



LGD.430.002.2022
Nr ewid. 174/2022/P/22/054/LGD

Informacja o wynikach kontroli

GOSPODARKA FINANSOWA
MUZEUM II WOJNY ŚWIATOWEJ W GDAŃSKU

DELEGATURA W GDAŃSKU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Gospodarka finansowa Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku



Tomasz Słaboszowski

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 05. 07. 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
4. WNIOSKI.....	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
5.1. Nadzór Ministra nad działalnością muzeum, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych	15
5.2. Przestrzeganie zasad gospodarki finansowej.....	22
5.3. Dokonywanie wydatków ze środków publicznych	26
6. ZAŁĄCZNIKI.....	32
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	32
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	35
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	47
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	48
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	49
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	51

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Minister lub Organizator	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, od 1 marca 2021 r. do 26 października 2021 r. – Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu.
Ministerstwo	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu.
Muzeum lub Inwestor	Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku.
Muzeum Westerplatte i Wojny 1939	Inwestycja w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku.
Nupzp	Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.).
Program działania	Program działania Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku na lata 2020–2027 zaakceptowany przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w dniu 2 października 2020 r.
Rozporządzenie w sprawie finansowania	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238 poz. 1579).
Regulamin Organizacyjny Ministerstwa	Regulamin Organizacyjny Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego wprowadzony zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MKiDN poz. 26, ze zm.).
Regulamin Organizacyjny Muzeum	Regulamin organizacyjny Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku wprowadzony zarządzeniem Nr 17 Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku z dnia 25 kwietnia 2022 r.
Statut Muzeum	Statut nadany Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 kwietnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz. Urz. MKiDN poz. 12, ze zm.).
Upzp	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).
Ustawa o działalności kulturalnej	Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm.).
Ustawa o finansach publicznych	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
Ustawa o inwestycji	Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz. U. z 2021 r. poz. 1280).
Ustawa o muzeach	Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2022 r. poz. 385).
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
Ustawa o rachunkowości	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120).
Zarządzenie w sprawie nadzoru	Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN poz. 43).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku prawidłowo gospodarowało środkami publicznymi?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Minister sprawował prawidłowy nadzór nad działalnością Muzeum, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych?
2. Czy przestrzegano zasad gospodarki finansowej określonych w przepisach ustawy o działalności kulturalnej?
3. Czy prawidłowo dokonywano wydatków ze środków publicznych?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku

Okres objęty kontrolą 2019–2022 (wrzesień)

Muzea są jednostkami organizacyjnymi nienastawionymi na osiągnięcie zysku, których celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów¹.

Muzea gospodarują samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzą samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Podstawą ich gospodarki finansowej jest plan finansowy ustalony przez dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora, sporządzany zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych².

Przychodami muzeów są przychody z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników majątku ruchomego, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł³.

Organizator przekazuje muzeom środki finansowe w formie dotacji: podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów, celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, celowej na realizację wskazanych zadań i programów. Organizator wydaje akt o utworzeniu muzeum, w którym określa jego przedmiot działania, nazwę i siedzibę, a także sprawuje nad nim nadzór⁴.

Organizator powołuje i odwołuje dyrektora muzeum, radę muzeum, a także zatwierdza jego roczne sprawozdanie finansowe⁵.

Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku jest państwową instytucją kultury, która działa od 2017 r., w szczególności na podstawie: ustawy o muzeach, ustawy o działalności kulturalnej, ustawy o finansach publicznych, ustawy o rachunkowości oraz Statutu. Organizatorem Muzeum oraz podmiotem sprawującym nad nim nadzór jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (obecnie Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego)⁶.

Przedmiotem działania Muzeum jest: gromadzenie i ochrona zbiorów oraz materiałów dokumentacyjnych, dotyczących historii II wojny światowej; gromadzenie zbiorów i upowszechnianie wiedzy z zakresu dziejów Wojny Obronnej Polski w 1939 r. jako początku światowego konfliktu – II wojny światowej, tradycji wojskowych i patriotycznych oraz historii i dorobku

¹ Art. 1 ustawy o muzeach.

² Art. 27 ust. 1 i 3 ustawy o działalności kulturalnej.

³ Art. 28 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej.

⁴ Art. 28 ust. 3 i art. 11 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej.

⁵ Art. 15 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, art. 11 ust. 1 ustawy o muzeach i art. 29 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej.

⁶ § 1 i 2 Statutu Muzeum.

Wojska Polskiego II Rzeczypospolitej, ze szczególnym uwzględnieniem: losów Wojskowej Składnicy Tranzytowej od początku jej powstania do końca XX w., w tym jej bohaterskiej obrony we wrześniu 1939 r., oporu Żołnierza Polskiego przeciwko agresorom: III Rzeszy i jej sprzymierzeńcom oraz Związkowi Socjalistycznych Republik Sowieckich; ochrona, utrzymanie i rewitalizacja zespołu obiektów architektury militarnej na terenie Westerplatte; prowadzenie działalności wystawienniczej, popularyzatorskiej, edukacyjnej, naukowej, wydawniczej i kulturalnej⁷.

Oddziałem Muzeum jest Muzeum Westerplatte i Wojny 1939⁸.

Przy Muzeum działa Rada Muzeum, którą na kadencję w latach 2022–2026 powołał Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁹.

Muzeum zarządza Dyrektor przy pomocy dwóch zastępców. Poza ww. Oddziałem, w jego skład wchodzi: dwa oddziały, 17 działów, siedem samodzielnych stanowisk pracy, Biblioteka i Biuro Dyrektora¹⁰.

W planach finansowych na lata 2019–2022 Muzeum ujęło¹¹:

- przychody ogółem w wysokości (odpowiednio): 42 537 tys. zł, 37 133 tys. zł, 40 770 tys. zł i 40 709 tys. zł (na 10.06.2022 r.);
- koszty ogółem (po zmianach) w wysokości (odpowiednio): 44 666 tys. zł, 37 133 tys. zł, 40 770 tys. zł, 40 709 tys. zł (na 10.06.2022 r.).

Na podstawie ustawy o inwestycji, Muzeum jako inwestor, realizowało budowę „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939”, na finansowanie której zawarło z Ministrem dwie umowy dotacji celowej na łączną kwotę 48 411,5 tys. zł¹².

⁷ § 5 Statutu Muzeum.

⁸ § 9 Statutu Muzeum.

⁹ § 15 Statutu Muzeum.

¹⁰ § 14 Statutu Muzeum i § 5 Regulaminu Organizacyjnego Muzeum.

¹¹ Według danych wykazanych w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych Muzeum – Załącznik nr 10 do zarządzenia w sprawie nadzoru.

¹² W 2020 r. na kwotę 26 982,0 tys. zł i w 2021 r. na kwotę 21 429,5 tys. zł. Umowa z 2021 r. zawierała również zadania niezwiązane z tą inwestycją na kwotę 3163,4 tys. zł (kwoty tej nie wliczono).

2. OCENA OGÓLNA

W latach 2019–2022 (do 30 czerwca) gospodarka finansowa Muzeum prowadzona była prawidłowo, z wyjątkiem sposobu planowania i wydatkowania środków z budżetu państwa na realizację inwestycji budowy „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939”.

Zapewniono finansowanie realizowanych zadań bieżących i inwestycyjnych, na które pozyskiwano przede wszystkim środki z dotacji podmiotowych i dotacji celowych. Wydatki Muzeum dokonywane były zgodnie z przepisami, w tym z ustawą o działalności kulturalnej i regulacjami wewnętrznymi. Przeznaczano je na cele statutowe oraz na zadania określone w umowach dotacji. Terminowo sporządzono i przekazywano Ministrowi rozliczenia wydatków. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w zakresie ustalenia i dochodzenia należności Muzeum nie miały istotnego wpływu na powyższą ocenę gospodarki finansowej tej jednostki kultury.

Zauważyć jednak należy, iż środki z budżetu państwa, pozyskane od Ministra w formie dotacji celowych na realizację inwestycji budowy „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939” znacząco przekraczały faktyczne potrzeby w tym zakresie. W latach 2020–2022 (do 30 czerwca) wykonanie wydatków na ten cel było relatywnie niskie i wraz z wydatkami niewygasającymi wynosiło jedynie 12,7% (6146,6 tys. zł) zaplanowanych kwot na 2020 r. i 2021 r.¹³

W 2021 r. na realizację powyższej inwestycji, w nowelizacji ustawy budżetowej¹⁴, zaplanowano dotacje celowe w kwocie 21 060,0 tys. zł i w ciągu roku zwiększono je do kwoty 21 429,5 tys. zł, pomimo iż z dotacji udzielonych Muzeum w 2020 r. (26 982,0 tys. zł), do 31 grudnia 2020 r., wykorzystano jedynie 1154,7 tys. zł, tj. 4,3%. Następnie ponad 98% kwoty dotacji zaplanowanych na 2021 r. (21 060,0 tys. zł) Minister zgłosił do wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem 2021 r. Nie wynikało to jednak z nadzwyczajnych okoliczności, których nie dało się przewidzieć ale ze z góry powziętego zamiaru. Minister bowiem ze względu na określony limit wydatków budżetu państwa nie mógł ich zaplanować na 2022 r. Działania takie należy ocenić jako nierzetelne. Bo choć były one formalnie zgodne z przepisami, jednak prowadziły do ich obejścia.

Ponadto zdaniem NIK powyższy sposób planowania wydatków inwestycyjnych doprowadził do sytuacji, w której w 2021 r. wykonywane były de facto dwa budżety – z roku bieżącego i z roku ubiegłego, co wpływało na przejrzystość finansów publicznych przy realizacji ww. inwestycji.

Opracowane przez Muzeum w latach 2020–2021¹⁵ i zaakceptowane przez Ministra programy ww. inwestycji nie zawierały niektórych elementów, o których mowa w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania. Dotyczyło to przede wszystkim oceny efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności.

Mimo, że w ramach nadzoru m.in. nad Muzeum, Minister działając na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, w zarządzeniu w sprawie nadzoru, określił jego szczegółowy zakres i tryb, jednak nadzór ten nie zawsze był sprawowany prawidłowo.

W Ministerstwie stwierdzono długotrwałe (trwające ponad dwa lata) procedowanie projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego w zakresie finansowania ww. inwestycji, o którym mowa w art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Pomimo, iż Dyrektor Muzeum

Nie zawsze prawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej Muzeum i nadzór Ministra nad tą gospodarką

¹³ W 2020 r. 3840,2 tys. zł, tj. 14,2% środków planowanych, a w 2021 r. 2306,4 tys. zł, tj. 10,8% środków planowanych.

¹⁴ Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900).

¹⁵ Na podstawie załącznika nr 5 do zarządzenia w sprawie nadzoru.

OCENA OGÓLNA

po raz pierwszy przedłożył Ministrowi projekt ww. programu już w kwietniu 2020 r.¹⁶, do dnia zakończenia kontroli nie wniesiono projektu tego programu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Wynikało to m.in. z nieprzejrzystego zakresu działania komórek organizacyjnych Ministerstwa, który został określony przez Ministra w regulaminie organizacyjnym. Zdaniem NIK brak wieloletniego planowania inwestycji stwarzał ryzyko zmniejszenia efektywności wydatkowania środków przez Inwestora, m.in. poprzez niezapewnienie ciągłości finansowania inwestycji oraz możliwości bieżącego monitorowania jej realizacji za pomocą ustalonych w tym programie wskaźników.

Departament Dziedzictwa Kulturowego, do zadań którego należało wykonywanie w imieniu Ministra nadzoru finansowego nad Muzeum, m.in. z opóźnieniem przekazywał bądź nierzetelnie dokonywał ocen i akceptacji szczegółowych planów działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum.

Minister powołał członków Rady Muzeum przy Muzeum dopiero po prawie pięciu miesiącach od upływu kadencji członków tej Rady powołanych zarządzeniem z dnia 7 lutego 2018 r.¹⁷ i po ponad dwóch i pół miesiącach od otrzymania od Dyrektora Muzeum listy kandydatów na członków tej Rady.

¹⁶ Projekt Programu wieloletniego, sporządzanego przez Muzeum był kilkakrotnie aktualizowany. W wersji z dnia 2 września 2022 r. stwierdzono m.in., że realizacja Programu wpisywała się w założenia następujących strategii:

- Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)
 - przyjętej uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. z 2017 r. poz. 260),
- Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030
 - przyjętej uchwałą nr 155 Rady Ministrów z dnia 27 października 2020 r. (M.P. poz. 1060).

¹⁷ Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie powołania członków Rady Muzeum przy Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz. Urz. MKiDN poz. 9, ze zm.).

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W latach 2019–2022 (do 30 czerwca) Muzeum prowadziło gospodarkę finansową na podstawie prawidłowo ustalonych przez Dyrektora Muzeum planów finansowych, z zachowaniem wysokości dotacji przyznanych od Ministra. Plany finansowe na 2021 r. i 2022 r. były sporządzone zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. [str. 22]

Prawidłowo opracowane plany finansowe Muzeum na 2021 r. i 2022 r.

Dotacje podmiotowe otrzymane przez Muzeum w latach 2019-2021 wykorzystano w całości i przeznaczono na finansowanie działalności bieżącej Muzeum. Z ww. źródła finansowano głównie koszty: wynagrodzeń osobowych i pochodnych od wynagrodzeń, energii elektrycznej, ciepłej, wywozu nieczystości i ścieków, ochrony obiektów, konserwacji, przeglądów okresowych, usług telekomunikacyjnych, koszenia traw i utrzymania zieleni, sprzątnia, zakupu artykułów biurowych. Wysokość otrzymanych dotacji podmiotowych odpowiadała potrzebom zgłoszonym przez Muzeum. Objętych kontrolą wydatków dokonano zgodnie z ustalonymi w Muzeum wewnętrznymi procedurami związanymi z udzielaniem zamówień publicznych¹⁸ oraz postanowieniami zawartych umów. Wydatki te przeznaczano na realizowane przez Muzeum cele statutowe. [str. 26–27]

Prawidłowe wykorzystanie dotacji podmiotowych

W latach 2019–2022 (do 30 czerwca) Muzeum realizowało łącznie 17 umów dotacji celowych finansowanych przez Ministra¹⁹, przy czym 12 umów dotyczyło zadań bieżących, a pięć – wydatków majątkowych.

Wydatki inwestycyjne na budowę „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939” zostały sfinansowane ze środków pozyskanych na podstawie dwóch umów dotacji celowych zawartych z Ministrem. Jednak zdaniem NIK, przyznane na podstawie tych umów środki znacząco przekraczały faktyczne potrzeby dotyczące realizacji tej inwestycji. Według Dyrektora Muzeum było to spowodowane głównie czynnikami niezależnymi od tej jednostki. Muzeum informowało Ministra m.in. o ryzyku związanym z brakiem zabezpieczenia środków na realizację inwestycji, w związku z nieuchwaleniem programu wieloletniego i brakiem możliwości zaciągania zobowiązań wykraczających poza termin obowiązywania umów dotacji celowych na realizację inwestycji.

Kwoty dotacji celowych, na realizację inwestycji przekraczające faktyczne potrzeby

Objęte kontrolą wydatki poniesiono na zadania określone w umowach, a ich rozliczenia sporządzono i przekazano Ministrowi we właściwych terminach. Niewykorzystane kwoty dotacji celowych zostały zwrócone na rachunek Ministerstwa.

