



WICEPREZES RADY MINISTRÓW
MINISTER
KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO
prof. dr hab. Piotr Gliński

Warszawa, 30 stycznia 2019 r.

BAK.0802.10.2018

Pan
Dariusz Stola
Dyrektor
Muzeum Historii Żydów Polskich

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 roku *o kontroli w administracji rządowej*¹ w terminie od 20 sierpnia do 14 września 2018 r. przeprowadzono kontrolę w Muzeum Historii Żydów Polskich. Kontrola obejmowała gospodarowanie środkami pochodzącymi z dotacji podmiotowej Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w latach 2016 - 2017.

Czynności kontrolne przeprowadzone zostały na podstawie upoważnienia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nr 120/U/2018 z dnia 25 lipca 2018 r. przez głównego specjalistę Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Zgodnie z art. 47 w zw. z art. 46 ust. 3 ustawy *o kontroli w administracji rządowej*, przekazuję Panu Wystąpienie pokontrolne.

W wyniku kontroli gospodarowania przez Muzeum środkami pochodzącymi z dotacji podmiotowej MKiDN w latach 2016 – 2017 stwierdzono istnienie w określonych obszarach nieprawidłowości i uchybień, które wymagają usunięcia oraz podjęcia działań usprawniających działalność Muzeum w celu zapewnienia zgodności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Dotyczyły one w szczególności naruszeń ustawy *Prawo zamówień publicznych*, w zakresie ustalenia kryteriów oceny ofert oraz warunków udziału w postępowaniu w dwóch poddanych kontroli zamówieniach, niezgodnego z przepisami o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami wypłacania ryczałtów samochodowych, braku aktualizacji polityki rachunkowości, zawarcia umów na obsługę kadrowo-płacową, pomimo przypisania zadań w tym zakresie do jednej z komórek organizacyjnych Muzeum, nieskładania korekt planów finansowych i nierzetelnego sporządzania sprawozdań z wykonania planu finansowego do MKiDN, sposobu rozliczania umów cywilnoprawnych. Powyższa ocena Muzeum znajduje uzasadnienie w dalszej części niniejszego dokumentu.

¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092

1. Podstawy działalności i organizacja

Muzeum Historii Żydów Polskich, zwane dalej *Muzeum* jest instytucją kultury utworzoną w dniu 25 stycznia 2005 r. na mocy umowy zawartej pomiędzy Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Miastem Stołecznym Warszawą i Stowarzyszeniem Żydowski Instytut Historyczny w Polsce.

Przedmiotem działania Muzeum jest ukazanie Żydów na historycznych terenach Rzeczypospolitej Polskiej, w tym na terenie Warszawy, a także wspieranie działań zmierzających do wychowania młodego pokolenia w duchu wzajemnej tolerancji oraz szacunku dla tradycji i kultury żydowskiej.

Muzeum działa na podstawie:

- 1) ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 862)
- 2) ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2017 r., poz. 972)
- 3) umowy z dnia 25 stycznia 2005 r. o utworzeniu instytucji kultury pod nazwą Muzeum Historii Żydów Polskich Polin,
- 4) Statutu nadanego Zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 maja 2017 r.

Organizatorami Muzeum są: Miasto Stołeczne Warszawa oraz Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, zwany dalej Ministrem.

Nadzór nad Muzeum sprawuje Minister w porozumieniu z pozostałymi Założycielami. Muzeum zostało wpisane do rejestru instytucji kultury, prowadzonego przez Ministra pod numerem RIK 89/2014 i posiada osobowość prawną. Podstawą gospodarki finansowej Muzeum jest plan finansowy ustalany przez Dyrektora, z uwzględnieniem wysokości dotacji Organizatorów oraz środków zapewnionych przez Stowarzyszenie.

Dyrektor Muzeum jest powoływany i odwoływany przez Ministra w porozumieniu z drugim Organizatorem i po uzyskaniu zgody Stowarzyszenia przy uwzględnieniu trybu określonego w ustawie o organizowaniu i prowadzenie działalności kulturalnej².

Dyrektor odpowiada za prawidłową realizację działalności statutowej oraz właściwe gospodarowanie mieniem i środkami finansowymi Muzeum. Dyrektor zarządza Muzeum przy pomocy trzech zastępców, powoływanych i odwoływanych przez Dyrektora, po uzyskaniu zgody Założycieli.

Do dokonywania czynności prawnych w imieniu Muzeum, w tym do składania oświadczeń w zakresie jego praw i obowiązków finansowych i majątkowych uprawniony jest Dyrektor. Dyrektor może ustanawiać pełnomocników do dokonywania czynności prawnych w imieniu Muzeum, określając zakres pełnomocnictwa. Udzielenie i odwołanie pełnomocnictwa podlega ujawnieniu w rejestrze instytucji kultury prowadzonym przez Ministra, z wyjątkiem pełnomocnictw procesowych.

W badanym okresie (do dnia zakończenia czynności kontrolnych):

- Dyrektorem był Pan Dariusz Stola,
- Zastępcą Dyrektora do spraw organizacyjnych była Pani .

²Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.)

- Zastępcą Dyrektora do spraw Komunikacji i Obsługi Klienta był Pan który do dnia 31 marca 2016 r. był zatrudniony na stanowisku Zastępcy Dyrektora ds. Działalności Edukacyjno-Kulturalnej i Marketingu,
- Zastępcą Dyrektora do spraw Programowych była Pani która do dnia 31 marca 2016 r. była zatrudniona na stanowisku Zastępcy Dyrektora ds. Wystaw i Zbiorów Muzealnych.

Głównymi Księgowymi byli:

- Pan (do dnia 31 maja 2016 r.)
- Pani (od dnia 1 czerwca 2016 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych)

2. Regulacje wewnętrzne obejmujące organizację i gospodarkę finansową

W okresie objętym kontrolą w Muzeum obowiązywały m.in. następujące regulacje wewnętrzne odnoszące się do gospodarki finansowej:

- 1) Regulamin organizacyjny – wprowadzony Zarządzeniem nr ADM.021.06.2016 Dyrektora z dnia 21 marca 2016 r. (obowiązujący od dnia 1 kwietnia 2016 r.) oraz wprowadzony Zarządzeniem nr ADM.021.10.2014 z dnia 5 maja 2014 r. (obowiązujący do dnia 31 marca 2016 r.). Regulaminy zostały zaopiniowane przez Organizatorów zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o *organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*.
- 2) Zasady prowadzenia rachunkowości - wprowadzone Zarządzeniem Dyrektora nr 53/12/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r.

Zasady prowadzenia rachunkowości nie zostały zaktualizowane i nie tylko zawierają szereg zapisów niespójnych z faktycznie prowadzoną w Muzeum rachunkowością, ale również brakuje w nich elementów wymaganych na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o *rachunkowości*, do których zaliczyć można m.in.

- niepełne określenie w § 1 pkt 6 ww. Zarządzenia dokumentów wchodzących w skład sporządzanego przez Muzeum sprawozdania finansowego, tj. brak zestawienia zmian w kapitale,
- wymienienie w wykazie innego programu komputerowego do prowadzenia ksiąg rachunkowych niż faktycznie stosowany, dodatkowo, bez określenia wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji,
- brak opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania,
- nieaktualny zakładowy planu kont, jednostka stosuje szereg kont, które nie są w nim przewidziane,
- nieprzejrzyste zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,
- nieokreślenie przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, niewystarczające jest również odwołanie się do publikacji *Planu kont z komentarzem dla instytucji kultury*, który w dużej mierze jest niespójny z kontami stosowanymi przez Muzeum i niedostosowany do specyfiki jego działalności.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o *rachunkowości* to kierownik jednostki jest zobowiązany do ustalenia i aktualizacji dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, błędne

jest zatem określenie w § 4 obowiązującego w Muzeum Zarządzenia, że do bieżącej aktualizacji dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości, uwzględniających obowiązujące przepisy i potrzeby sprawozdawcze oraz zarządzania jednostką zobowiązany jest główny księgowy.

- 3) Regulamin udzielania zamówień na dostawy, roboty budowlane lub usługi, których wartość nie przekracza równowartości 30.000 euro - wprowadzony Zarządzeniami: nr ADM.021.41.2015 Dyrektora z dnia 23 grudnia 2015 r. (obowiązujący do dnia 11 kwietnia 2017 r.) i nr ADM.021.16.2017 z dnia 12 kwietnia 2017 r. (obowiązujący od dnia wydania).
- 4) Regulamin udzielania zamówień z zakresu działalności kulturalnej wprowadzony Zarządzeniem nr ADM.021.14.2014 Dyrektora z dnia 29 maja 2014 r.
- 5) Instrukcja gospodarki kasowej wprowadzona Zarządzeniem nr ADM.021.21.2015 z dnia 28 maja 2015 r.
- 6) Procedura obiegu umów oraz faktur i rachunków przychodzących, wprowadzona Zarządzeniem Dyrektora z dnia 18 czerwca 2014 r.³, zmieniona Zarządzeniami Dyrektora z dnia 1 marca 2017 r.⁴ i 14 czerwca 2017 r.⁵
- 7) Regulamin wynagradzania w Muzeum wprowadzony Zarządzeniem nr 26/10/12 Dyrektora z dnia 31 października 2012 r.

3. Rada Muzeum

Zgodnie ze Statutem przy Muzeum działa, powoływana na czteroletnią kadencję, Rada Muzeum, która składa się z 15 członków, powoływanych przez Organizatora prowadzącego rejestr, do którego wpisane jest Muzeum w porozumieniu z drugim Organizatorem i po uzyskaniu zgody Stowarzyszenia, z zastrzeżeniem, że:

- a) 5 członków Rady Muzeum jest powoływanych spośród wskazanych przez Ministra kandydatów zgłoszonych przez podmioty, o których mowa w art. 11 ust. 5 ustawy o muzeach,
- b) 5 członków Rady Muzeum jest powoływanych spośród wskazanych przez drugiego z Organizatorów kandydatów zgłoszonych przez podmioty, o których mowa w art. 11 ust. 5 ustawy o muzeach,
- c) 5 członków Rady Muzeum jest powoływanych spośród kandydatów wskazanych przez Stowarzyszenie.

