



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

BK-02.1712.4.2017

Kraków, dnia 03 SIE. 2018

Pani
Katarzyna Olesiak
Dyrektor
Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK

Wystąpienie pokontrolne

Podmiot kontrolowany: Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK.
Przedmiot kontroli: ochrona zasobów w muzeach samorządowych.

Problematyka ochrony zasobów w muzeach samorządowych została podjęta przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2014 roku. Kontrola w tym zakresie przeprowadzona została w sześciu województwach, tj. łącznie w 11 muzeach samorządowych oraz w 11 urzędach jednostek samorządu terytorialnego będących organizatorami muzeów objętych kontrolą. Kontrolą tą nie objęto muzeów prowadzonych przez Gminę Miejską Kraków. Równocześnie Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli pismem z dnia 5 listopada 2015 r. przekazał jednostkom samorządów terytorialnych, w tym Prezydentowi Miasta Krakowa, zbiorczą informację o wynikach kontroli przeprowadzonych w ww. podmiotach celem wykorzystania przez organizatorów muzeów wniosków oraz przykładów dobrych praktyk w działaniach na rzecz ochrony zabytków.

W ślad za powyższym Biuro Kontroli Wewnętrznej UMK przekazało Dyrektorowi Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK przedmiotowy dokument celem zapoznania się z jego treścią i podjęcia odpowiednich działań, a jednocześnie podjęta została decyzja o przeprowadzeniu kontroli w wybranych muzeach oraz w Wydziale Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK celem dokonania oceny prawidłowości działań podejmowanych przez dyrektorów muzeów oraz organizatora na rzecz ochrony zabytków i muzealiów zgromadzonych w tych instytucjach. Ocena dotyczyła w szczególności:

- gromadzenia, ewidencjonowania i opracowania zabytków oraz udostępniania zbiorów muzealnych,
- zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonym zbiorom,
- sprawowania przez organizatora nadzoru nad działalnością muzeów.

I. Ocena działalności kontrolowanej jednostki:

Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach podmioty tworzące muzea są obowiązane:

- 1) zapewnić środki potrzebne do utrzymania i rozwoju muzeum,
- 2) zapewnić bezpieczeństwo zgromadzonym zbiorom,
- 3) sprawować nadzór nad muzeum.

Bieżący nadzór nad muzeami, dla których organizatorem jest Gmina Miejska Kraków wynikający z ww. regulacji prawnej sprawuje w imieniu organizatora, Referat ds. Miejskich Instytucji Kultury i Współpracy Kulturalnej Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego Urzędu Miasta Krakowa.

Dokonanie oceny wywiązywania się przez organizatora z obowiązku sprawowania nadzoru nad działalnością muzeów należy poprzedzić wyjaśnieniem, jakie działania mieszczą się w tym pojęciu i jakie regulacje prawne precyzują te obowiązki.

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę związaną z ochroną zbiorów muzealnych jest ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach. Zgodnie z art. 4 w sprawach nieuregulowanych w ww. ustawie, zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Przepisy tych ustaw nie precyzują obowiązków organizatora muzeum w zakresie sprawowanego nad muzeum nadzoru. W informacji o wynikach kontroli w zakresie ochrony zasobów w muzeach samorządowych NIK podsumowuje ten problem w następujący sposób: *W prawie polskim nie ma prawnej definicji nadzoru, a ustawodawca posługuje się tym pojęciem w sposób niekonsekwentny, używając go również dla określenia procesów kontrolnych. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że nadzór obejmuje „określone procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego”. W prawie administracyjnym nadzór oznacza „badanie działalności danego podmiotu administracyjnego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w szczególnych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie). Tak więc uprawnienia kontrolne wiążą się ze środkami nadzorczymi, a funkcja kontroli staje się nieodłącznym elementem przy wykonywaniu funkcji nadzoru.*

Reasumując, nadzór organizatora należy rozumieć jako całokształt różnych działań wynikających z poszczególnych unormowań prawnych, podejmowanych w stosunku do jednostek, pozwalających na bieżące monitorowanie i nadzorowanie prawidłowej realizacji zadań, tj. w tym przypadku gwarantujące bezpieczeństwo gromadzonym zbiorom muzealnym. Podstawą do działań nadzorczych jest rzetelna informacja, dlatego też organy nadzoru mają prawo żądania niezbędnych informacji i danych dotyczących funkcjonowania jednostki. Nadzór w tym przypadku będzie oznaczać prawną powinność władczego wkraczania w działalność nadzorowanej instytucji.