Badanych wydatków dokonywano zgodnie z ustawą o działalności kulturalnej, zgodnie z przepisami prawa zamówień publicznych²⁰ i wewnętrznymi procedurami związanymi z udzielaniem zamówień publicznych. [str. 27–31]

¹⁸ Zarządzenie nr 8 Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku z dnia 30 maja 2014 r. zmieniające zarządzenie nr 8 z dnia 15 marca 2011 r. w sprawie Regulaminu zakupów, a od 1 października 2021 r. zarządzenie nr 38/2021 Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku w sprawie Regulaminu zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów poniżej kwoty 130 000 zł netto lub w inny sposób zwolnionych ze stosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych.

¹⁹ O których mowa w art. 150 ustawy o finansach publicznych.

²⁰ Nupzp i upzp.

Relatywnie wysokie kwoty wydatków niewygasających na realizację inwestycji

W wykazach wydatków, które nie wygasają z upływem lat budżetowych 2020 i 2021, ujęto na realizację ww. inwestycji (odpowiednio) 25 807,2 tys. zł i 21 060,0 tys. zł, co stanowiło aż (odpowiednio) 95,6% i 98,3% środków z dotacji celowych przyznanych Muzeum na wydatki inwestycyjne w 2020 r. i 2021 r.²¹ [str. 18, 30–31]

Nierzetelne planowanie przez Ministra dotacji celowych na budowę „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939” na 2021 r.

W 2021 r. na realizację budowy „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939” w nowelizacji ustawy budżetowej, zaplanowano dotacje celowe w kwocie 21 060,0 tys. zł i w ciągu roku zwiększono je do kwoty 21 429,5 tys. zł²², pomimo że z dotacji udzielonych Muzeum na ten cel w 2020 r. (26 982,0 tys. zł), do 31 grudnia 2020 r., wykonano jedynie 1154,7 tys. zł. Stanowiło to 4,3% kwoty określonej w Programie inwestycji na 2020 r.²³ Działanie takie należy ocenić jako nierzetelne, a skutkiem zaplanowania tak wysokiej kwoty w stosunku to poziomemu wykorzystania środków z tego tytułu w roku poprzednim (2020 r.), było wykorzystanie w 2021 r. jedynie 352,9 tys. zł, co stanowiło 1,6% kwoty planowanej. Pozostałą część dotacji zaplanowanych na 2021 r. (21 060,0 tys. zł) ujęto w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem 2021 r. Z analizy dokumentów Ministerstwa wynika, że planując budżet w zakresie ww. inwestycji na 2021 r. z góry zakładano zgłoszenie prawie całej zaplanowanej kwoty do wydatków, które nie wygasają z upływem tego roku budżetowego. Zdaniem NIK powyższy sposób planowania wydatków inwestycyjnych doprowadził do sytuacji, w której w 2021 r. wykonywane były de facto dwa budżety – z roku bieżącego i z roku ubiegłego, co wpływało na przejrzystość finansów publicznych przy realizacji tej inwestycji. [str. 19–20]

Niedochodzenie należności przez Muzeum i niedokonanie waloryzacji stawek czynszu

Muzeum osiągało przychody m.in. z tytułu gospodarowania składnikami majątkowymi, które (poza wykorzystywaniem ich na potrzeby własne) były udostępniane w ramach oferty komercyjnej. Pomimo zawarcia w umowach najmu pomieszczeń na działalność gastronomiczną zapisów o naliczaniu odsetek za nieterminowe wpłaty czynszu (pięć umów) i zasadach jego waloryzacji (trzy umowy), Muzeum, do dnia 27 września 2022 r. nie dochodziło odsetek od nieterminowych płatności należności i nie dokonało waloryzacji stawek czynszu określonych w tych umowach. Stanowiło to naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych mają obowiązek ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

²¹ W Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła m.in. nadużywanie w 2021 r., podobnie jak rok wcześniej, możliwości ujmowania w budżecie państwa wydatków niewygasających. Co do zasady, wydatki niewygasające powinny służyć finansowaniu zadań, których proces realizacji zainicjowano w danym roku budżetowym i których zakończenie ma nastąpić w I kwartale roku następnego. Ponieważ rozwiązanie to stanowi odstępstwo od zasady roczności budżetu, powinno mieć incydentalny charakter. Najwyższa Izba Kontroli zwracała także uwagę, że drugi rok z rzędu wydłużono termin realizacji wydatków niewygasających do końca listopada roku następnego (str.12).

²² Decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nr DF-I.311.213.2021.MR z 23 grudnia 2021 r.

²³ Program inwestycji na 2020 r. z 14 września 2020 r. – VI. Harmonogram realizacji inwestycji; VII. Planowany zakres rzeczowo-finansowy inwestycji.

Łączna, wyliczona w trakcie kontroli przez Muzeum kwota należności z tytułu odsetek wyniosła 11,9 tys. zł²⁴. Natomiast kwota wynikająca z braku waloryzacji stawek czynszu – 8,6 tys. zł. [str. 23–24]

Opracowane i przesłane przez Muzeum w latach 2020–2021 sześć programów inwestycji budowy „Muzeum Westerplatte i rewitalizacja Pola Bitwy 1939”, które zostały zaakceptowane przez Ministra, choć były sporządzone na podstawie załącznika nr 5 do zarządzenia w sprawie nadzoru, jednak nie zawierały niektórych elementów, o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie finansowania. Brakowało opisów oceny efektywności tej inwestycji (w tym ekonomicznej efektywności) i danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych po zakończeniu realizacji inwestycji oraz o planowanej kwocie i źródłach pochodzenia środków finansowych, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie. [str. 18, 25]

Muzeum zapewniło finansowanie realizowanych zadań przez pozyskanie dotacji podmiotowych i celowych, a także środków własnych w kwotach umożliwiających realizację jego zadań bieżących i inwestycyjnych. [str. 22]

W celu realizacji działań nadzorczych i kontrolnych m.in. nad całością gospodarki finansowej państwowych instytucji kultury, Minister na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, wydał zarządzenie w sprawie nadzoru. Niektóre z postanowień tego zarządzenia nie były spójne z przepisami ustawy o biegłych rewidentach²⁵ i postanowieniami regulaminu organizacyjnego Ministerstwa²⁶.

Dodać należy, iż na potrzebę aktualizacji ww. zarządzenia NIK zwróciła uwagę po kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. i w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra został sformułowany odpowiedni wniosek pokontrolny²⁷. [str. 16]

Minister określił zakres działania komórek organizacyjnych Ministerstwa, do zadań których należało m.in. prowadzenie i koordynacja spraw wynikających z nadzoru Ministra, w tym nadzoru finansowego nad Muzeum. Zadania te przypisano Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego, we współpracy z Departamentem Finansowym. Jednak rozdział zadań pomiędzy tymi komórkami nie był do końca przejrzysty. Skutkiem czego było powstanie sporu pomiędzy tymi Departamentami, który dotyczył kompetencji w zakresie procedowania projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego w zakresie finansowania inwestycji budowy „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939”. [str. 15]

Niekompletne programy inwestycji

Zapewnienie przez Muzeum finansowania realizowanych zadań i celów statutowych

Niespójności w zarządzeniu w sprawie nadzoru

Nieprzejrzysty zakres działania niektórych komórek organizacyjnych

²⁴ Według stanu na 26 września 2022 r.

²⁵ Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1302). W § 37 ust. 2 zarządzenia w sprawie nadzoru wskazano na pojęcie: raport i opinię z badania przez biegłego rewidenta, pomimo że od 21 czerwca 2017 r. (dla sprawozdań finansowych sporządzonych za lata obrotowe rozpoczynające się po dniu 16 czerwca 2016 r.) dokumentem kończącym badanie sprawozdania finansowego było sprawozdanie z badania.

²⁶ W § 39 ust. 2 ww. zarządzenia wskazano, na Biuro Obsługi Prawnej, pomimo że od 1 sierpnia 2016 r. w skład Ministerstwa nie wchodziło takie Biuro.

²⁷ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/001/KNO/>.

Nie zawsze prawidłowy nadzór nad Muzeum wykonywany przez Departament Dziedzictwa Kulturowego

Departament Dziedzictwa Kulturowego nieprawidłowo wykonywał niektóre zadania określone w zarządzeniu w sprawie nadzoru, co – jak wskazywała Dyrektor tego Departamentu – było spowodowane m.in. zbyt dużą liczbą nadzorowanych jednostek, nieadekwatną do posiadanych zasobów kadrowych. Skutkiem tego było m.in. niezgłoszenie uwag do szczegółowego planu działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum na 2021 r., pomimo że wymagał on korekt, niedochowanie należytej staranności przy sporządzeniu oceny całości gospodarki finansowej Muzeum za 2021 r. oraz nieterminowe dokonanie i przekazanie do Departamentu Finansowego oceny całości gospodarki finansowej Muzeum oraz rozliczenia dotacji Muzeum za 2020 r. i 2021 r. [str. 16–17]

Terminowe zatwierdzenie przez Ministra sprawozdania finansowego Muzeum za 2021 r.

Minister terminowo zatwierdził sprawozdanie finansowe Muzeum za 2021 r. Natomiast sprawozdanie finansowe Muzeum za 2020 r., zatwierdził 2 sierpnia 2021 r., podczas gdy termin na wykonanie tej czynności upływał 31 lipca 2021 r. [str. 21]

Przedłużający się proces procedowania projektu uchwały w sprawie programu wieloletniego

NIK ocenia jako zbyt długotrwałe, trwające ponad dwa lata, procedowanie projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego w zakresie finansowania budowy „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939” (program ten miał zostać ustanowiony na podstawie art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Pomimo, że Dyrektor Muzeum po raz pierwszy przedłożył Ministrowi projekt ww. programu już w kwietniu 2020 r., do dnia zakończenia kontroli (30 września 2022 r.) nie wniesiono go do rozpatrzenia przez Radę Ministrów²⁸. Dopiero bowiem w grudniu 2021 r., w następstwie sporu pomiędzy komórkami organizacyjnymi Ministerstwa dotyczącego kompetencji w zakresie załatwienia sprawy²⁹, odpowiedzialność za przygotowanie tego programu Dyrektor Generalny powierzył Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego, a nadzór nad realizacją inwestycji finansowanej w ramach tego programu – Departamentowi Finansowemu.

Zdaniem NIK wieloletnie planowanie inwestycji służy wzrostowi efektywności wydatkowania środków przez Inwestora, a jego brak pozbawiał ciągłości finansowania inwestycji oraz możliwości bieżącego monitorowania jej realizacji za pomocą ustalonych w tym programie wskaźników. Inwestor realizując program wieloletni, zgodnie z art. 136 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zyskuje uprawnienie do zaciągania zobowiązań w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu, a nie tylko do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów na dany rok. Na takie utrudnienia wskazywał również Dyrektor Muzeum. [str. 20–21]

Prawidłowe zawarcie przez Ministra i rozliczanie umów o udzielenie dotacji celowych przez Muzeum

Objęte badaniem umowy dotyczące udzielenia przez Ministra dotacji celowych dla Muzeum zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 150 ustawy o finansach publicznych, w tym dotyczące terminu wykorzystania dotacji, terminu i sposobu jej rozliczenia oraz terminu

²⁸ Według stanu na 3 czerwca 2023 r. niniejszy projekt uchwały znajdował się na stronie BIP Ministerstwa (<https://bip.mkidn.gov.pl/pages/posts/projekt-uchwaly-rady-ministrow-4047.php>) – jako poddany konsultacjom publicznym.

²⁹ Departamentem Dziedzictwa Kulturowego i Departamentem Finansowym.

zwrotu niewykorzystanej części. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozliczania dotacji oraz zwrotu niewykorzystanych części tych środków. [str. 17–18]

W Ministerstwie wprowadzono mechanizm dotyczący monitorowania upływu kadencji członków rad muzeów i powoływania ich członków na brakujące miejsca, jednak nie był on w pełni skuteczny. Minister powołał członków Rady Muzeum przy Muzeum dopiero po prawie pięciu miesiącach od upływu kadencji członków tej Rady powołanych zarządzeniem z dnia 7 lutego 2018 r. i po ponad 2,5 miesiącach od otrzymania pisma Dyrektora Muzeum, w którym przedłożył listę kandydatów na członków tej Rady. W efekcie od 6 lutego 2022 r. do 30 czerwca 2022 r., przy Muzeum nie funkcjonowała Rada Muzeum, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o muzeach. [str. 15]

Nieskuteczny mechanizm w zakresie powoływania członków rad muzeów

4. WNIOSKI

**Minister Kultury
i Dziedzictwa
Narodowego**

- 1) Zapewnienie skutecznej i efektywnej realizacji przez Departament Dziedzictwa Kulturowego aktualnych celów i zadań przypisanych tej komórce organizacyjnej.
- 2) Efektywne finansowanie budowy „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939”.
- 3) Planowanie dotacji celowych na budowę „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939” na kolejny rok budżetowy, z uwzględnieniem dotychczasowego zaawansowania rzeczowo-finansowego inwestycji.

**Dyrektor Muzeum
II Wojny Światowej
w Gdańsku**

Podejmowanie skutecznych działań w celu realizacji budowy „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939” i racjonalne gospodarowanie zaplanowanymi środkami z dotacji celowych z budżetu państwa.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Nadzór Ministra nad działalnością muzeum, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych

Nadzór Ministra nad działalnością Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (dalej: „Muzeum”), w tym nad wydatkowaniem środków publicznych przez tą instytucję kultury, był nie zawsze prawidłowy.

Minister powołał członków Rady Muzeum przy Muzeum dopiero po prawie pięciu miesiącach od upływu kadencji członków tej Rady powołanych zarządzeniem z dnia 7 lutego 2018 r. i po ponad 2,5 miesiącach od otrzymania pisma Dyrektora Muzeum, w którym przedłożył listę kandydatów na członków tej Rady.

Opóźnienie w powołaniu
członków Rady Muzeum

Zarządzenie z dnia 30 czerwca 2022 r.³⁰ weszło w życie 1 lipca 2022 r., tj. po prawie pięciu miesiącach od upływu³¹ czteroletniej kadencji członków Rady Muzeum przy Muzeum, powołanych zarządzeniem z dnia 7 lutego 2018 r.³² i po ponad 2,5 miesiącach od otrzymania³³ pisma, w którym Dyrektor Muzeum przedłożył listę kandydatów na członków tej Rady.

Zdaniem NIK choć w Ministerstwie wprowadzono mechanizmy dotyczące monitorowania upływu kadencji członków rady muzeum i powoływania jej członków na brakujące miejsca, to jednak nie były one w pełni skuteczne. W konsekwencji powyższego, w okresie od 6 lutego 2022 r. do 30 czerwca 2022 r., przy Muzeum nie funkcjonowała Rada Muzeum, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o muzeach.

Minister na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych wydał, w celu realizacji działań nadzorczych i kontrolnych m.in. nad całością gospodarki finansowej państwowych instytucji kultury, zarządzenie w sprawie nadzoru, w którym określił m.in. zasady:

Określenie
szczegółowych zasad
i trybu nadzoru Ministra

- planowania środków z budżetu państwa,
- sprawozdawczości oraz oceny realizacji umów na zadania finansowane z dotacji celowych,
- sprawozdawczości oraz oceny działalności jednostek,
- zatwierdzania rocznych sprawozdań finansowych jednostek.

Minister w formie pisemnej określił zakres działania komórek organizacyjnych Ministerstwa, do zadań których należało m.in. prowadzenie i koordynacja spraw wynikających z nadzoru Ministra, w tym nadzoru finansowego nad Muzeum. Zadania te przypisano Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego, we współpracy z Departamentem Finansowym. Jednak zakres ten nie był do końca przejrzysty. Skutkiem czego było powstanie sporu pomiędzy tymi Departamentami. Dotyczył on kompetencji w zakresie procedowania projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego w zakresie finansowania inwestycji budowy „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939”.

Nieprzejrzyste elementy
zakresu działania
niektórych komórek
organizacyjnych

³⁰ Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie powołania członków Rady Muzeum przy Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz. Urz. MKiDN poz. 74).