W okresie objętym kontrolą działała Rada Muzeum powołana Uchwałą Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r.⁶

Do kompetencji Rady Muzeum należy:

- 1) sprawowanie nadzoru nad wypełnianiem przez Muzeum jego powinności wobec zbiorów i społeczeństwa, w szczególności nad realizacją następujących celów:
 - a) gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym,
 - b) informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów,

³ Zarządzenie nr ADM.021.17.2014

⁴ Zarządzenie Dyrektora Muzeum nr ADM.021.11.2017

⁵ Zarządzenie Dyrektora Muzeum nr ADM.021.24.2017

⁶ Uchwała nr LXI/1721//2013

- c) upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej,
 - d) kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów,
- 2) ocenianie, na podstawie przedłożonego przez Dyrektora Muzeum sprawozdania rocznego z działalności, działalności Muzeum oraz opiniowanie przedłożonego przez Dyrektora rocznego planu działalności.

Zgodnie z Regulaminem trybu pracy Rady Muzeum⁷ zebranie Rady odbywa się co najmniej raz w roku kalendarzowym, zwołuje je przewodniczący Rady: a) z własnej inicjatywy, b) na wniosek co najmniej 3 członków Rady, c) na wniosek Dyrektora. W 2016 odbyły się dwa posiedzenia Rady Muzeum w dniach: 21 marca 2016 r. i 20 października 2016 r., natomiast w 2017 r. jedno posiedzenie w dniu 8 marca 2017 r.

W myśl § 13 pkt 1 Statutu Dyrektor może tworzyć z własnej inicjatywy lub na wniosek przynajmniej połowy zatrudnionych w Muzeum muzealników – kolegia doradcze o charakterze stałym lub dla realizacji konkretnego zadania. W latach 2016 – 2017 działały trzy Kolegia doradcze o charakterze stałym, tj. a) Kolegium Historyczne – zespół doradczy Dyrektora Muzeum do spraw opiniowania propozycji zmian na Wystawie Stałej Muzeum, programów naukowo-badawczych oraz innych dokumentów przedkładanych przez Dyrektora, b) Kolegium do spraw Rozwoju – zespół doradczy Dyrektora Muzeum do spraw pozyskiwania funduszy na rzecz rozwoju Muzeum, w szczególności w drodze umów sponsorskich i umów darowizn, c) Kolegium społeczne – zespół doradczy Dyrektora Muzeum do spraw współpracy z organizacjami, których działalność zbieżna jest z misją i działalnością statutową Muzeum.

4. Stan środków pieniężnych

Muzeum w 2016 r. i 2017 r. posiadało odpowiednio 33 i 42⁸ rachunki bankowe (w tym 1 w USD – w 2016 r. oraz 1 w USD i 1 w EUR w 2017 r.), które na dzień 31 grudnia 2016 r. i na dzień 31 grudnia 2017 r. wykazywały salda na łączną kwotę odpowiednio 4.681.089,20 zł i 5.657.201,96 zł.

Stwierdzono, że Muzeum nie dokonało wyceny na dzień bilansowy, tj. 31 grudnia 2016 r. i 31 grudnia 2017 r. środków pieniężnych znajdujących się na rachunkach bankowych w walutach obcych. W wyniku dokonanej na prośbę Kontrolującej wyceny na dzień bilansowy stwierdzono następujące różnice kursowe: na dzień 31 grudnia 2016 r. rachunek w USD: (-)4.632,29 zł; na dzień 31 grudnia 2017 r. – rachunek w USD: 14.216,21 zł i rachunek w EUR 8.382,37 zł. Zgodnie z wyjaśnieniami Kontrolowanego⁹, w związku z powyższym dokonano księgowania w ciężar konta *Błąd dotyczący lat ubiegłych*, co potwierdzają załączone do wyjaśnień wydruki z ewidencji księgowej.

Środki pieniężne zgromadzone w kasie, w tym: w kasie głównej, kasach biletowych i kasach walutowych na dzień 31 grudnia 2016 r. wynosiły łącznie 86.221,14 zł, natomiast na dzień 31 grudnia 2017 r.: 128.932,78 zł.

W wyniku kontroli stwierdzono różnice pomiędzy stanem środków pieniężnych znajdujących się w kasach biletowych na dzień 31 grudnia 2016 r. i na dzień 31 grudnia 2017 r. w kwotach odpowiednio 640,00 zł i 1.089,91 zł. Zgodnie z protokołem inwentaryzacji kasy biletowej (z dnia 2 stycznia 2017 r.) stan środków pieniężnych w kasie wynosił 84.890,00 zł,

⁷ Regulamin trybu pracy Rady Muzeum z dnia 25 marca 2009 r., zaakceptowany przez Przewodniczącego Rady Muzeum

⁸ w tym 10 rachunków zamkniętych w czerwcu 2017 r.

⁹ Wyjaśnienia p. Głównego Księgowego Muzeum z dnia 10 września 2018 r.

tymczasem zgodnie z ewidencją księgową konto 103 *Kasa biletowa* na dzień 31 grudnia 2016 r. wykazywało saldo 84.250,00 zł. W 2017 r. zgodnie z protokołem inwentaryzacji kasy biletowej (z dnia 2 stycznia 2018 r.) stan środków pieniężnych w kasie wynosił 127.703,40 zł, tymczasem zgodnie z ewidencją księgową konto 101-*Kasa bilety* na dzień 31 grudnia 2017 r. wykazywało saldo 126.613,59 zł. Kontrolowany wyjaśnił¹⁰, że *stan gotówki skontrolowany podczas inwentaryzacji jest zgodny ze stanem faktycznym. Różnica w ewidencjach wynika z niedoskonałego systemu ewidencjonowania tzw. Głównej kasy biletowej który odbywa się poprzez kasę prowadzoną przez Dział Finansowo-Księgowy oraz poprzez zaciąganie bardzo dużej ilości dokumentów sprzedażowych z systemu kasowego Iksoris. Od dłuższego czasu sytuacja ta jest przedmiotem weryfikacji oraz pracy nad wprowadzeniem procesu ewidencji, nadzoru i kontroli tego obszaru. Zakładamy, że wprowadzenie do ewidencjonowania ruchu gotówki w Kasie głównej biletowej systemu finansowo-księgowego i ewidencja wszystkich dobowych wpłat oraz ruchu między Muzeum i bankiem oraz kasą prowadzoną przez Dział Finansowo-Księgowy będzie rozwiązaniem słusznym i prowadzącym do zlikwidowania trudnych do weryfikacji różnic. Po uzupełnieniu dokumentacji zgodnie z nowym system zostanie przeprowadzona kontrola kasy głównej biletowej.*

Jak ustalono, oprócz inwentaryzacji na dzień bilansowy w Muzeum nie zarządzano okresowych niezapowiedzianych kontroli obrotu gotówkowego, pomimo, iż możliwość taką przewidywała obowiązująca w Muzeum Instrukcja gospodarki kasowej. Kontrolowany poinformował¹¹, że niezapowiedziana kontrola kas biletowych prowadzonych przez wszystkich kasjerów oraz stanu gotówki została przeprowadzona w toku kontroli Muzeum w dniu 13 września 2018 r.

Stwierdzono, że w latach 2016 - 2017 w Muzeum zatrudnionych było 13 kasjerów, z czego 8 nie złożyło oświadczeń o odpowiedzialności materialnej za powierzone mienie i inne wartości, natomiast 3 podpisało przedmiotowe oświadczenia z opóźnieniem wynoszącym od 3,5 miesiąca do 2 lat i ośmiu miesięcy od daty rozpoczęcia pracy. Kontrolowany wyjaśnił¹², że oświadczenia o odpowiedzialności materialnej kasjerów nie były wcześniej podpisywane, zostały one wprowadzone dopiero w połowie 2017 r. po stwierdzeniu ich braku przez nowego Głównego Księgowego Muzeum.

5. Zatrudnienie

Na dzień 31 grudnia 2016 r. w Muzeum zatrudnionych było 164 pracowników (155,8 etatów), natomiast na dzień 31 grudnia 2017 r. 156 pracowników (148,25 etatów).

Średnioroczne zatrudnienie w etatach w 2016 i 2017 r. wynosiło odpowiednio 156,26 i 153,52 natomiast w osobach 161 i 161,5.

6. Sprawozdania finansowe

Sprawozdanie finansowe Muzeum za 2016 r. z dnia 31 marca 2017 r. składa się z: wprowadzenia, bilansu, rachunku zysków i strat (w wariantcie porównawczym), rachunku przepływów pieniężnych, zestawienia zmian w kapitale oraz dodatkowych informacji i wyjaśnień do sprawozdania finansowego. Sprawozdanie zostało zbadane przez niezależnego biegłego rewidenta, który nie wniósł do niego zastrzeżeń. Ze sprawozdania finansowego za 2016 r. wynika, że Muzeum osiągnęło zysk netto w kwocie 855.679,77 zł, który został przeznaczony na zwiększenie funduszu rezerwowego. Sprawozdanie finansowe za 2016 r.

¹⁰ Wyjaśnienia p.

¹¹ Wyjaśnienia p.

¹² Wyjaśnienia p.

Głównego Księgowego Muzeum z dnia 31 sierpnia 2018 r.

Głównego Księgowego Muzeum z dnia 10 września 2018 r.