W trakcie niniejszej kontroli posłankowano się ustaleniami dokonanymi przez NIK w zakresie ochrony zasobów w muzeach samorządowych. Skontrolowano te obszary, na które NIK zwrócił uwagę w jst w zakresie realizacji obowiązków organizatorów muzeów.

W wyniku przeprowadzonej kontroli, działania Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK w zakresie prowadzenia nadzoru nad muzeami, ogólnie należy ocenić pozytywnie. Ocenę taką uzasadnia fakt, iż Wydział podejmuje bieżące działania w stosunku do muzeów w ramach kompetencji zastrzeżonych dla organizatora, aby jednostki te mogły poprawnie funkcjonować i się rozwijać: tj.:

1. Prowadzi:

- rejestr instytucji kultury w postaci elektronicznej, pozwalającej na sporządzanie z niego wydruków oraz uniemożliwiający dokonanie wpisu przez osobę nieuprawnioną (§ 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury),
- księgę rejestrową i akta rejestrowe dla każdej instytucji kultury (§ 4 i 9 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury).

2. Zamieścić w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Kraków rejestr instytucji kultury oraz informację o sposobie udostępnienia danych w nim zawartych (§ 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury).
3. Zapewnia środki finansowe, które są przekazywane w formie dotacji podmiotowych w terminach i kwotach umożliwiających bieżące prowadzenie działalności statutowej oraz dotacje celowe na realizację zadań inwestycyjnych lub projektów artystycznych.
4. Corocznie kieruje zapytanie do muzeów o aktualne plany ochrony zabytków i ewakuacji zbiorów.

Ponadto wszystkie muzea mają powołane Zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa Rady Muzeów, które sprawują nadzór nad wypełnianiem przez muzeum jego zadań, w szczególności nad realizacją celów określonych w art. 1 ustawy o muzeach; m.in. oceniają, na podstawie przedłożonego przez dyrektora muzeum sprawozdania rocznego z działalności, działalność muzeum oraz opiniują przedłożony przez dyrektora roczny plan działalności.

Co najmniej raz na kwartał odbywają się spotkania Dyrekcji Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK, przy udziale Zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa ds. Polityki Społecznej, Kultury i Promocji Miasta z dyrektorami miejskich instytucji kultury, podczas których omawiane są bieżące sprawy i problemy związane z funkcjonowaniem instytucji.

Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK w sytuacjach szczególnych zwraca się do Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zabytków o rozstrzygnięcie istotnych wątpliwości.

Pracownicy Referatu ds. Miejskich Instytucji Kultury i Współpracy Kulturalnej Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK, sprawujący nadzór nad poszczególnymi placówkami muzealnymi, odbywają cykliczne wizytacje merytoryczne w nadzorowanych instytucjach, choć należy zauważyć, iż sprawdzeniem nie obejmują zakresu wskazanego przez NIK, tj. gromadzenia zbiorów, ich ewidencjonowania i przeprowadzania przez muzea inwentaryzacji zbiorów oraz terminowego przeprowadzania okresowej kontroli stanu obiektów znajdujących się na terenie muzeów. Wprawdzie niektóre elementy są sprawdzane, jak np. książka obiektu, (w niektórych notatkach z wizytacji znajduje się adnotacja w tym przedmiocie), ale po pierwsze nie były to działania powszechne, a także nie analizowano poprawności dokonywanych wpisów.