³¹ 6 lutego 2022 r.

³² Zarządzenie było pięciokrotnie zmieniane.

³³ W dniu 12 kwietnia 2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Niespójności zarządzenia w sprawie nadzoru z niektórymi przepisami

Niektóre postanowienia zarządzenia w sprawie nadzoru były niespójne z przepisami ustawy o biegłych rewidentach i regulaminu organizacyjnego Ministerstwa. I tak:

- w § 37 ust. 2 zarządzenia wskazano, że sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1 tego paragrafu³⁴ przedkłada się z raportem i opinią z badania przez biegłego rewidenta, pomimo że od 21 czerwca 2017 r.³⁵ (dla sprawozdań finansowych sporządzonych za lata obrotowe rozpoczynające się po 16 czerwca 2016 r.)³⁶ dokumentem kończącym badanie sprawozdania finansowego było sprawozdanie z badania, a nie opinia i raport z badania;
- w § 39 ust. 2 ww. zarządzenia wskazano, że po zatwierdzeniu sprawozdania przez Ministra Departament Finansowy informuje o tym fakcie m.in. Biuro Obsługi Prawnej, pomimo że od 1 sierpnia 2016 r. w skład Ministerstwa nie wchodziło takie Biuro³⁷.

Zdaniem NIK powyższe niespójności nie miały wpływu na realizację zadań, które zostały określone w ww. zarządzeniu.

Dodać należy, iż na potrzebę jego aktualizacji, NIK zwróciła uwagę po kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. i w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra został sformułowany odpowiedni wniosek pokontrolny³⁸.

Nieprawidłowe wykonywanie niektórych zadań przez Departament Dziedzictwa Kulturowego

Departament Dziedzictwa Kulturowego nieprawidłowo wykonywał niektóre zadania określone w zarządzeniu w sprawie nadzoru.

Nie przekazano Departamentowi Finansowemu wersji szczegółowego planu działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum na 2021 r., która została poddana ocenie i zaakceptowana przez ten Departament, a szczegółowy plan działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum na 2022 r., oceniono, zaakceptowano oraz przekazano Departamentowi Finansowemu 42 dnia³⁹ od jego otrzymania⁴⁰. Stanowiło to naruszenie § 16 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru, zgodnie z którym departament nadzorujący ocenia i akceptuje plan, o którym mowa w § 15 ust. 1 oraz przedkłada go Departamentowi Finansowemu w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania od jednostki.

³⁴ Roczne sprawozdanie finansowe podlegające zatwierdzeniu przez Ministra, zgodnie z zapisami zawartymi w statutach państwowych osób prawnych.

³⁵ Wraz z wejściem w życie ustawy o biegłych rewidentach.

³⁶ W związku z art. 284 ust. 1 ww. ustawy.

³⁷ Zgodnie z § 4 zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MKiDN poz. 48) i § 20 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa stanowiącego załącznik do ww. zarządzenia, obowiązującego od 1 sierpnia 2016 r. do 14 listopada 2017 r. oraz Regulaminem Organizacyjnym Ministerstwa.

³⁸ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/001/KNO/>.

³⁹ 31 marca 2022 r.

⁴⁰ 17 lutego 2022 r. W okresie od dnia 18 lutego 2022 r. do dnia 28 marca 2022 r. plan nie był procedowany w celu jego oceny i akceptacji przez ten Departament.

Ponadto Departament Dziedzictwa Kulturowego:

- oceny całości gospodarki finansowej Muzeum, o której mowa w § 29 pkt 1 zarządzenia w sprawie nadzoru;
- rozliczenia dotacji Muzeum, o którym mowa w § 29 pkt 2 ww. zarządzenia, za 2020 r. i za 2021 r.,

dokonał i przekazał do Departamentu Finansowego (odpowiednio) 18 marca 2021 r. i 10 marca 2022 r., tj. 18 i 10 dnia po upływie terminu, o którym mowa w § 30 ust. 1 pkt 3 ww. zarządzenia (do dnia 1 marca następnego roku).

Zdaniem Dyrektora Departamentu Dziedzictwa Kulturowego, przyczynami powyższych nieprawidłowości były m.in. braki kadrowe, duża rotacja pracowników, a także zbyt duża liczba nadzorowanych jednostek, nieadekwatna do posiadanych zasobów kadrowych.

Zdaniem NIK podejmowane w Ministerstwie działania zmierzające do terminowej realizacji ww. zadań przez Departament Dziedzictwa Kulturowego, nie były w pełni skuteczne, gdyż nie zapobiegły stwierdzonym nieprawidłowościom.

Dodać należy, iż zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniu z zadania zapewniającego, które zostało sporządzone w Biurze Audytu i Kontroli Ministerstwa w czerwcu 2022 r.⁴¹, Departament Dziedzictwa Kulturowego posiadał w nadzorze ponad 40% łącznej liczby podmiotów nadzorowanych przez dziewięć departamentów. W związku z tym wskazano na bardzo niesymetryczne obciążenie departamentów Ministerstwa zadaniami dotyczącymi nadzoru. Zdaniem NIK powyższa sytuacja może świadczyć o niewłaściwym dostosowaniu struktury organizacyjnej Ministerstwa do realizacji aktualnych celów i zadań⁴².

Departament Finansowy po przyjęciu przez Radę Ministrów projektów ustaw budżetowych na 2020 r., na 2021 r. i na 2022 r. oraz po ogłoszeniu ustaw budżetowych na te lata, prawidłowo zawiadamiał Muzeum o przyznanych mu kwotach dotacji podmiotowych i celowych.

Prawidłowe zawiadomienie o kwotach dotacji

W latach 2019–2022 (do 30 czerwca) Minister finansował 17 umów dotyczących udzielenia Muzeum dotacji celowych, o których mowa w art. 150 ustawy o finansach publicznych. Łączna ich wartość wyniosła 63 429,4 tys. zł (12 umów dotyczyło dotacji na zadania bieżące o łącznej wartości 9259,6 tys. zł, a pięć – dotacji na wydatki majątkowe⁴³ o łącznej wartości 54 169,8 tys. zł).

Prawidłowe zawarcie umów dotyczących udzielenia dotacji celowych

Badaniem objęto dziewięć umów dotyczących udzielenia Muzeum dotacji celowych, o łącznej wartości 61 785,3 tys. zł, w tym dotacji na realizację inwestycji w zakresie budowy „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939”

⁴¹ BAK.0810.2.2022.

⁴² W rozumieniu Standardów Kontroli Zarządczej (Środowisko wewnętrzne).

⁴³ Z tego trzy umowy o łącznej wartości 2594,9 tys. zł na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych, jedna o wartości 26 982,0 tys. zł na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych oraz jedna o wartości 24 592,9 tys. zł na finansowanie lub dofinansowanie zarówno kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych (2919,5 tys. zł) jak i zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych (21 673,4 tys. zł).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

– 48 411,5 tys. zł. Umowy te zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 150 ustawy o finansach publicznych, w tym dotyczące terminu wykorzystania dotacji, terminu i sposobu jej rozliczenia oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części.

Ustawa dotycząca budowy „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939”

Zasady, warunki i tryb przygotowania inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, zostały określone w ustawie o inwestycji. Na podstawie art. 1 ust. 2 pkt 1 tej ustawy investorem było Muzeum. Wykorzystanie środków na ten cel, w latach 2020–2022 (do 30 czerwca), było relatywnie niskie i wraz z wydatkami niewygasającymi wynosiło jedynie 12,7% (6146,6 tys. zł) zaplanowanych kwot na 2020 r. i 2021 r., z tego: ze środków zaplanowanych na 2020 r. – 14,2% (3840,2 tys. zł) i ze środków zaplanowanych na 2021 r. – 10,8% (2306,4 tys. zł).

Wysokie kwoty wydatków niewygasających

Zaznaczyć należy, że w wykazach wydatków, które nie wygasają z upływem lat budżetowych 2020 i 2021, ujęto na realizację ww. inwestycji (odpowiednio) 25 807,2 tys. zł i 21 060,0 tys. zł, co stanowiło aż 95,6% i 98,3% środków z dotacji celowych przyznanych Muzeum na wydatki inwestycyjne w 2020 r. i 2021 r.⁴⁴

Niekompletny program inwestycji budowy „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939”

Od 2020 r. Minister, na podstawie uzgodnionego z nim Programu inwestycji „Budowa Muzeum Westerplatte i Wojny 1939”⁴⁵, finansował tę inwestycję z budżetu państwa w formie dotacji celowych.

Program ten (z jego aktualizacjami) nie zawierał oceny efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności oraz danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie, tj. elementów, o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b i f rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa.

Pomimo stwierdzenia Zastępcy Dyrektora Departamentu Finansowego, że programy inwestycji zawierały zaktualizowane dane opisowe w odniesieniu do stanu zaawansowania inwestycji oraz załączony był do nich dokument graficzny odzwierciedlający zakres inwestycji, zdaniem NIK nie zawierały one danych w zakresie relacji planowanych nakładów do planowanych efektów, w tym czy i w jakim stopniu poniesione koszty zostaną pokryte przyszłymi wpływami z inwestycji.

⁴⁴ W Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła m.in. nadużywanie w 2021 r., podobnie jak rok wcześniej, możliwości ujmowania w budżecie państwa wydatków niewygasających. Co do zasady, wydatki niewygasające powinny służyć finansowaniu zadań, których proces realizacji zainicjowano w danym roku budżetowym i których zakończenie ma nastąpić w I kwartale roku następnego. Ponieważ rozwiązanie to stanowi odstępstwo od zasady roczności budżetu, powinno mieć incydentalny charakter. Najwyższa Izba Kontroli zwracała także uwagę, że drugi rok z rzędu wydłużono termin realizacji wydatków niewygasających do końca listopada roku następnego (str.12).

⁴⁵ Stosowano również nazwę: „Budowa Muzeum Westerplatte i rewitalizacja Pola Bitwy 1939”.

W 2021 r. na realizację budowy „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939” w nowelizacji ustawy budżetowej, zaplanowano dotacje celowe w kwocie 21 060,0 tys. zł i w ciągu roku zwiększono je do kwoty 21 429,5 tys. zł⁴⁶, pomimo że z dotacji udzielonych Muzeum na ten cel w 2020 r. (26 982,0 tys. zł), do 31 grudnia 2020 r., wykonano jedynie 1154,7 tys. zł. Stanowiło to 4,3% kwoty określonej w Programie inwestycji na 2020 r.⁴⁷ Działanie takie należy ocenić jako nierzetelne, a skutkiem zaplanowania tak wysokiej kwoty w stosunku do poziomu wykorzystania środków z tego tytułu w roku poprzednim (2020 r.), było wykorzystanie z nich w 2021 r. jedynie 352,9 tys. zł, co stanowiło 1,6% kwoty planowanej. Pozostałą część dotacji zaplanowanych na 2021 r. (21 060,0 tys. zł) ujęto w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem 2021 r.

Nierzetelne planowanie środków na 2021 r., na realizację inwestycji budowy „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939”

NIK zauważa, że zgodnie z art. 219 Konstytucji RP⁴⁸ oraz art. 181 ust. 1 ustawy o finansach publicznych niezrealizowane kwoty wydatków budżetu państwa wygasają z upływem roku budżetowego. Ustawodawca przewidział co prawda przepisy szczególne odnoszące się do wydatków niewygasających⁴⁹, ale stanowią one wyłom od ogólnej zasady. Nie ulega więc wątpliwości, że powinny być stosowane wyjątkowo, wtedy gdy na skutek niedających się przewidzieć na etapie planowania okoliczności nie udało się w trakcie roku budżetowego zrealizować ściśle określonych wydatków. Tymczasem Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowego Ministerstwa wyjaśnił w toku kontroli, że z uwagi na ograniczony limit budżetu na rok 2022, nie wszystkie priorytetowe kontynuowane inwestycje otrzymały dofinansowanie pod projekt budżetu na rok 2022, po zwróceniu się do Ministerstwa Finansów o zwiększenie limitu budżetu na rok 2022 z przeznaczeniem między innymi na kontynuację przedmiotowej inwestycji w roku 2022, według decyzji Ministerstwa Finansów inwestycje te miały otrzymać zwiększenie budżetu roku 2021 z możliwością ich wydatkowania do 30 listopada 2022 r. Decyzja o takiej formie zwiększenia nie była zależna od Ministerstwa. Minister Finansów poinformował Ministra, że nie jest możliwe dodatkowe zwiększenie limitu wydatków na 2022 r., natomiast uzgodnił na etapie nowelizacji budżetu 2021 roku, że środki ujęte

⁴⁶ Decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nr DF-I.311.213.2021.MR z 23 grudnia 2021 r.

⁴⁷ Program inwestycji na 2020 r. z 14 września 2020 r. – VI. Harmonogram realizacji inwestycji; VII. Planowany zakres rzeczowo-finansowy inwestycji.

⁴⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

⁴⁹ Zgodnie z art. 181 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie później niż do dnia 15 grudnia roku budżetowego Rada Ministrów może ustalić, w drodze rozporządzenia, po uzyskaniu w tej sprawie opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, wykaz oraz plan finansowy wydatków, do których nie stosuje się art. 181 ust. 1 stanowiącego o roczności budżetu państwa. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz.U. z 2020 r. poz. 1747) na rok 2020 Rada Ministrów może ustalić, w drodze rozporządzenia, nie później niż do 30 grudnia 2020 r. wykaz oraz plan finansowy wydatków, do których nie stosuje się przepisu art. 181 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, mając na względzie stopień realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa oraz możliwość kontynuacji i realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa w roku 2020. Natomiast stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw Rada Ministrów ustala, w drodze rozporządzenia, nie później niż do dnia 30 grudnia 2021 r., wykaz oraz plan finansowy wydatków, do których nie stosuje się przepisu art. 181 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w tym tych, o których mowa w art. 20a, mając na względzie zapewnienie ich przejrzystości oraz stopień realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa oraz możliwość kontynuacji i realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa w roku 2021.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w nowelizacji instytucja będzie mogła zgłosić jako wydatki niewygasające wraz z upływem roku budżetowego 2021 z terminem ich wykorzystania do 30 listopada 2022 r. W następstwie powyższych ustaleń i w związku z wnioskiem Muzeum z dnia 9 listopada 2021 r., w wykazie wydatków niewygasających ujęto kwotę 21 060,0 tys. zł.

Z powyższych wyjaśnień wynika jednoznacznie, że zaplanowanie wydatków w zawyżonej wysokości, a następnie zgłoszenie ich do listy wydatków niewygasających nie wynikało z nadzwyczajnych okoliczności, których nie dało się przewidzieć, ale ze z góry powziętego zamiaru. Minister, ze względu na określony limit, nie mógł bowiem zaplanować wydatków na 2022 r. w wysokości, która odpowiadała jego potrzebom i w związku z tym – w porozumieniu w Ministrem Finansów – przedsięwziął działania, które choć formalnie zgodne z ustawą, to prowadziły do jej obejścia.