Głównego Księgowego Muzeum z dnia 31 sierpnia 2018 r.

zostało zatwierdzone przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy w dniu 26 czerwca 2017 r.¹³

Sprawozdanie finansowe za 2017 r. z dnia 31 marca 2018 r. składa się z: wprowadzenia, bilansu, rachunku zysków i strat (w wariantcie porównawczym), zestawienia zmian w funduszu własnym, rachunku przepływów pieniężnych oraz dodatkowych informacji i wyjaśnień do sprawozdania finansowego. Zgodnie ze sprawozdaniem finansowym Muzeum osiągnęło w 2017 r. zysk netto w kwocie 1.311.555,64 zł, który został przeznaczony na zwiększenie funduszu rezerwowego. Sprawozdanie zostało zbadane przez niezależnego biegłego rewidenta, który nie wniósł do niego zastrzeżeń. Sprawozdanie finansowe zostało zatwierdzone przez Ministra w dniu 27 czerwca 2018 r.¹⁴

7. Plany finansowe i ich wykonanie

Dotacja podmiotowa 2016 r.

Pismem z dnia 20 października 2015 r. MKiDN poinformowało o ustaleniu wstępnego limitu dotacji podmiotowej w wysokości 7.772.000,00,00 zł i taka kwota miała stanowić podstawę przygotowania projektu planu finansowego. Pismem z dnia 4 marca 2016 r. MKiDN poinformowało o wysokości dotacji na wydatki bieżące na 2016 r. w § 2480 w kwocie 7.772.000,00 zł. Pismem z dnia 6 kwietnia 2016 r. zwiększono wysokość dotacji podmiotowej o kwotę 300.000,00 zł w związku z uczestnictwem Muzeum w projekcie *Muzeum za złotówkę* i po tym zwiększeniu kwota dotacji wynosiła 8.072.000,00 zł. W piśmie z dnia 6 października 2016 r. poinformowano o zwiększeniu dotacji podmiotowej o kwotę 43.000,00 zł i po tym zwiększeniu kwota dotacji podmiotowej wyniosła 8.115.000,00 zł. W piśmie z dnia 15 grudnia 2016 r. poinformowano o zmniejszeniu o kwotę 110.000,00 zł kwoty dotacji celowej na zadaniu pn. *Działalność wydawnicza Muzeum* przy jednoczesnym zwiększeniu dotacji podmiotowej o tę kwotę - po tym zwiększeniu dotacji podmiotowej wynosiła 8.225.000,00 zł. Pismem z dnia 27 grudnia 2016 r. zwiększono wysokość dotacji podmiotowej o kwotę 400.000,00 zł - po tej zmianie kwota dotacji wynosiła 8.625.000,00 zł i była to ostateczna kwota dotacji podmiotowej przyznana przez MKiDN na 2016 r.

Dotacja podmiotowa 2017 r.

Pismami z dnia 21 lipca 2016 r., a następnie z dnia 21 października 2016 r. MKiDN poinformowało o określeniu dotacji na wydatki bieżące w § 2480 na 2017 r. na kwotę 7.772.000,00 zł. W piśmie z dnia 12 grudnia 2016 r. MKiDN przychyliło się do prośby Muzeum i wyraziło zgodę na zwiększenie dotacji podmiotowej o kwotę 652.000,00 zł, jednocześnie poinformowano, że stosowne zwiększenie dotacji Muzeum zostanie dokonane po uchwaleniu i podpisaniu przez Prezydenta RP ustawy budżetowej na 2017 r., o czym DF poinformuje odrębnym pismem. Pismem z dnia 20 stycznia 2017 r. MKiDN poinformowało o określeniu dotacji podmiotowej dla Muzeum na 2017 r. w wysokości 8.272.000,00 zł. W piśmie z dnia 13 lutego 2017 r. poinformowano o zwiększeniu dotacji podmiotowej na działalność bieżącą na 2017 r. o kwotę 152.000,00 zł, po zmianie wysokość dotacji wynosiła 8.424.000,00 zł. Pismem z dnia 19 maja 2017 r. poinformowano o zwiększeniu dotacji podmiotowej (§ 2480) o kwotę 396.820,00 zł i po tej zmianie wysokość dotacji wynosiła 8.820.820,00 zł. Pismem z dnia 19 lipca 2017 r. poinformowano o zwiększeniu dotacji podmiotowej o kwotę 350.000,00 zł i po tej zmianie dotacja podmiotowa wyniosła 9.170.820,00 zł. Pismem z dnia 7 września 2017 r. MKiDN poinformowało o zwiększeniu dotacji podmiotowej (§ 2480) o kwotę 200.000,00 zł i po tej zmianie wysokość dotacji podmiotowej wyniosła 9.370.820,00 zł.

¹³ Pismo Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy Biuro Kultury znak KU-F.3035.32.2017.BGR 4 BGR.KU-F z dnia 26 czerwca 2017 r.

¹⁴ Pismo Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego znak DF-II.3132.78.2018.AR z dnia 27 czerwca 2018 r.

Muzeum nie sporządzało i nie przekazywało do MKiDN korekt planów finansowych uwzględniających zmiany wysokości przyznanych dotacji podmiotowych w latach 2016 – 2017. Nie można zgodzić się z argumentacją Dyrektora Muzeum przedstawioną w wyjaśnieniach¹⁵, że uwzględniano zmiany wysokości przyznanych dotacji podmiotowych poprzez aktualizację kolumny *Plan* w składanym do MKiDN sprawozdaniu - *Wykonanie planu finansowego jednostki*¹⁶.

Zgodnie ze sprawozdaniem rocznym z wykonania planu finansowego jednostki za 2016 r.¹⁷ osiągnięto przychody w wysokości 45.509 tys. zł (96,53% planu) oraz koszty w wysokości 45.347 tys. zł (98,59% planu). Koszty zostały sfinansowane z dotacji podmiotowej w kwocie 8.625 tys. zł, co stanowiło ok. 19,02% wszystkich kosztów Muzeum. Najwyższe pozycje kosztów stanowiły: pozostałe usługi obce 11.714 tys. zł (w tym z dotacji podmiotowej MKiDN sfinansowano 2.540 tys. zł), wynagrodzenia osobowe 9.176 tys. zł (nie zostały sfinansowane z dotacji MKiDN), remonty 2.601 tys. zł (z czego z dotacji podmiotowej MKiDN sfinansowano 2.540 tys. zł) oraz wynagrodzenia bezosobowe 2.385 tys. zł (w całości sfinansowane z dotacji MKiDN).

W wyniku sprawdzenia zgodności danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu finansowego jednostki za 2016 r. z danymi wykazanymi w ewidencji księgowej stwierdzono następujące różnice:

a) w zakresie przychodów

- ✓ przychody z tytułu dotacji celowych w ramach MF EOG i NMF, w tym na finansowanie o kwotę ogółem 505.456,12 zł wyższą według ewidencji księgowej niż wynika to ze sprawozdania z wykonania planu finansowego – zgodnie z wyjaśnieniami Kontrolowanego było to spowodowane ujęciem tylko środków przekazanych w 2016 r., tymczasem na koncie 762 zaksięgowano również środki przeksięgowane z konta 844 przekazane w 2015 r., a wydatkowane w 2016 r.,
- ✓ przychody własne o kwotę ogółem 208.021,60 zł niższą według ewidencji księgowej niż wynikająca ze sprawozdania z wykonania planu finansowego – zgodnie z wyjaśnieniami Muzeum, dokonano migracji oraz korekt przed sporządzeniem sprawozdania finansowego, lecz już po sporządzeniu sprawozdania dla MKiDN,
- ✓ pozostałe przychody o kwotę ogółem 521.386,14 zł wyższą według ewidencji księgowej niż wynika to ze sprawozdania, co zgodnie z wyjaśnieniami Kontrolowanego było spowodowane przeksięgowaniami z kont 844, weryfikacją amortyzacji oraz nieprecyzyjnym zaokrągleniem,

b) w zakresie kosztów

- ✓ wynagrodzenia osobowe o kwotę 338.828,12 zł wyższą według ewidencji księgowej niż wynika to ze sprawozdania z wykonania planu finansowego. W sprawozdaniu wykazano wykonanie na poziomie 9.176 tys. zł, podczas gdy faktyczne wykonanie według ewidencji księgowej wynosiło 9.514.828,12 zł. Wykazanie w przedmiotowym sprawozdaniu niższej kwoty, tj. 9.176 tys. zł oznaczało, że zrealizowano plan wynagrodzeń osobowych wynoszący 9.200 tys. zł na poziomie 99,74%, tymczasem faktycznie doszło do przekroczenia planu wynagrodzeń osobowych o kwotę niemal 339 tys. zł. Wynagrodzenia osobowe w 2016 r. nie zostały sfinansowane z dotacji MKiDN, jednak bez względu na źródło finansowania instytucja jest zobowiązana do przedstawiania rzetelnych danych w sprawozdaniu przekazywanym do MKiDN. Z wyjaśnień Kontrolowanego wynika, że powyższa sytuacja była spowodowana tym, że w latach 2016 – 2017 Muzeum w zakresie

¹⁵ Wyjaśnienia z dnia 13 września 2018 r. złożone przez p. Dariusza Stołę Dyrektora Muzeum

¹⁶ załącznik nr 10 określony w Zarządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa

¹⁷ Wykonanie planu finansowego jednostki z dnia 1.02.2017 r.

obsługi kadrowo-płacowej korzystało z usług firmy zewnętrznej. Po zmianie systemu finansowo-księgowego Muzeum borykało się z problemem prawidłowego przekazywania danych w formie elektronicznej. Weryfikacja przekazywanej dokumentacji była procesem trudnym i żmudnym, ale również generowała liczne błędy. W trakcie sporządzania sprawozdania do MKiDN dokonano weryfikacji, jednakże w trakcie weryfikacji kont do sprawozdania finansowego stwierdzono kolejne błędy i dokonano korekt księgować. Obecnie Muzeum nie korzysta z usług żadnej firmy zewnętrznej w zakresie obsługi kadrowo-płacowej. Obsługa kadrowo-płacowa oraz księgową odbywa się na jednym, spójnym systemie co pozwoli wykluczyć błędy w wymianie dokumentów. Plan finansowy został skorygowany na podstawie planowanego wykonania na podstawie zapisów przed korektą, co spowodowało przekroczenia po korekcie migracji. Obecnie w Muzeum system finansowo - księgowy jest w pełni zmigrowany oraz wdrożony.

