywania przez muzea podstawowego ustawowego zadania – trwałej ochrony zabytków.

Muzealia są szczególnie cennym elementem samorządowego mienia. Ustawa o muzeach w art. 21 wprost określa je jako dobra narodowe. O zakwalifikowaniu rzeczy ruchomej bądź nieruchomości do kategorii muzealiów formalnie przesądza wpis do inwentarza muzealiów. Stąd istotne znaczenie ma prowadzenie właściwej ewidencji w tym zakresie. Kontrolujący zetknęli się z sytuacją, w której praktycznie całkowicie zaniedbano tego obowiązku.

Z wyjaśnień złożonych przez obecnego Dyrektora Muzeum Miasta Zgierza wynika, że „do roku 2007 w Muzeum najprawdopodobniej nie była stosowana pierwsza forma ewidencji muzealiów, jaką jest Protokół Przyjęcia, nie oznacza to jednak, iż do muzeum nie wpływały zabytki. Liczne dary, które muzeum pozyskiwało przez ostatnie lata ofiarowane były przez darczyńców na podstawie luźnych pism, bądź notatek lub pozostawiane były bez jakiegokolwiek formy (dokumentacji) przekazu.”

Analiza stanu faktycznego pozwala na stwierdzenie, że w latach objętych kontrolą ewidencja muzealiów Muzeum Miasta Zgierza nie spełniała wymagań wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 roku w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków. Przyjęcia zabytków do zbiorów muzealnych nie dokumentowano protokołem przyjęcia potwierdzającym wolę przekazania-przyjęcia przez przedstawicieli stron, czym naruszono § 2 ww. rozporządzenia.

Nie zaprowadzono księgi depozytów, pomimo że pracownicy muzeum posiadali wiedzę, że część eksponatów to depozyty Muzeum Sztuki oraz depozyty właścicieli prywatnych. Obowiązek posiadania dokumentacji ewidencyjnej w postaci księgi depozytów wynika z § 1 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Muzealia znajdujące się w magazynie nie zostały wpisane do księgi inwentarzowej w terminie 60 dni od dnia objęcia w posiadanie, czym naruszono § 4 ust. 3 ww. rozporządzenia. Tym samym, muzealia będące w posiadaniu Muzeum Miasta Zgierza, znajdujące się w magazynie, nie są nadal objęte ewidencją muzealiów.

Wymogu wynikającego z § 3 ust. 2 cyt. rozporządzenia Ministra Kultury nie spełniają księgi inwentarzowe działu numizmatycznego oraz archeologicznego. Karty zawarte w księdze inwentarzowej działu archeologicznego nie zostały przesnurowane. Ponadto nie stwierdzona została liczba kart poprzez umieszczenie na okładce stosownej klauzuli i podpisu dyrektora. W księdze inwentarzowej działu numizmatycznego karty nie zostały ponumerowane i przesnurowane. Na okładce księgi brak stwierdzenia liczby kart poprzez umieszczenie stosownej klauzuli i podpisu dyrektora.

W księgach stwierdzono przypadki zamazywania zapisów, przeprawiania oraz zaklejania poprzednich zapisów i zamieszczania nowych. Powyższe stanowi naruszenie § 3 ust. 4 ww. rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 roku, z którego wynika, że wpisy do dokumentacji ewidencyjnej wymienione w § 1 ust. 2 dokonywane są w sposób trwały i czytelny. Niedopuszczalne jest jakiegokolwiek zacieranie treści dokonywanych zapisów. Koniecznych poprawek dokonuje się czerwonym atramentem i potwierdza podpisem osoby upoważnionej.

Przedstawiony wyżej przykład miał charakter rażącego naruszenia przepisów i w swojej skali był odosobniony, jednak naruszenie wynikającego z przepisów rozporządzenia 60-dniowego terminu na wpis muzealiów do księgi inwentarzowej stwierdzono aż w 7 muzeach (37% próby). W Muzeum Historycznym Miasta Krakowa ujawniono 33 przypadki nieterminowego ujęcia muzealiów w księdze inwentarzowej (opóźnienia sięgały 15 miesięcy) dotyczące muzealiów o łącznej wartości 502 634 zł. Specyficzną sytuację, wiążącą się również z rażącym naruszeniem terminów ujawniono w Muzeum Historycznym w Sanoku.

Muzealia nowopozyskane są wpisywane do inwentarza w ciągu 60 dni od dnia objęcia w posiadanie. Wyjątek stanowią muzealia przejęte przez Muzeum na podstawie testamentu Zdzisława Beksińskiego. Nabycie spadku nastąpiło w dniu 24 lutego 2006 r. na podstawie decyzji Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa Wydział I Cywilny. Powyższe muzealia wpisywane są do dnia dzisiejszego. Osoba odpowiedzialna za dokonywanie wpisów do inwentarza zatrudniona jest na stanowisku przewodnik muzealny i dokonuje wpisów w ramach innych czynności zleconych przez Dyrektora Muzeum. Wyjaśnienie w sprawie niewpisania muzealiów do inwentarza przejętych po Zdzisławie Beksińskim w wymaganym terminie, złożył Dyrektor Muzeum. Z wyjaśnienia wynika między innymi, iż Muzeum przejęło ponad 6 000 obiektów, z których część wymaga szczegółowych badań w celu rozróżnienia oryginału od kopii, w związku z czym dokonywanie wpisów uległo wydłużeniu.