NIK nie podziela przy tym opinii, że taki sposób planowania był niezależny od Ministerstwa i został narzucony przez Ministerstwo Finansów. Należy zauważyć, że zasady planowania i realizacji wydatków publicznych zostały uregulowane w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z prawem nie jest możliwe narzucanie przez Ministerstwo Finansów jakiegokolwiek dysponentowi środków budżetu państwa sposobu planowania wydatków publicznych, co nie oznacza, że dysponenci mogą te wydatki kształtować w dowolnej wysokości. Należy bowiem zauważyć, że realizacja poszczególnych wydatków może okazać się niemożliwa ze względu na fizyczny brak środków lub określone w ustawie budżetowej limity wydatków. Planując wydatki na realizację przedmiotowej inwestycji należało uwzględnić te limity. Instytucja wydatków niewygasających nie jest związana z planowaniem wydatków budżetowych (nie jest elementem procesu planowania budżetowego). Nie może również służyć do korygowania niewłaściwego planowania wydatków. Każdy przypadek uznania danego wydatku za niewygasający powinien wynikać z nadzwyczajnych okoliczności, które miały miejsce w trakcie roku budżetowego, tymczasem uwzględnienie przedmiotowych wydatków w wykazie wydatków niewygasających wynikało z decyzji podjętej z dużym wyprzedzeniem, a nie z merytorycznej analizy zasadności takiego działania.

Ponadto w § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie finansowania określono m.in., że wysokość kwot dotacji celowych z budżetu państwa planowanych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, w kolejnych latach jej realizacji, jest ustalana z uwzględnieniem harmonogramu realizacji inwestycji. Analiza realizacji założeń określonych w takim harmonogramie, który stanowił element Programu inwestycji na 2020 r., wykazała że na zaplanowane w nim działania w okresie od stycznia do grudnia 2020 r. wydatkowano jedynie kwotę 1154,7 tys. zł, tj. 4,3% z zaplanowanych środków.

W Ministerstwie ponad dwa lata trwały prace nad procedowaniem projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego w zakresie finansowania inwestycji budowy „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939” (program ten ma zostać ustanowiony na podstawie art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Pomimo, że Dyrektor Muzeum po raz

Długotrwały proces
procedowania projektu
uchwały Rady Ministrów
w sprawie planu
wieloletniego

pierwszy przedłożył Ministrowi projekt ww. programu już w kwietniu 2020 r., do 30 września 2022 r. nie wniesiono projektu tego programu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że przyczyny opóźnień w ustanowieniu Programu Wieloletniego były złożone i nie leżały wyłącznie po stronie Ministerstwa, natomiast Dyrektor Muzeum informował Ministerstwo o głębokim zaniepokojeniu, że sprawa postępuje bardzo powoli.

W ocenie NIK, co prawda przyczyny powyższej sytuacji nie leżały wyłącznie po stronie Ministerstwa, jednak wskazać należy, iż dopiero w grudniu 2021 r., w następstwie sporu w zakresie kompetencji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Ministerstwa⁵⁰, odpowiedzialność za przygotowanie tego programu Dyrektor Generalny powierzył Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego, a nadzór nad realizacją inwestycji finansowanej w ramach tego programu – Departamentowi Finansowemu.

Należy wskazać, że po spełnieniu wszelkich wymagań, wieloletnie planowanie inwestycji powinno służyć zapewnieniu bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi niż ma to miejsce przy planowaniu w jednorocznym horyzoncie czasowym, a co za tym idzie – wzrostowi efektywności wydatkowania środków, m.in. poprzez zapewnienie ciągłości finansowania inwestycji oraz możliwości bieżącego monitorowania jej realizacji za pomocą ustalonych w tym programie wskaźników. Muzeum realizując program wieloletni, zgodnie z art. 136 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zyskałoby uprawnienie do zaciągania zobowiązań w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu, a nie tylko do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów na dany rok. Na takie utrudnienia wskazywał również Dyrektor Muzeum.

Minister terminowo zatwierdził sprawozdanie finansowe Muzeum za 2021 r. Natomiast sprawozdanie finansowe Muzeum za 2020 r., zatwierdził 2 sierpnia 2021 r., podczas gdy termin wynikający z § 3a ust. 2 pkt 5 w związku z § 10a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r.⁵¹ upływał 31 lipca 2021 r.

Zdaniem NIK, choć na termin zatwierdzenia sprawozdania mogło mieć wpływ to, iż – jak wynika z wyjaśnień Ministra – w związku z uwagami biegłego rewidenta Dyrektor Muzeum sprawozdanie finansowe za 2020 r. (pierwotnie sporządzone 31 marca 2021 r.) przedłożył do zatwierdzenia Ministrowi 30 czerwca 2021 r. – ponieważ termin zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2020 r. przypadał na dzień ustawowo wolny od pracy, obowiązku należało dopełnić do ostatniego dnia obowiązującego terminu i nie miały tu zastosowania przepisy art. 57 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego⁵² przesuujące termin na następny dzień po dniach wolnych od pracy.

**Terminowe
zatwierdzenie
jednego sprawozdania
finansowego Muzeum**

⁵⁰ Departamentem Dziedzictwa Kulturowego i Departamentem Finansowym.

⁵¹ W sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 1832, ze zm.).

⁵² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).

5.2. Przestrzeganie zasad gospodarki finansowej

W Muzeum, w zakresie przestrzegania zasad gospodarki finansowej stwierdzono nieprawidłowości polegające przede wszystkim na nieustaleniu i niedochodzeniu należności wynikających z tytułu waloryzacji kwot czynszu i niedochodzeniu należności z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat należności.

Opracowanie planów finansowych Muzeum

W badanym okresie Muzeum prowadziło gospodarkę finansową na podstawie ustalanych przez Dyrektora planów finansowych.

Objęte badaniem plany finansowe na lata 2021 i 2022 sporządzono zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, zgodnie z wzorami określonymi w notach budżetowych i w załącznikach nr 1, 2, 3, 4 i 6 do zarządzenia w sprawie nadzoru, jednak załączniki te nie były przekazywane właściwemu departamentowi nadzorującemu. W ww. planach uwzględniano dotacje podmiotowe i celowe przyznane Muzeum przez Ministra.

W planach finansowych na lata 2019–2022 Muzeum ujęło⁵³:

- przychody ogółem w wysokości (odpowiednio): 42 537 tys. zł, 37 133 tys. zł, 40 770 tys. zł i 40 709 tys. zł (na 10 czerwca 2022 r.), z tego:
 - przychody z dotacji podmiotowej na działalność bieżącą (odpowiednio): 19 443 tys. zł, 20 959 tys. zł, 20 635 tys. zł i 23 202 tys. zł,
 - przychody z dotacji celowej na zadania bieżące (odpowiednio): 6660 tys. zł, na 2020 r. nie planowano takich dotacji, 1900 tys. zł i 700 tys. zł,
 - przychody własne, w tym ze sprzedaży biletów, usług, towarów, wydawnictw (odpowiednio): 6004 tys. zł, 5994 tys. zł, 5824 tys. zł i 5582 tys. zł,
 - pozostałe przychody, w tym zmiana stanu produktów, pokrycie amortyzacji, kary umowne, różnice kursowe (odpowiednio): 10 430 tys. zł, 10 230 tys. zł, 12 417 tys. zł i 11 225 tys. zł;
- koszty ogółem (po zmianach) w wysokości (odpowiednio): 44 666 tys. zł, 37 133 tys. zł, 40 770 tys. zł, 40 709 tys. zł (na 10 czerwca 2022 r.), przeznaczone głównie na:
 - wynagrodzenia (odpowiednio): 9800 tys. zł, 10 028 tys. zł, 9602 tys. zł, 10 619 tys. zł,
 - ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia (odpowiednio): 2492 tys. zł, 2301 tys. zł, 2253 tys. zł, 2697 tys. zł;
 pozostałe koszty, w tym usługi obce, amortyzacja, energia (odpowiednio): 31 759 tys. zł, 24 189 tys. zł, 27 597 tys. zł i 27 383 tys. zł.

Gospodarowanie składnikami majątku

W okresie objętym kontrolą Muzeum osiągało m.in. przychody z gospodarowania składnikami majątkowymi, które poza wykorzystywaniem ich na potrzeby własne, udostępniano w ramach oferty komercyjnej:

⁵³ Według danych wykazanych w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych Muzeum – Załącznik nr 10 do zarządzenia w sprawie nadzoru.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- część apartamentowa w budynku Muzeum składająca się z trzech apartamentów i pięciu pokoi dwuosobowych, które udostępniano w ramach oferty hotelowej;
- część konferencyjna w budynku Muzeum (Centrum Konferencyjne), która była sporadycznie przeznaczana na wynajem podmiotom zewnętrznym w celu organizacji szkoleń i konferencji. Na wynajem przeznaczano salę konferencyjną, foyer, sale kinową i warsztatową oraz dwie sale edukacyjne;
- część gastronomiczna, składająca się z lokalu użytkowego o powierzchni 565,42 m² (restauracja na poziomie +4 i kawiarnia na poziomie +5) oraz lokalu użytkowego o powierzchni 218,16 m² (bar na poziomie -2 i bar na poziomie -3). Część gastronomiczna była przez Muzeum wynajmowana temu samemu najemcy przez cały okres objęty kontrolą.

Badaniem objęto cztery umowy najmu pomieszczeń znajdujących się w części konferencyjnej Muzeum, dwie umowy użyczenia takich pomieszczeń oraz pięć umów najmu pomieszczeń przeznaczonych na działalność gastronomiczną w Muzeum. Stwierdzono, że w objętych badaniem umowach:

- określano rodzaj umowy (najem, dzierżawa, użyczenie), jej przedmiot i czas trwania;
- wskazywano, na jaki cel mają być przeznaczone składniki mienia;
- określano wysokość czynszu oraz innych opłat (w przypadku umów najmu np. określano zasady rozliczania kosztów tytułem korzystania z mediów oraz sposób naliczania tych opłat);
- określano termin zapłaty należności wynikających z zawartych umów.

Ponadto w umowach najmu pomieszczeń przeznaczonych na działalność gastronomiczną zawarto postanowienia dotyczące prawa do naliczenia odsetek za opóźnienie w zapłacie czynszu, zasady waloryzacji określonych w tych umowach stawek czynszu oraz zapisy odnośnie zasad oddania przedmiotu najmu osobom trzecim do używania lub podnajmowania (wymagana była pisemna zgoda Muzeum na podnajem pomieszczeń).

Umowy najmu i użyczenia pomieszczeń przeznaczonych na konferencje i szkolenia były zawierane na okres od jednego do kilku dni.

Do dnia 27 września 2022 r. Muzeum nie dochodziło⁵⁴ należnych kwot odsetek od nieterminowych płatności należności z tytułu zawartych w latach 2017–2022 pięciu umów⁵⁵ na wynajem pomieszczeń przeznaczonych na działalność gastronomiczną w Muzeum. Stanowiło to naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych mają obowiązek m.in. terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Ponadto w umowach tych m.in. zawarto postanowienia

Prawidłowo zawarte umowy najmu i użyczenia pomieszczeń

Niedochodzenie odsetek z tytułu nieterminowych płatności

⁵⁴ Przesyłano jedynie informacje o zadłużeniu a nie przesyłano wezwań do zapłaty i nie kierowano tych spraw na drogę postępowania sądowego.

⁵⁵ Umowa z 04.08.2017 r. obowiązująca do 12.03.2020 r., umowa z 01.06.2018 r. obowiązująca do 12.03.2020 r., umowa z 08.06.2020 r. obowiązująca do 30.04.2021 r., umowa z 26.04.2021 r. obowiązująca do 30.04.2022 r. i umowa z 29.04.2022 r. obowiązująca do 31.12.2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(w § 7), że w przypadku opóźnienia w płatnościach Muzeum miało prawo naliczania odsetek w ustawowej wysokości od niezapłaconej kwoty lub kwoty zapłaconej z opóźnieniem, obliczanej za każdy dzień opóźnienia.

Kierownik Działu Marketingu i Sprzedaży wyjaśniła m.in., że Muzeum informowało najemcę o nieterminowym regulowaniu należności oraz monitoruje poziom powstałych z tego tytułu należności i w przypadku braku porozumienia z kontrahentem co do terminów spłaty zadłużenia lub uznania zadłużenia przez najemcę wystąpi na drogę sądową z roszczeniem o zapłatę kwot odsetek za opóźnienia.

W trakcie kontroli, 27 września 2022 r.⁵⁶ Muzeum wysłało do najemcy wezwanie do zapłaty odsetek od zaległości za lata 2019–2022 w terminie 10 dni od daty otrzymania wezwania.

Łączna, wyliczona w trakcie kontroli przez Muzeum na 26 września 2022 r. kwota należności z tego tytułu wyniosła 11 858,69 zł.

Niedokonanie waloryzacji stawek czynszu

Muzeum w okresie objętym kontrolą nie dokonało waloryzacji stawek czynszu określonych w trzech umowach zawartych z najemcą prowadzącym działalność gastronomiczną i nie dochodziło należności wynikających z waloryzacji, co stanowiło naruszenie przywołanego wyżej art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych⁵⁷.

Zgodnie z postanowieniami ww. umów (w § 7), wysokość czynszu miała podlegać waloryzacji na pierwszy dzień lutego każdego roku w oparciu o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok poprzedni, ogłoszony przez Prezesa GUS. Łączna kwota wynikająca z braku waloryzacji stawek czynszu za okres objęty kontrolą wynosiła 8557,64 zł⁵⁸.

Kierownik Działu Marketingu i Sprzedaży wyjaśniła, że w związku z nieterminowymi wpłatami od najemcy i epidemią COVID-19 Muzeum zdecydowało nie obciążać dodatkowymi kosztami właściciela firmy z obawy przed upadłością lub rozwiązaniem umowy. Po wcześniejszych doświadczeniach, w związku z ogłaszanymi konkursami na najemcę gastronomicznego nie wpływały bowiem do Muzeum żadne oferty potencjalnych zainteresowanych działalnością gastronomiczną w budynku Muzeum, a taka działalność była niezbędna dla prawidłowej obsługi zwiedzających.

Konkursy na najem lokali gastronomicznych

W celu zawarcia umów najmu na prowadzenie działalności gastronomicznej w latach 2019–2022 (do 30 czerwca) Muzeum przeprowadziło dwa konkursy: w marcu 2021 r., który został unieważniony (wpłynęła tylko

⁵⁶ Pismo z dnia 26 września 2022 r. Nr F.323.1.(1).2022/KJ.

⁵⁷ Stawki czynszu za okresy: od lutego 2019 r. do 12 marca 2020 r. (na łączną kwotę netto 6538,98 zł) z tytułu waloryzacji czynszu z umowy z dnia 4 sierpnia 2017 r., od grudnia 2019 r. do marca 2020 r. (na łączną kwotę netto 1023,56 zł) z tytułu waloryzacji czynszu z umowy z dnia 1 czerwca 2018 r. oraz od lutego 2022 r. do kwietnia 2022 r. (na łączną kwotę netto 995,10 zł) z tytułu waloryzacji czynszu z umowy z dnia 26 kwietnia 2021 r. Łączna kwota wynikająca z braku waloryzacji stawek czynszu za okres objęty kontrolą wyniosła 8557,64 zł.

⁵⁸ Kwoty waloryzacji wyliczone na podstawie Komunikatów Prezesa GUS w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem: w 2018 r. (Komunikat z 15.01.2019 r. – wskaźnik 1,6%), w 2019 r. (Komunikat z 15.01.2020 r. wskaźnik 2,3%) i w 2021 r. (Komunikat z 14.01.2022 r. – wskaźnik 5,1%).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

jedna oferta, w której zaproponowana stawka czynszu była niższa od określonej przez rzeczoznawcę majątkowego) i w kwietniu 2022 r., przy czym w przypadku tego drugiego konkursu Muzeum nie zamieściło informacji o jego rozstrzygnięciu w Biuletynie Informacji Publicznej Muzeum.

W latach 2019–2022 (do 30 czerwca) Muzeum osiągało m.in. przychody z wynajmu części apartamentowej w kwotach (odpowiednio): 218,6 tys. zł, 141,5 tys. zł, 234,0 tys. zł i 103,2 tys. zł, a obłożenie części hotelowej wynosiło (odpowiednio): 1662, 804, 1536 i 945 osobonocy.