- ✓ Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia o kwotę 231.463,87 zł niższą w sprawozdaniu niż wynika to z ewidencji księgowej, co zgodnie z wyjaśnieniami Muzeum również było spowodowane zmianą systemu finansowo – księgowego w Muzeum,
- ✓ Pozostałe koszty według rodzaju o kwotę 551.964,23 zł niższą w sprawozdaniu niż wynika to z ewidencji księgowej oraz inne koszty operacyjne o kwotę 105.885,55 zł wyższą w sprawozdaniu niż wynika to z ewidencji księgowej, co zgodnie z wyjaśnieniami Muzeum było spowodowane dokonaniem migracji oraz korekt przed sporządzeniem sprawozdania finansowego, ale już po sporządzeniu sprawozdania do MKiDN.

Ponadto w sprawozdaniu rocznym z wykonania planu finansowego za 2016 r. wykazano wartości roczne kosztów w kolumnie błędnie zatytułowanej *Wykonanie w I półroczu 2016 r.* w tys.

W 2017 r. zgodnie ze sprawozdaniem rocznym z wykonania planu finansowego jednostki¹⁸ osiągnięto przychody w wysokości 48.703 tys. zł (100,40% planu) oraz koszty w wysokości 47.330 tys. zł (97,57% planu). Koszty zostały sfinansowane z dotacji podmiotowej w kwocie 13.397 tys. zł, co stanowiło ok. 28,30% wszystkich kosztów Muzeum. Najwyższe pozycje kosztów stanowiły: pozostałe usługi obce 14.632 tys. zł (w tym z dotacji podmiotowej MKiDN sfinansowano 3.148 tys. zł), wynagrodzenia osobowe 12.898 tys. zł (sfinansowane z dotacji MKiDN w kwocie 648 tys. zł), wynagrodzenia bezosobowe 2.392 tys. zł (sfinansowane z dotacji MKiDN w kwocie 1.786 tys. zł) oraz energia 1.732 tys. zł (w całości sfinansowane z dotacji MKiDN).

W wyniku sprawdzenia zgodności danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu finansowego jednostki za 2017 r. z danymi wykazanymi w ewidencji księgowej stwierdzono następujące różnice:

- a) w zakresie przychodów
 - ✓ przychody z tytułu dotacji celowych w ramach MF EOG i NMF, w tym na finansowanie o kwotę ogółem 1.367.435,89 zł wyższą według ewidencji księgowej niż wynika to ze sprawozdania z wykonania planu finansowego, co zgodnie z wyjaśnieniami Kontrolowanego było spowodowane ujęciem tylko środków przekazanych w 2017 r., tymczasem na koncie 762 zaksięgowano również środki przeksięgowane z konta 844 przekazane w 2016 r., a wydatkowane w 2017 r.,

¹⁸ Wykonanie planu finansowego jednostki z dnia 01.02.2018 r.

- ✓ przychody własne o kwotę ogółem 366.132,27 zł wyższą według ewidencji księgowej niż wynikająca ze sprawozdania z wykonania planu finansowego – zgodnie z wyjaśnieniami Muzeum, dokonano migracji z systemu kasowego oraz korekt przed sporządzeniem sprawozdania finansowego, lecz już po sporządzeniu sprawozdania dla MKiDN,
 - ✓ pozostałe przychody o kwotę ogółem 2.050.294,88 zł niższą według ewidencji księgowej niż wynika to ze sprawozdania, co zgodnie z wyjaśnieniami Kontrolowanego były spowodowane przeksięgowaniem kwoty 2.500.000,00 zł z tytułu darowizn na konto 844 środki przekazane na projekty realizowane w 2018 r.
- b) w zakresie kosztów
- ✓ wynagrodzenia osobowe o kwotę 216.278,09 zł niższą w ewidencji księgowej niż wynika to ze sprawozdania z wykonania planu finansowego. W sprawozdaniu wykazano wykonanie na poziomie 10.407 tys. zł, podczas gdy faktyczne wykonanie według ewidencji księgowej wynosiło 10.190.721,91 zł. Nie przekroczono planu finansowego w zakresie wynagrodzeń osobowych,
 - ✓ wynagrodzenia bezosobowe o kwotę 18.663,69 zł wyższą w ewidencji księgowej niż wynika to ze sprawozdania z wykonania planu finansowego, tj. w sprawozdaniu wykazano wykonanie na poziomie 2.392 tys. zł, podczas gdy faktyczne wykonanie według ewidencji księgowej wynosiło 2.410.663,69 zł, co w rezultacie spowodowało przekroczenie planu finansowego wynagrodzeń bezosobowych na 2017 r. o kwotę ponad 10,5 tys. zł. Jako uzasadnienie różnic w wykazaniu wykonania wynagrodzeń osobowych i bezosobowych w 2017 r. Kontrolujący przedstawił zacytowane powyżej wyjaśnienia, które dotyczą zarówno 2016, jak i 2017 r.
 - ✓ pozostałe koszty według rodzaju o kwotę ogółem 10.937,14 zł niższą według ewidencji księgowej niż wynika to ze sprawozdania z wykonania planu finansowego oraz innych kosztów o kwotę 4.162,14 zł wyższą według ewidencji księgowej niż wynika to ze sprawozdania z wykonania planu finansowego, co zgodnie z wyjaśnieniami Kontrolowanego było spowodowane dokonaniem przeksięgowania po weryfikacji sprawozdania finansowego za 2017 r.

Ponadto w sprawozdaniu rocznym z wykonania planu finansowego za 2017 r. wykazano wartości roczne kosztów w kolumnie błędnie zatytułowanej *Wykonanie w I półroczu 2017 r. w tys.* oraz wartości roczne przychodów w kolumnie błędnie zatytułowanej *Wykonanie w III kwartałach 2017 r.*

Muzeum w 2017 r. nie prowadziło analityki kosztów pozwalającej na stwierdzenie jakie koszty i w jakiej wysokości zostały sfinansowane ze środków dotacji podmiotowej MKiDN. Ewidencja wydatków sfinansowanych z dotacji podmiotowej MKiDN prowadzona była w 2017 r. wyłącznie na koncie pozabilansowym 920. Jeżeli chodzi o 2016 r. nie prowadzono ewidencji pozabilansowej wydatków sfinansowanych z dotacji podmiotowej MKiDN, natomiast nieprzejrzysty i niekonsekwentny sposób prowadzenia analityki kosztów uniemożliwia stwierdzenie, które wydatki i w jakiej wysokości zostały sfinansowane z dotacji podmiotowej MKiDN.

8. Przychody

W 2016 r. łączna kwota przychodów netto ze sprzedaży i zrównanych z nimi uzyskanych przez Muzeum wyniosła 35.177.116,23 zł, w tym m.in.:

- 17.067.000,00 zł - dotacje podmiotowe na działalność bieżącą przekazywane przez organizatorów stanowiące 48,51% przychodów netto ze sprzedaży, na które złożyły się:
 - 8.625.000,00 zł - dotacja z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego,
 - 8.442.000,00 zł - dotacja z budżetu Miasta Stołecznego Warszawy,
- 10.529.137,83 zł - inne dotacje i dopłaty, w tym od fundacji, firm prywatnych, ambasad (29,93% przychodów netto ze sprzedaży), w tym m.in.:
 - 4.715.752,16 zł - MKiDN - Grant norweski,
 - 3.161.823,37 zł - środki ze Stowarzyszenia Żydowski Instytut Historyczny,
- 7.580.978,40 zł - przychody własne Muzeum stanowiące 21,55% przychodów netto ze sprzedaży, w tym m.in.:
 - 4.184.503,50 zł - przychody ze sprzedaży biletów (55,20% przychodów własnych),
 - 822.540,00 zł - przychody z wynajmu sal (10,85% przychodów własnych),
 - 595.207,21 zł - przychody ze sprzedaży audioguide (7,85% przychodów własnych),
 - 353.888,17 zł - przychody z usług przewodnickich (4,67% przychodów własnych).

W 2017 r. Muzeum uzyskało przychody ze sprzedaży i zrównane z nimi w kwocie 36.780.505,72 zł, tj. o 1.603.389,49 zł wyższe w porównaniu z 2016 r. (wzrost o 4,55%), na co wpływ miały - zwiększenie (o 11,01%) wysokości dotacji podmiotowych przekazanych przez organizatorów oraz wzrost przychodów własnych Muzeum (21,96%). Na przychody ze sprzedaży Muzeum w 2017 r. złożyły się:

- 18.946.820,00 zł - dotacje podmiotowe na działalność bieżącą przekazywane przez organizatorów stanowiące 51,51% przychodów netto ze sprzedaży, z czego:
 - 9.370.820,00 zł - dotacja z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, która wzrosła o 8,64%, w stosunku do roku poprzedniego o kwotę 745.820,00 zł,
 - 9.576.000,00 zł - dotacja z budżetu Miasta Stołecznego Warszawy, która wzrosła o 13,43% w porównaniu z rokiem poprzednim o kwotę 1.134.000,00 zł,
- 9.245.711,91 zł - przychody własne Muzeum stanowiące 25,13% przychodów netto ze sprzedaży, w tym m.in.:
 - 3.965.752,83 zł - przychody ze sprzedaży biletów (42,89% przychodów własnych), które spadły o 5,22% w stosunku do 2016 r. o kwotę 218.750,67 zł,
 - 1.672.941,08 zł - przychody z wynajmu powierzchni (18,09% przychodów własnych), których kwota wzrosła o 103,38% w stosunku do 2016 r. o kwotę 850.401,08 zł,
 - 1.814.005,44 zł - przychody ze sprzedaży audioguide (19,62% przychodów własnych), których wysokość wzrosła o 204,76% w stosunku do roku poprzedniego o kwotę 1.218.798,23 zł,
 - 359.593,50 zł - przychody z usług promocyjnych (3,89% przychodów własnych).