Niepokojące jest również nieprzestrzeganie przepisów dotyczących komisyjnej kontroli zgodności wpisów w dokumentacji ewidencyjnej ze stanem faktycznym. Stosownie do § 3 ust. 6 cyt. rozporządzenia Ministra Kultury, winna się ona odbyć co pięć lat od daty zakończenia poprzedniej kontroli, a organizator może termin ten wydłużyć do 10 lat. Nieprzestrzeganie tego wymogu stwierdzono w co czwartej kontrolowanej jednostce, przykładowo w Miejskim Muzeum Zabawek w Karpaczu, gdzie od dnia utworzenia kontrolowanej jednostki (rok 1995) nie przeprowadzono komisyjnej kontroli, mającej na celu weryfikację zgodności zapisów w księgach inwentarzowych ze stanem faktycznym zbiorów, tłumacząc to problemami kadrowymi.

O celowości przeprowadzania takich kontroli może świadczyć przykład powoływanego już wyżej Muzeum Miasta Zgierza, gdzie w wyniku przeprowadzonej komisyjnej kontroli ujawniono brak 18 muzealiów i skierowano zawiadomienie do organów ścigania.

3. Podsumowanie, czynności pokontrolne

Przeprowadzone kontrole samorządowych instytucji kultury tylko w 5 przypadkach nie zakończyły się sformułowaniem wystąpień pokontrolnych. W 92 wystąpieniach sprecyzowano łącznie 740 wniosków pokontrolnych. Do bibliotek skierowano łącznie 229 wniosków, do muzeów 175, a do pozostałych instytucji 336 wniosków pokontrolnych. Statystycznie najwięcej, bo 12 wniosków przypadało na jedno skontrolowane muzeum.

W wystąpieniach pokontrolnych adresowanych do kierowników kontrolowanych jednostek zalecano m.in. :

- opracowanie szczegółowych procedur kontroli gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań, dokonywania wydatków oraz udzielania zamówień publicznych, biorąc pod uwagę standardy kontroli finansowej określone w komunikacie nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych,
- przestrzeganie zasad gospodarowania nieruchomościami będącymi w posiadaniu jednostki, w tym w szczególności, w zakresie udostępniania nieruchomości podmiotom trzecim,
- przestrzeganie zasady efektywności wykorzystania mienia jednostki, stosownie do przepisów art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz postanowień zawartych umów najmu lokali użytkowych, między innymi poprzez dochodzenie należnych odsetek z tytułu nieterminowej wpłaty czynszów,
- wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- podjęcie skutecznych działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie sporządzania oraz nieterminowego przekazywania sprawozdań o stanie należności (Rb-N) i zobowiązań wg tytułów dłużnych poręczeń i gwarancji (Rb-Z). Sprawozdania jednostkowe powinny być sporządzane na podstawie ksiąg rachunkowych, stosownie do przepisów § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych,
- rzetelne dokumentowanie i przedstawianie wyników inwentaryzacji, poprzez wykazywanie wszystkich różnic pomiędzy stanem rzeczywistym, a stanem wykazany w księgach rachunkowych, stosownie do postanowień prawa ujętych w art. 27 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości,
- przyznawanie i wypłacanie pracownikom wynagrodzeń i innych świadczeń związanych z pracą, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 r.

w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury oraz ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej,

- prowadzenie ewidencji muzealiów w sposób zgodny z przepisami rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach, terminowe ujmowanie muzealiów w księdze inwentarzowej oraz sporządzanie dokumentacji wizualnej obiektów muzealnych w ich kartach ewidencyjnych,
- przyjmowanie i dokumentowanie wpłat za udostępnianie zbiorów bibliotecznych do kopiowania zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami,
- przestrzeganie, przy udostępnianiu obiektów muzealnych do publikacji, stawek cen ustalonych w cenniku wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora Muzeum.

Kierownicy 3 jednostek skorzystali z przysługującego im zgodnie z art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych prawa i zgłosili zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych w następującym zakresie:

- naruszenia przepisów Rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury,
- zawierania umów najmu pomieszczeń instytucji kultury z naruszeniem postanowień zawartej umowy użyczenia.

W jednym przypadku Kolegium Izby uznało wniesione zastrzeżenia.

Skierowano również 20 zawiadomień do rzecznika dyscypliny finansów publicznych, informujących o ujawnieniu 33 przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wskazując jako odpowiedzialne zarzucanych czynów łącznie 44 osoby. Do organów ścigania skierowano 2 zawiadomienia o rażących naruszeniach przepisów prawa, mogących nosić znamiona przestępstw. Szczegółowe dane w tym zakresie zawierają załączniki nr 2 i nr 3.