Przychody z najmu części apartamentowej

W badanym okresie, na podstawie załącznika nr 5 do zarządzenia w sprawie nadzoru, Muzeum opracowało i przesłało do Ministra łącznie sześć programów inwestycji „Budowa Muzeum Westerplatte i rewitalizacja Pola Bitwy 1939”⁵⁹ sporządzonych na podstawie § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie finansowania. Programy te nie zawierały niektórych elementów, o których mowa w powyższym przepisie tj. oceny efektywności tej inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności (§ 6 ust. 1 pkt 1 lit. b) i danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie (§ 6 ust. 1 pkt 1 lit. f).

Niekompletne programy inwestycji

Wartość planowanych kosztów realizacji tej inwestycji, według ww. programów, wynosiła do października 2021 r. 151 000 tys. zł, a według programu inwestycji z 6 października 2021 r. wzrosła do 230 286,7 tys. zł (o 52,5%)⁶⁰.

Muzeum do dnia zakończenia czynności kontrolnych⁶¹, nie posiadało dokumentów potwierdzających prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane dla całej inwestycji.

Dyrektor Muzeum wyjaśnił m.in., że Muzeum nie posiada takich dokumentów, ponieważ dotąd nie zapewniono finansowania dla całości realizowanej inwestycji i nie zatwierdzono kwot wskazanych w programach, jako planowany koszt realizacji całej inwestycji. Stanie się to dopiero z uchwaleniem wieloletniego programu rządowego, który jest w trakcie procedowania. Umowy dotacji celowych zawarte w okresie objętym kontrolą dotyczą poszczególnych lat realizacji inwestycji, a wskazanie w programach inwestycji łącznej szacowanej kwoty realizacji inwestycji nie oznacza, że środki te są przekazywane na konto Muzeum lub zabezpieczane w budżecie Ministerstwa. Muzeum otrzymuje i wydatkuje środki finansowe na bieżąco na podstawie wysyłanych do Ministerstwa zapotrzebowań w ramach umów dotacyjnych, na poszczególne jednostkowe zadania wskazane w tych umowach.

⁵⁹ Ostatnio używana nazwa: „Budowa Muzeum Westerplatte i Bitwy 1939”.

⁶⁰ Natomiast według projektu Wieloletniego Programu Rządowego „Budowa Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku”, wysłanego do Ministerstwa 5 września 2022 r. oszacowana wartość inwestycji wynosiła 381 847 tys. zł.

⁶¹ 30 września 2022 r.

5.3. Dokonywanie wydatków ze środków publicznych

Źródła finansowania kosztów Muzeum

Muzeum na ogół prawidłowo dokonywało wydatków ze środków publicznych.

Ponoszone w latach 2019–2022 (do 30 czerwca) przez Muzeum koszty działalności były finansowane głównie poprzez pozyskane:

- dotacje podmiotowe na działalność bieżącą, które wyniosły (odpowiednio): 19 443 tys. zł, 20 959 tys. zł, 20 635 tys. zł, 11 059 tys. zł;
- dotacje celowe na zadania bieżące, które wyniosły (odpowiednio): 6219 tys. zł, w 2020 r. ww. dotacje nie wystąpiły, 1894 tys. zł, 639 tys. zł;
- przychody własne (ze sprzedaży biletów, usług, towarów, wydawnictw i inne), które wyniosły (odpowiednio): 10 130 tys. zł, 4404 tys. zł, 5954 tys. zł, 4017 tys. zł;
- pozostałe przychody (odsetki bankowe, darowizny, pokrycie amortyzacji, kary umowne i inne), które wyniosły (odpowiednio): 13 259 tys. zł, 12 638 tys. zł, 15 875 tys. zł, 6327 tys. zł.

Kwota dotacji celowych na zadania inwestycyjne otrzymanych i wykorzystanych w latach 2019–2022 (do 30 czerwca) wyniosła: 2202 tys. zł w 2019 r, 3840 tys. zł w 2020 r., 4654 tys. zł w 2021 r.

Wykorzystanie dotacji podmiotowych

Wysokość otrzymanych dotacji podmiotowych odpowiadała potrzebom zgłoszonym przez Muzeum. W latach 2019–2022 (do 30 czerwca) na wnioszek Muzeum decyzjami Ministra zwiększono kwoty ww. dotacji łącznie o 4119,5 tys. zł (odpowiednio w latach 2019–2022: 1054,1 tys. zł, 1324,0 tys. zł, 1000,0 tys. zł i 741,4 tys. zł).

Dotacje podmiotowe wykorzystano w całości i przeznaczono na finansowanie działalności bieżącej Muzeum, głównie na koszty: wynagrodzeń osobowych i pochodnych od wynagrodzeń, energii elektrycznej, ciepłej, wywozu nieczystości i ścieków, ochrony obiektów, konserwacji, przeglądów okresowych, usług telekomunikacyjnych, koszenia traw i utrzymania zieleni, sprzątanania, zakupy artykułów biurowych a także zmniejszenie negatywnych skutków ekonomicznych i społecznych wywołanych przez COVID-19 (w 2020 r. w kwocie 1324,0 tys. zł).

Badaniem objęto dokumentację dotyczącą następujących wydatków, które zostały sfinansowane dotacją podmiotową:

- 28 wydatków najwyższych kwotowo na łączną kwotę 1606,7 tys. zł (osiem poniesionych w 2019 r na łączną kwotę 374,3 tys. zł, dziewięć poniesionych w 2020 r. na łączną kwotę 388,8 tys. zł, dziewięć poniesionych w 2021 r. na łączną kwotę 780,9 tys. zł i dwa poniesione w 2022 r. na łączną kwotę 62,7 tys. zł);
- ośmiu wydatków najwyższych kwotowo, poniesionych przez Dział Zbiorów i Dział Konserwacji (po jednym wydatku za każdy okres objęty kontrolą) na łączną kwotę 432,5 tys. zł (dwa poniesione w 2019 r. na łączną kwotę 76,8 tys. zł, dwa poniesione w 2020 r. na łączną kwotę 186,4 tys. zł, dwa poniesione w 2021 r. na łączną kwotę 154,8 tys. zł i dwa poniesione w 2022 r. na łączną kwotę 14,5 tys. zł).

Stwierdzono, że ww. wydatki zostały poniesione na realizację celów statutowych Muzeum, zgodnie z procedurami określonymi w regulaminach zakupów określających zasady i tryb udzielania zamówień, do których nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych⁶² na podstawie wniosków złożonych przez poszczególne komórki organizacyjne Muzeum.

W latach 2019–2022 (do 30 czerwca) Muzeum realizowało 17 umów dotacji celowych⁶³ finansowanych przez Ministra o łącznej wartości 63 429,4 tys. zł (12 dotyczących dotacji na zadania bieżące o łącznej wartości 9259,6 tys. zł i pięć dotyczących dotacji na wydatki majątkowe⁶⁴ o łącznej wartości 54 169,8 tys. zł). Z tego w:

Wykorzystanie dotacji celowych

- 2019 r. zawarto 10 umów o łącznej wartości 9897,2 tys. zł. Zrealizowano siedem umów dotyczących dotacji na zadania bieżące o łącznej wartości 7152,3 tys. zł i trzy – na wydatki majątkowe o łącznej wartości 2594,9 tys. zł⁶⁵;
- 2020 r. zawarto jedną umowę dotyczącą dotacji na wydatki majątkowe o łącznej wartości 26 982,0 tys. zł⁶⁶;
- 2021 r. zawarto trzy umowy o łącznej wartości 26 492,9 tys. zł, z tego dwie dotyczące dotacji na zadania bieżące o łącznej wartości 1900,0 tys. zł i jedną na wydatki majątkowe o łącznej wartości 24 592,9 tys. zł⁶⁷;
- 2022 r. zawarto trzy umowy dotyczące dotacji na zadania bieżące o łącznej wartości 700,0 tys. zł.

Wydatki na realizację objętych badaniem pięciu umów dotacji celowych na zadania bieżące⁶⁸ i trzech umów dotacji celowych na zadania inwesty-

⁶² Zarządzenie nr 8 Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku z dnia 30 maja 2014 r. zmieniające zarządzenie nr 8 z dnia 15 marca 2011 r. w sprawie Regulaminu zakupów, a od 1 października 2021 r. zarządzenie nr 38/2021 Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku w sprawie Regulaminu zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów poniżej kwoty 130 000 zł netto lub w inny sposób zwolnionych ze stosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych.

⁶³ O których mowa w art. 150 ustawy o finansach publicznych.

⁶⁴ Z tego trzy umowy o łącznej wartości 2594,9 tys. zł na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych, jedną o łącznej wartości 26 982,0 tys. zł na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych oraz jedną o łącznej wartości 24 592,9 tys. zł na finansowanie lub dofinansowanie zarówno kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych (2919,5 tys. zł) jak i zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych (21 673,4 tys. zł).

⁶⁵ Na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych.

⁶⁶ Na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych.

⁶⁷ Na finansowanie lub dofinansowanie zarówno kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych (2919,5 tys. zł) i na finansowanie lub dofinansowanie zarówno kosztów zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych (21 673,4 tys. zł).

⁶⁸ Umowa nr 88/DF-I/2019 zawarta 15 marca 2019 r. „Realizacja widowiska multimedialnego „POLAND: FIRST TO FIGHT los obywateli polskich podczas II wojny światowej”, umowa nr 89/DF-I/2019 z 15 marca 2019 r. „Realizacja widowiska teatralnego pt. ‘Czerwona Zima’, umowa nr 156/DF-I/2019 z 19 czerwca 2019 r. „Obchody 80. rocznicy wybuchu II Wojny Światowej na Westerplatte”, umowa nr 232/DF-VII/2021 z 29 lipca 2021 r. „Organizacja wydarzenia pn. “7 x Westerplatte” i umowa nr 147/DF-VII/2022 z 11 kwietnia 2022 r. „Organizacja pierwszej edycji Festiwalu Kultury Utraconej”.

cyjne⁶⁹ poniesiono na zadania określone w tych umowach, a ich rozliczenie sporządzono i przekazano Ministrowi we właściwych terminach.

Z łącznej kwoty 10 775,0 tys. zł, na którą zawarto ww. umowy Muzeum otrzymało 10 272,2 tys. zł, a wykorzystało 9727,6 tys. zł. Niewykorzystana kwota dotacji celowych wyniosła 544,6 tys. zł i została zwrócona na rachunek Ministerstwa. Niewykorzystanie otrzymanych kwot wynikało głównie z oszczędności w realizacji zadań wynikających z umów.

Stwierdzono, że ww. wydatki zostały poniesione, zgodnie z procedurami określonymi w regulaminach zakupów określających zasady i tryb udzielania zamówień, do których nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych⁷⁰ na podstawie wniosków złożonych przez poszczególne komórki organizacyjne Muzeum.

Wydatki z przychodów własnych

Z uzyskanych w latach 2019–2022 (do 30 czerwca) przychodów własnych Muzeum przeznaczyło na wydatki bieżące (odpowiednio): 8644,9 tys. zł, 4897,1 tys. zł, 5120,3 tys. zł i 1148,5 tys. zł, a na wydatki inwestycyjne (odpowiednio): 685,1 tys. zł, 118,7 tys. zł, 405,8 tys. zł (w 2022 r. do końca czerwca nie dokonano wydatków inwestycyjnych ze środków własnych).

Badanie dokumentacji ośmiu najwyższych kwotowo wydatków poniesionych ze środków własnych Muzeum (po jednym wydatku bieżącym i inwestycyjnym w każdym roku objętym kontrolą) na łączną kwotę 2428,1 tys. zł (2087,4 tys. zł wydatków bieżących i 340,7 tys. zł wydatków inwestycyjnych) wykazało, że:

- wydatki bieżące dotyczyły: kompleksowej obsługi wydarzenia artystycznego – produkcja plenerowego koncertu, widowiska muzycznego „TAK ZACZYNAŁA SIĘ WOJNA” w ramach obchodów 80. rocznicy wybuchu II Wojny Światowej (1296,7 tys. zł), wykonania prac naprawczo modernizacyjnych wystawy głównej Muzeum (170,7 tys. zł), organizacji koncertu „7 x Westerplatte” w ramach obchodów 82. rocznicy wybuchu II Wojny Światowej (571,7 tys. zł) i zakupu licencji z usługą wdrożenia (48,3 tys. zł);
- wydatki inwestycyjne dotyczyły: zaprojektowania wystawy z okazji 80. rocznicy wybuchu II Wojny Światowej (180,0 tys. zł), wykonania systemu szlabanów (41,2 tys. zł), częściowej zapłaty za opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego dla projektowanego Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 (114,1 tys. zł) i zakupu agregatu prądotwórczego na potrzeby Muzeum (5,4 tys. zł);

⁶⁹ Umowa nr 34/DF-V/MK/2019 z 1 marca 2019 r. „Przygotowanie wystawy czasowej pod roboczym tytułem: Walka-okupacja-terror. Obywatele polscy podczas II Wojny Światowej, umowa nr 33/DF-V/MK/2019 z 1 marca 2019 r. „Postawienie Pomnika Rotmistrza Witolda Pileckiego przy Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku” i umowa nr 53/DF-V/MK/2019 z 3 lipca 2019 r. „Zakup georadaru”.

⁷⁰ Zarządzenie nr 8 Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku z dnia 30 maja 2014 r. zmieniające zarządzenie nr 8 z dnia 15 marca 2011 r. w sprawie Regulaminu zakupów, a od 1 października 2021 r. zarządzenie nr 38/2021 Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku w sprawie Regulaminu zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów poniżej kwoty 130 000 zł netto lub w inny sposób zwolnionych ze stosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- wydatki poniesiono na realizację zadań Muzeum i zgodnie z treścią zawartych z wykonawcami umów.

W latach 2019–2022 (do 30 czerwca) Muzeum udzieliło łącznie:

Udzielanie zamówień publicznych

- 32 zamówień publicznych w trybie upzp na łączną kwotę 20 068,2 tys. zł;
- 17 zamówień publicznych w trybie nupzp na łączną kwotę 17 644,1 tys. zł;
- 43 zamówień publicznych na dostawy i usługi z zakresu działalności kulturalnej na łączną kwotę 11 138,3 tys. zł;
- 3294 zamówień publicznych udzielonych na podstawie wewnętrznych procedur na łączną kwotę 35 689,4 tys. zł.

Badaniem objęto cztery postępowania o udzielenie zamówień na łączną kwotę 1708,0 tys. zł przeprowadzonych w trybie określonym przepisami o zamówieniach publicznych, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁷¹ (art. 37a, 37b, 37c i 37d):

- zorganizowanie usługi przewodnickiej o tematyce II wojny światowej realizowanej na statku oraz na terenie Westerplatte, udostępnienie statku pasażerskiego celem prowadzenia na nim zajęć edukacyjnych, przewóz statkiem i udostępnienie w celu dostosowania go do potrzeb Muzeum (840,0 tys. zł netto);
- wykonanie w oparciu o złożoną w konkursie pracę, wszelkich niezbędnych czynności i usług w ramach zadania „Budowa pomnika rtm. Witolda Pileckiego przy Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku” (370,3 tys. zł netto),
- kompleksowa obsługa i realizacja spektaklu teatralnego na motywach powieści „Inny świat. Zapiski sowieckie” Gustawa Herlinga-Grudzińskiego (370,7 tys. zł netto);
- realizacja dźwięku i oświetlenia podczas czterech wydarzeń w ramach Festiwalu Kultury Utraconej, zgodnie z harmonogramem (127,0 tys. zł netto).