Dotacje podmiotowe z MKiDN przekazywane były w badanym okresie na podstawie zapotrzebowań składanych w Systemie Obsługi Kultury. Dotacje podmiotowe otrzymane z MKiDN zgodnie z wyjaśnieniem Kontrolowanego¹⁹ zostały w latach 2016 i 2017 wykorzystane w pełnej wysokości.

9. Koszty sfinansowane z dotacji podmiotowych MKiDN

W 2016 r. Muzeum poniosło koszty działalności operacyjnej w wysokości 45.328.293,87 zł, natomiast w 2017 r. 46.200.973,54 zł.

¹⁹ Wyjaśnienia z dnia 10.09.2018 r. złożone przez p.

Zgodnie z przygotowanym na prośbę kontrolującej zestawieniem wydatków Muzeum poniesionych z dotacji podmiotowej MKiDN²⁰ najwyższe pozycje stanowiły:

- w 2016 r.: usługi remontowe – 2.047.391,76 zł, usługi ochrony – 1.418.832,27 zł, energia elektryczna 1.359.990,32 zł, usługi reklamowe – 864.397,59 zł oraz wynagrodzenia bezosobowe – 827.111,24 zł;
- w 2017 r.: energia elektryczna - 1.171.763,78 zł, narzuty na wynagrodzenia – 1.515.976,60 zł, usługi reklamowe – 967.088,94 zł, usługi sprzątanía pomieszczeń, terenów przyległych i wystawy stałej – 925.759,14 zł oraz wynagrodzenia bezosobowe – 648.000,0 zł.

10. Kontrola wybranych kosztów sfinansowanych z dotacji podmiotowych

10.1 Wynagrodzenia osobowe

W 2016 r. Muzeum poniosło koszty w tytułu wynagrodzeń osobowych w wysokości 9.514.828,12 zł, z czego: 8.583.354,35 zł stanowiły wynagrodzenia pracowników i 931.473,77 zł wynagrodzenia dyrekcji. W 2016 r. koszty wynagrodzeń osobowych zostały sfinansowane z dotacji podmiotowej Miasta Stołecznego Warszawy w kwocie 7.883.147,40 zł, ze środków EOG w kwocie 1.544.047,96 zł, ze Stowarzyszenia Żydowski Instytut Historyczny 72.424,35 zł oraz z Komitetu Kanadyjskiego w kwocie 15.208,41 zł.

W 2017 r. koszty wynagrodzeń osobowych wzrosły o 7,10% w stosunku do kosztów roku poprzedniego i wynosiły 10.190.721,91 zł, z czego wynagrodzenia pracowników stanowiły kwotę 9.303.134,79 zł, natomiast wynagrodzenia dyrekcji 887.587,12 zł. Wynagrodzenia osobowe w 2017 r. zostały sfinansowane m.in. w kwocie 8.786.602,85 zł z dotacji podmiotowej Miasta Stołecznego Warszawy, w kwocie 648.000,00 zł z dotacji podmiotowej MKiDN oraz w kwocie 408.937,78 zł ze środków od Stowarzyszenia Żydowski Instytut Historyczny.

Wśród składników wynagrodzeń osobowych pracowników Muzeum najwyższe pozycje stanowiły:

- wynagrodzenia zasadnicze – 7.675.511,09 zł (80,67% kwoty wynagrodzeń osobowych) w 2016 r. i 8.171.992,93 zł (80,19% kwoty wynagrodzeń osobowych) w 2017 r.,
- dodatki za wysługę lat – 623.414,58 zł (6,55% wynagrodzeń osobowych) w 2016 r. i 786.932,49 zł (7,72% wynagrodzeń osobowych),
- dodatki funkcyjne – 538.197,43 zł (5,66%) i 597.726,04 zł (5,86%),
- nagrody – 247.064,00 zł (2,60% kwoty wynagrodzeń osobowych) w 2016 r. i 320.554,00 zł (3,14% kwoty wynagrodzeń osobowych) w 2017 r.,

W badanym okresie w Muzeum obowiązywał Regulamin wynagradzania wprowadzony Zarządzeniem Dyrektora nr 26/10/12 z dnia 31 października 2012 r.

Na podstawie okazanych list pracowników zatrudnionych w Muzeum w latach 2016 – 2017 stwierdzono, że w strukturze organizacyjnej Muzeum funkcjonowały stanowiska nieprzewidziane w Regulaminie wynagradzania np. administrator stron www, redaktor ds. tekstów historycznych i publikacji, kurator wystaw, kurator zbiorów muzealnych, administrator systemów informatycznych, czy inwentaryzator.

W latach 2016 - 2017 miały miejsce w Muzeum podwyżki wynagrodzeń zasadniczych pracowników, które w objęły ok. 40% pracowników w 2016 r. i 30% pracowników w 2017 r. Podwyżki wynagrodzeń mieściły się w przedziale od 50,00 zł do 1.260,00 zł.

W 2016 r. w Muzeum wypłacono nagrody na łączną kwotę 265.564,00 zł, co stanowiło 2,79% wynagrodzeń osobowych. Suma wypłaconych w 2016 r. nagród dla poszczególnych

²⁰ Zestawienia przygotowane przez p.

pracowników mieściła się w przedziale od 200,00 zł do 7.750,00 zł, natomiast nagród rocznych dla kadry zarządzającej mieściła się w przedziale od 12.000,00 zł do 36.000,00 zł. Kwota nagród dla pracowników kadry zarządzającej²¹ nie przekroczyła wysokości wynikającej z art. 10 ust. 7 ustawy o *wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*, tj. 3-krotności ich przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w roku poprzedzającym przyznanie nagrody. W 2017 r. wypłacono nagrody na łączną kwotę 320.554,00 zł, stanowiącą 3,14% wynagrodzeń osobowych. Nagrody wypłacone w 2017 r. pracownikom mieściły się w kwotach od 274,00 zł do 8.900,00 zł, natomiast kwoty nagród rocznych wypłaconych pracownikom kadry zarządzającej mieściły się w przedziale od 27.000,00 zł do 34.100,00 zł. W 2017 r. kwota nagród dla pracowników kadry zarządzającej nie przekroczyła wysokości wynikającej z art. 10 ust. 7 ustawy o *wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*, tj. 3-krotności ich przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w roku poprzedzającym przyznanie nagrody. W obu poddanych kontroli latach, nagrody dla kadry zarządzającej zostały przyznane po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego za dany rok obrotowy. Pisma przyznające nagrody roczne dla kadry zarządzającej nie zostały wpięte do akt osobowych, dotyczyło to nagrody dla Głównego księgowego wypłaconej w 2016 r. oraz nagród dla trzech Zastępców Dyrektora wypłaconych w 2017 r., czym naruszono § 6 pkt 2 lit g) rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika²², zgodnie z którym dokumenty związane z przyznaniem pracownikowi nagrody winny być zgromadzone w części B akt osobowych pracownika.

Dodatkowo zgodnie z § 6 rozporządzenia *Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi oraz wzoru wniosku o przyznanie nagrody rocznej* z dnia 12 maja 2011 r. przyznanie nagrody rocznej Zastępcom Dyrektora oraz Głównemu Księgowemu wymaga uzasadnienia zawierającego proponowaną wysokość nagrody, przesłanki jej przyznania i informację o wpływie wypłaty nagrody na sytuację finansową jednostki. Przekazane w toku kontroli dokumenty dotyczące przyznania nagród dla Zastępców Dyrektora oraz Głównego Księgowego w 2016 i 2017 r. nie zawierały informacji o wpływie wypłaty nagród na sytuację finansową jednostki. Muzeum nie przedłożyło przedmiotowych informacji za okres objęty kontrolą. Dyrektor Muzeum wyjaśnił²³, że nagrody zostały wypłacone po ocenie merytorycznej pracy Zastępców Dyrektora oraz Głównego Księgowego, z uwzględnieniem faktu otrzymania wielu nagród międzynarodowych w kolejnych latach, a kwoty na nagrody zostały zaplanowane w planie finansowym, a sytuacja Muzeum pozwalała na ich wypłatę. Muzeum nie przekazało do MKiDN przedmiotowej informacji o przyznaniu nagród rocznych, czym naruszono § 7 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym informacja ta winna być przesłana przez Dyrektora Muzeum do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego za pośrednictwem dyrektora merytorycznie właściwej komórki organizacyjnej MKiDN. Nie można uznać wyjaśnień Kontrolowanego, że w latach 2016-2017 przekazano do MKiDN informację o przyznanych nagrodach z wykonania planu finansowego na formularzu nr 14, gdyż było to niewystarczające na gruncie ww. regulacji.

Szczegółowej kontroli poddano umowy o pracę wraz z aneksami oraz roczne karty wynagrodzeń 20 pracowników Muzeum znajdujące się w aktach osobowych pod kątem zgodności wysokości przyznanego wynagrodzenia oraz przyznanej kategorii zaszerogowania i nazwy stanowiska z przepisami Regulaminu wynagradzania, jak również pod kątem zgodności naliczenia i wypłaty w latach 2016- 2017 poszczególnych składników wynagrodzeń z zawartymi umowami oraz Regulaminem wynagradzania. Sprawdzeniem objęto wszystkie składniki wynagrodzeń osobowych wypłaconych tym pracownikom w latach 2016 i 2017 na łączną kwotę

²¹ Dyrektor, Zastępcy Dyrektora i Główny Księgowy

²² Rozporządzenie z dnia 28 maja 1996 r. (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 894)

²³ Wyjaśnienia p. Dariusza Stoly Dyrektora Muzeum z dnia 13 września 2018 r.

3.564.679,59 zł, w tym: 1.764.574,24 zł – 2016 r. oraz 1.800.105,35 zł – 2017 r., co stanowiło odpowiednio 18,54% i 17,66% poniesionych w tych latach kosztów wynagrodzeń osobowych.