Kontrole przeprowadzone przez Biuro Kontroli Wewnętrznej UMK w dwóch wybranych muzeach w zakresie ochrony zabytków i muzealiów w nich zgromadzonych wykazały w tym obszarze pewne nieprawidłowości, m.in. takie jak:

1. Niedokonanie wpisu obiektu muzealnego do księgi inwentarzowej w wymaganym terminie 60 dni od dnia jego objęcia w posiadanie, co było niezgodne z § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach.
2. Przeprowadzenie inwentaryzacji aktywów i pasywów jednostki, w tym dzieł sztuki i archiwaliów metodą spisu z natury określoną w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, bez dokonania jednak spisu muzealiów obcych, przez co inwentaryzacja ta tylko częściowo spełniła wymogi § 3 ust. 6 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach, ponieważ nie objęła swoim zakresem depozytów.
3. W zakresie obowiązku prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych stwierdzono:
 - brak wpisów protokołów kontroli okresowej instalacji gazowej oraz przewodów kominowych od daty założenia książki, co było niezgodne z § 5 i 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego,
 - w jednym przypadku brak książki obiektu budowlanego, co stanowiło naruszenie art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane,
 - brak spełnienia przy prowadzeniu ksiąg obiektów budowlanych wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 03.07.2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego w zakresie danych identyfikujących dokument i osobę, która go wystawiła. Ponadto strony tytułowe ksiąg obiektów budowlanych nie zawierały informacji o dacie założenia książki i informacji o numerze tomu.
4. Stwierdzono brak planów ochrony dla niektórych obiektów muzeum, co stanowiło naruszenie § 27 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 02.09.2014 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum *przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą*.

Podsumowując powyższe należy wskazać, iż za właściwe zabezpieczenie zbiorów w muzeach odpowiadają dyrektorzy tych instytucji, równocześnie jednak w ramach sprawowanego nadzoru organizator muzeum winien systematycznie dokonywać sprawdzenia, czy dyrektorzy prawidłowo się z tych obowiązków wywiązują.

Mając na uwadze to, iż przepisy prawne regulujące sferę związaną z działalnością muzeów nie określają procedury w zakresie wykonywania obowiązku nadzoru nad muzeami przez jego organizatorów, na uznanie zasługuje uwaga sformułowana przez NIK, iż dobrą praktyką byłoby opracowanie i wdrożenie do stosowania procedury w zakresie sprawowania nadzoru i kontroli nad działalnością muzeów. Wskazanie w procedurze m.in. zakresu podstawowej dokumentacji podlegającej sprawdzeniu pozwoliłoby uniknąć nieprawidłowości w obszarze związanym z bezpieczeństwem gromadzonych zbiorów.

II. Zalecenia.

1. Opracować i wdrożyć do stosowania procedurę sprawowania nadzoru i kontroli nad działalnością muzeów, w tym wskazać zakres podstawowej dokumentacji podlegającej sprawdzeniu, tj. zwłaszcza w zakresie:

- ewidencjonowania obiektów muzealnych,
- przeprowadzania inwentaryzacji zbiorów,
- przenoszenia muzealiów poza teren muzeum,
- dokonywania corocznej analizy stanu zabezpieczenia wszystkich obiektów budowlanych przed pożarem i przestępczością,
- opracowania planu ochrony muzeum,
- opracowania planu ewakuacji zbiorów,
- przeprowadzania corocznej okresowej kontroli stanu technicznego budynków użytkowanych przez muzea,
- prowadzenia ksiąg budynków/obiektów budowlanych.

III. Osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń pokontrolnych:

Zalecenie nr 1 - Pani Katarzyna Olesiak, Dyrektor Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK.

IV. Termin realizacji zaleceń pokontrolnych:

Zalecenie nr 1 : 31.10.2018 r.

V. Termin sporządzenia sprawozdania z realizacji zaleceń pokontrolnych:

Zalecenie nr 1: do dnia 31.10.2018 r.

Pouczenie:

Zgodnie z § 14 ust. 1 Regulaminu przeprowadzania kontroli organizacyjno-prawnej przez Biuro Kontroli Wewnętrznej UMK (zarządzenie Nr 135/2010 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 22 stycznia 2010 r.) jednostki, w stosunku do których sformułowane zostały zalecenia pokontrolne obowiązane są do sporządzenia sprawozdania z realizacji tych zaleceń w terminie określonym w pkt. V wystąpienia pokontrolnego według wzoru określonego w załączniku nr 3 do ww. Regulaminu i przekazanie go do Biura Kontroli Wewnętrznej.

Otrzymują:

1. Adresat.
2. aa.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski

Do wiadomości: Pan Andrzej Kulig, Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa ds. Polityki Społecznej, Kultury i Promocji Miasta.