Nie stwierdzono naruszenia regulacji prawnych w zakresie udzielania ww. zamówień oraz procedur wewnętrznych Muzeum⁷². Realizacja zamówień była zgodna z treścią zawartych umów, a poniesione wydatki służyły realizacji zadań Muzeum.

⁷¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 194.

⁷² Zarządzeń Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej nr 9 z dnia 30 maja 2014 r., nr 39/2021 z 1 października 2021 r. i nr 60/2021 z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie regulaminu zamówień na dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej związanej z organizacją wystaw, koncertów, konkursów festiwalu, widowisk, spektakli teatralnych, przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej lub z gromadzeniem materiałów bibliotecznych przez biblioteki lub muzealiów, a także z zakresu działalności kulturalnej związanej z gromadzeniem materiałów archiwalnych, jeśli zamówienia te nie służą wyposażeniu zamawiającego w środki trwałe przeznaczone do bieżącej obsługi jego działalności i ich wartość jest mniejsza niż kwoty progów „unijnych”, a jednocześnie równa lub większa niż 130 000 zł netto (art. 11 ust. 5 pkt 2 ustawy prawo zamówień publicznych, z uwzględnieniem art. 37a, b, c i d ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Finansowanie budowy „Muzeum Westerplatte i Bitwy 1939”

W celu realizacji inwestycji budowa „Muzeum Westerplatte i rewitalizacja Pola Bitwy 1939” Muzeum zawarło z Ministrem dwie umowy dotacji celowej na zadania inwestycyjne:

- umowa nr 13/DF-V/AC/2020 z aneksami, zgodnie z którą przeznaczono na realizację budowy 26 982,0 tys. zł i na podstawie której Muzeum otrzymało 3857,8 tys. zł i wykorzystało 3840,2 tys. zł (z tego w 2020 r. 1154,7 tys. zł i w 2021 r. 2685,5 tys. zł). Kwotę 17,6 tys. zł, wynikającą z rozliczenia dotacji za 2020 r. zwrócono, a kwotę 25 807,2 tys. zł ujęto w wykazie wydatków, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku;
- umowa nr 111/DF-V/EK/2021 z aneksami, zgodnie z którą przeznaczono 24 592,9 tys. zł, z tego na zadania niezwiązane z budową Muzeum Westerplatte i rewitalizacją Pola Bitwy 1939 2919,5 tys. zł (z tytułu należności zasądzonej przez sąd, związanej z budową Muzeum) i 243,9 tys. zł (na zaprojektowanie, wykonanie i zainstalowanie windy dostosowanej do potrzeb przewozu osób niepełnosprawnych w siedzibie Muzeum). Na realizację budowy Muzeum Westerplatte i rewitalizację Pola Bitwy 1939 przeznaczono 21 429,5 tys. zł, z tego Muzeum otrzymało 1970,1 tys. zł i wykorzystało 1734,8 tys. zł. Kwotę 16,6 tys. zł zwrócono na rachunek Ministerstwa, a o kwotę 218,7 tys. zł niewykorzystaną do końca czerwca 2022 r., zmniejszono zapotrzebowanie na lipiec 2022 r.

Wydatki inwestycyjne poniesione w związku z realizacją ww. umów poniesiono na określone w nich zadania, a rozliczenie umów sporządzono i przekazano Ministrowi we właściwych terminach. Dokonywano ich zgodnie z przepisami upzp i nupzp.

Niski poziom wykorzystania środków na budowę „Muzeum Westerplatte i Bitwy 1939”

NIK zauważyła, że wykorzystanie środków na realizację tej inwestycji było relatywnie niskie. Z dotacji zaplanowanych na 2020 r. wykorzystano jedynie 1154,7 tys. zł (4,3%), a z zaplanowanych na 2021 r. – 352,9 tys. zł (1,6%). Natomiast w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem lat budżetowych 2020 i 2021 ujęto (odpowiednio): kwotę 25 807,2 tys. zł, stanowiącą aż 95,6% środków z dotacji celowych na wydatki inwestycyjne zaplanowanych na 2020 r. i kwotę 21 060,0 tys. zł, stanowiącą aż 98,3% środków z dotacji celowych na wydatki inwestycyjne, zaplanowanych na 2021 r.

Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że na poziom stanu zaawansowania inwestycji mają w całości wpływ czynniki zewnętrzne, w tym w szczególności opóźnienia w wydawaniu decyzji administracyjnych, na przykład przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (zatwierdzanie projektów budowlanych), wydawanie zaleceń konserwatorskich oraz decyzji przez Wojewodę Pomorskiego (decyzje zezwalające na realizację zgodnie z ustawą o inwestycji). Dodatkowo Wojewoda Pomorski od października 2020 r. nie wydał decyzji ustalającej wysokość odszkodowania na rzecz Gminy Miasta Gdańska za przejęcie przez Skarb Państwa działki nr 68, obręb nr 0062 zgodnie z zapisami ustawy o inwestycji – co przekłada się wprost na brak możliwości wydatkowania kwoty przeznaczonej na odszkodowanie tytułem przejęcia nieruchomości, a jest to kwota przekraczająca połowę całości rocznego budżetu. Poczynając od roku 2020 Wojewoda Pomorski kilkakrotnie zmieniał termin wydania ww. decyzji. Wobec

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

powyższego w każdym z lat Muzeum musiało zabezpieczyć środki na wypadek wydania tej decyzji na szacowaną przez Muzeum kwotę kilkunastu milionów złotych. Tym samym z uwagi na przedłużające się procedury, niezbędne było przesuwanie konsekwentnie części środków finansowych na kolejny rok budżetowy.

NIK nie kwestionuje przedstawionych wyżej przez Dyrektora Muzeum okoliczności co do niskiego wykorzystania środków, jednocześnie wskazuje, iż w latach 2020–2021 na realizację tej inwestycji z budżetu państwa zaplanowano środki w wysokościach nieadekwatnych do możliwości ich wykorzystania przez Inwestora.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku prawidłowo gospodarowało środkami publicznymi?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none">1. Czy Minister sprawował prawidłowy nadzór nad działalnością Muzeum, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych?2. Czy przestrzegano zasad gospodarki finansowej określonych w przepisach ustawy o działalności kulturalnej?3. Czy prawidłowo dokonywano wydatków ze środków publicznych?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku.
Kryteria kontroli	Kontrole zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK pod względem legalności, rzetelności, celowości i gospodarności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK).
Okres objęty kontrolą	Lata 2019–2022 (do 30 września), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem – jeżeli dotyczyły działalności objętej kontrolą. Niniejszą kontrolę przeprowadzono w okresie od 15 czerwca do 23 listopada 2022 r. ⁷³
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W toku kontroli w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano informacje w Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku. Dotyczyły one przekazywania przez Muzeum do Ministerstwa projektów programów wieloletnich w zakresie budowy „Muzeum Westerplatte i Pola Bitwy 1939” oraz informowania Ministra o trudnościach, ryzykach i problemach związanych z nieustanowieniem przez Radę Ministrów programu wieloletniego dotyczącego ww. inwestycji.
Pozostałe informacje	Wyniki kontroli przedstawiono w dwóch wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 11 wniosków pokontrolnych. Po kontroli w Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku i Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, kierownicy jednostek wnieśli łącznie siedem zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych ⁷⁴ . Zastrzeżenia wniesione przez Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku dotyczyły ustaleń zawartych w ocenie ogólnej oraz nieprawidłowości dotyczących: niedochodzenia odsetek, braku waloryzacji stawek czynszu, nierzetelnego działania w ramach prowadzonego postępowania konkursowego, opracowania programów inwestycji, które nie zawierały wymaganych elementów oraz działań związanych z zawarciem, zmianami treści i realizacją jednej z umów najmu. W wyniku uchwały Zespołu Orzeka-

⁷³ Data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego.

⁷⁴ Dyrektor Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku – sześć zastrzeżeń, a Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – jedno.

ZAŁĄCZNIKI

jącego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, jedno zastrzeżenie zostało uwzględnione w całości, trzy w części, a dwa – oddalone.

Zastrzeżenie wniesione przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego dotyczyło nierzetelnego planowania środków na realizację w 2021 r. inwestycji: budowa „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939”.

W wyniku uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, zastrzeżenie to zostało oddalone w całości.

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynikało, że Minister zrealizował wszystkie wnioski pokontrolne (pięć), a Dyrektor Muzeum – trzy wnioski (pozostałe trzy – znajdowały się w trakcie realizacji).

Finansowe skutki nieprawidłowości, stwierdzone w wyniku kontroli w Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, wyniosły ogółem 20,5 tys. zł i dotyczyły:

- niedochodzenia⁷⁵ należnych kwot odsetek od nieterminowych płatności należności z tytułu zawartych w latach 2017–2022 pięciu umów na wynajem pomieszczeń przeznaczonych na działalność gastronomiczną (11,9 tys. zł);
- niedokonania waloryzacji stawek czynszu określonych w trzech umowach zawartych z najemcą prowadzącym działalność gastronomiczną i niedochodzenia należności wynikających z waloryzacji (8,6 tys. zł).

[str. 21–22]

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Gdańsku	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	prof. Piotr Gliński
2.		Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku	dr hab. Grzegorz Berendt

Wykaz jednostek kontrolowanych

⁷⁵ Do dnia 27 września 2022 r.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	w formie opisowej	<ol style="list-style-type: none"> 1. Określenie szczegółowego zakresu i trybu nadzoru i kontroli Ministra. 2. Prawidłowe zawarcie i rozliczanie umów o udzielenie dotacji celowych. 3. Prawidłowe zawiadomienie o kwotach dotacji. 4. Terminowe zatwierdzenie sprawozdania finansowego za 2021 r. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Opóźnienie w powoływaniu członków Rady Muzeum. 2. Nieprzejrzyste określenie zakresu działania niektórych komórek organizacyjnych Ministerstwa. 3. Przedłużający się proces procedowania uchwały Rady Ministrów w sprawie programu wieloletniego. 4. Nierzetelne planowanie dotacji celowej na 2021 r., na realizację inwestycji. 5. Nieprawidłowe wykonywanie niektórych zadań przez Departament Dziedzictwa Kulturowego. 6. Nieterminowe zatwierdzenie sprawozdania finansowego za 2020 r.
2.	Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku	w formie opisowej	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prawidłowe sporządzanie planów finansowych na 2021 r. i 2022 r. 2. Zapewnienie finansowania realizowanych zadań. 3. Prawidłowe dokonywanie wydatków. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Niedochodzenie należności od najemcy lokalu gastronomicznego. 2. Niedokonanie waloryzacji stawek czynszu określonych w umowach zawartych z najemcą prowadzącym działalność gastronomiczną. 3. Nierzetelne działania w ramach przeprowadzonego postępowania konkursowego i związane z zawarciem, zmianami treści i realizacją jednej z umów najmu.

*/ pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi kwestie związane z funkcjonowaniem instytucji kultury, w tym muzeów, są ustawa o działalności kulturalnej oraz ustawa o muzeach.

Muzea jako instytucje
kultury

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, działalność kulturalna polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Jako formy organizacyjne działalności kulturalnej ustawa wymienia w szczególności: 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 (art. 2).

Podmiotami tworzącymi instytucje kultury, zwanymi organizatorami (art. 10 ust. 1), są ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych (art. 8), a także jednostki samorządu terytorialnego (art. 9 ust. 1). Tym samym, ze względu na rodzaj organizatora, instytucje kultury dzielą się na państwowe i samorządowe.

Organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym działalność jest prowadzona (art. 12).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców (art. 13 ust. 3).

Instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora (art. 14 ust. 1).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, dyrektora instytucji kultury powołuje organizator na czas określony, z zastrzeżeniem ust. 3, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. Odwołanie dyrektora następuje w tym samym trybie. Organizator przed powołaniem dyrektora zawiera z nim odrębną umowę w formie pisemnej, w której strony określają warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania. Umowa wchodzi w życie z dniem powołania dyrektora. Odmowa zawarcia umowy przez kandydata na stanowisko dyrektora powoduje jego niepowołanie na to stanowisko (art. 15 ust. 5).

Organizator nie odpowiada za zobowiązania instytucji kultury, z zastrzeżeniem art. 24 i 25 (art. 14 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej).

W art. 9 ustawy o finansach publicznych, organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej (pkt 1) oraz inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (pkt 14) zaliczone zostały do jednostek

Zasady gospodarki
finansowej muzeów
– ustawa o finansach
publicznych

sektora finansów publicznych, w związku z czym do ich działalności zastosowanie mają m.in. następujące uregulowania z tej ustawy:

- art. 42 ust. 5 – zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania;
- art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 – zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cel i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego oraz w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych;
- art. 44 ust. 2 – zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków;
- art. 44 ust. 3 – zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (pkt 1); w sposób umożliwiający terminową realizację zadań (pkt 2); w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (pkt 3);
- art. 44 ust. 4 – zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- art. 46 ust. 1 – zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153;
- art. 53 ust. 1 – zgodnie z którymi kierownik jednostki sektora finansów publicznych odpowiedzialny jest za całość gospodarki finansowej tej jednostki;
- art. 53 ust. 2 – zgodnie z którym kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki, w formie pisemnego imiennego odrębnego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki;
- art. 68 ust. 1 i 2 – w którym określono zakres oraz cele kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych.

Zasady gospodarki
finansowej muzeów
– ustawa o działalności
kulturalnej

Szczegółowe zasady gospodarki finansowej instytucji kultury zostały określone w rozdziale 3 ustawy o działalności kulturalnej.

Wskazano w nich m.in., że instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania (art. 27 ust. 1). Podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez dyrektora, z zachowaniem

wysokości dotacji organizatora (art. 27 ust. 3). Plan finansowy instytucja kultury sporządza zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych (art. 27 ust. 4).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy instytucja kultury pokrywa koszty bieżącej działalności i zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Przychodami instytucji kultury są przychody z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników majątku ruchomego, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł (art. 28 ust. 2).

Organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji (art. 28 ust. 3 pkt 1–3):

- podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów;
- celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji;
- celowej na realizację wskazanych zadań i programów.

Instytucje kultury zobowiązane są do utworzenia funduszu instytucji kultury i funduszu rezerwowego (art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2). Fundusz instytucji kultury odzwierciedla wartość mienia wydzielonego dla instytucji kultury w momencie jej utworzenia i ulega zwiększeniu o wartości niepodlegających amortyzacji aktywów trwałych sfinansowany z dotacji lub otrzymanych nieodpłatnie oraz zmniejszeniu o wartość niepokrytej straty netto (art. 29 ust. 2). Fundusz rezerwowy tworzy się z zysku netto za poprzedni rok obrotowy i przeznaczają się na pokrycie strat instytucji kultury (art. 29 ust. 3). Roczne sprawozdanie finansowe samorządowych instytucji kultury zatwierdza organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (art. 29 ust. 5).

Zgodnie z art. 136 ustawy o finansach publicznych:

- ust. 1. Ustawa budżetowa może określać, w ramach limitów wydatków na rok budżetowy, limity wydatków na programy wieloletnie;
- ust. 2. Programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Rada Ministrów, ustanawiając program, wskazuje jego wykonawcę;
- ust. 3. Realizacja programów wieloletnich może być podzielona na etapy;
- ust. 4. Jednostki realizujące program wieloletni mogą zaciągać zobowiązania w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu. W razie wspólnej realizacji programu wieloletniego przez dwa lub więcej podmioty, zobowiązania zaciągane przez każdy podmiot nie mogą przekroczyć kwoty planowanej dla tego podmiotu.