W wyniku kontroli stwierdzono, że:

- w latach 2016 – 2017 wypłacano ryczałt samochodowy (zwrot kosztów używania samochodu prywatnego do celów służbowych) Dyrektorowi oraz Zastępcy Dyrektora ds. Organizacyjnych, czym naruszono art. 5 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. *o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*²⁴, zgodnie z którym osobom, do których ma ona zastosowanie (m.in. kierownicy jednostek organizacyjnych i ich zastępcy), niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy lub rodzaju umowy cywilnoprawnej stanowiącej podstawę zatrudnienia, przysługuje wyłącznie wynagrodzenie miesięczne. Oprócz wynagrodzenia może im być również przyznana nagroda roczna oraz świadczenia dodatkowe. Konkretyzacji zakresu i rodzaju tych świadczeń dokonano w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. *w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania*²⁵, które zawiera zamknięty katalog świadczeń, wśród których nie ma ryczałtu samochodowego. Roczna kwota wypłaconych ryczałtów dla ww. osób wynosiła odpowiednio w 2016 r. - 4.612,92 zł i 6.010,30 zł oraz w 2017 r. 4.840,23 zł i 5.451,86 zł,
- przyznano na czas nieokreślony pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku Głównego Specjalisty ds. współpracy ze społecznością żydowską dodatek specjalny w wysokości 2.280,00 zł z tytułu prowadzenia projektu „Rozwój partnerskich relacji z regionalnymi środowiskami żydowskimi z uwzględnieniem Europy Wschodniej”, pomimo że zadanie dotyczące realizacji ww. projektu było głównym zadaniem wynikającym z zakresu obowiązków pracownika z dnia 1 stycznia 2016 r. Pomimo zmiany Regulaminu organizacyjnego Muzeum z dniem 1 kwietnia 2016 r. i zmiany podległości służbowej, nie określono nowego zakresu czynności dla tego pracownika. zatrudniono pracownika na stanowisku Głównego Kuratora Zbiorów, przyznając wynagrodzenie zasadnicze według XVIII kategorii zaszeregowania oraz dodatek funkcyjny w kwocie 2.000,00 zł, tymczasem brak ww. stanowiska w Regulaminie wynagradzania, co uniemożliwia stwierdzenie prawidłowości przyznania wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego,
- brak zakresu obowiązków dla Zastępcy Dyrektora ds. organizacyjnych, natomiast zakres obowiązków dla pracownika zatrudnionego na stanowisku Kierownika Działu Administracyjno-organizacyjnego został określony w dniu 2 listopada 2017 r., tj. po upływie roku i siedmiu miesięcy po objęciu stanowiska przez tego pracownika²⁶,
- obowiązujący w Muzeum Regulamin wynagradzania, nie określa w załączniku nr 2 stanowisk pracy, na których przysługuje dodatek funkcyjny oraz jego wysokości, pomimo iż wskazuje na to treść Regulaminu.

10.2 Wynagrodzenia bezosobowe

10.2.1 Umowy cywilnoprawne z pracownikami obcymi

²⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 254 ze zm.

²⁵ Dz. U. nr 14, poz. 139

²⁶ objęcie stanowiska Kierownika Działu Administracyjno-Organizacyjnego z dniem 1 marca 2016 r.

W Muzeum prowadzony był w latach 2016 – 2017 rejestr umów cywilnoprawnych oraz odrębnie rejestr umów o dzieło oraz rejestr umów z firmami, które obejmowały wszystkie źródła finansowania Muzeum. Przedmiotowo rejestry były prowadzone w sposób nierzetelny i niepozwalający na ustalenie faktycznej kwoty zawartych umów, np. w kolumnie nazwisko wpisano *przewodnicy 20 osób, przewodnicy 19 osób*, w Kolumnie *Kwota*, nie zawsze wpisywano wartość zawartej umowy lub wpisywano błędną kwotę umowy, czy też przy umowach zawartych z wieloma podmiotami wpisywano kilkakrotnie tę samą maksymalną kwotę na jaką była ona zawarta, w sposób zbyt ogólny ujmowano przedmiot umowy np. poprzez wpisanie jedynie *aneks do umowy*.

Na podstawie okazanych ww. rejestrów (w wersji elektronicznej) metodą losową dokonano wyboru próby 22 umów cywilnoprawnych zawartych w latach 2016 – 2017 wraz z wystawionymi na ich podstawie 84 rachunkami na łączną kwotę 268.690,30 zł, w tym 161.082,70 zł z 2016 r. i 107.607,60 zł z 2017 r., co stanowiło odpowiednio 19,47% i 17,13% wydatków z tytułu wynagrodzeń bezosobowych sfinansowanych z dotacji podmiotowej MKiDN w 2016 i w 2017 r.

W wyniku kontroli stwierdzono, że:

- żaden z przedłożonych do kontroli rachunków wystawionych przez wykonawców umów nie zawierał wycień składek wobec ZUS oraz podatku dochodowego od osób fizycznych,
- 8 rachunków nie zawierało sprawdzeń pod względem formalnym i rachunkowym, potwierdzenia zgodności z ustawą Pzp, podpisu Głównego Księgowego oraz zatwierdzeń do wypłaty,
- w 4 spośród 6 poddanych kontroli umów o dzieło nie określono obowiązku odbioru dzieła np. w formie protokołu i dzieło zostało odebrane bez udokumentowania tego faktu, co uniemożliwia stwierdzenie faktycznych dat odbioru dzieł,
- w umowach-zleceniach określono, że jednym z warunków wypłaty wynagrodzenia będzie przedłożenie informacji o liczbie godzin wykonanych czynności w danym okresie rozliczeniowym, bez określenia wymogu dokonania akceptacji wykazanej liczby godzin ze strony Muzeum,
- brak zestawienia liczby godzin/liczby dyżurów dot. realizowanego zlecenia do 11 rachunków wystawionych w 2016 r.,
- w 29 przypadkach zestawienia liczby godzin do rachunków z 2016 r. nie zostały przez nikogo zatwierdzone lub podpisane.

10.2.2 Umowy cywilnoprawne z pracownikami własnymi

W badanym okresie zawarto 17 umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami²⁷ na łączną kwotę 208.329,00 zł brutto, z czego 11 w 2016 r. na kwotę 40.212,00 zł i 7 w 2017 r. na kwotę 168.117,00 zł, które zostały sfinansowane z dotacji podmiotowej MKiDN. W wykazie umów z pracownikami uwzględniono dwie umowy zbiorcze, w których określono stawki za godzinę oprowadzania po wystawie stałej i wystawach czasowych, ze wskazaniem że łączna kwota wszystkich podmiotów realizujących to zadanie nie przekroczy kwot odpowiednio 30.000,00 zł i 118.000,00 zł. Faktyczna kwota wystawionych przez pracownika rachunków na podstawie ww. umów wyniosła 5.850,00 zł. W wyniku sprawdzenia wszystkich ww. umów wraz z 45 wystawionymi na ich podstawie rachunkami stwierdzono, że:

- jedna z umów²⁸ na kwotę 3.500,00 zł brutto, pomimo jej podpisania przez dwóch Zastępców Dyrektora nie została zaakceptowana przez Głównego Księgowego, co narusza art. 54 ust. 1

²⁷ Dane pochodzące z wykazów umów cywilnoprawnych z pracownikami zatrudnionymi na etat w Muzeum w 2016 i 2017 r., przygotowanych przez Głównego Księgowego Muzeum p.

²⁸ zawarta w dniu 11 kwietnia 2016 r. z Koordynatorem obsługi klienta

- pkt ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym Główny księgowy jest zobowiązany dokonywania wstępnej kontroli: a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, b) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Ponadto narusza to obowiązujące w Muzeum Zarządzenie Dyrektora w sprawie obiegu umów oraz faktur i rachunków przychodzących do Muzeum (§ 3 pkt 2), zgodnie z którym Główny Księgowy akceptuje umowę pod względem zgodności z ustawą o rachunkowości i ustawą o finansach publicznych, podpisując go na egzemplarzu przeznaczonym dla Muzeum,
- w żadnej z ww. umów nie określono, że prace winny być wykonane poza godzinami pracy lub odpracowane przez pracownika.
 - żaden z przedłożonych do kontroli rachunków wystawionych przez wykonawców umów nie zawierał wycień składek wobec ZUS oraz podatku dochodowego od osób fizycznych,

10.3 Umowy na obsługę kadrowo-płacową

W latach 2016 – 2017 Muzeum zawarło dwie umowy²⁹ na świadczenie usług administrowania wynagrodzeniami pracowników i innych osób wykonujących na rzecz Muzeum usługi na podstawie umów cywilnoprawnych oraz usług administrowania dokumentacją kadrową wraz z prowadzeniem akt osobowych pracowników. Szczegółowy zakres przedmiotu obu umów obejmuje a) 33 zadania w ramach usługi administrowania wynagrodzeniami m.in. naliczanie i rejestrowanie wynagrodzeń i innych świadczeń, generowanie list płac i przekazywanie ich do akceptacji formalnej, naliczanie i sporządzanie zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składek wobec ZUS, dokonywanie przelewów wynagrodzeń, podatków, ubezpieczeń społecznych, składek PFRON i innych okołopłacowych (np. komorniczych) b) 35 zadań³⁰ w ramach usługi kadrowej m.in. prowadzenie i aktualizacja akt osobowych pracowników, przygotowywanie umów o pracę, aneksów i innej dokumentacji kadrowej, zgłaszanie wszelkich zmian do ZUS, informowanie o konieczności przeprowadzenia i aktualizacji badań lekarskich oraz szkoleń BHP. Roczne wynagrodzenie z tytułu realizacji każdej z ww. umów określono na kwotę 123.500,00 zł netto (151.905,00 zł brutto). Muzeum poniosło wydatki z tytułu ww. umów w kwocie 153.393,73 zł – w 2016 r. oraz 151.905,00 zł - w 2017 r. Sprawdzeniem objęto 10 faktur VAT wystawionych przez wykonawcę na łączną kwotę 130.638,73 zł, w tym z 2016 r. na kwotę 63.603,73 zł oraz z 2017 r. na kwotę 67.035,00 zł, co stanowiło odpowiednio 41,46% i 44,13% poniesionych z tego tytułu wydatków. Wydatki te zostały poniesione z dotacji podmiotowej MKiDN w 2016 r. w kwocie 112.604,08 zł, natomiast w 2017 r. w kwocie 137.005,05 zł.

W ocenie kontroli brak uzasadnienia do zlecenia podmiotowi zewnętrznemu obsługi kadrowo-płacowej, która zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Muzeum³¹ stanowiła zadanie należące do Działu Finansowo-Księgowego. Zgodnie z wyjaśnieniami Kontrolowanego³² Muzeum korzystało z usług kadrowo-płacowych w latach 2010-2017. W 2016 r. nastąpiła zmiana na stanowisku Głównego Księgowego oraz zaplanowano szereg zmian w obszarze finansowo-księgowym. Do najpilniejszych zadań należało wprowadzenie budżetu zadaniowego, elektroniczny obieg dokumentów oraz wprowadzenie nowego systemu finansowo-księgowego. Istotnym zadaniem było również przejście zgodnie z regulaminem obsługi kadrowo-płacowej. W związku z tym, że było to niemożliwe do wprowadzenia w jednym czasie ze względu na rozliczenia podatkowe (rozliczenie roczne) oraz konieczność wdrożenia

²⁹ Umowa o współpracy nr DFK 022.50.2016 z dnia 4 stycznia 2016 r. z terminem realizacji do 31 grudnia 2016 r. oraz umowa o współpracy z dnia 23 stycznia 2017 r. z terminem realizacji do 31 grudnia 2017 r.

³⁰ w umowie nr DFK 022.50.2016 z dnia 4 stycznia 2016 r. jest to 36 zadań

³¹ § 25 pkt 3 Regulaminu organizacyjnego z dnia 05 maja 2014 r. oraz § 29 pkt 3 Regulaminu organizacyjnego z dnia 21 marca 2016 r.

³² Wyjaśnienia p. Dariusza Stoły Dyrektora Muzeum z dnia 13 września 2018 r.

systemu finansowo-księgowego w tym modułu kadrowo-płacowego oraz zatrudnienie specjalistów w tym obszarze zaplanowano to na rok 2018 i zrealizowano.

10.4 Inne wydatki sfinansowane z dotacji podmiotowej w 2016 i 2017 r.

Kontrolą objęto wydatki sfinansowane z dotacji podmiotowej MKiDN w miesiącu marcu 2016 r. wybrane według rodzajów kosztów wskazanych w zestawieniu wydatkowania dotacji za 2016 r. sporządzonego przez Głównego Księgowego Muzeum obejmujące m.in. wydatki z tytułu energii elektrycznej i ciepłej, sprzątanía obiektów, obsługi prawnej, usług serwisowych, druku materiałów i zaproszeń na łączną kwotę 515,784,03 zł. W wyniku kontroli stwierdzono, że:

- dowody księgowe zostały wystawione zgodnie z zawartymi umowami oraz zapłacone terminowo i w wysokościach zgodnych z wystawionymi fakturami VAT,
- brak protokołu odbioru dostawy druków (do faktur VAT nr FS/22/2016 z dnia 1 marca 2016 r. i FS/43/2016 z dnia 18 marca 2016 r.), co było wymagane § 5 pkt 2 umowy nr DFK.022.143.2016 z dnia 9 marca 2016 r.,
- brak protokołu odbioru prac za okres rozliczeniowy świadczenia usługi serwisowej stanowisk wystawy głównej (do faktury VAT16/03-FVS/0018 z dnia 24 marca 2016 r.), który zgodnie z umową nr ADM.022.222.2015 winien być podstawą wystawienia faktury VAT.

Na podstawie ewidencji konta 920 dokonano wyboru próby wydatków poniesionych z dotacji podmiotowej MKiDN w miesiącu marcu 2017 r., która obejmowała m.in. wydatki z tytułu energii elektrycznej, ciepłej, polisy ubezpieczeniowej, obsługę prawną, bilety lotnicze, druk materiałów promocyjnych na kwotę 534.397,84 zł. W wyniku kontroli stwierdzono, że dowody księgowe zostały wystawione zgodnie z zawartymi umowami oraz zapłacone terminowo i w wysokościach zgodnych z wystawionymi fakturami VAT.

11. Zamówienia publiczne

W badanym okresie w Muzeum przeprowadzono 86 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie ustawy *Prawo zamówień publicznych*, zwanej dalej: *ustawą pzp*, w tym 53 - w 2016 r. (31 w trybie przetargu nieograniczonego, 21 w trybie zamówienia z wolnej ręki oraz 1 w trybie zapytania o cenę) oraz 33 - w 2017 r. (20 w trybie przetargu nieograniczonego, 11 w trybie zamówienia z wolnej ręki oraz 2 w trybie zapytania o cenę).

Kontrolą objęto następujące postępowania o udzielenie zamówienia publicznego:

- 1) Usługa ochrony osób i mienia oraz dozór sal wystawienniczych w Muzeum Historii Żydów Polskich – przetarg nieograniczony, w wyniku którego zawarto w dniu 28 października 2016 r. umowę nr DFK.022.670.2016 na kwotę 6.159.458,02 zł brutto
- 2) Świadczenie usług obsługi technicznej w budynku Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie - przetarg nieograniczony, w wyniku którego zawarto w dniu 04 sierpnia 2017 r. umowę nr DFK.022.705.2017 na kwotę 2.850.549,78 zł brutto

W wyniku kontroli stwierdzono, że:

- Zamawiający w rozdziale 5 SIWZ – Warunki udziału w postępowaniu, ust. 1 pkt. 3) w zakresie sytuacji finansowej i ekonomicznej, żądał od wykonawców posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej w obu ww. postępowaniach na kwotę co najmniej 10.000.000 zł, czym naruszył art. 22 ust. 1a *ustawy pzp*, zgodnie z którym zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu oraz wymagane od wykonawców środki dowodowe w sposób

proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności. Powyższe w konsekwencji doprowadziło jednocześnie do naruszenia art. 7 ust. 1 *ustawy pzp* wskazującego na zasadę przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z zachowaniem uczciwej konkurencji.

W przedmiotowych postępowaniach Zamawiający naruszył zasadę proporcjonalności w określaniu warunków udziału poprzez zbyt wygórowany i nieadekwatny w stosunku do przedmiotu zamówienia wymóg posiadania, przez składających ofertę, polisy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w kwocie prawie dwukrotnie wyższej od wartości szacunkowej zamówienia, która wynosiła 5.197.991,52 zł netto (w przypadku zamówienia na ochronę osób i mienia – ww. pkt 1) oraz w kwocie blisko trzykrotnie wyższej od wartości szacunkowej zamówienia, która wynosiła 2.800.000,00 zł netto (w przypadku zamówienia na świadczenie usług obsługi technicznej budynku – ww. pkt 2). W przedmiotowych postępowaniach wartość wymaganej polisy była wyższa od wartości zamówienia, co oznacza, że była warunkiem nieproporcjonalnym i wykraczającym poza konieczność osiągnięcia zamierzonego celu w postaci oceny zdolności Wykonawcy do należytego wykonania zamówienia. Zamawiający żądając od Wykonawcy wykazania, że jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia, nie może żądać takiej wysokości sumy gwarancyjnej ubezpieczenia, która mogłaby utrudniać uczciwą konkurencję, tj. umożliwiałaby ze względu na wysokość składki ubezpieczeniowej, uzyskanie ubezpieczenia OC jednemu wykonawcy lub wąskiemu gronu wykonawców (od wysokości sumy gwarancyjnej ubezpieczenia zależy bowiem wysokość składki ubezpieczeniowej). Zamawiający nie może zatem żądać sumy gwarancyjnej ubezpieczenia w wysokości powodującej obowiązek zapłaty składki ubezpieczeniowej w kwocie, która będzie ograniczać wykonawcom ubieganie się o udzielenie zamówienia. Określenie wysokości sumy gwarancyjnej ubezpieczenia powodującej obowiązek zapłaty składki ubezpieczeniowej w kwocie ograniczającej uzyskanie ubezpieczenia OC, a tym samym ubieganie się o udzielenie zamówienia, stanowi naruszenie art. 22 ust. 1a oraz art. 7 ust. 1 *ustawy pzp*.