Dysponenci mogą podjąć decyzję o ujęciu finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa w materiałach do projektu ustawy budżetowej w zakresie inwestycji budowlanej – na podstawie uzgodnionego przez

Zasady finansowania
inwestycji

inwestora z dysponentem programu inwestycji — w zakresie kosztów przygotowania inwestycji lub na podstawie zaakceptowanej przez dysponenta wartości kosztorysowej inwestycji – w zakresie realizacji inwestycji budowlanej (§ 4 rozporządzenia w sprawie finansowania). Łączna kwota środków z budżetu państwa nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji, obejmująca koszty przygotowania do realizacji, koszty robót budowlanych, koszty nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych i koszty pierwszego wyposażenia (§ 5 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli:

- 1) inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji, zawierający co najmniej:
 - a) dane o planowanym zakresie rzeczowym inwestycji i okresie realizacji inwestycji,
 - b) oceny efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności,
 - c) dane o planowanych efektach rzeczowych inwestycji,
 - d) harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji,
 - e) szacunkowy łączny koszt inwestycji oraz dane o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji,
 - f) dane o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie;
- 2) została dokonana analiza celowości i możliwości wykonania inwestycji etapami;
- 3) planowane kwoty środków ze wszystkich źródeł na finansowanie inwestycji w całym okresie jej realizacji są określone w wysokości umożliwiającej inwestorowi terminowe regulowanie zobowiązań finansowych i terminowe zakończenie inwestycji;
- 4) inwestor posiada dokument stwierdzający prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o którym mowa w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego.

Jeżeli inwestycja budowlana jest wykonywana etapami, finansowanie ze środków budżetu państwa kolejnego jej etapu może być kontynuowane wyłącznie po pozytywnej ocenie przez dysponenta dotychczasowego przebiegu realizacji inwestycji i wykorzystania jej efektów rzeczowych, które inwestor uzyskał w wyniku zakończenia poprzednich etapów inwestycji (§ 7 ww. rozporządzenia).

Wysokość kwot dotacji celowych z budżetu państwa planowanych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, w kolejnych latach jej realizacji, jest ustalana z uwzględnieniem:

- 1) harmonogramu realizacji inwestycji;

- 2) planowanych wydatków inwestora, w kolejnych latach realizacji inwestycji, na regulowanie zobowiązań finansowych dotyczących inwestycji;
- 3) kwot środków własnych i środków innych niż dotacje celowe z budżetu państwa, planowanych na finansowanie inwestycji w kolejnych latach jej realizacji; środki te są planowane z podziałem według źródeł ich pochodzenia (§ 9 ust. 1 ww. rozporządzenia).

Przy ustalaniu kwot dotacji celowych, dokumentami stanowiącymi podstawę informacji o pozostałych źródłach finansowania inwestycji są:

- 1) pisemne zobowiązanie inwestora do przeznaczenia środków własnych,
- 2) umowy zawarte przez inwestora z bankiem lub pożyczkodawcą albo wydane przez nich dokumenty potwierdzające zapewnienie udzielenia kredytu lub pożyczki,

dokumenty potwierdzające przyznanie dotacji z funduszy celowych lub innych środków albo zapewnienie ich przyznania – z uwzględnieniem planowanych kwot i terminów ich przekazywania (§ 9 ust. 2 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z art. 2 ustawy o inwestycji:

- ust. 1 Inwestycje w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku są celami publicznymi w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,
- ust. 2 Inwestycje w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku finansuje się z budżetu państwa lub z innych źródeł.

Organizację, zadania i zasady działania muzeów oraz bibliotek określają odrębne ustawy, mające charakter *lex specialis* w stosunku do ustawy o działalności kulturalnej.

[Ustawa o muzeach](#)

Muzea działają na podstawie ustawy o muzeach. Zgodnie z art. 4 ustawy o muzeach, w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie, mają zastosowanie przepisy ustawy o działalności kulturalnej.

Muzeum jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiągnięcie zysku, której celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów (art. 1).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o muzeach, muzea mogą być tworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych, jednostki samorządu terytorialnego, osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Podmioty, o których mowa w ust. 1, tworzące muzea są obowiązane:

- 1) zapewnić środki potrzebne do utrzymania i rozwoju muzeum,
- 2) zapewnić bezpieczeństwo zgromadzonym zbiorom,
- 3) sprawować nadzór nad muzeum (art. 5 ust. 4 pkt 1–3).

Muzea działają na podstawie statutu nadanego przez organizatora, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 6 ust. 1).

Minister właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego sprawuje nadzór nad muzeami. W tym celu może dokonywać kontroli ich działalności (art. 8 ust. 1).

Kodeks cywilny

Przepisy Kodeksu cywilnego⁷⁶ uwzględnia się także przy udostępnianiu przez Muzeum mienia w formie najmu, dzierżawy, użyczenia oraz użytkowania. Z uregulowań Kodeksu cywilnego w tym zakresie wynika m.in., że rzecz można obciążyć prawem do jej używania i do pobierania jej pożytków (art. 252). Zakres użytkowania można ograniczyć przez wyłączenie oznaczonych pożytków rzeczy, a wykonywanie użytkowania nieruchomości można ograniczyć do jej oznaczonej części (art. 253). W stosunkach wzajemnych między użytkownikiem a właścicielem użytkownik ponosi ciężary, które zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki powinny być pokrywane z pożytków rzeczy (art. 258).

Po wygaśnięciu użytkowania użytkownik obowiązany jest zwrócić rzecz właścicielowi w takim stanie, w jakim powinna się znajdować stosownie do przepisów o wykonywaniu użytkowania (art. 262).

Zgodnie z art. 659 § 1 Kodeksu cywilnego przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nie oznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz.

Umowa najmu nieruchomości lub pomieszczenia na czas dłuższy niż rok, zgodnie z art. 660 Kodeksu cywilnego powinna być zawarta na piśmie. W razie niezachowania tej formy poczytuje się umowę za zawartą na czas nie oznaczony.

Wynajmujący powinien wydać najemcy rzecz w stanie przydatnym do umówionego użytku i utrzymywać ją w takim stanie przez czas trwania najmu (art. 662 § 1).

Drobne nakłady połączone ze zwykłym używaniem rzeczy obciążają najemcę. (art. 662 § 2).

Najemca powinien przez czas trwania najmu używać rzeczy najętej w sposób w umowie określony, a gdy umowa nie określa sposobu używania – w sposób odpowiadający właściwościom i przeznaczeniu rzeczy (art. 666 § 1).

Zgodnie z art. 668 § 1 Kodeksu cywilnego najemca może rzecz najętą oddać w całości lub części osobie trzeciej do bezpłatnego używania albo w podnajem, jeżeli umowa mu tego nie zabrania. W razie oddania rzeczy osobie trzeciej zarówno najemca, jak i osoba trzecia są odpowiedzialni względem wynajmującego za to, że rzecz najęta będzie używana zgodnie z obowiązkami wynikającymi z umowy najmu.

⁷⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.).

Najemca obowiązany jest uiszczać czynsz w terminie umówionym (art. 669 § 1). Jeżeli termin płatności czynszu nie jest w umowie określony, czynsz powinien być płacony z góry, a mianowicie: gdy najem ma trwać nie dłużej niż miesiąc – za cały czas najmu, a gdy najem ma trwać dłużej niż miesiąc albo gdy umowa była zawarta na czas nie oznaczony – miesięcznie, do 10. dnia miesiąca (§ 2).

Stosownie do art. 675 § 1 Kodeksu cywilnego, po zakończeniu najmu najemca obowiązany jest zwrócić rzecz w stanie nie pogorszonym; jednakże nie ponosi odpowiedzialności za zużycie rzeczy będące następstwem prawidłowego używania.

Zgodnie z art. 693 § 1 Kodeksu cywilnego przez umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nie oznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz.

Dzierżawca nie może zmieniać przeznaczenia przedmiotu dzierżawy bez zgody wydzierżawiającego (art. 696). Bez zgody wydzierżawiającego dzierżawca nie może oddawać przedmiotu dzierżawy osobie trzeciej do bezpłatnego używania ani go poddzierżawiać (art. 698 § 1).

Stosownie do art. 699 Kodeksu cywilnego., jeżeli termin płatności czynszu nie jest w umowie oznaczony, czynsz dzierżawny jest płatny z dołu w terminie zwyczajowo przyjętym, a w braku takiego zwyczaju – półrocznie z dołu. Ponadto, stosownie do art. 703 Kodeksu cywilnego, jeżeli dzierżawca dopuszcza się zwłoki z zapłatą czynszu co najmniej za dwa pełne okresy płatności, a w wypadku gdy czynsz jest płatny rocznie, jeżeli dopuszcza się zwłoki z zapłatą ponad trzy miesiące, wydzierżawiający może dzierżawę wypowiedzieć bez zachowania terminu wypowiedzenia.

W myśl postanowień art. 710 Kodeksu cywilnego przez umowę użyczenia użyczający zobowiązuje się zezwolić biorącemu, przez czas oznaczony lub nie oznaczony, na bezpłatne używanie oddanej mu w tym celu rzeczy. Biorący do używania ponosi zwykle koszty utrzymania rzeczy użyczonej. Po zakończeniu użyczenia biorący do używania obowiązany jest zwrócić użyczającemu rzecz w stanie nie pogorszonym; jednakże biorący nie ponosi odpowiedzialności za zużycie rzeczy będące następstwem prawidłowego używania (art. 718 § 1).

Zgodnie z art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.

Zgodnie z art. 481 § 2 Kodeksu cywilnego jeżeli stopa odsetek za opóźnienie nie była oznaczona, należą się odsetki ustawowe za opóźnienie w wysokości równej sumie stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego i 5,5 punktów procentowych. Jednakże gdy wierzytelność jest oprocentowana według stopy wyższej, wierzyciel może żądać odsetek za opóźnienie według tej wyższej stopy (należy zwrócić uwagę, że przepis ten miał inne

brzmienie do 31 grudnia 2015 r.). Po 1 stycznia 2016 r. zmieniono zasady ustalania stawek odsetek od świadczeń cywilnoprawnych ale zmieniono również ich nazewnictwo.

Zgodnie z art. 481 § 2¹ Kodeksu cywilnego maksymalna wysokość odsetek za opóźnienie nie może w stosunku rocznym przekraczać dwukrotności wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie (odsetki maksymalne za opóźnienie), a zgodnie z § 2² tego artykułu jeżeli wysokość odsetek za opóźnienie przekracza wysokość odsetek maksymalnych za opóźnienie, należą się odsetki maksymalne za opóźnienie.

Dotacje z budżetu państwa

Zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Zgodnie z art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednostki, którym została udzielona dotacja, o której mowa w art. 150 i art. 151 ust. 1, są obowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków.

Zgodnie z art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa odpowiednio do 31 stycznia następnego roku, z zastrzeżeniem art. 151 ust. 2 pkt 6 tej ustawy.

Art. 169 ustawy o finansach publicznych reguluje tryb postępowania w przypadku stwierdzenia wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, pobrania nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Dotacje podmiotowe

Zgodnie z art. 131 ustawy o finansach publicznych dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej umowie lub umowie międzynarodowej.

Istotą dotacji podmiotowych jest to, że są przeznaczone nie na wykonanie konkretnego zadania, lecz stanowią finansowe zasilenie dotowanej jednostki. Przy udzielaniu tej dotacji nie określa się szczegółowo jej przeznaczenia.

Dotacje celowe

Dotacje celowe – według art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. b i f ustawy o finansach publicznych – są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego, a także kosztów realizacji inwestycji. Zgodnie z art. 132 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy z budżetu państwa mogą być udzielane dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji innych państwowych osób prawnych, dla których zasady gospodarki finansowej określają odrębne ustawy.

Dotacjami celowymi (zgodnie z art. 127 ust. 2 pkt 1 oraz 3–5 ww. ustawy) są także m.in. środki przeznaczone na: realizację programów finansowa-

nych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 6, wydatkowane przez podmioty realizujące te programy, inne niż państwowe jednostki budżetowe; finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, ze środków przekazywanych przez jednostki, o których mowa w art. 9 pkt 5, 7 i 14; realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5; współfinansowanie realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Według art. 150 ustawy o finansach publicznych dysponent części budżetowej lub dysponent środków, o których mowa w art. 127 ust. 2, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- 2) wysokość udzielonej dotacji;
- 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 4) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- 5) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą – 30 dni od określonego w umowie dnia jego wykonania;
- 6) tryb kontroli wykonania zadania; w umowie można postanowić, że kontrola będzie prowadzona na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej.

Zasady prowadzenia rachunkowości instytucji kultury określone są przepisami ustawy z o rachunkowości. Zgodnie z art. 4 ustawy, jednostki obowiązane są stosować określone ustawą zasady rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wskazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Rachunkowość jednostki obejmuje m.in. (art. 4 ust. 3):

- przyjęte zasady (politykę) rachunkowości;
- prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym;
- okresowe ustalanie i sprawdzania drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów;
- wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego;
- sporządzanie sprawozdań finansowych;
- gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą.

Kierownik jednostki, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru również w przypadku, gdy

Zasady prowadzenia
rachunkowości

określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy za ich zgodą (art. 4 ust. 5).

Sporządzanie i badanie sprawozdania finansowego instytucji kultury, następuje na podstawie przepisów rozdziału 5 ustawy o rachunkowości.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 o rachunkowości Roczne sprawozdanie finansowe jednostki, z zastrzeżeniem ust. 2b, podlega zatwierdzeniu przez organ zatwierdzający, nie później niż 6 miesięcy od dnia bilansowego.

Nadzór Ministra

Na podstawie art. 175 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o finansach publicznych dysponenti części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę:

- 1) nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur;
- 2) wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa;
- 3) realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa;
- 4) efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

Przedmiotem nadzoru i kontroli jest w szczególności:

- 1) zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem;
- 2) prawidłowość wykorzystania środków finansowych, w tym zakres zrealizowanych zadań;
- 3) prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanej dotacji a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją z budżetu państwa (art. 175 ust. 2 pkt 2, 3 i 5 ww. ustawy).

Szczegółowy sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa, w tym określania wysokości kwot dotacji w kolejnych latach realizacji inwestycji, określa rozporządzenie ws. finansowania inwestycji. W przedmiotowym rozporządzeniu określono:

- 1) warunki finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa i Oceny efektywności ich wykorzystania,
- 2) sposób przekazywania środków budżetu państwa przewidzianych na finansowanie inwestycji,
- 3) sposób rozliczania inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa,

W zarządzeniu z dnia 30 października 2013 r., wydanym m.in. na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, Minister określił zakres i tryb nadzoru i kontroli sprawowanej nad objętymi częścią 24 budżetu państwa: jednostkami organizacyjnymi⁷⁷, Funduszem Promocji Twórczości oraz Funduszem Promocji Kultury. Zarządzenie składa się sześciorozdziałowo i zawiera 22 załączniki z wzorami dokumentów.

⁷⁷ M.in. państwowymi instytucjami kultury.