- Zamawiający w rozdziale 13 SIWZ Opis kryteriów, którymi Zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, w przetargu opisanym w pkt 1 wskazał, że przy wyborze oferty najkorzystniejszej zastosuje kryterium „doświadczenie własne wykonawcy” przypisując mu wagę 30%. Tym samym Zamawiający zastosował kryterium podmiotowe, odnoszące się do właściwości wykonawcy i wobec czego naruszył art. 91 ust. 2 i 3 *ustawy pzp*. Zgodnie z art. 91 ust. 1 *ustawy pzp* zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (art. 36 ust. 1 *ustawy pzp*). W myśl ust. 2 tego przepisu kryteriami oceny ofert są cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, aspekty środowiskowe, społeczne, innowacyjne, serwis, termin wykonania zamówienia oraz koszty eksploatacji. Określone przez zamawiającego kryteria oceny ofert winny odnosić się do przedmiotu zamówienia. Oznacza to, iż zamawiający nie może stosować dowolnych kryteriów oceny ofert, lecz tylko takie, które dotyczą oferowanej usługi, dostawy lub roboty budowlanej. Z powyższym koresponduje treść art. 91 ust. 3 *ustawy pzp*, zgodnie z którym kryteria oceny ofert nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy, a w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej (wyj. art. 5 ust. 1 *ustawy pzp*). W tym zakresie mamy zatem do czynienia z ograniczeniem swobody zamawiającego co do możliwości

dowolnego określania kryteriów oceny ofert zawartych w art. 91 ust. 3 *ustawy pzp*. Wyliczenie niedopuszczalnych kryteriów ocen ma charakter przykładowy. Oznacza to, iż poza włągodnością ekonomiczną, techniczną lub finansową wykonawcy ubiegającego się o zamówienie, przy wyborze najkorzystniejszej oferty nie mogą być brane pod uwagę także inne kryteria odnoszące się do właściwości wykonawcy. Z tych względów należy uznać za niedopuszczalne w świetle art. 91 ust. 3 *ustawy pzp* stosowanie przy wyborze najkorzystniejszej oferty takich kryteriów oceny ofert jak doświadczenie wykonawcy. Zamawiający może ustanowić określone wymagania wobec wykonawców w zakresie dotyczącym posiadania odpowiedniego doświadczenia wymaganego do należytego wykonania zamówienia, jedynie poprzez określenie odpowiednich warunków udziału w postępowaniu (art. 22 ust. 1 *ustawy pzp*), a nie poprzez zastosowanie odpowiadających im kryteriów oceny ofert. Mając na uwadze powyższe, Zamawiający dokonując wyboru najkorzystniejszej oferty z zastosowaniem kryterium dotyczącego doświadczenia wykonawcy naruszył art. 91 ust. 2 i 3 *ustawy pzp*.

- w postępowaniu na świadczenie usług obsługi technicznej w budynku w pkt 2 Zamawiający dokonując uzupełnienia protokołu przedmiotowego postępowania w pkt. 2 ppkt. 1 błędnie wskazał przedmiot zamówienia oraz uzasadnienie braku podzielenia zamówienia na części.

12. Koszty poniesione przez Muzeum z tytułu ochrony osób i mienia oraz obsługi technicznej budynku

W latach 2016 – 2017 Muzeum zawarło dwie umowy obejmujące usługi ochrony fizycznej osób i mienia oraz przeciwdziałania zagrożeniom dla Muzeum, które zostały poprzedzone przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, tj.:

- a) umowa nr ADM.022.194.2015 z dnia 13 kwietnia 2015 r. na kwotę 2.629.877,76 zł, zmieniona aneksem nr 1 z dnia 22 grudnia 2015 r.,
- b) umowa nr DFK.022.670.2016 z dnia 28 października 2016 r. na kwotę 6.159.458,02 zł brutto (umowa objęta kontrolą w zakresie prawidłowości zamówień publicznych opisana w ww. punkcie).

Powyższe umowy wygenerowały dla Muzeum koszty w 2016 r. na poziomie 1.416.412,27 zł i zostały one w całości sfinansowane z dotacji podmiotowej MKiDN w 2016 r., natomiast w 2017 r. - 2.257.654,52 zł, z czego z dotacji podmiotowej sfinansowano kwotę 203.956,56 zł. Koszty ochrony osób i mienia ponoszone przez Muzeum w 2016 r. wzrosły (o 134,20%) w porównaniu z poprzednio obowiązującą umową na ochronę osób i mienia z 2015 r. Jako uzasadnienie tak znacznego wzrostu kosztów z ww. tytułu Kontrolowany wyjaśnił³³, że (...) w przypadku obu postępowań zapisy SIWZ nie różniły się w obszarach mogących mieć zasadniczy wpływ na podwyższenie stawki za roboczogodzinę. Nie wzrosła liczba pracowników ochrony, nie zmieniły się wymagania odnośnie kwalifikacji zawodowych pracowników ochrony, nie zmieniły się zasadnicze uwarunkowania realizacji usługi ochrony osób i mienia w Muzeum ani zakres zadań pracowników ochrony. Znaczący wzrost kosztów ochrony osób i mienia w Muzeum we wskazanych latach został spowodowany przede wszystkim wzrostem kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz objęciem od 1 stycznia 2016 roku umów zleceń i o świadczenie usług obowiązkowym ubezpieczaniem społecznym, co przełożyło się na tak znaczący wzrost stawki za godzinę pracy pracownika ochrony. Niewątpliwie na świadczenie usług ochrony zawierane są

³³ Wyjaśnienia z dnia 13 września 2018 r. złożone przez p. Dariusza Stołę – Dyrektora Muzeum

z pracownikami ochrony umowy o świadczenie usług (art. 750 KC) i jako takie umowy te podlegają od 1 stycznia 2016 roku ubezpieczeniu społecznemu, co oznacza, że zlecający wykonanie takiej usługi ponosi wyższe koszty realizacji usługi u Zamawiającego (składka emerytalna, rentowa, chorobowa, zdrowotna odprowadzana przez pracownika oraz emerytalna, rentowa, wypadkowa oraz na Fundusz Pracy odprowadzana przez zakład pracy) (...).

Sprawdzeniem objęto faktury VAT z tytułu ochrony osób i mienia wystawione w 2016 r. na kwotę 874.029,39 zł brutto, co stanowiło 61,60% sfinansowanych z dotacji podmiotowej kosztów ochrony osób i mienia, natomiast w 2017 r. na kwotę 203.956,56 zł, co stanowiło 100% sfinansowanych z dotacji podmiotowej kosztów ochrony osób i mienia. W przypadku faktury VAT z 2017 r.³⁴ zawiera ona opis, z którego wynika, że została ona sfinansowana ze środków własnych, natomiast z ewidencji pozabilansowej prowadzonej na koncie 920 wynika, że faktura VAT została sfinansowana ze środków dotacji podmiotowej MKiDN.

W dniu 4 sierpnia 2017 r. Muzeum po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego zawarło umowę na świadczenie usług obsługi technicznej budynku (m.in. wykonywanie serwisów specjalistycznych, dostawa materiałów eksploatacyjnych i części zamiennych). Wynagrodzenie z tytułu realizacji umowy określono na kwotę 2.859.549,78 zł brutto. Umowa została zawarta na okres 36 miesięcy. Z tytułu realizacji umowy wykonawca wystawił faktury VAT na kwotę 312.675,23 zł, z czego z dotacji podmiotowej MKiDN sfinansowano kwotę 81.549,91 zł. W wyniku kontroli nieprawidłowości nie stwierdzono.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i oceny, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej, wnoszę o:

1. Zapewnienie przestrzegania ustawy *Prawo zamówień publicznych* w szczególności w zakresie określania warunków udziału w postępowaniu oraz kryteriów oceny ofert.
2. Aktualizację obowiązującej w Muzeum polityki rachunkowości w sposób zapewniający spełnianie wymogów wynikających z ustawy o *rachunkowości*.
3. Rzetelne sporządzanie sprawozdań z wykonania planów finansowych Muzeum i wykazywanie w nich danych zgodnych z ewidencją księgową.
4. Dokonywanie wydatków do wysokości wynikającej z planu finansowego Muzeum.
5. Sporządzanie i przekazywanie do MKiDN korekt planów finansowych uwzględniających zmianę wysokości przyznanych dotacji podmiotowych.
6. W przypadku udzielania zastępcom dyrektora oraz głównemu księgowemu nagród rocznych, każdorazowe przesyłanie do MKiDN informacji w tym zakresie, stosownie do obowiązku wynikającego z § 7 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie *szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi oraz wzoru wniosku o przyznanie nagrody rocznej z dnia 12 maja 2011 r.* (Dz.U. Nr 110, poz. 644).
7. Rzetelne przeprowadzanie inwentaryzacji środków pieniężnych w kasie oraz rozliczanie powstałych różnic.

³⁴ Faktura VAT nr 30/17/VAT z dnia 1 lutego 2017 r.

8. Dokonywanie wyceny środków pieniężnych znajdujących się na dzień bilansowy na rachunkach w walutach obcych oraz rozliczanie powstałych różnic kursowych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości.
9. Rozważenie zwiększenia częstotliwości przeprowadzania kontroli obrotu gotówkowego.
10. Zapewnienie przestrzegania art. 5 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, w szczególności poprzez niewypłacanie ryczałtów samochodowych dla Dyrektora i jego Zastępców.
11. Wylimitowanie przypadków zatrudniania pracowników na stanowiska pracy niewynikające z Regulaminu organizacyjnego.
12. Umieszczanie w aktach osobowych pracowników dokumentacji związanej z przyznawanymi nagrodami stosownie do zasad wynikających z rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej (Dz. U. z 2018 r., poz. 2369).
13. Przyznawanie dodatków specjalnych wyłącznie na zadania niewymienione w zakresach obowiązków pracowników i faktycznie przez nich realizowane.
14. Zaktualizowanie Regulaminu Wynagradzania pracowników Muzeum celem ujęcia zasad wynagradzania odnoszących się do wszystkich zatrudnionych pracowników i wyeliminowania niespójnych zapisów.
15. Rzetelne prowadzenie rejestru umów cywilnoprawnych zawieranych przez Muzeum.
16. Zapewnienie przestrzegania wprowadzonych w Muzeum procedur zawierania umów, w szczególności celem każdorazowego dokonywania przez Głównego Księgowego wstępnej kontroli, o której mowa w ustawie o finansach publicznych.
17. Wylimitowanie przypadków zlecenia podmiotom zewnętrznym zadań, które zgodnie z Regulaminem organizacyjnym należą do komórek organizacyjnych Muzeum.
18. Należyte dokumentowanie odbioru dzieł i rozliczanie prac będących przedmiotem zawieranych przez Muzeum odpowiednio umów o dzieło i zleceń.
19. Dokonywanie wszystkich niezbędnych sprawdzeń i zatwierdzeń dowodów księgowych będących podstawą dokonywania wydatków publicznych, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości.
20. Dołożenie większej staranności przy sporządzaniu protokołów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, zwracam się do Pana o przedstawienie w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania, podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od *Wystąpienia pokontrolnego* nie przysługują środki odwoławcze


Piotr Gliński

C

C