ZAŁĄCZNIKI

W zarządzeniu z dnia 30 października 2013 r.⁷⁸ Minister określił zakres i tryb nadzoru i kontroli sprawowanej nad objętymi częścią 24 budżetu państwa: jednostkami organizacyjnymi⁷⁹, Funduszem Promocji Twórczości oraz Funduszem Promocji Kultury. Zarządzenie składa się sześciu rozdziałów i zawiera 22 załączniki z wzorami dokumentów.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa:

- do zadań własnych Departamentu Dziedzictwa Kulturowego należy m.in. (§ 21):
 - prowadzenie i koordynacja spraw wynikających z nadzoru ministra nad muzeami oraz prowadzenie spraw organizacyjnych i merytorycznych wynikających z nadzoru ministra nad muzeami oraz instytucjami kultury działającymi w obszarze polityki pamięci, dla których minister jest organizatorem lub organem współprowadzącym,
 - realizowanie zadań wynikających z nadzoru finansowego ministra nad muzeami oraz instytucjami kultury działającymi w obszarze polityki pamięci, dla których minister jest organizatorem lub organem współprowadzącym, w tym w ramach współpracy z Departamentem Finansowym w zakresie planowania i realizacji budżetu części 24,
 - we właściwości przedmiotowej Departamentu znajduje się Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (załącznik do Regulaminu pkt 1. pozycja 8);
- do zadań własnych Departamentu Finansowego należy m.in. (§ 23):
 - monitorowanie planów wydatków budżetowych poszczególnych dysponentów niższego stopnia oraz jednostek organizacyjnych,
 - przedkładanie ministrowi do zatwierdzenia rocznych sprawozdań finansowych podległych i nadzorowanych osób prawnych, zgodnie z przepisami statutowymi tych jednostek i obowiązkami wynikającymi z odrębnych przepisów, z wyłączeniem spółek Skarbu Państwa,
 - koordynowanie inwestycji w budżecie części 24, w tym planowanie i finansowanie inwestycji oraz analiza wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na inwestycje, weryfikacja przedłożonych programów inwestycji oraz prowadzenie ewidencji inwestycji finansowanych z budżetu państwa,
 - nadzór w zakresie finansowym nad realizacją programów wieloletnich realizowanych przez jednostki organizacyjne,
 - przygotowywanie zawiadomień, umów dotyczących udzielenia dotacji celowej na wydatki inwestycyjne oraz innych dokumentów (np. gwarancji ministra) poprzedzających udzielenie jednostkom organizacyjnym podległym ministrowi lub przez niego nadzorowanym dotacji celowej,
 - akceptacja uruchomień środków budżetowych na wydatki inwestycyjne, analiza i weryfikacja dokumentów rozliczeniowych przedkładanych przez podmioty, z którymi zawarto umowy na dotacje celowe na wydatki inwestycyjne,

⁷⁸ Wydane m.in. na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

⁷⁹ M.in. państwowymi instytucjami kultury.

ZAŁĄCZNIKI

- koordynowanie nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi (z wyłączeniem instytutów badawczych), w szczególności poprzez:
 - ✓ współpracę z komórkami organizacyjnymi ministerstwa, którym zostały przypisane jednostki organizacyjne wymienione w wykazie stanowiącym załącznik do niniejszego regulaminu w zakresie monitorowania ich działalności oraz reagowania na nieprawidłowości w monitorowanych podmiotach,
 - ✓ realizację procedur zbierania materiałów realizujących obowiązki dysponenta części 24 w zakresie nadzoru i kontroli oraz ich opracowanie;
 - do zadań własnych Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli należy m.in. (§ 35):
 - wykonywanie funkcji audytu wewnętrznego,
 - wykonywanie kontroli na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej oraz kontroli wewnętrznych zgodnie z regulacjami obowiązującymi w ministerstwie, w tym: monitorowanie wykonania wniosków i zaleceń pokontrolnych, sporządzanie rocznego sprawozdania z działalności kontrolnej,
- koordynacja w zakresie załatwiania skarg, wniosków i petycji napływających do ministra i ministerstwa, w tym: kierowanie skarg, wniosków i petycji do załatwienia lub rozpatrzenia przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne ministerstwa lub inne właściwe organy, monitorowanie terminowości załatwiania skarg, wniosków i petycji przy wykorzystaniu Centralnego Rejestru Skarg, Wniosków i Petycji, w tym udzielanie informacji o sposobie załatwienia skarg, wniosków i petycji, sporządzanie rocznego sprawozdania ze sposobu rozpatrywania skarg i wniosków i petycji.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2022 r. poz. 385).
2. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz. U. z 2021 r. poz. 1280).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120).
8. Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 437).
9. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579).
11. Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 kwietnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz. Urz. MKiDN poz. 12, ze zm.).
12. Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN poz. 43).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Komisja Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Komisja Nauki, Edukacji i Sportu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
12. Dyrektor Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego

prof. dr hab. Piotr Gliński

BAK.0800.9.2022

Warszawa, 27 lipca 2023 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższa Izba Kontroli

Szanowny Panie Prezesie

W związku z otrzymaniem *Informacji o wynikach kontroli* pn. **Gospodarka finansowa Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku** przekazuję swoje stanowisko do dokumentu, w pełni podtrzymując argumenty przedstawiane na każdym etapie postępowania kontrolnego, a zwłaszcza w zastrzeżeniach do Wystąpienia pokontrolnego z dnia 23 listopada 2022 r.

W szczególności pragnę wyrazić sprzeciw wobec sformułowanych w dokumencie zarzutów braku rzetelności w zakresach:

1. planowania środków na realizację w 2021 r. inwestycji pn. „Budowa Muzeum Westerplatte i Wojny 1939” oraz
2. dokonywania ocen i akceptacji szczegółowych planów działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum przez Departament Dziedzictwa Kulturowego MKiDN.

Ad 1)

Na stronie 7 *Informacji* można przeczytać:

W 2021 r. na realizację powyższej inwestycji [Budowa Muzeum Westerplatte i Wojny 1939], w nowelizacji ustawy budżetowej, zaplanowano dotacje celowe w kwocie 21060,0 tys. zł i w ciągu roku zwiększono je do kwoty 21429,5 tys. zł, pomimo iż z dotacji udzielonych Muzeum w 2020 r. (26 982,0 tys. zł), do 31 grudnia 2020 r., wykorzystano jedynie 1154,7 tys. zł, tj. 4,3%. Następnie ponad 98% kwoty dotacji zaplanowanych na 2021 r. (21 060,0 tys. zł) Minister zgłosił do wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem 2021 r. Nie wynikało to jednak z nadzwyczajnych okoliczności, których nie dało się przewidzieć ale ze z góry powziętego zamiaru. Minister bowiem ze względu na określony limit wydatków budżetu państwa nie mógł ich zaplanować na 2022 r. Działania takie należy ocenić jako nierzetelne. Bo choć były one formalnie zgodne z przepisami, jednak prowadziły do ich obejścia.

Opisany sposób planowania był niezależny od MKiDN. Został on narzucony przez Ministerstwo Finansów, a zapisy dotyczące powyższego planowania wydatków niewygasających znalazły się w art. 21 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Nie jest zatem zasadne określenie

+48 22 42 10 100
esp@kultura.gov.pl
www.gov.pl/kultura

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
ul. Krakowskie Przedmieście 15
00-071 Warszawa

Informacja dotycząca zasad przetwarzania danych osobowych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz praw osób, których dane są przetwarzane została zamieszczona na stronie <http://bip.mkidn.gov.pl> w zakładce ochrona danych osobowych.

planowania MKiDN jako działań nierzetelnych. Ponadto wydatki 21 060,0 tys. zł ujęte w nowelizacji ustawy budżetowej z 2021 r. były z góry zaplanowane do wydatkowania w 2022 r. jako wydatki niewygasające. Powyższy instrument wydatków niewygasających został zatem dopuszczony ww. zmianą ustawy o finansach publicznych i został uzgodniony z Ministerstwem Finansów.

Ad 2)

Na stronie 8 *Informacji* można przeczytać:

Departament Dziedzictwa Kulturowego, do zadań którego należało wykonywanie w imieniu Ministra nadzoru finansowego nad Muzeum, m.in. z opóźnieniem przekazywał bądź nierzetelnie dokonywał ocen i akceptacji szczegółowych planów działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum.

Na rozumienie „rzetelności” składa się wykonywanie zadań z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie. W przypadku nadzoru departamentu merytorycznego nad Muzeum nie jest spełniona jedynie jedna przesłanka, dotycząca terminowości. Przy czym, należy zauważyć, że jak wskazują wyniki kontroli, „w latach 2019-2022 (do 30 czerwca) gospodarka finansowa Muzeum [w zakresie nadzorowanym przez Departament Dziedzictwa Kulturowego] prowadzona była prawidłowo”. Opóźnienia w wykonywaniu zadań nie wpłynęły więc na staranność i sumiennosc realizacji nadzoru. Sformułowanie w syntezie wyników kontroli (str. 11 *Informacji*) zarzuty *niezgłoszenia uwag do szczegółowego planu działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum na 2021 r., pomimo że wymagał on korekt, niedochowania należytej staranności przy sporządzeniu oceny całości gospodarki finansowej Muzeum za 2021 r.* nie zostały rozwinięte w szczegółowych wynikach kontroli.

Z poważaniem

Piotr Gliński

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

Warszawa, dnia 8 sierpnia 2023 r.

LGD.430.002.2022

P/22/054

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego przedstawionego w trybie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ do informacji o wynikach kontroli „Gospodarka finansowa Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku”

Najwyższa Izba Kontroli bardzo dziękuje Panu Ministrowi za przesłanie stanowiska do niniejszej informacji. Zwraca jednak uwagę, że kwestie związane z nierzetelnym planowaniem środków na realizację w 2021 r. inwestycji budowy „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939” zostały już wcześniej zgłoszone przez Pana Ministra w ramach zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego i rozpatrzone przez Kolegium NIK. Odnosząc się do wskazanych przez Pana Ministra w stanowisku poszczególnych argumentów, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje oceny zawarte w niniejszej informacji o wynikach kontroli.

1. W przypadku braku rzetelności przy planowaniu środków na realizację ww. inwestycji w stanowisku stwierdzono ponownie, że sposób planowania był niezależny od Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego i został narzucony przez Ministerstwo Finansów, a środki ujęte w nowelizacji ustawy budżetowej na 2021 r. (21 060,0 tys. zł) były z góry zaplanowane do wydatkowania w 2022 r. jako wydatki niewygasające.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie zauważa, że zgodnie z prawem nie jest możliwe narzucanie przez Ministerstwo Finansów jakiegokolwiek dysponentowi środków budżetu państwa sposobu planowania wydatków publicznych, co nie oznacza, że dysponenti mogą te wydatki kształtować w dowolnej wysokości. Instytucja wydatków niewygasających nie jest związana z planowaniem wydatków budżetowych, zatem nie może służyć do korygowania niewłaściwego planowania wydatków. Każdy przypadek uznania danego wydatku za niewygasający powinien wynikać z nadzwyczajnych okoliczności, które miały miejsce w trakcie roku budżetowego. Tymczasem uwzględnienie przedmiotowych wydatków w wykazie wydatków niewygasających wynikało z decyzji podjętej z dużym wyprzedzeniem, a nie z merytorycznej analizy zasadności takiego działania.

Ponadto dodać należy, iż w piśmie z dnia 9 września 2021 r., skierowanym do ówczesnego Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, Pan Minister zgłosił potrzeby inwestycyjne, m.in. na realizację powyższej inwestycji w kwocie 21 060,0 tys. zł, w celu stosownego zwiększenia w 2021 r. wydatków majątkowych w części 24. W piśmie tym nie zawarto informacji na temat uzgodnień z Ministrem Finansów, iż środki te będą z góry zaplanowane do wydatkowania w 2022 r. i następnie zgłoszone do wydatków niewygasających. Powyższe wskazanie nie znalazło się również

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

w piśmie z dnia 3 grudnia 2021 r., w którym Pan Minister zgłaszał m.in. powyższą kwotę do rozporządzenia w sprawie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2021. Z treści uzasadnienia do tego zgłoszenia wynikało natomiast, że o przeniesienie wydatków do niewygasających, jako niewykorzystanych w 2021 r., wnioskował Inwestor – Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku.

Zdaniem NIK powyższe argumenty w pełni uzasadniają kwestionowaną przez Pana Ministra ocenę dotyczącą braku rzetelności planowania w 2021 r. środków na realizację Inwestycji.

2. W przypadku braku rzetelności w dokonywaniu ocen i akceptacji szczegółowych planów działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum przez Departament Dziedzictwa Kulturowego w stanowisku stwierdzono m.in., że na rozumienie „rzetelności” składa się wykonywanie zadań z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie. W przypadku nadzoru tego Departamentu nie była spełniona jedynie jedna przesłanka, dotycząca terminowości. Pan Minister zauważył, że jak wskazują wyniki kontroli, „w latach 2019-2022 (do 30 czerwca) gospodarka finansowa Muzeum (w zakresie nadzorowanym przez DDK) prowadzona była prawidłowo”. Opóźnienia w wykonywaniu zadań nie wpłynęły więc na staranność i sumiennosc realizacji nadzoru. Ponadto zdaniem Pana Ministra sformułowanie w syntezie wyników kontroli (str. 11 Informacji) zarzuty niezgłoszenia uwag do szczegółowego planu działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum na 2021 r., pomimo że wymagał on korekt, niedochowania należytej staranności przy sporządzeniu oceny całości gospodarki finansowej Muzeum za 2021 r. nie zostały rozwinięte w szczegółowych wynikach kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy o NIK, podstawę do opracowania informacji o wynikach kontroli stanowią w szczególności wystąpienia pokontrolne i materiały dowodowe zgromadzone w aktach kontroli. Zatem założeniem dla treści tego dokumentu jest syntetyczne ujęcie wyników kontroli jednostkowych przeprowadzanych w różnych podmiotach i dokonanie ocen kontrolowanej działalności wraz z uzasadnieniem, a także zawarcie wniosków o charakterze systemowym.

Odnosząc się do rozumienia słowa „rzetelność”, to jak określiło Kolegium NIK w uchwale w sprawie zastrzeżeń Pana Ministra do przedmiotowego wystąpienia pokontrolnego, zakres znaczeniowy tego pojęcia jest szeroki. Oprócz tego co wskazał w stanowisku Pan Minister, jego słownikowa definicja stanowi, że rzetelny oznacza m.in. sumienny, solidny, należyty, właściwy, odpowiadający wymaganiom, taki jaki powinien być. Uznając te kryteria, powyższe nieprawidłowości w działalności Departamentu Dziedzictwa Kulturowego przyjęto za nierzetelne nie tylko z powodu przesyłania tych danych z opóźnieniem ale również z powodu niezgłaszania uwag do szczegółowych planów działalności Muzeum bądź zgłaszania ich w ograniczonym zakresie. Podkreślenia w tym miejscu wymaga fakt, iż ostatecznych korekt w tych dokumentach dokonano dopiero z inicjatywy Departamentu Finansowego. Nieprawidłowości te wraz ze szczegółami zostały opisane w wystąpieniu pokontrolnym, do których jak już wspomniano na wstępie, Pan Minister nie zgłosił zastrzeżeń.

Dodać w tym miejscu należy, iż przedmiotowa Informacja zawiera nie wszystkie oceny realizacji zadań wykonywanych przez Departament Dziedzictwa Kulturowego, a jedynie te, według NIK będące istotnymi dla realizacji celów kontroli. Przy ich dokonywaniu wzięto pod uwagę okoliczności, na które wskazywało kierownictwo ww. Departamentu, tj. braki kadrowe, dużą rotację kadr oraz liczbę nadzorowanych jednostek, nieadekwatną do posiadanych zasobów przez tą komórkę organizacyjną Ministerstwa.

Jak słusznie wskazał Pan Minister nieprawidłowości w zakresie braku rzetelności w wykonywaniu niektórych zadań przez Departament Dziedzictwa Kulturowego nie miały wpływu na ocenę gospodarki finansowej Muzeum, jednakże wpłynęły na ocenę nadzoru Pana Ministra nad działalnością tej jednostki kultury, który według NIK, sprawowany był nie zawsze prawidłowo.

Zdaniem NIK powyższe argumenty w pełni uzasadniają kwestionowaną przez Pana Ministra ocenę dotyczącą braku rzetelności dokonywania ocen i akceptacji szczegółowych planów działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum przez Departament Dziedzictwa Kulturowego.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś