



KNO.410.004.00.2015
Nr ewid. 213/2015/P/15/026/KNO

Informacja o wynikach kontroli

BUDOWA MUZEÓW W LATACH 2007–2015

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA


Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Nauki,
Oświaty i Dziedzictwa Narodowego:
Piotr Prokopczyk



Akceptuję:

Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 25.05.16 r.

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

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
3.1. Zapewnienie środków finansowych do zakończenia budowy muzeów zgodnie z przyjętymi terminami	13
3.2. Prawidłowość wydatkowania środków publicznych na budowę muzeów	18
3.3. Prawidłowość sprawowanego nadzoru organizatorów nad budową muzeów	21
3.4. Zgodność efektów rzeczowych budowanych muzeów z założeniami, w tym wynikającymi z wieloletnich programów rządowych	27
3.5. Wpływ działań Ministra w obszarze budowy muzeów na realizację polityki sektorowej zawartej w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020	29
4. INFORMACJE DODATKOWE	31
5. ZAŁĄCZNIKI	35

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

MHP	Muzeum Historii Polski w Warszawie
MHŻP	Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie (Polin)
MIIWŚ	Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku
MJP	Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku
MSN	Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie
Minister/Minister KiDN	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
MKiDN/Ministerstwo	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
Prezydent m.st. Warszawy	Prezydent m.st. Warszawy
Urząd m.st. Warszawy	Urząd m.st. Warszawy
SZRM	Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta
Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, ze zm.)
ustawa o muzeach	ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2012 r., poz. 987, ze zm.)
Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.)
SIWZ	specyfikacja istotnych warunków zamówienia
ufp z 2009 r.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.)
ufp z 2005 r.	ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.)
uor	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.)

Dokumentacja budowy	pozwolenie na budowę wraz z załączonym projektem budowlanym, dziennik budowy, protokoły odbiorów częściowych i końcowych, w miarę potrzeby rysunki i opisy służące realizacji obiektu, operaty geodezyjne i książkę obmiarów, a w przypadku realizacji obiektów metodą montażu – także dziennik montażu (art. 3 pkt 13 Prawa budowlanego)
Inwestor	jednostka organizacyjna, podejmująca realizację inwestycji budowlanej (budowę siedziby stałej muzeum), będąca jednocześnie zamawiającym w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego
Inwestycja budowlana/ budowa muzeum	inwestycja budowlana realizowana na podstawie projektu budowlanego. Obejmuje zaprojektowanie i wykonywanie robót budowlanych, związanych z budową stałej siedziby muzeum (łącznie z wykonaniem wystawy/ekspozycji stałej/głównej), z wyłączeniem jej remontu, przebudowy, montażu lub rozbiórki
Muzealia	rzeczy ruchome i nieruchomości stanowiące własność muzeum i wpisane do inwentarza muzealiów, muzealia stanowią dobro narodowe (art. 21 ust. 1 ustawy o muzeach)
Organizator muzeum	podmiot tworzący instytucje kultury (muzea), np. minister, kierownik urzędu centralnego lub jednostki samorządu terytorialnego
Program funkcjonalno-użytkowy	opracowanie, które służy do ustalenia planowanych kosztów prac projektowych i robót budowlanych, do przygotowania oferty (szczególnie w zakresie obliczenia ceny oraz wykonania prac projektowych)
Roboty budowlane	budowa, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego (art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego)

Zgodnie z art. 6 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ państwo polskie powinno stwarzać warunki upowszechnienia i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju.

Budowa nowych muzeów, kluczowych dla dziedzictwa kulturowego Polski, jest ważnym elementem realizacji ww. zadań państwa.

W ostatnich latach w naszym kraju zbudowano bądź zaplanowano do budowy nowe muzea o znaczeniu ponadregionalnym, jak np. Muzeum Powstania Warszawskiego, Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie, Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku czy Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku.

Ponadto rozbudowywane, restaurowane i modernizowane są budynki muzeów, jak np. Muzeum Dom Rodzinny Ojca Świętego Jana Pawła II w Wadowicach, Muzeum Śląskie w Katowicach czy Muzeum Teatru we Wrocławiu. Otwarto również w ostatnich kilkunastu latach nowe oddziały terenowe już istniejących muzeów (m.in. Muzeum Wnętrz w Otwocku Wielkim – Oddział Muzeum Narodowego w Warszawie, Muzeum Tradycji Szlacheckiej w Waplewie – Oddział Muzeum Narodowego w Gdańsku, Pałac Biskupa Erazma Ciołka – Oddział Muzeum Narodowego w Krakowie, Fabrykę Emalia Oskara Schindlera – Oddział Muzeum Historycznego Miasta Krakowa).

Pojawia się również wiele społecznych i prywatnych inicjatyw, które wpisują się w szerokim stopniu w definicję działalności muzealnej.

Istotną przesłanką podjęcia kontroli były pojawiające się w debacie publicznej i mediach kontrowersje, związane głównie z przygotowaniem i realizacją inwestycji oraz wydatkami publicznymi w zakresie budowy siedzib stałych muzeów, polegające m.in. na przekraczaniu zakładanego budżetu (MIIWŚ, MHŻP) czy przesuwaniu terminu realizacji inwestycji (MHP, MSN, MJP, MIIWŚ, MHŻP).

Najwyższa Izba Kontroli nie prowadziła wcześniej kontroli w zakresie budowy siedzib ww. muzeów, których organizatorem lub współorganizatorem jest Minister.

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

Tytuł kontroli

Kontrola pn. „Budowa muzeów w latach 2007–2015” (nr P/15/026) została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena, czy środki publiczne przeznaczane na budowę muzeów w Polsce są wykorzystywane skutecznie i efektywnie.

Ocena dotyczyła w szczególności:

- 1) zapewnienia wystarczających nakładów finansowych do zakończenia budowy muzeów zgodnie z przyjętymi terminami;
- 2) prawidłowości wydatkowania środków publicznych na budowę muzeów;
- 3) sprawowania nadzoru organizatora nad budową muzeów;
- 4) zgodności efektów rzeczowych z założeniami, w tym wynikającymi z wieloletnich programów rządowych;
- 5) wpływu działań Ministra w obszarze budowy muzeów na realizację polityki sektorowej zawartej w „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020”.

Kontrolą objęto osiem jednostek²: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Urząd m.st. Warszawy, Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta³, a także pięć muzeów prowadzonych bądź współprowadzonych⁴ przez Ministra: Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku, Muzeum Historii Polski w Warszawie, Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie oraz Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie. Czynności kontrolne w jednostkach objętych kontrolą prowadzono w okresie pomiędzy 19 czerwca a 4 września 2015 r., zaś ostatnie wystąpienie pokontrolne sporządzono 28 października 2015 r.

Kontrole w urzędzie obsługującym Ministra oraz muzeach zostały podjęte na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy (tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności).

W przypadku Urzędu m.st. Warszawy oraz SZRM kontrola została podjęta na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy (tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności).

Kontrolą objęto lata 2007–2015 (I półrocze).

² W Planie pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2015 r. uwzględniono przeprowadzenie kontroli w Stowarzyszeniu Żydowski Instytut Historyczny w Polsce (SŻIH). SŻIH jest organizacją pozarządową, posiadającą status organizacji pożytku publicznego i prowadzącą działalność na zasadach wynikających z przepisów prawa, w szczególności określonych ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118, ze zm.). Na etapie analizy przedkontrolnej stwierdzono, że Stowarzyszenie nie otrzymywało środków publicznych na zorganizowanie wystawy stałej w MHŻP. Stowarzyszenie nie korzysta również z mienia komunalnego. W związku z powyższym nie zostały przesłanki do objęcia kontrolą SŻIH na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, ze zm.). W SŻIH zasięgnięto informacji oraz zażądano dokumentów w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³ Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta jest jednostką budżetową m.st. Warszawy nieposiadającą osobowości prawnej, nadzorowaną przez organy miasta w zakresie ich kompetencji. Przedmiotem działalności SZRM jest m.in. obsługa procesów inwestycyjnych wskazanych przez Prezydenta m.st. Warszawy i pełnienie funkcji inwestora zastępczego w przyjętych do realizacji zadaniach inwestycyjnych.

⁴ Współprowadzącym MHŻP oraz MSN jest m.st. Warszawa.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Budowa nowych muzeów w latach 2007–2015 nie była w pełni efektywna i skuteczna: nie zapobieżono wzrostowi planowanych kosztów i wydłużeniu terminów realizacji, a w przypadku jednej inwestycji nie opracowano właściwej dokumentacji projektowej. Podstawową przyczyną tego stanu było nieprzeprowadzenie odpowiedniej analizy ryzyka. Spośród pięciu skontrolowanych inwestycji muzealnych jedynie Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie zostało udostępnione zwiedzającym. W 2015 r. odwiedziło je prawie 400 tys. osób, co jest 11 wynikiem wśród muzeów prowadzonych lub współprowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W kwietniu 2016 r. Muzeum Historii Żydów Polskich zostało uznane najlepszym muzeum w Europie, otrzymując prestiżową nagrodę European Museum of the Year Award 2016. Pomimo niewątpliwych słabości procesu inwestycyjnego budowa nowych muzeów wpisuje się w realizację *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020* i sprzyja rozszerzaniu dostępu do dóbr kultury i zwiększaniu atrakcyjności kraju.

W latach 2007–2015 (I półrocze) łączne nakłady na wydatki i zakupy inwestycyjne z budżetu państwa oraz budżetu m. st. Warszawy związane z budową Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku, Muzeum Historii Polski w Warszawie, Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie oraz Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie wyniosły 402,6 mln zł⁵. [str. 13]

Na niską efektywność i skuteczność wydatkowania środków finansowych, miało wpływ nieprzeprowadzenie analiz ryzyk, dotyczących m.in. wyboru konkretnych lokalizacji pod budowę muzeów, w tym związanych z ukształtowaniem terenu, oraz wyboru projektów architektonicznych pod kątem ich złożoności i powierzchni powstałych budynków, tj. czynników wpływających na koszty inwestycji oraz potencjalnie na koszty utrzymania nowo wybudowanych siedzib muzeów. NIK zauważa, że na skuteczność i efektywność wykorzystania środków publicznych miały również wpływ inne czynniki, w tym m.in. wyższe ceny ofert złożonych w postępowaniach przetargowych, wzrost cen towarów i usług, niemożliwe do przewidzenia awarie na placu i w pobliżu budowy. [str. 23]

W celu dokończenia zadań konieczne było zwiększenie nakładów inwestycyjnych ustalonych w programach wieloletnich, dotyczących budowy Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie oraz Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, o łączną kwotę 148,5 mln zł⁶. [str. 11]

Środki publiczne na budowę muzeów były wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem określonym w programach wieloletnich i umowach zawartych z muzeami. Jedynie w przypadku budowy Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie NIK negatywnie ocenia realizację tego zadania przez m.st. Warszawę ze względu na fakt, że nie zostało ono właściwie przygotowane i zrealizowane. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych⁷ nie powstała również zaakceptowana oraz umożliwiająca uzyskanie pozwolenia na budowę dokumentacja projektowa stałej siedziby MSN. Istotna nieprawidłowość w wydatkowaniu środków publicznych polegała na braku precyzyjnych i zabezpieczających w pełni interes inwestora, tj. m.st. Warszawy, zapisów w umowie podstawowej z 12 kwietnia 2008 r. z projektantem MSN i właściwej dokumentacji dla terenu

⁵ Z tego 294,5 mln zł z części 24 budżetu państwa – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, której dysponentem jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – w przypadku budowy MIIWŚ, MJP, MHP, MSN oraz MHŻP, a także 108,1 mln zł z budżetu m.st. Warszawy na budowę MHŻP oraz MSN.

⁶ Z tego na MHŻP o 58 mln zł (tj. o 145%, o 50,9 mln zł zwiększono również ostatecznie wydatki z budżetu m.st. Warszawy), natomiast na MIIWŚ o 90,5 mln zł, tj. o 25,2%.

⁷ Tj. do dnia 4 września 2015 r.

budowy, skutkujących poniesieniem kosztów na przeprowadzenie konkursu architektonicznego oraz na niewykorzystaną dokumentację projektową w łącznej wysokości 11,25 mln zł, co NIK uznaje za wydatki niegospodarne. [str. 14–15]

NIK zwraca również uwagę na fakt, że podjęcie w 2015 r. decyzji o zmianie lokalizacji dla inwestycji pn. „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie” skutkowało brakiem możliwości wykorzystania wszystkich dotychczasowych efektów zrealizowanych działań przez MHP dotyczących siedziby w poprzedniej lokalizacji (tj. nad Trasą Łazienkowską) na kwotę łączną 6 mln zł⁸. [str. 15,17]

Nadzór sprawowany przez Ministra oraz Prezydenta m.st. Warszawy⁹ nad budową muzeów nie był skuteczny, ponieważ nie zapewniono prawidłowej realizacji zadań oraz programów wieloletnich, w tym nie zapobieżono wzrostowi planowanych kosztów (MŻHP i MIIWŚ) oraz wydłużeniu terminów realizacji zadań inwestycyjnych. Końcowe efekty rzeczowe, zgodne z założeniami wynikającymi z programów wieloletnich, osiągnięto dotychczas jedynie w odniesieniu do wybudowanego MHŻP. [str. 17]

Podjęte przez Ministra działania oraz mechanizmy sprawowania nadzoru nad MJP okazały się nieskuteczne i nie zapobiegły, pomimo braku zgody Ministra, zawarciu przez MJP umowy z generalnym wykonawcą i projektantem siedziby stałej tego muzeum. Umowa ta spowodowała podjęcie zobowiązania przekraczającego zaplanowane w programie wieloletnim wydatki na ten cel o 31,7 mln zł, tj. 32%. Może to skutkować brakiem środków na pełną realizację pozostałych zadań, w tym zwłaszcza budowę ekspozycji stałej. [str. 17]

Jednym z zasadniczych powodów nieskuteczności nadzoru jest niska częstotliwość przeprowadzanych przez pracowników Ministerstwa inspekcji i kontroli w przypadku projektów realizowanych w ramach programów wieloletnich. [str. 17]

W obszarze nadzoru nad budową muzeów stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- dopuszczeniu przez Ministra do naruszenia art. 136 ust. 4 ufp z 2009 r.¹⁰ przez Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, poprzez akceptację zaciągnięcia zobowiązań przekraczających kwotę wydatków określoną dla całego programu o 25,8 mln tys. zł w wyniku zapewnienia finansowania w 2016 r., tj. po terminie realizacji programu wieloletniego, tej inwestycji i wyrażenia zgody na zawarcie przez Muzeum umowy z generalnym wykonawcą obiektu, mimo że oferta złożona w postępowaniu przetargowym była wyższa o 26,6 mln zł od wartości kosztorysowej budowy; [str. 17–18]
- niezaewidencjonowaniu przez Ministerstwo w księgach rachunkowych udziału Skarbu Państwa w majątku powstałym w wyniku realizacji budowy Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie oraz nieuregulowaniu w sposób formalny przekazania ruchomości na rzecz tego Muzeum; [str. 19–20]
- niezachowaniu przez Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku terminów ustalonych w harmonogramie realizacji programu wieloletniego, co może skutkować niewywiązaniem się z zakresu inwestycji oraz niedotrzymaniem terminu jej zakończenia; ponadto w toku realizacji

⁸ Jedynie efekty prac nad scenariuszem wystawy stałej (finansowane kwotą 1,17 mln zł) potencjalnie mogą zostać wykorzystane – jako niezależne od lokalizacji i projektu architektonicznego – w siedzibie budowanej w nowej lokalizacji. Do czasu zakończenia kontroli nie została rozstrzygnięta kwestia możliwości dostosowania nagrodzonej koncepcji plastyczno-przestrzennej wystawy stałej dla nowej lokalizacji MHP w Cytadeli Warszawskiej (zadanie sfinansowane łączną kwotą 650 tys. zł).

⁹ W przypadku Prezydenta m.st. Warszawy nadzór dotyczył MHŻP oraz MSN.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm. Zgodnie z art. 136 ust. 4 ustawy o finansach publicznych 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.

zadania wystąpiły przypadki naruszenia przepisów Pzp¹¹ oraz powstania znacznej różnicy między szacunkową wartością zamówienia a wartością przedmiotu umowy w postępowaniu na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych. [str. 21]

Do 2015 r. została wybudowana jedynie siedziba Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie, jednakże z przekroczeniem zakładanych pierwotnie terminów o cztery lata – z 2009 r. na 2013 r. Także terminy oddania do użytkowania siedzib pozostałych muzeów były zmieniane w stosunku do pierwotnych założeń (w przypadku: MIIWŚ o dwa lata – z 2014 r. na 2016 r., MJP o rok – z 2016 r. na 2017 r., MHP o sześć lat – z 2013 r. na 2019 r., MSN o trzy lata – z 2016 r. na 2019 r.), co powoduje m.in. zwiększone koszty wynajmowania siedzib tymczasowych o 3.544 tys. zł (do I połowy 2015 r.), a także o 10.793 tys. zł po tym okresie do końca inwestycji. [str. 22]

Działania Ministra w obszarze muzeów pozytywnie wpływają na realizację założeń polityki sektorowej zawartej w „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020”. Działania te nie wynikają jednakże ze spójnej i długoterminowej koncepcji rozwoju muzeów w Polsce, zaś na zwiększającą się liczbę osób odwiedzających polskie muzea (30,6 mln osób w 2014 r. w porównaniu z 20,4 mln z 2007 r., tj. o 50% więcej¹²) wpływ miało wiele czynników. [str. 23–24]

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Do 1989 r. nie wybudowano żadnego nowoczesnego gmachu muzealnego. Siedziby muzeów w swej ogromnej większości mieściły się w obiektach zabytkowych. Ostatnie lata polskiego muzealnictwa to niewątpliwie okres licznych inwestycji, związanych również z budową nowych siedzib.

Budowa nowoczesnych muzeów jest ważnym i oczekiwanym przez społeczeństwo elementem realizacji konstytucyjnych zadań państwa w obszarze upowszechnienia i równego dostępu do dóbr kultury. Świadczy o tym m.in. fakt, że muzea przyciągają w Polsce coraz więcej zwiedzających oraz wpływają na atrakcyjność regionu.

Ekspert zajmujący się muzealnictwem¹³ wskazuje, że jednym z najważniejszych priorytetów państwa powinno być wypracowanie mechanizmów inwestowania strukturalnego w muzea, będące nie tylko instytucjami kultury, ale także miejscem zdeponowania majątku narodowego. Mechanizmy te powinny uwzględniać zarówno politykę podatkową, wkład Skarbu Państwa w ochronę majątku narodowego, jak też włączanie muzeów w większe programy regionalne we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, a także w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Z wyjątkiem Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie, budowa pozostałych kontrolowanych muzeów przewidziana jest w całości do sfinansowania ze środków publicznych. Inwestorzy powinni jednak zadbać o to, by wykorzystywać w większym stopniu pozabudżetowe możliwości wsparcia inwestycji (np. pochodzące z funduszy europejskich, Funduszu Promocji Kultury, od sponsorów i mecenasów kultury, a także z własnej działalności gospodarczej).

¹¹ Art. 35 ust. 1 Pzp – ustalenia wartości zamówienia dokonano wcześniej niż 6 miesięcy przed wszczęciem postępowania; art. 33 ust. 1 pkt 2 Pzp – wartość zamówienia nie została ustalona na podstawie planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym.

¹² W muzeach prowadzonych lub współprowadzonych przez Ministra frekwencja wzrosła z 9 mln osób w 2007 r. do 14,1 mln w 2014 r. (tj. o 56,6%).

¹³ Pisze o tym np. prof. Dorota Folga-Januszewska w raporcie pn. Muzea w Polsce 1989–2008, opracowanym na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego na Kongres Kultury Polskiej w 2009 r.

Każda decyzja o finansowaniu ze środków publicznych powinna być poprzedzona rzetelną analizą i przygotowaniem inwestycji. Organizatorzy muzeów powinni mieć zapewnione odpowiednie i skuteczne mechanizmy nadzoru nad inwestycjami tak, by móc kontrolować i wpływać na kluczowe decyzje inwestora, by były one zgodne z założeniami.

Przy podejmowaniu decyzji o budowie muzeum organizator powinien uwzględniać fakt, że oddane do użytku nowe inwestycje będą wymagać nakładów finansowych na ich utrzymanie i prowadzenie w nich działalności kulturalnej¹⁴, a także dostosowania infrastruktury muzeów do wymogów związanych z zapewnieniem właściwej ochrony zbiorów.

Po zakończeniu czynności kontrolnych wystąpiły dalsze problemy w realizacji programów wieloletnich, mogące skutkować opóźnieniem budowy pozostałych muzeów i wpływające na wzrost kosztów.

- Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku: w dniu 1 grudnia 2015 r. zamawiający (MJP) odstąpił od umowy z 15 czerwca 2015 r. z dotychczasowym generalnym wykonawcą i projektantem budynku, uzasadniając to niewłaściwym wykonywaniem umowy i nieuwzględnieniem zastrzeżeń zamawiającego co do sposobu projektowania i proponowanych rozwiązań w dokumentacji projektowej oraz terminowego wykonania umowy (tj. w grudniu 2017 r. na 150. rocznicę urodzin Marszałka oraz 100. rocznicę uzyskania niepodległości). W związku z wyżej opisaną sytuacją wyjątkową, której nie dało się przewidzieć, a także z powodu ważnego interesu publicznego, zamawiający postanowił stosownie do art. 67 ust. 1 pkt 3 Pzp udzielić zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, zapraszając do negocjacji oferenta (wykonawcę), który brał udział w poprzednim postępowaniu. Jednakże do czasu sporządzenia niniejszej informacji MKiDN nie posiadało wiedzy na temat tego, czy Muzeum podpisało umowę z nowo wybranym wykonawcą. Prace związane z budową mają rozpocząć się w czerwcu 2016 r. tak, aby Muzeum zostało otwarte w 2018 r., czyli rok później niż wynika to z obecnego programu wieloletniego.

Należy również zauważyć, że odstąpienie od umowy z dotychczasowym wykonawcą nie pozostaje bez wpływu na inne umowy, związane z realizacją inwestycji, a w szczególności na umowę w przedmiocie sprawowania nadzoru inwestorskiego, którego koszty są wciąż ponoszone (łączna wartość umowy 5.337,5 tys. zł brutto).

Ponadto, 9 lutego 2016 r. MJP podpisało umowę na kwotę 4.826 tys. zł brutto ze zwycięzcą konkursu na opracowanie koncepcji plastyczno-przestrzennej wystawy stałej Muzeum.

W związku z powyższym w MKiDN przygotowywano projekt zmiany uchwały ustanawiającej program wieloletni, który w obecnym kształcie przewiduje wzrost nakładów na budowę z 168.795 do 205.795 tys. zł, tj. o 21,9%. Na dzień 18 maja 2016 r. projekt oczekuje na decyzję o wpisaniu go do Wykazu Prac Legislacyjnych i Programowych Rady Ministrów.

- Muzeum Historii Polski – w związku ze zwiększeniem planowanej powierzchni całkowitej budynku siedziby muzeum na Cytadeli Warszawskiej z 24.000 m² do 40.000 m², a tym samym zmianą zakresu i potrzeb inwestycji MKiDN przygotowało projekt uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Budowa Muzeum Historii Polski”, przewidujący wzrost łącznych nakładów z 310.000 zł do 489.479 tys. zł (tj. o 58%) przy zachowaniu terminu oddania muzeum w 2019 r.

¹⁴ Np. koszty utrzymania siedziby Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku szacuje się na ok. 20 mln zł rocznie.

- Muzeum II Wojny Światowej – po blisko czterech latach budowy jest prawie gotowe na otwarcie. Zgodnie z obecnym programem wieloletnim inwestycja ma być oddana do użytkowania w I kwartale 2017 r. W ostatnich miesiącach trwały jednak prace uszczelniające, które miały na celu zlikwidowanie pojawiających się przecieków z płyty fundamentowej i ścian szczelinowych. Trwa również dyskusja nad koncepcją Muzeum i jego ewentualnym połączeniem z Muzeum Westerplatte i Wojny 1939.
- Muzeum Sztuki Nowoczesnej – inwestycja ma być realizowana przez m.st. Warszawę. W 2016 r. MKiDN nie przekazało dotacji na realizację budowy MSN. W dniu 14 maja 2016 r. – w Noc Muzeów – Muzeum ostatecznie opuściło pawilon w budynku „Emilii” na ul. Emilii Plater i zwróciło go właścicielowi. Muzeum ma nadal działać w siedzibie przy ulicy Pańskiej – zostają tam biura, zaś w sali na parterze odbywać się będą wystawy. Jesienią 2016 r. mają się rozpocząć pierwsze prace na placu budowy przyszłych siedzib MSN oraz Teatru Rozmaitości na działce na placu Defilad. Wcześniej, latem 2016 r., spodziewane jest uzyskanie pozwolenia na budowę. W 2016 r. mają się zacząć prace ziemne i przekładanie podziemnej infrastruktury technicznej, zaś roboty budowlane zaplanowane są na wiosnę 2017 r. i mają się zakończyć po 36 miesiącach, czyli w 2020 r. Do tego czasu Muzeum zapowiedziało organizowanie wystawy w specjalnym pawilonie ekspozycyjnym (o powierzchni 1000 m² i wysokości 10 m z salą ekspozycyjną o powierzchni 600 m²), który ma stanąć nad Wisłą, po północnej stronie Centrum Nauki Kopernik, na wprost Biblioteki Uniwersytetu Warszawskiego. Budowa pawilonu ma się rozpocząć pod koniec 2016 r., a otwarcie pierwszej wystawy zaplanowane jest na początek marca 2017 r. W kwietniu 2016 r. na budowę pawilonu wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego.

W celu zapewnienia skutecznego i efektywnego wykorzystania środków publicznych na budowę muzeów Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Prezydent m.st. Warszawy powinni:

- 1) rozważyć dokonywanie przed rozpoczęciem finansowania inwestycji, polegających na budowie siedzib instytucji kultury, analiz w zakresie potencjalnych ryzyk związanych z wyborem konkretnych lokalizacji pod budowę oraz projektów architektonicznych, a także uwzględniających możliwości finansowania inwestycji;
- 2) zwiększyć nadzór nad muzeami prowadzącymi inwestycje, polegające na budowie siedzib, w celu zapewnienia terminowej i zgodnej z przyjętymi założeniami realizacji zadań poprzez m.in. zwiększenie częstotliwości przeprowadzanych inspekcji i kontroli.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego powinien ponadto opracować koncepcję rozwoju muzeów w Polsce, w której określono by również zasady wsparcia ze środków publicznych projektów budowy muzeów o ważnym znaczeniu dla polskiego dziedzictwa kulturowego i historycznego.

Dyrektorzy muzeów, których siedziby są lub mają być budowane, powinni podejmować skuteczne działania zmierzające do zapewnienia realizacji zadań w przewidzianych terminach i w ramach określonego budżetu poprzez m.in. odpowiednio wczesne opracowanie założeń i projektu inwestycji, wybór wykonawców oraz zapewnienie profesjonalnego nadzoru inwestorskiego.

3.1 Zapewnienie środków finansowych do zakończenia budowy muzeów zgodnie z przyjętymi terminami

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Prezydent m.st. Warszawy zapewnili wystarczające środki finansowe na budowę muzeów.

NIK zwraca jednak uwagę, że w celu dokończenia zadań konieczne było zwiększenie wydatków inwestycyjnych ustalonych w programach wieloletnich, dotyczących budowy Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie oraz Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, o łączną kwotę 148.500 tys. zł (tj. o 37,3%), z tego na MHŻP o 58.000 tys. zł (tj. o 145%, o 50.900 tys. zł zwiększono również ostatecznie wydatki z budżetu m.st. Warszawy), zaś na MIIWŚ o 90.500 tys. zł (tj. o 25,2%).

1. Koszty budowy czterech muzeów, tj. Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie, Muzeum Historii Polski w Warszawie, Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku, Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, zostały uwzględnione w programach wieloletnich ustanowionych przez Radę Ministrów:

- 1) uchwałą nr 191/2005 Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. został ustanowiony program wieloletni pod nazwą „Budowa Muzeum Historii Żydów Polskich”, ustalający nakłady z budżetu państwa na budowę w latach 2006-2009 w wysokości 40.000 tys. zł¹⁵; uchwałą nr 173/2009 Rady Ministrów z dnia 29 września 2009 r. ustanowiono program wieloletni pod nazwą „Kontynuacja budowy Muzeum Historii Żydów Polskich”, ustalający nakłady ze środków budżetu państwa w latach 2010–2012 w łącznej wysokości 98.000 tys. zł¹⁶;
- 2) uchwałą z dnia 4 stycznia 2011 r. został ustanowiony program wieloletni „Budowa Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku”, który w okresie objętym kontrolą był zmieniany dwukrotnie uchwałami Rady Ministrów z dnia 8 października 2013 r. oraz 21 kwietnia 2015 r.¹⁷, ustalający (po zmianach) koszt budowy w latach 2011–2016 w łącznej wysokości 448.932 tys. zł;
- 3) uchwałą z dnia 6 września 2011 r. ustanowiono program wieloletni „Budowa Kompleksu Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku”, który został zmieniony uchwałą Rady Ministrów z dnia 8 października 2013 r.¹⁸, określający (po zmianach) koszt budowy w latach 2012–2017 na kwotę 168.795 tys. zł;
- 4) uchwałą nr 118/2015 z dnia 21 lipca 2015 r. ustanowiony został program wieloletni „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie”, zgodnie z którym koszt budowy w latach 2016–2019 wyniesie 310.000 tys. zł.

W odniesieniu do Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie obowiązują zapisy umowy w sprawie prowadzenia wspólnej instytucji kultury z dnia 30 października 2006 r. (aneksowanej 31 lipca 2012 r.

¹⁵ Przy łącznym koszcie budowy 80.000 tys. zł. Pozostałe 40.000 tys. zł miało pochodzić z budżetu m.st. Warszawy.

¹⁶ Łączny koszt zwiększono do 196.000 tys. zł. Pozostałe 50% (98.000 tys. zł) miało sfinansować m.st. Warszawa. Koszty realizacji obu programów wieloletnich w latach 2006–2012 miały nie przekroczyć łącznie kwoty 235.000 tys. zł (50% tej kwoty do poniesienia ze środków m.st. Warszawy), natomiast skutki finansowe dla budżetu państwa łącznie w latach 2006–2012 miały nie przekroczyć kwoty 117.500 tys. zł.

¹⁷ Uchwała nr 31/2011 Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Budowa Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku”, zmieniona uchwałą nr 174/2013 z dnia 8 października 2013 r. oraz uchwałą nr 53/2015 Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2015 r. (<http://bip.mkidn.gov.pl/pages/legislacja/programy-wieloletnie/program-wieloletni-budowa-muzeum-ii-wojny-swiatowej-w-gdansk.php>)

¹⁸ Uchwała nr 169/2011 Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Budowa Kompleksu Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku”, zmieniona uchwałą nr 175/2013 z dnia 8 października 2013 r. (<http://bip.mkidn.gov.pl/pages/legislacja/programy-wieloletnie/program-wieloletni-budowa-kompleksu-muzeum-jozefa-pilsudskiego-w-sulejowku.php>).

oraz 10 września 2013 r.) pomiędzy Ministrem a m.st. Warszawa, zgodnie z którą m.st. Warszawa poniesie nakłady inwestycyjne na budowę Muzeum w kwocie nie przekraczającej 270.000 tys. zł brutto. Ponadto w dniu 3 sierpnia 2009 r. Minister zawarł z m.st. Warszawa porozumienie, na podstawie którego – w przypadku umieszczenia projektu „Budowa Centrum Nauki Kopernik w Warszawie” na opublikowanej liście projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” oraz zapewnienia poziomu dofinansowania w wysokości co najmniej 207.000 tys. zł – Miasto miało sfinansować ze środków własnych prace związane z przygotowaniem i budową Centrum Sztuki Współczesnej, w ramach którego swoją siedzibę będzie miała wspólna instytucja kultury – Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie.

2. Na wydatki majątkowe pięciu muzeów objętych kontrolą (w tym głównie na prace przygotowawcze, projektowe i budowę siedzib stałych) z budżetu państwa przeznaczono 287.244,2 tys. zł, co stanowiło 57,8% otrzymanych przez te instytucje środków budżetowych (pozostała kwota – 209.727 tys. zł przypadała na wydatki bieżące, w tym głównie dotacje podmiotowe).

Wydatki majątkowe z budżetu państwa oraz budżetu m.st. Warszawy (w przypadku MHŻP i MSN) na poszczególne muzea w okresie 2007–2015 (I półrocze) wyniosły odpowiednio:

- MHŻP: łącznie 184.406 tys. zł, z tego 91.909,1 tys. zł z budżetu państwa, tj. 71% planu po zmianach, z tego na budowę siedziby stałej w latach 2007–2013 wydano 88.290,8 tys. zł, w tym w ramach dwóch programów wieloletnich realizowanych w okresie 2007–2009 oraz 2010–2012 wydano łączną kwotę 87.116,9 tys. zł. Wydatki majątkowe dla MHŻP na sfinansowanie z programu wieloletniego w latach 2006–2009 wykonano na kwotę 9.199,4 tys. zł wobec planowanych 40.000 tys. zł, zaś wydatki sfinansowane z programu wieloletniego w latach 2010–2012 wykonano na kwotę 79.091,2 tys. zł (wobec planowanych 98.000 tys. zł). Ponadto w 2013 r. dokonano wydatków w kwocie 1.173,8 tys. zł ze środków Ministerstwa. W 2006 r. zostały wykonane prace przygotowawcze, które nie były związane z wydatkowaniem środków z budżetu państwa. Zgodnie z aktualizacją z 11 października 2007 r. programu wieloletniego pn. „Budowa Muzeum Historii Żydów Polskich” zostało zaplanowane na 2007 r. – 2.525 tys. zł, na 2008 r. – 22.030 tys. zł i na 2009 r. – 15.445 tys. zł. Cele programu na lata 2010–2012 miały być realizowane wyłącznie poprzez działania o charakterze inwestycyjnym polegające na dokończeniu budowy siedziby Muzeum. Środki z budżetu państwa na realizację inwestycji objętej tym programem planowano wydatkować w wysokości: 2010 r. – 35.000 tys. zł, 2011 r. – 35.000 tys. zł, 2012 r. – 28.000 tys. zł, a także 92.496,9 tys. zł z budżetu m.st. Warszawy, w tym nakłady inwestycyjne poniesione bezpośrednio z budżetu m.st. Warszawy wyniosły 88.327,9 tys. zł. Dodatkowo w formie dotacji m.st. Warszawa przekazało MHŻP kwotę 4.169 tys. zł. Dotacje te dotyczyły: w 2012 r. zakupu pierwszego wyposażenia i prac aranżacyjnych za 433 tys. zł; w 2013 r. zadań inwestycyjnych związanych z pracami wykończeniowymi za 1.751 tys. zł; w 2014 r. prac projektowych i aranżacji wnętrz za 1.472 tys. zł, nadzoru nad meblami autorskimi za 73 tys. zł, dodatkowych zabezpieczeń budynku za 440 tys. zł;
- MSN: łącznie 19.731,2 tys. zł, z tego: 1.897,6 tys. zł z budżetu państwa, tj. 75,1% planu po zmianach, z tego na inwestycje związane z budową siedziby stałej w 2014 r. – 93,1 tys. zł (zakup 2/3 udziału w prawie własności do działki od m.st. Warszawy z bonifikatą 99,9%); do sfinansowania kosztów budowy siedziby stałej zobowiązało się m.st. Warszawa;

17.833,6 tys. zł z budżetu m.st. Warszawy. Na budowę MSN m.st. Warszawa bezpośrednio z budżetu Miasta poniosło wydatki majątkowe w 2007 r., w 2008 r. i w 2010 r. w łącznej kwocie 13.719,2 tys. zł. Plan po zmianach wydatków został zrealizowany odpowiednio w 21,4%, 37,7% i 61,7%. Kwota wydatków majątkowych planowanych na MSN w uchwałach budżetowych w latach 2007–2012 była zmniejszana (za wyjątkiem 2010 r.) od 56,7% do 100%. Przyczyną było niewywiązywanie się projektanta z postanowień umownych i w konsekwencji w 2012 r. odstąpienie Miasta od umowy. Aktualnie zadanie realizowane jest przez MSN z dotacji celowej m.st. Warszawy i jest w trakcie projektowania. W Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2014–2042 kwotę 270.000 tys. zł zarezerwowano na lata 2014–2020. Dokładne koszty zadania inwestycyjnego zostaną określone na podstawie kosztorysu inwestorskiego, który zostanie opracowany po sporządzeniu projektu siedziby MSN. Ponadto Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie, podejmując działania związane z budową siedziby stałej w latach 2013–2015 (I połowa), wydatkowało na ten cel 4.215,8 tys. zł. Na czynności związane z przygotowaniem budowy swojej siedziby Muzeum w roku 2014 wydatkowało 884,2 tys. zł z dotacji podmiotowej Miasta oraz 8,3 tys. zł ze środków własnych. Łącznie w latach 2013–2014 z dotacji podmiotowej Miasta na czynności związane z przygotowaniem budowy wydano 1.914,7 tys. zł. Na rok 2015 Muzeum na budowę siedziby zaplanowało 15.669 tys. zł (plan inwestycji po zmianach) z dotacji celowej Miasta;

- MHP: 8.410,2 tys. zł z budżetu państwa, tj. 96,5% planu po zmianach w okresie 2007–2015 (I półrocze), z tego 5.990,2 tys. zł na wydatki związane z przygotowaniem inwestycji w pierwotnie planowanej lokalizacji (tj. nad Trasą Łazienkowską), z tego w 2007 r. – 100,8 tys. zł, w 2008 r. – 585,6 tys. zł, w 2009 r. – 1.680 tys. zł, w 2010 r. – 1.613,8 tys. zł, w 2011 r. – 400 tys. zł, w 2012 r. – 742,2 tys. zł, w 2013 – 817,8 tys. zł, w 2014 r. – 50 tys. zł; w ramach programu wieloletniego dotychczas nie wydatkowano żadnych środków; koszt budowy MHP w latach 2016–2019 określono w programie wieloletnim na 310.000 tys. zł, z czego odpowiednio: 11.600 tys. zł w 2016 r., 77.200 tys. zł – w 2017 r., 128.400 tys. zł – w 2018 r., 92.800 tys. zł – w 2019 r.;
- MIIWŚ: 176.005 tys. zł z budżetu państwa, tj. 87,7% planu po zmianach w okresie 2009–2015 (I półrocze), z tego na budowę siedziby stałej w ramach programu wieloletniego realizowanego w latach 2011–2015 (I półrocze) kwotę 172.056,4 tys. zł, w tym w 2011 r. – 14.268,4 tys. zł, w 2012 r. – 51.105,2 tys. zł, w 2013 r. – 20.681,9 tys. zł, w 2014 r. – 47.826,9 tys. zł, w 2015 (I półrocze) – 38.174 tys. zł (środki przekazane); w budżecie państwa na 2015 r. na wydatki majątkowe MIIWŚ związane z budową siedziby stałej zaplanowano 142.697 tys. zł;
- MJP: 9.022,3 tys. zł z budżetu państwa, tj. 14%¹⁹ planu po zmianach w okresie 2007–2015 (I półrocze), z tego na prace przygotowawcze i projektowe do budowy siedziby stałej w ramach programu wieloletniego w okresie 2012–2015 (I półrocze) wydatkowano kwotę 8.015,9 tys. zł. Wydatki majątkowe dla MJP na sfinansowane z programu wieloletniego w latach 2011–2015 (I półrocze) wykonano na kwotę 8.015,9 tys. zł, w tym w 2011 r. – 0 zł, w 2012 r. – 1.515 tys. zł, w 2013 r. – 1.954 tys. zł, w 2014 r. – 2.916 tys. zł i w I półroczu 2015 r. – 1.631 tys. zł. W programie wieloletnim założono zakończenie inwestycji w 2016 r. Z uwagi na opóźnienia

¹⁹ Niskie wykonanie planu wynikało z opóźnień związanych z przygotowaniem inwestycji, w tym dotyczących wyboru wykonawcy koncepcji architektonicznej siedziby Muzeum oraz wystawy stałej.

w budowie MJP uchwałą nr 175/2013 Rady Ministrów z dnia 8 października 2013 r. wydłużono termin realizacji inwestycji do 2017 r. oraz ustalono wysokość środków budżetu państwa wydatkowanych w poszczególnych latach (nie zmieniając łącznej kwoty inwestycji, tj. 168.795 tys. zł) na: 2011 r. – 0 zł; 2012 r. – 1.564 tys. zł; 2013 r. – 3.555 tys. zł; 2014 r. – 10.922 tys. zł; 2015 r. – 41.797 tys. zł; 2016 r. – 56.050 tys. zł; 2017 r. – 54.907 tys. zł.

Dodatkowo ww. muzea w okresie 2007–2015 (I półrocze) otrzymały środki z innych źródeł: MHŻP – 117 tys. zł z Funduszu Promocji Kultury (FPK)²⁰ oraz 10.101 tys. zł w ramach MF EOG/NMF; MHP – 972,2 tys. zł z FPK; MSN – 13.522,2 tys. zł z FPK.

W latach 2007–2015 (I półrocze) łączne nakłady na wydatki i zakupy inwestycyjne z budżetu państwa związane z budową ww. siedzib muzeów wyniosły 294.460,3 tys. zł, tj. 38,3% wydatków budżetowych ogółem na ten cel. Łącznie ze środkami z budżetu m.st. Warszawy na wydatki i zakupy inwestycyjne związane z budową siedzib ww. muzeów wydano 402.591,1 tys. zł.

Według stanu na dzień zakończenia kontroli, tj. 4 września 2015 r., do wydatkowania ze środków budżetu państwa (część 24) w ramach obowiązujących programów wieloletnich pozostała kwota 747.654,7 tys. zł, z tego: 310.000 tys. zł na MHP, 160.779,1 tys. zł na MJP (pod warunkiem uruchomienia wcześniej niewykorzystanych kwot), 276.875,6 tys. zł na MIIWŚ.

NIK zwraca uwagę na znaczący wzrost kosztów zakończonych i prowadzonych inwestycji w stosunku do planu, co wynikało m.in. z niedoszacowania kosztów na etapie tworzenia założeń programów wieloletnich; zawierania przez muzea umów z wykonawcami, których wartości ofert były wyższe niż limity kwotowe określone w programach wieloletnich na poszczególne zadania oraz przedłużających się terminów zakończenia inwestycji.

W przypadku budowy Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie zwiększenie środków z budżetu państwa dotyczyło kwoty 58.000 tys. zł (98.000 tys. zł przy pierwotnie planowanych 40.000 tys. zł, przy czym łączny koszt budowy ustalono na 196.000 tys. zł, z czego 50% kosztów ponosiło m.st. Warszawa jako współorganizator Muzeum). Natomiast nakłady określone dla zadania pn. „Budowa Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku” zostały zwiększone z 358.432 tys. zł do 448.932 tys. zł, tj. o 90.500 tys. zł.

3. Minister – jako dysponent części 24 budżetu państwa – podejmował decyzje o ujęciu finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa (przypadku MIIWŚ, MHŻP oraz MJP) w materiałach do projektu ustawy budżetowej w zakresie inwestycji budowlanej na podstawie odpowiedniego programu wieloletniego w okresie jego obowiązywania. W okresie poprzedzającym ustanowienie programu wieloletniego (dotyczy MHŻP, MIIWŚ, MJP oraz MHP) lub po jego zakończeniu (w odniesieniu do MHŻP), a także w przypadku finansowania kosztów związanych z przygotowaniem inwestycji (MSN), decyzje w sprawie udzielenia dotacji celowej na wydatki majątkowe Minister podejmował na podstawie przedstawionego przez inwestora programu inwestycji.

W przypadku wydatków inwestycyjnych (MSN, MHP) lub programów wieloletnich (budowa MHŻP, MIIWŚ, MJP) Minister Finansów, na wniosek Ministra jako dysponenta części budżetowej,

²⁰ Państwowy fundusz celowy, utworzony na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 612).

udzielał zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym oraz w kolejnych latach. Wymagany procedurami MKiDN tryb planowania wydatków muzeów, w tym na budowę ich siedzib stałych, był przestrzegany²¹.

Kwoty dotacji celowych z budżetu państwa planowanych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów ww. inwestycji, w kolejnych latach jej realizacji, były ustalane zgodnie z § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa, tj. z uwzględnieniem harmonogramu realizacji inwestycji, planowanych wydatków inwestora, w kolejnych latach realizacji inwestycji, na regulowanie zobowiązań finansowych dotyczących inwestycji; kwot środków własnych i środków innych niż dotacje celowe z budżetu państwa, planowanych na finansowanie inwestycji w kolejnych latach jej realizacji.

Umowy zawierane przez Ministra przy udzielaniu dotacji ww. podmiotom na realizację inwestycji zawierały wymagane elementy określone w art. 150 ufp z 2009 r.²².

4. W budżecie m.st. Warszawy wydatki inwestycyjne na budowę MHŻP oraz MSN były ujmowane w wieloletnich programach inwestycyjnych (dalej: WPI) i wieloletnich prognozach finansowych m.st. Warszawy.

W latach 2005–2013 WPI zadania „Budowa MHŻP” na poszczególne lata Rada m.st. Warszawy zmieniała 25 razy, w tym:

- od 8 lipca 2005 r. do 6 września 2007 r. planowano wydatki w latach 2005–2009 w łącznej kwocie 40.000 tys. zł,
- 20 grudnia 2007 r. i 10 lipca 2008 r. zaplanowano wydatki w latach 2006–2010 na 80.000 tys. zł,
- od 23 października 2008 r. do 28 kwietnia 2009 r. planowano wydatki w latach 2006–2012 w kwocie 117.500 tys. zł,
- od 28 maja 2009 r. do 7 listopada 2013 r. planowano wydatki na lata 2006–2013 w kwotach od 112.600 do 90.900 tys. zł.

Zmiany przyjętych terminów realizacji zadania „Budowa MHŻP”, planowanych kwot łącznie i kwot na poszczególne lata wynikały z dostosowania WPI m.st. Warszawy do umowy o współpracy, do wieloletnich programów rządowych oraz do przebiegu procesu inwestycyjnego.

Od 2007 r. m.st. Warszawa, stosowną uchwałą Rady m.st. Warszawy, zapewniło również środki na finansowanie budowy MSN²³, przy czym:

- w latach 2007–2009 na realizację zadania planowano kwotę 270.000 tys. zł;
- w 2011 r. na etap I zaplanowano 27.615,0 tys. zł i na etap II – 242.385,0 tys. zł;

²¹ Tryb planowania określony jest zarządzeniu 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 z 2013 r., poz. 43). Od 2014 r. jednostki przedkładają departamentowi nadzorującemu w dwóch egzemplarzach szczegółowy plan działalności bieżącej i inwestycyjnej, sporządzony na formularzach określonych w nocy budżetowej oraz według wzoru określonego w załącznikach nr 1, 2, 3, 4 i 6 do ww. zarządzenia. Przed 30 października 2013 r. obowiązywało zarządzenie nr 28 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN Nr 5, poz. 49). Z kolei przed 9 listopada 2010 r. obowiązywało zarządzenie nr 36 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 19 października 2007 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad państwowymi instytucjami kultury, państwowymi instytucjami filmowymi, jednostkami badawczo-rozwojowymi, uczelniami artystycznymi oraz Polskim Instytutem Sztuki Filmowej (Dz. Urz. MKiDN Nr 5, poz. 69 ze zm.).

²² Do 31 grudnia 2009 r. obowiązywał art. 130 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.).

²³ Uchwała nr VI/41/2007 Rady m.st. Warszawy z 22 lutego 2007 r.

- w 2012 r. m.in. w wyniku odstąpienia od umowy z projektantem i zmiany koncepcji budowy i finansowania obiektu, zaplanowano 603.000 tys. zł na lata 2019-2042 (spłata kredytu wraz z odsetkami, kredyt miało zaciągnąć Muzeum);
- w 2014 r. w związku z brakiem chętnych banków do udzielenia MSN kredytu, Miasto zdecydowało o sfinansowaniu budowy ze środków w ramach dotacji inwestycyjnej dla MSN ponownie wpisano 270.000 tys. zł na budowę MSN w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2014–2042²⁴.

3.2 Prawdliwość wydatkowania środków publicznych na budowę muzeów

Środki publiczne na budowę muzeów były wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem określonym w programach wieloletnich i umowach zawartych z dysponentami środków. Negatywnie została oceniona skuteczność i efektywność realizacji przez m.st. Warszawa zadania inwestycyjnego dotyczącego budowy Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie, które nie zostało właściwie przygotowane i do dnia zakończenia kontroli nie zostało zrealizowane. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: braku precyzyjnych zapisów w umowie podstawowej z 12 kwietnia 2008 r. z projektantem MSN i właściwej dokumentacji dla terenu budowy, skutkujących poniesieniem kosztów na przeprowadzenie konkursu architektonicznego w wysokości 1.403 tys. zł oraz kosztów na niewykorzystaną dokumentację projektową w wysokości 9.847,5 tys. zł (łącznie 11.250,5 tys. zł), co NIK uznaje za działanie niegospodarne; brakiem wniesienia przez projektanta MSN kwoty 68,6 tys. zł tytułem zabezpieczenia ww. umowy. Ponadto NIK zwraca uwagę na fakt, że podjęcie w 2015 r. decyzji o zmianie lokalizacji dla inwestycji pn. „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie” skutkowało brakiem możliwości wykorzystania wszystkich dotychczasowych efektów zrealizowanych działań na kwotę łączną 5.990,2 tys. zł.

NIK zwraca również uwagę na fakt, że SZRM nie wyegzekwował od konsorcjum firm będących wykonawcą pełnej kwoty zabezpieczenia w kwocie 4.634,5 tys. zł z tytułu rękojmi określonej w umowie z 17 czerwca 2009 r. na wykonanie robót budowlanych i w umowach na roboty dodatkowe w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Budowa Muzeum Historii Żydów Polskich”. Ustalono, że SZRM posiadał zabezpieczenie na okres rękojmi z tytułu realizacji ww. umowy i umów na roboty dodatkowe w kwocie o 2.167,9 tys. zł mniej niż powinien, tj. 2.466,6 tys. zł, z czego poniósł koszty w wysokości 44,4 tys. zł na zastępcze usunięcie usterek. Brak wyegzekwowania pełnej kwoty zabezpieczenia nie spowodował wymiernych skutków.

1. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego finansował budowę muzeów, przekazując środki publiczne na podstawie decyzji i umów o udzielenie dotacji²⁵, z przeznaczeniem na pokrycie kosztów, o których mowa w § 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.

Niewykorzystane środki finansowe przyznane kontrolowanym muzeom w ramach dotacji celowej były zwracane do budżetu państwa w terminach określonych w art. 168 ust. 1 ufp z 2009 r.²⁶.

²⁴ Zgodnie z uchwałą nr XCIV/2408/2014 Rady m.st. Warszawy z 6 listopada 2014 r.

²⁵ Z wyjątkiem wydatków na budowę siedziby stałej MHŻP w ramach dwóch programów wieloletnich, które były finansowane bezpośrednio z budżetu Urzędu obsługującego Ministra.

²⁶ Przy czym przed 2010 r. – w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku na podstawie ustawy o finansach publicznych, w 2011 r. – do dnia 31 stycznia 2012 r. (na podstawie umowy o udzielenie dotacji), od 2012 r. – do dnia 15 stycznia następnego roku (na podstawie umów o udzielenie dotacji).

W ramach dotacji na budowę przedmiotowych muzeów nie została wydana przez Ministra żadna decyzja, określająca kwotę dotacji do zwrotu.

2. W wydatkowaniu środków publicznych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) W umowie podstawowej z 12 kwietnia 2008 r. z projektantem MSN m.st. Warszawa²⁷ nieprecyzyjnie określiło zakres jego obowiązków dotyczących wykonania: projektu zjazdu do drogi podziemnej przebiegającej przez budynek MSN, drogi biegnącej wzdłuż północnej ściany budynku oraz z zakresu projektu dotyczącego infrastruktury wodno-kanalizacyjnej²⁸. Ponadto m.st. Warszawa nie uwzględniło innych istotnych okoliczności, mających wpływ na prace projektowe związane z budową MSN, tj.: trwającej budowy II linii metra (w tym tunelu łączącego I i II linię metra, przebiegającego pod projektowanym obiektem), konieczności zmian i przebudowy infrastruktury podziemnej (m.in. przebiegu linii sieci wodno-kanalizacyjnej) pod całym pl. Defilad, terminów rozpoczęcia i zakresu innych inwestycji²⁹ planowanych na i pod pl. Defilad. Powyższe doprowadziło do sporu sądowego z projektantem MSN, wstrzymania przez niego prac i w konsekwencji odstąpienie od zawartych z nim umów.

Miasto poniosło koszty w kwocie 9.847,5 tys. zł za wykonanie części przyjętych opracowań projektowych³⁰ bez możliwości ich wykorzystania. Ponadto na przeprowadzenie konkursu architektonicznego Miasto wydatkowało 1.403 tys. zł. Ww. nakłady ze środków budżetu m.st. Warszawy na zaniechaną inwestycję, poniesione w związku z pierwotnym projektem MSN/CSN, odpisano w 2013 r. w księgach Stołecznego Zarządu Rozbudowy Miasta³¹.

Projektant budynku MSN/CSN, po przekazaniu SZRM dokumentacji projektowej trzech etapów umowy podstawowej (dwie części projektu koncepcyjnego i projekt budowlany) oraz dwóch etapów umowy dodatkowej (projekt koncepcyjny i projekt budowlany), wystawił SZRM faktury na łączną kwotę 8.071,7 tys. zł netto, tj. na 90% wynagrodzenia umownego za te etapy. SZRM zapłacił projektantowi 7.569,5 tys. zł, po potrąceniu (zgodnie z umową) 5,1% wartości (502,2 tys. zł) na zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Ponadto SZRM opłacił podatek VAT od ww. faktur na kwotę 1.775,8 tys. zł. Projektant nie zrealizował uwag zamawiającego do przekazanej dokumentacji za trzeci etap umowy podstawowej i drugi etap umowy dodatkowej, mimo zapłaty przez SZRM za te etapy 4.406,9 tys. zł netto łącznie.

²⁷ Zarządzeniem Nr 3702/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. pełniący funkcję Prezydenta m.st. Warszawy ogłosił konkurs na opracowanie koncepcji architektonicznej projektu budynku MSN. Regulamin konkursu zawierał program funkcjonalno-użytkowy budynku MSN, który zakładał m.in., że obiekt o powierzchni około 35 tys. m² (z czego 10 tys. m² miało stanowić powierzchnię komercyjną do wynajęcia) powstanie na pl. Defilad, pomiędzy Pałacem Kultury i Nauki, parkiem Świętokrzyskim i ul. Marszałkowską. M.st. Warszawa 12 kwietnia 2008 r. zawarło ze zwycięzcą konkursu umowę na opracowanie dokumentacji projektowej i przetargowej (realizacyjnej) budynku MSN oraz zagospodarowania terenu, na którym miał być wzniesiony budynek, wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego nad realizacją robót objętych dokumentacją projektową. Umowa precyzowała założenia do zwycięskiej koncepcji projektu. Urząd m.st. Warszawy nie dysponował analizami dotyczącymi potrzeb Muzeum, funkcjonalności, wielkości, kosztów budowy oraz eksploatacji planowanego obiektu, przeprowadzonymi przed ogłoszeniem konkursu architektonicznego i przed przystąpieniem, 30 października 2006 r., do współprowadzenia MSN.

²⁸ Przyłączenie do istniejącej sieci lub przebudowa sieci na terenie całego pl. Defilad.

²⁹ Budowa ogólnodostępnego parkingu i dróg podziemnych.

³⁰ Dotyczy fazy 1 – projekt koncepcyjny część 1, fazy 2 – projekt koncepcyjny część 2, fazy 3 – projekt budowlany umowy podstawowej oraz fazy 1 – projekt koncepcyjny i fazy 2 – projekt budowlany umowy dodatkowej.

³¹ Ewidencja księgowa nakładów na projektowanie siedziby MSN prowadzona była w SZRM na wyodrębnionym dla tej inwestycji koncie analitycznym do konta 080 – Środki trwałe w budowie. Na podstawie zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy nr 3629/2009 z 8 września 2009 r. Dyrektor SZRM 11 września 2009 r. przejął od Urzędu m.st. Warszawy dotychczas poniesione nakłady na realizację tego zadania inwestycyjnego na kwotę 1.403,0 tys. zł. Następnie w związku z odstąpieniem od realizacji umów na MSN oraz na podstawie zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy nr 4501/2013 z ksiąg rachunkowych SZRM odpisano 20 czerwca 2013 r. nakłady na zaniechaną inwestycję w łącznej kwocie 11.250,7 tys. zł.

Ustalone zabezpieczenie należytego wykonania umowy wynosiło jedynie 3% wartości umowy brutto, tj. 780,0 tys. zł. Ponadto tylko 30% wartości należytego wykonania umowy (234,0 tys. zł) zostało wniesione przez projektanta w formie gwarancji bankowej przed jej zawarciem. Pozostałe 70% miało być tworzone poprzez potrącenia 5,1% z wartości kolejnych faktur wystawianych przez projektanta tak, aby do 2 czerwca 2010 r. (termin z umowy) uzyskać pełną kwotę zabezpieczenia. W przypadku niezyskania w tym terminie pełnej kwoty zabezpieczenia, miała ona zostać wpłacona przez projektanta na rachunek inwestora lub potrącona z następných faktur.

Zgodnie z art. 150 ust. 2 ustawy Pzp, zabezpieczenie należytego wykonania umowy mogło wynosić do 10% wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy. Zgodnie z art. 148 ust. 1 i art. 150 ust. 3 ustawy Pzp podstawowymi formami wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy mogły być m.in.: pieniądź oraz poręczenia i gwarancje. Zabezpieczenie poprzez potrącenia z należności za częściowo wykonane usługi były formą opcjonalną, możliwą jedynie za zgodą zamawiającego oraz gdy okres realizacji zamówienia był dłuższy niż rok.

Ustalone kwoty zabezpieczenia umowy nie były w stanie pokryć kar umownych na łączną kwotę 331,9 tys. zł naliczonych projektantowi za opóźnienia w realizacji poszczególnych etapów projektowania oraz kary za odstąpienia od umowy z winy projektanta. Ponadto projektant nie wniósł zabezpieczenia na kwotę 68,6 tys. zł.

Aktualnie zadanie realizowane jest przez MSN z dotacji celowej m.st. Warszawy i jest w trakcie projektowania. W Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2014–2042 kwotę 270.000 tys. zł zarezerwowano na lata 2014-2020. Dokładne koszty zadania inwestycyjnego mają zostać określone na podstawie kosztorysu inwestorskiego, który zostanie opracowany po sporządzeniu projektu siedziby MSN.

2) Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego finansował w latach 2007–2014 koszty związane z budową siedziby Muzeum Historii Polski w Warszawie w lokalizacji nad Trasą Łazienkowską.

Lokalizacja ta była uzgodniona z władzami m. st. Warszawy. Działki, na których miało powstać MHP, były własnością Skarbu Państwa i m.st. Warszawy, zaś główny teren, na którym miała się znajdować konstrukcja nadwieszenia całego budynku stanowił własność Skarbu Państwa i jako pas drogowy pozostawał w administracji Zarządu Dróg Miejskich. Muzeum w dniu 5 lutego 2009 r. uzyskało decyzję Zarządu Dróg Miejskich o zgodzie na przykrycie Trasy Łazienkowskiej i budowę obiektu.

Za zgodą Ministra MHP m.in. przeprowadziło w 2009 r. konkurs na opracowanie projektu muzeum, a następnie w 2011 r. – na opracowanie koncepcji plastyczno-przestrzennej wystawy stałej, mimo niezawarcia umowy z pracownią architektoniczną na opracowanie projektu muzeum. Brak zgody na podpisanie umów z autorami zwycięskich prac wyłonionych w ww. konkursach uzasadniano m.in. brakiem zapewnienia finansowania inwestycji.

Muzeum realizowało czynności możliwe do przeprowadzenia w istniejącej sytuacji prawnej: uzyskało m.in. decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia i złożyło do Urzędu m.st. Warszawy wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. We wrześniu 2014 r. w Urzędzie m.st. Warszawy zawieszono procedowanie zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Śródmieścia Wschodniego, zawierającego m.in. obszar planowanej budowy Muzeum, do czasu jednoznacznego wyjaśnienia przyszłości inwestycji.

W marcu 2015 r. Prezes Rady Ministrów spotkała się z przedstawicielami Muzeum Historii Polski. W spotkaniu udział wzięli Minister oraz wiceminister Ministerstwa Obrony Narodowej.

Jak poinformowało Centrum Informacyjne Rządu po tym spotkaniu: „po rozważeniu wszystkich dotychczas branych pod uwagę rozwiązań zdecydowano, że nowy gmach powstanie na terenie Cytadeli Warszawskiej w zespole muzealnym, do którego należą: już istniejące Muzeum X Pawilonu, budowane Muzeum Katyńskie oraz Muzeum Wojska Polskiego, którego wznoszenie właśnie się rozpoczyna. Muzeum Historii Polski zajmie główne miejsce w kompleksie”³². Podjęcie ww. decyzji skutkowało brakiem możliwości wykorzystania wszystkich dotychczasowych efektów zrealizowanych działań na kwotę łączną 5.990,2 tys. zł. Jedynie efekty prac nad scenariuszem wystawy stałej (finansowane kwotą 1.166,9 tys. zł) potencjalnie mogą zostać wykorzystane – jako niezależne od lokalizacji i projektu architektonicznego – w siedzibie budowanej w nowej lokalizacji. Do czasu zakończenia kontroli nie została rozstrzygnięta przez inwestora (MHP) kwestia możliwości dostosowania nagrodzonej koncepcji plastyczno-przestrzennej wystawy stałej dla nowej lokalizacji MHP w Cytadeli Warszawskiej (zadanie sfinansowane łączną kwotą 650 tys. zł).

3.3 Prawidłowość sprawowanego nadzoru organizatorów nad budową muzeów

Nadzór sprawowany przez Ministra oraz Prezydenta m.st. Warszawy nad budową muzeów nie był skuteczny, gdyż nie zapewniono prawidłowej realizacji zadań i programów wieloletnich, w tym nie zapobieżono wzrostowi planowanych kosztów (dot. MŻHP oraz MIIWŚ) oraz wydłużeniu terminów realizacji zadań inwestycyjnych. W wyniku podjętych przez Ministra decyzji, MIIWŚ zaciągnęło zobowiązania przekraczające kwotę wydatków określoną dla całego programu wieloletniego o 25.855 tys. zł, naruszając art. 136 ust. 4 ufp z 2009 r., oraz poniosło wyższe nakłady w związku z podpisaniem umowy z wykonawcą, którego cena oferty była wyższa od ceny wskazanej w kosztorysie inwestorskim o 26.615 tys. zł. Podjęte przez pracowników Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego działania oraz mechanizmy okazały się nieskuteczne i nie zapobiegły, pomimo braku zgody Ministra, zawarciu przez MJP umowy z generalnym wykonawcą i projektantem siedziby stałej tego muzeum, powodującej podjęcie zobowiązania przekraczającego zaplanowane w programie wieloletnim wydatki na ten cel o 31.742,1 tys. zł, tj. 32%. Może to skutkować brakiem środków na pełną realizację pozostałych zadań, w tym zwłaszcza budowę ekspozycji stałej. Należy zauważyć, że zapisy umowy w sprawie utworzenia i prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury MJP, zawartej 10 listopada 2008 r., pomiędzy Ministrem oraz Fundacją Rodziny Józefa Piłsudskiego w zakresie finansowania budowy muzeum, ograniczyły możliwość nadzoru Ministra nad inwestycją, gdyż na mocy ww. umowy to MJP zostało powierzone przygotowanie i przeprowadzenie inwestycji, zaś jego Dyrektor nie może być odwołany bez zgody Fundacji. Ogranicza to możliwość pełnego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa przez Ministra. Ponadto uwagi NIK w zakresie sprawowanego nadzoru dotyczą ryzyka związanego z niezagwarantowaniem przeniesienia na rzecz Fundacji Rodziny Józefa Piłsudskiego prawa własności nieruchomości, na której ma zostać wybudowana siedziba MJP, a także nieegzekwowania od MHŻP składania do MKiDN sprawozdań z realizacji celów programu wieloletniego. Jednym z zasadniczych powodów wymienionych sytuacji jest niska częstotliwość przeprowadzanych przez pracowników Ministerstwa inspekcji i kontroli w przypadku projektów realizowanych w ramach programów wieloletnich.

³² W Liście intencyjnym w sprawie budowy siedziby Muzeum Historii Polski w Warszawie, podpisanym w dniu 21 lipca 2015 r. przez Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Dyrektora Muzeum Wojska Polskiego w Warszawie oraz Dyrektora Muzeum Historii Polski w Warszawie, wskazano, że decyzja o zlokalizowaniu siedziby Muzeum Historii Polski w Warszawie na terenie kompleksu Cytadeli Warszawskiej została podjęta przez Prezesa Rady Ministrów.

1. W latach objętych kontrolą obowiązywały procedury w zakresie nadzoru i kontroli nad jednostkami finansowanymi w części 24 budżetu państwa, wprowadzane zarządzeniami Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Określona zarządzeniem procedura obejmowała wszystkie jednostki organizacyjne objęte częścią 24 budżetu państwa. Ww. jednostki przedkładały: projekt planu działalności (obejmujące plan finansowy i zadaniowy) wraz z planowaną wielkością mierników, a następnie sprawozdania (kwartalne i roczne) z realizacji zadań i osiągnięcia wyznaczonych mierników. W załącznikach do zarządzenia ustalono zakresy odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych za monitorowanie wydatków w ramach funkcji, zadań, podzadań i działań.

W Ministerstwie prowadzono analizę przekazywanych danych finansowych i merytorycznych m.in. pod kątem:

- prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa pod względem zgodności zakresu rzeczowego realizowanego zadania inwestycyjnego z przeznaczeniem określonym w decyzjach Ministra o przyznaniu dotacji;
- prawidłowości wykorzystania dotacji pod względem wysokości wydatkowanych środków a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją, z uwzględnieniem wskaźników: zasilenie/plan, wydatkowanie/plan wraz z oceną realności wykorzystania kwoty przyznanej dotacji do końca roku budżetowego;
- efektywności i skuteczności realizacji planowanych wydatków oraz stopnia wykonania mierników w układzie zadaniowym;
- legalności wydatkowania dotacji pod względem zgodności poniesionych kosztów z kosztami realizacji inwestycji określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.

Zgodnie z uchwałami Rady Ministrów w sprawie ustanowienia stosownych programów wieloletnich, realizację Programu nadzoruje Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który odpowiada za prawidłową realizację Programu.

2. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie sprawował nad budową objętych kontrolą muzeów skutecznego nadzoru, tj. takiego, który przynosi pożądane efekty i zabezpiecza jednostkę przed wystąpieniem albo nieakceptowanymi skutkami ryzyka.

- 1) Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego dopuścił do naruszenia art. 136 ust. 4 ufp z 2009 r.³³ przez Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, poprzez akceptację zaciągnięcia zobowiązań przekraczających kwotę wydatków określoną dla całego programu o 25.855 tys. zł w wyniku zapewnienia finansowania w 2016 r., tj. po terminie realizacji programu wieloletniego, tej inwestycji i wyrażenia zgody na zawarcie przez Muzeum umowy z generalnym wykonawcą obiektu, mimo że oferta złożona w postępowaniu przetargowym była wyższa o 26.615 tys. zł od wartości kosztorysowej budowy.

³³ Zgodnie z art. 136 ust. 4 ustawy o finansach publicznych 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.

Według stanu na dzień 20 kwietnia 2015 r.³⁴ zrealizowane przez Muzeum wydatki (162.680,9 tys. zł) oraz zaciągnięte zobowiązania (218.868,3 tys. zł) przekraczały kwotę wydatków określoną dla całego programu (358.432 tys. zł) o 23.117,2 tys. zł, przy czym – w związku z decyzjami Ministra o blokadzie wydatków podjętymi w 2014 r. na łączną kwotę 68.489 tys. zł – Muzeum mogło wówczas dysponować środkami finansowymi w wysokości 289.943 tys. zł.

- 2) Podjęte przez Ministra i podległe mu służby działania okazały się nieskuteczne i nie zapobiegły zawarciu przez Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku niekorzystnej – z punktu widzenia finansów publicznych – umowy z generalnym projektantem i wykonawcą budynku Muzeum. Wynagrodzenie generalnego projektanta i wykonawcy (131.367,1 tys. zł brutto) było wyższe od ustalonego w programie wieloletnim pn. „Budowa Kompleksu Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku” i kwoty, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zadania (89.382 tys. zł).

W wyniku podpisania umowy na wykonanie zadania, polegającego na stworzeniu wystawy stałej, pozostało jedynie 5.482,5 tys. zł przy planowanych 42.317,1 tys. zł do poniesienia, co oznacza, że istnieje ryzyko, że środki przewidziane w programie wieloletnim mogą okazać się niewystarczające do zakończenia inwestycji.

Wysoka wartość ww. umowy może wymusić konieczność zmiany programu wieloletniego i zwiększenia nakładów na realizację inwestycji, w związku z czym istnieje zagrożenie naruszenia zasady określonej w art. 134 ufp z 2009 r., stanowiącej, że 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, oraz z uwzględnieniem warunków dokonywania wydatków przez państwowe jednostki budżetowe i zasad udzielania dotacji na realizację inwestycji innym jednostkom.

Pracownicy Ministerstwa winni podjąć czynności z tytułu nadzoru na wcześniejszym etapie, tj. wyboru oferty, której cena przewyższała kwotę, jaką Muzeum zamierzało przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, poprzez np. wskazanie podległemu muzeum możliwość unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp.

Uwaga NIK dotyczyła ryzyka związanego z niezagwarantowaniem przeniesienia na rzecz Fundacji Rodziny Józefa Piłsudskiego prawa własności nieruchomości, na której ma zostać wybudowana siedziba Muzeum.

Zgodnie z § 10 ust. 1 umowy dzierżawy zawartej w dniu 13 czerwca 2007 r. pomiędzy Miastem Sulejówek a Fundacją Rodziny Józefa Piłsudskiego (Fundacja), po spełnieniu przez dzierżawcę warunku wybudowania muzeum, strony podejmą działania w celu zawarcia umowy zbycia przedmiotu dzierżawy.

Kontrola NIK wskazała, że w świetle ww. umowy dzierżawy Miasto Sulejówek nie ma prawnego obowiązku przeniesienia na rzecz Fundacji prawa własności nieruchomości i istnieje ryzyko, że pomimo wybudowania siedziby Muzeum ze środków publicznych, Muzeum nie będzie miało prawa własności nieruchomości, na której siedziba została wybudowana.

³⁴ Tj. w przededniu uchwalenia w dniu 21 kwietnia 2015 r. przez Radę Ministrów zmiany uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie”.

- 3) W Ministerstwie nie w pełni skorzystano z uprawnień do przeprowadzania kontroli i inspekcji na miejscu prowadzenia inwestycji budowlanych, o których mowa w uchwale Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2011 r.³⁵ oraz z dnia 6 września 2011 r.³⁶ Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę zwiększenia częstotliwości przeprowadzanych inspekcji i kontroli w przypadku projektów realizowanych w formie programów wieloletnich ze względu m.in. na ich złożoność i dużą wartość finansową, co pozwoliłoby na wczesną identyfikację potencjalnych zagrożeń i uruchomienie działań, które je zminimalizują.

Przykładowo:

- W Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli MKiDN przeprowadziło tylko jedną kontrolę (2011 r.), której przedmiotem była działalność statutowa, organizacyjna, finansowa i inwestycyjna w latach 2008–2010, tj. przed wejściem w życie uchwały Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Budowa Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku”. Ponadto w latach 2012–2015 (I półrocze) odbyły się trzy inspekcje na miejscu budowy, których przebieg nie został udokumentowany³⁷.
- W Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku przeprowadzono jedną kontrolę (2012 r.), której przedmiotem była prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sporządzania sprawozdań finansowych w 2011 r. oraz w I połowie 2012 r. Ponadto w dniu 22 listopada 2012 r. przedstawiciele MKiDN uczestniczyli w spotkaniu z Dyrekcją Muzeum, podczas którego zaprezentowano koncepcję Muzeum (przebieg tego spotkania nie został udokumentowany). W dniu 24 marca 2015 r. przedstawiciele Ministerstwa wizytowali Muzeum; przedmiotem spotkania było uzyskanie aktualnych informacji dotyczących realizacji prowadzonych prac.

- 4) W Ministerstwie nie uregulowano w sposób formalny kwestii przekazania ruchomości na rzecz Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie.

Udział (50%) Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Ministra, w prawie własności ruchomości, powstały w ramach zakończonej inwestycji, nie został formalnie przekazany na rzecz Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie, w przeciwieństwie do m.st. Warszawy, które nieodpłatnie w formie darowizny przeniosło odpowiadającą swojemu udziałowi (50%) własność ruchomości o wartości 1.910,1 tys. zł na rzecz tego Muzeum³⁸.

Ww. ruchomości stanowiły pierwsze wyposażenie Muzeum. Zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej³⁹ organizator (w tym wypadku Minister) zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona.

³⁵ W rozdziale VI pn. „Struktura zarządzania systemem monitorowania w ramach Programu” załącznika do uchwały RM wskazano m.in., że projekt budowy Muzeum, jako projekt o złożonej i wieloletniej strukturze realizacji, ponadto o dużej wartości finansowej, podlegający prócz tego wpływowi rozmaitych czynników zewnętrznych, będzie podlegał stałemu i bieżącemu monitorowaniu oraz weryfikowaniu przyjętych założeń. Jako podstawowe instrumenty systemu monitorowania wskazano: nadzór zarządzającego projektem; harmonogram rzeczowo-finansowy; sprawozdawczość; kontrole organu nadzorującego. Ponadto wskazano, że stała obecność na miejscu inwestycji inwestora i zarządzającego projektem, sprawującym bezpośredni nadzór, wspomagana będzie okresowymi inspekcjami z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Kontroli będzie podlegał przede wszystkim stan prac oraz dokumentacja finansowa i rzeczowa projektu.

³⁶ W rozdziale VI pn. „Struktura zarządzania systemem monitorowania w ramach Programu” załącznika do uchwały RM wskazano m.in., że stała obecność na miejscu inwestycji inwestora i zarządzającego projektem, sprawującym bezpośredni nadzór, wspomagana będzie okresowymi inspekcjami z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Kontroli będzie podlegał przede wszystkim stan prac oraz dokumentacja finansowa i rzeczowa projektu.

³⁷ Fakt tych inspekcji został udokumentowany w MKiDN.

³⁸ Miasto st. Warszawa nieodpłatnie przeniosło na rzecz Muzeum Historii Żydów Polskich w dniu 22 maja 2014 r. na podstawie umowy zawartej w wykonaniu zarządzenia nr 5858/2014 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 14 kwietnia 2014 r.

³⁹ Dz. U. z 2012, poz. 406, ze zm.

Obecna sytuacja powoduje, że Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie jest współwłaścicielem ww. ruchomości, wykazując w swoich księgach 50% ich rzeczywistej wartości, zaś druga połowa finansowana z budżetu państwa nie jest nigdzie ewidencjonowana. W księgach prowadzonych w Ministerstwie Ruchomości te nie są wykazywane pomimo, że ich własność nie została formalnie przekazana do MHŻP.

- 5) W księgach rachunkowych Ministerstwa nie zaewidencjonowano udziału Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Ministra, w majątku powstałym w wyniku realizacji budowy Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie.

Zgodnie z umową o współpracy zawartą w dniu 30 czerwca 2005 r. pomiędzy Skarbem Państwa i m.st. Warszawa inwestycja została sfinansowana w 50% z budżetu Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego i w 50% z budżetu m.st. Warszawy i stanowi współwłasność obu ww. inwestorów.

W wyniku podjętych ustaleń, Prezydent m.st. Warszawy – działając w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – na podstawie umowy zawartej w dniu 30 grudnia 2013 r. w formie aktu notarialnego, nieodpłatnie oddał w użytkowanie na okres 99 lat na rzecz ww. instytucji kultury, nieruchomość zabudowaną obiektem Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie. Ponadto Prezydent m.st. Warszawy zobowiązał zarządzeniem nr 1088/2015 z dnia 29 lipca 2015 r. przyjęcie do ewidencji środków trwałych jednostki budżetowej m.st. Warszawy pod nazwą Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta, który pełnił funkcję „inwestora zastępczego”, składników majątkowych w łącznej wysokości 86.349,4 tys. zł powstałych w ramach realizacji zadania inwestycyjnego „Budowa Muzeum Historii Żydów Polskich”. Zaewidencjonowany udział we współwłasności tego majątku odpowiada udziałowi Miasta (50%) w sfinansowaniu przedsięwzięcia w części dotyczącej budynku i zagospodarowania terenu.

W księgach rachunkowych Ministerstwa, prowadzonych w Biurze Administracyjno-Budżetowym, udział Skarbu Państwa nie został zaewidencjonowany, gdyż z dniem 31 grudnia 2013 r. wyksięgowano poniesione nakłady inwestycyjne pn. „Budowa Muzeum Historii Żydów Polskich” z konta Ma 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” w kwocie 88.229,8 tys. zł w ciężar konta Wn 800 – „Fundusz jednostki” (zmniejszając Fundusz o tę kwotę). Ww. inwestycja była ewidencjonowana na koncie 080 bez kont analitycznych, przez co kwota nakładów inwestycyjnych obejmowała wszystkie nakłady, zarówno na nieruchomości, jak i ruchomości. Tym samym udział Skarbu Państwa, stanowiący 50% majątku wytworzonego w toku realizacji ww. inwestycji nie jest obecnie nigdzie wykazany, co powoduje problemy formalnoprawne związane z zarządzaniem tym majątkiem (np. kwestia jego wartości księgowej netto, naliczania kosztów amortyzacji).

- 6) Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku nie zachowało terminów ustalonych w harmonogramie realizacji programu wieloletniego, co potencjalnie może skutkować niewywiązaniem się z zakresu inwestycji oraz niedotrzymaniem terminu jej zakończenia.

Według znowelizowanego programu wieloletniego uchwałą Rady Ministrów nr 175/2013 z dnia 8 października 2013 r., harmonogram jego realizacji zakładał, że opracowanie dokumentacji technicznej i uzyskanie pozwolenia na budowę nowego budynku muzealno-edukacyjnego nastąpi w 2014 r. Tymczasem, na dzień zakończenia kontroli (sierpień 2015 r.) zadania te nie zostały zrealizowane. Głównym powodem opóźnienia była zmiana przez Dyрекcję MJP strategii realizacji

inwestycji na formułę „zaprojektuj i wybuduj”, która miała umożliwić osiągnięcie ostatecznego celu – wybudowanie kompleksu muzeum do końca 2017 r., a także opóźnienia wynikające z procedur administracyjnych w rozstrzygnięciu procesu przetargowego⁴⁰.

7) Uwaga NIK dotyczyła naruszenia przez Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku przepisów ustawy Pzp przy przeprowadzaniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, tj.:

- z naruszeniem art. 35 ust. 1 ustawy Pzp dokonano ustalenia wartości zamówienia. Zgodnie z ww. przepisem, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane, ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Ustalenia wartości zamówienia dokonano w dniu 13 stycznia 2014 r., podczas gdy postępowanie o udzielenie zamówienia zostało wszczęte w dniu 6 sierpnia 2014 r. (data opublikowania ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej);
- wartość zamówienia została ustalona na podstawie „Harmonogramu ramowego WPR”, zamiast na podstawie planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 2 Pzp, wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy Prawo budowlane.

Szacunkowa wartość zamówienia określona została na kwotę 89.381.984 zł brutto, zaś wartość przedmiotu umowy wyniosła 131.361.714 zł brutto. Na różnicę między wysokością oferty (wartością przedmiotu umowy) a szacowaną przez Muzeum wpływ miały elementy wycenione przez wykonawcę, takie jak:

- ryzyko kontraktowe: zmiana formuły na „zaprojektuj i wybuduj”, bardzo krótki termin wykonania (szczególnie nowego budynku), niezajomość uwarunkowań technicznych wystawy stałej, zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przedłużające się procedury związane z wylesieniem gruntów o różnym prawie własności, brak uznanych standardów w zakresie „zielonych technologii” wprowadzonych w celu zminimalizowania kosztów eksploatacji, wymóg zagwarantowania efektywności energetycznej takiej samej, jak określona na etapie ofertowania (na podstawie koncepcji, a nie projektów branżowych), 10-letni okres gwarancji i rękojmi;
- zmiany w zakresie przepisów technicznych: zmiany w przepisach techniczno-budowlanych zaostrzające wymagania w zakresie ochrony przeciwpożarowej, ochrony cieplnej budynków oraz rozwiązań ograniczających zużycie energii elektrycznej i cieplnej, wdrożenie dyrektywy europejskiej dotyczącej energochłonności;
- zmiany w zakresie technicznym, których nie można było przewidzieć na etapie koncepcji: wprowadzenie systemu gaszenia mgłą zamiast tradycyjnej instalacji tryskaczowej z uwagi na ochronę szczególnie wartościowych zbiorów, uwzględnienia doprowadzenia instalacji klimatyzacji do strefy wystawy stałej z zastosowaniem „chłodzenia” eksponatów w gablotach,

⁴⁰ Umowa na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych zawarta została w dniu 15 czerwca 2015 r. Umowa obejmuje okres 26 miesięcy od dnia podpisania umowy z zastrzeżeniem, że do dnia 30 kwietnia 2017 r. wykonawca uzyska na nowy budynek Muzeum decyzję o pozwoleniu na użytkowanie. Wykonawca zaprojektuje i wykona cały nowy budynek (w tym z wyposażeniem i z instalacjami dla wystawy stałej), cały teren enklawy historycznej – ok. 4 ha (z drogami i parkingami, nowymi nasadzeniami, nawodnieniem itp.), remont budynku „Willa Bzów”. Ponadto w dniu 30 kwietnia 2015 r. rozstrzygnięty został konkurs na opracowanie koncepcji plastyczno-przestrzennej ekspozycji stałej Muzeum i trwają prace związane z oceną ofert na wykonanie projektu ekspozycji.

wprowadzenie kontroli temperatury powietrza nawiewanego w przypadku akcji gaśniczej, założenie rezerwy wydajności systemów wentylacyjnych z uwagi na potrzebę zapewnienia komfortu zwiedzających w przypadku okresowego zwiększenia ilości zwiedzających, zwiększenie przekrojów instalacji dla zachowania komfortu akustycznego.

Zdaniem NIK wystąpienie tak znacznej różnicy pomiędzy szacunkową wartością zamówienia a wartością przedmiotu umowy może świadczyć o niezachowaniu należytej staranności przy ustalaniu przez zamawiającego wartości zamówienia, o której mowa w art. 32 ust. 1 Pzp.

NIK zwraca również uwagę, że pomimo wystąpienia przesłanki unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp, Dyrektor Muzeum nie podjął takiej decyzji.

3. Działania podejmowane przez Miasto st. Warszawa w zakresie nadzoru nad realizacją zadania dotyczącego budowy MHŻP i MSN były nieskuteczne i nie zapewniły realizacji zadań w pierwotnie zakładanych terminach.

Zadanie „Budowa MHŻP”, prognozowane w umowie o współpracy do 30 września 2010 r., a skonkretyzowane w umowie z wykonawcą robót budowlanych do 17 marca 2012 r., zakończone zostało uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie obszaru wystawy stałej dopiero 13 grudnia 2013 r. Zadanie dotyczące budowy MSN, do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK, znajdowało się na etapie przygotowywania dokumentacji projektowej.

3.4 Zgodność efektów rzeczowych budowanych muzeów z założeniami, w tym wynikającymi z wieloletnich programów rządowych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że końcowe efekty rzeczowe, zgodne z założeniami wynikającymi z programu wieloletniego, osiągnięto dotychczas jedynie w odniesieniu do wybudowanego Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie. NIK wskazała, że działania podejmowane w celu zapewnienia siedzib stałych dla nowo utworzonych instytucji kultury były długotrwałe i nieskuteczne. Do 2015 r. została wybudowana jedynie siedziba Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie, jednakże z przekroczeniem zakładanych pierwotnie terminów o cztery lata – z 2009 r. na 2013 r. Także terminy oddania do użytkowania siedzib pozostałych muzeów były zmieniane w stosunku do pierwotnych założeń (w przypadku: MIIWŚ o dwa lata – z 2014 r. na 2016 r., MJP o rok – z 2016 r. na 2017 r., MHP o sześć lat – z 2013 r. na 2019 r., MSN o trzy lata – z 2016 r. na 2019 r.), co powoduje m.in. zwiększone koszty wynajmu siedzib tymczasowych.

1. W ustanowionych przez Radę Ministrów programach wieloletnich wskazano m.in. terminy realizacji, cel główny i cele szczegółowe programów wraz z określonymi wskaźnikami (efekty realizacji), w tym dla:

- 1) Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie – planowane wskaźniki realizacji w zakresie stworzenia bazy lokalowej zostały osiągnięte w 2013 r.: powierzchnia całkowita wybudowanego budynku – 18.712 m², w tym powierzchnia użytkowa wynosi 12.018 m², czyli zgodnie z programem wieloletnim, zaś powierzchnia wystawy stałej – 4.200 m²; liczba osób odwiedzających w 2013 r. wyniosła 190,2 tys. osób i była niższa od planowanych 250 tys. osób, jednakże oficjalne otwarcie wystawy stałej odbyło się 28 października 2014 r., stąd dane za 2013 r. dotyczą zwiedzających wystawę czasową i uczestniczących w wydarzeniach programowych⁴¹;

⁴¹ Szacowana liczba zwiedzających wystawę stałą i uczestniczących w wydarzeniach programowych MHŻP przewidziana jest na 400 tys. osób rocznie.

- 2) Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku – wskaźniki realizacji programu po jego zakończeniu w 2016 r. m.in.: powierzchnia wybudowanego budynku – 26.200 m², powierzchnia wystawy stałej – 5.057 m², liczba osób odwiedzających – 413.321 osób (2016/2017);
- 3) Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku – wskaźniki realizacji programu po jego zakończeniu w 2017 r. m.in.: powierzchnia wybudowanego budynku – 5.000 m², powierzchnia wystawy stałej – 1.300 m², liczba osób odwiedzających – 100 tys. osób;
- 4) Muzeum Historii Polski w Warszawie – wskaźniki realizacji programu po jego zakończeniu w 2019 r. m.in.: powierzchnia wybudowanego budynku – 24.000 m², powierzchnia wystawy stałej – 7.000 m², liczba osób odwiedzających – 597 tys. osób.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na ryzyko niedochowania terminów realizacji poszczególnych etapów inwestycji pn. „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie”, określonych w programie wieloletnim ustanowionym przez Radę Ministrów w dniu 21 lipca 2015 r., w związku ze złożonością procesu inwestycyjnego i wyznaczeniem terminu powstania siedziby stałej Muzeum na listopad 2019 r. (tj. po czterech latach i czterech miesiącach od przyjęcia programu wieloletniego).

Terminy realizacji poszczególnych etapów są w znacznej mierze zależne od podmiotów zewnętrznych (Muzeum Wojska Polskiego i odpowiednich urzędów – w sprawie przekazania działki, pracowni architektonicznej – w sprawie możliwości wykonania dokumentacji projektowej, jak również terminów wynikających z postępowań przetargowych), jednakże – zważywszy na trudności w realizacji innych inwestycji polegających na budowie siedzib muzeów – powinno to być wzięte pod uwagę przy ustalaniu terminów realizacji poszczególnych etapów inwestycji.

2. Terminy oddania do użytkowania siedzib muzeów były zmieniane w stosunku do pierwotnych założeń. Termin zakończenia budowy Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie został zmieniony z 2009 r. na 2012 r. (oddanie do użytkowania całej inwestycji nastąpiło w grudniu 2013 r.). W przypadku Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku termin był zmieniany dwukrotnie: z września 2014 r. na wrzesień – grudzień 2015 r., a następnie na wrzesień 2016 r., a w przypadku Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku termin zakończenia inwestycji przesunięto z 2016 r. na 2017 r.

Przedłużający się proces inwestycyjny powoduje m.in. zwiększone koszty wynajmu siedzib tymczasowych muzeów. W związku z planowanymi terminami zakończenia inwestycji potencjalne koszty te dla trzech muzeów (MHP, MIIWŚ oraz MJP) po tym okresie mogą wynieść 7.610,3 tys. zł⁴².

3. Uwaga NIK dotyczy nieprowadzenia w Ministerstwie analiz ryzyk, dotyczących m.in. wyboru konkretnych lokalizacji pod budowę muzeów, w tym związanych z ukształtowaniem terenu, oraz wyboru projektów architektonicznych pod kątem ich złożoności i powierzchni powstałych budynków, tj. czynników wpływających na koszty inwestycji oraz potencjalnie na koszty utrzymania nowo wybudowanych siedzib muzeów.

Przykładowo, trudne warunki hydrogeologiczne, występujące na miejscu budowy Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, były wskazywane jako jedna z przyczyn wzrostu kosztu inwestycji oraz przedłużenia jej czasu realizacji. Ponadto podkreślano, że „trudność i nowatorskość wiązała się z wykonaniem posadowienia budynku w formie „suchego wykopu”, którego powierzchnia wynosi około 1,5 ha”, a „wybrany do realizacji (w drodze konkursu) projekt budynku, którego zasadnicza część wraz z wystawą [o powierzchni 26.200 m²] wybudowana zostanie na głębokości około 14 metrów pod ziemią, jest niezwykle innowacyjny (...)”.

⁴² Średnioroczny koszt wynajmu powierzchni przez MIIWŚ do końca 2014 r. wyniósł 505 tys. zł; do dnia oddania do użytkowania siedziby stałej Muzeum w 2016 r. koszty wynajmu powierzchni potencjalnie według stawek z 2015 r. mogą wynieść ok. 1.630 tys. zł; dla MHP wartości te wynoszą odpowiednio: 1.044 tys. zł i 5.544,8 tys. zł; dla MJP: 221,1 tys. zł i 435,4 tys. zł.

W przypadku Muzeum Historii Polski w Warszawie – mimo finansowania z budżetu państwa prac od 2007 r. – dopiero analiza dokumentacji geologicznej z grudnia 2013 r. wskazała, iż należy przewidzieć prace zabezpieczające, mające na celu zniwelowanie negatywnego oddziaływania robót na stateczność skarpy, co powodowałoby wzrost kosztów budowy.

Nowo powstający budynek Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku został zaprojektowany na 5.009 m² powierzchni użytkowej, przy czym głębokość posadowienia ma wynosić ponad 10 m poniżej poziomu terenu, co miało wpływ na koszt budowy 1 m², który w tym przypadku ma wynieść ponad 19 tys. zł⁴³. Dla porównania koszt budowy 1 m² w przypadku Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku wynosi (po zmianach) 13.957 zł, zaś Muzeum Historii Żydów Polskich – 14.715 zł.

Od 2011 r. MKiDN dokonuje szacowania kosztów utrzymania obiektów po zakończeniu ich budowy w zakresie kosztów osobowych i działalności naukowo-edukacyjnej. Koszty eksploatacji bieżącej będą mogły być oszacowane po przyjęciu koncepcji architektonicznej i konkretnych rozwiązań technologicznych.

3.5 Wpływ działań Ministra w obszarze budowy muzeów na realizację polityki sektorowej zawartej w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działania Ministra w obszarze muzeów pozytywnie wpływają na realizację założeń polityki sektorowej zawartej w „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020”. Odnotowano zwiększającą się liczbę osób odwiedzających polskie muzea (30,6 mln osób w 2014 r. w porównaniu z 20,4 mln z 2007 r., tj. o 50% więcej). W muzeach prowadzonych lub współprowadzonych przez Ministra frekwencja wzrosła z 9 mln osób w 2007 r. do 14,1 mln w 2014 r. (tj. o 56,6%). Jednakże zwiększone zainteresowanie jest wynikiem działania nie tylko Ministra, lecz i innych podmiotów, w tym jednostek samorządowych, nauczycieli, dyrektorów muzeów, a także wzrostu potrzeb społeczeństwa oraz atrakcyjności samych muzeów.

NIK zwraca jednakże uwagę, że działania te nie wynikają ze spójnej i długoterminowej koncepcji rozwoju muzeów w Polsce.

1. „Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020” (dalej: Strategia) została przyjęta jako załącznik do uchwały nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020”⁴⁴. Na mocy tej uchwały koordynowanie i nadzorowanie realizacji Strategii oraz koordynowanie realizacji działań w ramach celów szczegółowych 3 i 4 Strategii powierzono ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Priorytet Strategii 4.2. *Wzmocnienie znaczenia kultury w rozwoju społeczno-gospodarczym*, obejmuje m.in. kierunek działań 4.2.2. *Rozwój infrastruktury kultury i zwiększenie efektywności działania instytucji kultury i państwowych jednostek budżetowych działających w obszarze kultury*. Dla pełnego wykorzystania potencjału instytucji kultury konieczne jest wspieranie rozwoju i modernizacji ich infrastruktury, unowocześnienie metod zarządzania oraz dostosowanie formuły organizacyjnej do specyfiki misji i realizowanych zadań.

Kluczowym wskaźnikiem realizacji działania 4.2.2 jest odsetek Polaków, uczestniczących w wybranych obszarach kultury, w tym odwiedzających wystawy w muzeach.

⁴³ Koszt budowy obiektu wraz z pracami projektowymi, pracami archeologicznymi oraz nadzorem autorskim (bez wystawy stałej).

⁴⁴ M.P. z 2013 r., poz. 378.

2. W załącznikach do uchwał Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programów wieloletnich wskazano, że realizacja programów wpisuje się w założenia wielu strategii oraz polityk sektorowych, w tym m.in.: „Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015”⁴⁵ oraz „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020”.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – w celu realizacji polityki sektorowej w zakresie budowy muzeów – podejmował współpracę międzyresortową m.in. z Ministrem Obrony Narodowej w ramach działań przygotowawczych do realizacji programu wieloletniego „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie”.

W Ministerstwie nie opracowano dotychczas koncepcji rozwoju muzeów w Polsce w ujęciu strategicznym. Skutkuje to brakiem jasnych i przejrzystych zasad w zakresie planowania i priorytetów państwa w obszarze finansowania budowy muzeów i ich utrzymania.

Jednakże, Minister – mając na uwadze znaczenie i rolę muzeów – podejmował działania mające na celu zdiagnozowanie sytuacji polskich muzeów oraz określenie priorytetów niezbędnych do stałego rozwoju muzeów. Przykładami takich działań są np. odbywające się z inicjatywy Ministra Kongresy Kultury Polskiej⁴⁶, a także zorganizowany w kwietniu 2015 r. w Łodzi I Kongres Muzealników Polskich⁴⁷.

⁴⁵ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r.

⁴⁶ Ostatni (szósty) Kongres Kultury Polskiej odbywał się w dniach 23-25 września 2009 r. w Krakowie. Na Kongresie tym zostały wypracowane rekomendacje i wnioski, a także zgłoszono postulaty środowiska muzealników, mające służyć modernizacji i rozwojowi polskiego muzealnictwa.

⁴⁷ Wspólnie ze Stowarzyszeniem Muzealników Polskich oraz Stowarzyszeniem Muzeów na Wolnym Powietrzu. Uczestnicy Kongresu Muzealników Polskich podjęli szereg uchwał, które przekazano następnie Ministrowi. Uchwały te dotyczyły m.in. istoty muzeum, muzealiów, zawodu muzealnika i organizatorów muzeów, a także zasad bezpieczeństwa ekonomicznego muzeów.

4.1 Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Po kontroli, w ośmiu wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek zawarto oceny kontrolowanej działalności, w tym:

- pięć ocen opisowych (w wystąpieniach pokontrolnych do: Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku, Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie, Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku oraz Muzeum Historii Polski w Warszawie);
- jedną ocenę pozytywną (w wystąpieniu pokontrolnym do Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie);
- jedną ocenę pozytywną, mimo stwierdzonej nieprawidłowości (w wystąpieniu pokontrolnym do Stołecznego Zarządu Rozbudowy Miasta).

W przypadku kontroli w Urzędzie m.st. Warszawy NIK pozytywnie oceniła realizację przez Miasto zadania „Budowa Muzeum Historii Żydów Polskich”, zaś skuteczność i efektywność realizacji zadania inwestycyjnego dotyczącego budowy Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie została oceniona negatywnie.

Wykaz skontrolowanych jednostek, osób kierujących tymi jednostkami, a także ocen kontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK, stanowi załącznik nr 5.3 do niniejszej Informacji.

W wyniku kontroli Izba skierowała łącznie 17 wniosków pokontrolnych. Według stanu na dzień sporządzenia niniejszej Informacji wszyscy adresaci wystąpień pokontrolnych, w których zawarto wnioski pokontrolne (dot. MSN, MHŻP, MJP oraz MHP) poinformowali NIK o ich realizacji. Dotychczas zrealizowane zostały trzy wnioski, a 14 jest w trakcie realizacji.

W wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, wnioskowano o:

- 1) wzmożenie nadzoru nad muzeami prowadzącymi inwestycje polegające na budowie siedzib, w celu zapewnienia terminowej i zgodnej z przyjętymi założeniami realizacji zadań poprzez m.in. zwiększenie częstotliwości przeprowadzanych inspekcji i kontroli;
- 2) podjęcie decyzji w sprawie przekazania Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie ruchomości, w części należącej do Skarbu Państwa, stanowiących wyposażenie tego Muzeum i będących w jego władaniu;
- 3) uregulowanie ewidencji majątku, w części należącej do Skarbu Państwa, powstałego w wyniku realizacji inwestycji dotyczącej budowy Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie;
- 4) rozważenie dokonywania przed rozpoczęciem finansowania inwestycji, polegających na budowie siedzib instytucji kultury, analiz w zakresie potencjalnych ryzyk związanych z wyborem konkretnych lokalizacji pod budowę oraz projektów architektonicznych, a także uwzględniających możliwości finansowania inwestycji;
- 5) opracowanie koncepcji rozwoju muzeów w Polsce;
- 6) podjęcie działań w celu zminimalizowania ryzyka związanego z brakiem obowiązku przeniesienia przez Miasto Sulejówek na rzecz Fundacji własności nieruchomości, na której ma zostać wybudowana siedziba Muzeum Józefa Piłsudskiego.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie wnioskowano o:

- 1) formalne uzgodnienie z organizatorami, tj. m.st. Warszawa i MKiDN sposobu ewidencji, w księgach Muzeum, otrzymanej w użytkowanie nieruchomości zabudowanej;
- 2) wystąpienie do MKiDN o formalne uregulowanie sposobu przekazania udziału MKiDN we własności ruchomości w kwocie 1.910,1 tys. zł, w celu poprawnego, zgodnego ze stanem faktycznym, zaewidencjonowania ich wartości w księgach rachunkowych Muzeum;
- 3) rozważenie stosowania zasady ustanawiania wadium we wszystkich postępowaniach o zamówienie publiczne realizowanych w trybie przetargu;
- 4) prowadzenie odrębnej analitycznej ewidencji księgowej dla każdego zadania realizowanego z otrzymanej dotacji;
- 5) oznakowanie miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie wnioskowano o niezwłoczne opracowanie i wdrożenie wymaganego planu ochrony zbiorów MSN.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku wnioskowano o:

- 1) sporządzenie skorygowanego harmonogramu realizacji inwestycji w zakresie finansowym i merytorycznym i przygotowanie wniosku o aktualizację WPR;
- 2) wyeliminowanie przypadków naruszania ustawy Prawo zamówień publicznych oraz aktów wykonawczych do tej ustawy przy przeprowadzaniu postępowań o udzielanie zamówień publicznych;
- 3) podjęcie działań w celu zminimalizowania ryzyka związanego z brakiem obowiązku przeniesienia przez Miasto Sulejówek na rzecz Fundacji Rodziny Józefa Piłsudskiego własności nieruchomości, na której ma zostać wybudowana siedziba Muzeum Józefa Piłsudskiego.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora Muzeum Historii Polski w Warszawie wnioskowano o oznakowanie w sposób trwały wszystkich muzealiów przechowywanych w magazynie przy ul. Kolejowej 15/17 w Warszawie, a także o niezwłoczne zabezpieczenie przed pożarem magazynu przy ul. Kolejowej 15/17, w którym przechowywane są zbiory Muzeum.

W stosunku do Stołecznego Zarządu Rozbudowy Miasta oraz Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego NIK zgłosiło pięciu kierowników jednostek kontrolowanych: Minister, Prezydent m.st. Warszawy, p.o. dyrektora Stołecznego Zarządu Rozbudowy Miasta oraz dyrektorzy Muzeum Historii Polski w Warszawie i Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku.

W piśmie z dnia z 16 listopada 2015 r. (znak BAK/782/15) Minister zgłosił 12 zastrzeżeń. Dotyczyły one ocen cząstkowych i uwag, a także stwierdzonych nieprawidłowości. Ponadto, Minister złożył dwa dodatkowe wyjaśnienia w zakresie budowy MIIWŚ oraz MJP. Kolegium NIK uchwałą z dnia 20 stycznia 2016 r. (znak: KPK-KPO.443.240.2015) uwzględnił dwa zastrzeżenia w całości (jedno dotyczyło opisu stanu faktycznego dotyczącego zatwierdzania faktur na budowę MHŻP, drugie – szacunkowych kosztów budowy 1 m² MJP). Zastrzeżenie dotyczące wysokości zwiększonych kosztów wynajmu pomieszczeń w wyniku przedłużającego się procesu inwestycyjnego

zostało uwzględnione w części. Pozostałe dziewięć zastrzeżeń Kolegium NIK oddaliło. Zastrzeżenia te dotyczyły: 1) oceny częściowej, w której NIK podała, że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie zapewnił wykorzystania w pełni skutecznie i efektywnie środków publicznych przeznaczonych w latach 2007–2015 na budowę muzeów; 2) nieuregulowania w Ministerstwie w sposób formalny kwestii przekazania ruchomości na rzecz MHŻP; 3) ewidencjonowania budowy MHŻP na koncie 080 bez kont analitycznych; 4) zapisów, że Minister nie sprawował nad budową objętą kontrolą muzeów skutecznego nadzoru; 5) zapisów, że wysoka wartość umowy na budowę MJP wymusi konieczność zmiany programu wieloletniego i zwiększenia nakładów na realizację tej inwestycji; 6) konieczności podejmowania przez Ministerstwo czynności z tytułu nadzoru na wcześniejszym etapie; 7) potrzeby zwiększenia częstotliwości przeprowadzonych inspekcji i kontroli w przypadku projektów realizowanych w formie programów wieloletnich; 8) nieskutecznych działań Ministra, które nie zapobiegły zawarciu przez Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku niekorzystnej – z punktu widzenia finansów publicznych – umowy z generalnym projektantem i wykonawcą budynku Muzeum; 9) nieprowadzenia w Ministerstwie analiz ryzyk.

Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy pismem z 5 października 2015 r. zgłosiła zastrzeżenia do: negatywnej oceny ogólnej w zakresie skuteczności i efektywności realizacji zadania inwestycyjnego, dotyczącego budowy Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie oraz stanowiących jej podstawę ocen częściowych; wniosku pokontrolnego, w którym NIK wniosła o podjęcie wspólnie z MKiDN działań w celu ujednoczenia ewidencji księgowej składników majątkowych powstałych w ramach zadania „Budowa MHŻP”; ustalenia, że inwestor zastępczy realizując zadanie „Budowa MHŻP” nie uwzględnił ukształtowania terenu wokół budynku MHŻP, a także zastosowania w salach wystawowych systemu ppoż., który w przypadku użycia może zniszczyć zbiory, w związku z czym konieczna jest jego modernizacja.

Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli uchwałą z dnia 18 listopada 2015 r. (znak: KPK-KPO.443.201.2015): 1) uwzględnił zastrzeżenia w części dotyczącej: a) opisu stanu faktycznego, iż to pełniący funkcję Prezydenta m. st. Warszawy, a nie Prezydent m.st. Warszawy zarządzeniem Nr 3702/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. ogłosił konkurs na opracowanie koncepcji architektonicznej projektu budowy MSN; b) fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej, zastępując sformułowanie, że „Skutkiem tego nie powstał nawet projekt stałej siedzib MSN” zdaniem: „Skutkiem tego, do dnia zakończenia kontroli nie powstała, zaakceptowana przez Miasto Stołeczne Warszawa oraz umożliwiająca uzyskanie pozwolenia na budowę, dokumentacja projektowa stałej siedziby MSN”; c) opisu stanu faktycznego, że w czerwcu 2013 r. doszło do zalania przez wody opadowe w MHŻP pomieszczeń przyszłej wystawy stałej bez wskazywania, że było to skutkiem nieuwzględnienia przez inwestora zastępczego SZRM ukształtowania terenu wokół budynku; d) usunięcia wniosku pokontrolnego o „podjęcie wspólnie z MKiDN działań w celu ujednoczenia ewidencji księgowej składników majątkowych powstałych w ramach zadania »Budowa MHŻP«”; 2) oddalił zastrzeżenia w pozostałym zakresie.

P.o. Dyrektora SZRM pismem z 6 października 2015 r. zgłosił zastrzeżenia do: nieprawidłowości polegającej na niewyegzekwowaniu przez SZRM od wykonawcy⁴⁸ zadania „Budowa MHŻP” pełnej kwoty zabezpieczenia z tytułu rękojmi; nieprawidłowości polegającej na przyjęciu przez SZRM projektu zagospodarowania terenu MHŻP, który nie uwzględnił ukształtowania terenu wokół budynku, co skutkowało zalaniem przez wody opadowe pomieszczeń przyszłej wystawy stałej

⁴⁸ Konsorcjum „Polimex-Mostostal” SA i PBU „Interbud-West” sp. z o. o.

MHŻP; nieprawidłowości polegającej na zastosowaniu w pomieszczeniach wystawowych MHŻP nieodpowiedniej instalacji przeciwpożarowej; uwagi dotyczącej niepełnego zabezpieczenia interesów inwestora w zawartej pomiędzy SZRM a projektantem MSN umowie dodatkowej; definicji nieprawidłowości i wniosków NIK w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli uchwałą z dnia 30 listopada 2015 r. (znak: KPK-KPO.443.200.2015): 1) uwzględnił w całości: a) zastrzeżenie dotyczące nieprawidłowości polegającej na niewyegzekwowaniu przez Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta od Konsorcjum Polimex-Mostostal S.A. i PBU Interbud-West Sp. z o. o. pełnej kwoty zabezpieczenia z tytułu rękojmi – i w związku z tym w wystąpieniu pokontrolnym skreślił stosowne zapisy; b) zastrzeżenie dotyczące nieprawidłowości (oraz tożsamej uwagi) polegającej na przyjęciu przez SZRM projektu zagospodarowania terenu MHŻP, który to projekt nie uwzględniał ukształtowania terenu wokół budynku, co spowodowało zalanie przez wody opadowe pomieszczeń przyszłej wystawy stałej Muzeum – i w związku z tym w wystąpieniu pokontrolnym skreślił stosowne zapisy w uzasadnieniu oceny ogólnej; 2) uwzględnił w części zastrzeżenie dotyczące ocen częściowych oraz oceny ogólnej (pozytywnych mimo stwierdzonej nieprawidłowości) – i w związku z tym dokonał stosownych zmian w wystąpieniu pokontrolnym; 3) oddalił zastrzeżenia w pozostałym zakresie.

Zastrzeżenia zgłoszone przez Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku dotyczyły: zawarcia w wystąpieniu pokontrolnym w punkcie II. „Ocena kontrolowanej działalności” stwierdzenia, dotyczącego przepisu art. 136 ust. 4 ufp z 2009 r.; oceny stanu faktycznego w części III 2.2. wystąpienia pokontrolnego, w której wskazano na naruszenie ww. przepisu, a także stwierdzenia, zawartego w punkcie 2.2, że zapisy art. 136 ust. 4 ufp nie uzależniają działania od zapewnienia o zabezpieczeniu dodatkowych środków. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli uchwałą z dnia 14 grudnia 2015 r. (znak: KPK-KPO.443.202.2015) oddalił zastrzeżenia w ww. zakresie.

Zastrzeżenie zgłoszone przez Dyrektora Muzeum Historii Polski dotyczyło wykreślenia zdania odnoszącego się do nieosiągnięcia przez Muzeum celu końcowego w postaci wybudowania siedziby. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli uchwałą dnia 27 października 2015 r. (znak: KPK-KPO.443.197.2015) uwzględnił zastrzeżenie.

Po rozpatrzeniu wszystkich ww. zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych utrzymana została ocena w odniesieniu do niegospodarności wydatków m.st. Warszawy na konkurs architektoniczny na siedzibę stałą MSN oraz w związku z tym na niewykorzystaną dokumentację projektową w łącznej wysokości 11.250,5 tys. zł, co NIK uznaje za finansowe rezultaty kontroli, jako kwotę wydatkowaną z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami.

Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Charakterystyka stanu prawnego

1. Muzeum, według art. 1 ustawy o muzeach, 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.

Muzea mogą być tworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych, jednostki samorządu terytorialnego, osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne, nieposiadające osobowości prawnej (art. 5 ust. 1 ustawy o muzeach). Muzeum działa na podstawie statutu nadanego przez podmiot tworzący (tzw. organizatora), w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 6 ust. 1 ustawy o muzeach)⁴⁹. Przy muzeum państwowym i samorządowym działa rada muzeum, której członków powołuje organizator (art. 11 ust. 1 ustawy o muzeach).

Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego sprawuje nadzór nad muzeami. W tym celu może dokonywać kontroli ich działalności (art. 8 ust. 1 ustawy o muzeach). W razie rażącego naruszenia przepisów ustawy i statutu muzeum, gdy bezskuteczne okazały się zalecenia usunięcia stwierdzonych uchybień w działalności muzeum, minister, po wysłuchaniu podmiotu tworzącego muzeum oraz rady muzeum lub rady powierniczej, po zapoznaniu się z opinią Rady do Spraw Muzeów⁵⁰ może, w drodze decyzji administracyjnej, zakazać jego dalszej działalności (art. 8 ust. 2 ustawy o muzeach).

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

2. 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 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej). Podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy⁵¹ ustalony przez dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora (art. 27 ust. 3 ww. ustawy).

Państwowe instytucje kultury mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na zadania ważne z punktu widzenia regionalnej polityki rozwoju w zakresie rozwoju kultury, w tym dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (art. 28 ust. 1b ww. ustawy).

⁴⁹ Zgodnie z art. 6 ust. 6 ustawy o muzeach muzeum nieposiadające osobowości prawnej, w tym muzeum funkcjonujące w ramach struktury jednostki organizacyjnej, działa na podstawie regulaminu nadanego przez organizatora. Przepisy ust. 1–4 stosuje się odpowiednio do regulaminu. Zakres czynności potrzebnych do utworzenia muzeum przez podmiot prywatny/społeczny jest taki sam jak opisany powyżej, z tym, że przepisy dotyczące statutu stosuje się odpowiednio do regulaminu.

⁵⁰ Przy ministrze właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego działa Rada do Spraw Muzeów jako organ opiniotwórczo-doradczy w sprawach zarządzania, finansowania oraz polityki kulturalnej w zakresie muzealnictwa.

⁵¹ Instytucja kultury sporządza plan finansowy zgodnie z przepisami ufp.

Organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji:

- 1) podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów;
- 2) celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji;
- 3) celowej na realizację wskazanych zadań i programów (art. 28 ust. 3 ww. ustawy).

Wartość majątku instytucji kultury odzwierciedla fundusz instytucji kultury, który odpowiada wartości mienia wydzielonego dla instytucji (art. 29 ww. ustawy).

3. Wydatki budżetu państwa obejmują m.in. wydatki majątkowe⁵², do których zalicza się również dotacje celowe⁵³ na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki, w tym muzea.

Na podstawie art. 132 ust. 2 pkt 3 ufp z 2009 r. z budżetu państwa mogą być udzielane dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji państwowych osób prawnych, w tym muzeów będących państwowymi instytucjami kultury.

Zgodnie z art. 133a ufp z 2009 r. inwestycje finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa w łącznej kwocie, stanowiącej minimum 50% wartości kosztorysowej⁵⁴, podlegają obowiązkowi przeprowadzania corocznej oceny stopnia realizacji założonych celów, w ramach kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych.

Zgodnie z art. 152 ust. 1 ufp z 2009 r. jednostki (w tym muzea), którym została udzielona dotacja celowa, są obowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków.

Zatwierdzenie przez Ministra jako dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązaną do tego jednostkę (muzeum), powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia (art. 152 ust. 2 ufp z 2009 r.).

W przypadku stwierdzenia na podstawie rozliczenia, że dotacja wykorzystana została w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, Minister jako dysponent części budżetowej, powinien określić, w drodze decyzji, wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa (art. 152 ust. 3 ufp z 2009 r.).

W przypadku wydatków inwestycyjnych lub programów wieloletnich (budowa MHŻP, MIIWŚ, MJP) Minister Finansów, na wniosek dysponenta części budżetowej, może udzielić zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym, jeżeli środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej, oraz w kolejnych latach (art. 153 ust. 1 ufp z 2009 r.).

Blokowanie planowanych wydatków budżetowych oznacza okresowy lub obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków (art. 177 ust. 2 ufp z 2009 r.).

⁵² Wydatki budżetu państwa obejmują ponadto: 1) dotacje i subwencje; 2) świadczenia na rzecz osób fizycznych; 3) wydatki bieżące jednostek budżetowych; 4) wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa; 5) wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w tym wydatki budżetu środków europejskich; 6) środki własne Unii Europejskiej.

⁵³ Dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych (art. 126 ufp). Dotacje celowe są to środki przeznaczone m. in. 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.

⁵⁴ Z wyłączeniem inwestycji współfinansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1 ufp z 2009 r.

Decyzje o blokowaniu planowanych wydatków, w zakresie ich części budżetu państwa podejmują dysponenci części budżetowych (art. 177 ust. 2 pkt 2 upf z 2009 r.). O decyzjach dysponenci części budżetowych niezwłocznie informują Ministra Finansów (art. 177 ust. 3 upf z 2009 r.).

4. Szczegółowy sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa, w tym określenie wysokości kwot dotacji w kolejnych latach realizacji inwestycji, a w szczególności:

- 1) warunki finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa i ocenę efektywności ich wykorzystania,
- 2) sposób przekazywania środków budżetu państwa przewidzianych na finansowanie inwestycji,
- 3) sposób rozliczania inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa, określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁵⁵

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 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 ww. rozporządzenia).

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 ww. rozporządzenia 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) ocenę 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.

⁵⁵ Dz. U. Nr 238, poz. 1579. Rozporządzenie to weszło w życie z dniem 1 stycznia 2011 r. Było ono poprzedzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 120, poz. 831), które utraciło moc z dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia.

5. Realizacja procesów budowlanych, w tym polegających na projektowaniu, budowie muzeów jako obiektów budowlanych, odbywa się na podstawie Prawa budowlanego. Uczestnikami procesu budowlanego, w rozumieniu ustawy, są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant, kierownik budowy lub kierownik robót (art. 17 ustawy).

Zgodnie z art. 18 ust. 1 Prawa budowlanego do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie: opracowania projektu budowlanego i, stosownie do potrzeb, innych projektów, objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy, opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, wykonania i odbioru robót budowlanych, w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych, przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Stosownie do wymogu art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego roboty budowlane można rozpocząć na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę⁵⁶.

6. Muzea państwowe i samorządowe jako jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do stosowania Pzp⁵⁷. Zgodnie z art. 7 ust. 1 Pzp zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 10 ust. 1 i 2 Pzp).

Zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ zamówienia (art. 91 ust. 1 Pzp). Kryteriami oceny ofert są cena, albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis oraz termin wykonania zamówienia (art. 91 ust. 2 Pzp w brzmieniu obowiązującym do 19 października 2014 r.).

Zamawiający może żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zwanego dalej „zabezpieczeniem” (art. 147 ust. 1 Pzp). W myśl art. 150 ust. 1 Pzp wysokość zabezpieczenia ustala się w stosunku procentowym do ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy, jeżeli w ofercie podano cenę jednostkową lub ceny jednostkowe. Zabezpieczenie ustala się w wysokości od 2% do 10% ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy (art. 150 ust. 2 Pzp). Jeżeli okres realizacji zamówienia jest dłuższy niż rok, zabezpieczenie, za zgodą zamawiającego, może być tworzone przez potrącenia z należności za częściowo wykonane dostawy, usługi lub roboty budowlane (art. 150 ust. 3 Pzp).

⁵⁶ Z zastrzeżeniem art. 29–31 pzp.

⁵⁷ Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 pzp.

7. Stosownie do art. 31 ust. 1 Pzp zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych.

Zakres i formę ww. dokumentacji oraz specyfikacji technicznej określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego⁵⁸.

Metody i podstawy sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robot budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, zostały ujęte w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robot budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym⁵⁹.

Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych⁶⁰

Muzea są jednymi z najważniejszych instytucji sprawujących opiekę nad narodowym dziedzictwem o charakterze materialnym i niematerialnym. Muzea przestają być instytucjami elitarnymi, powołanymi jedynie do gromadzenia zbiorów, ich konserwacji, naukowego opracowania i upowszechniania. Stają się one instytucjami dialogu społecznego, centrami edukacji, miejscem atrakcyjnym dla szerokiego kręgu publiczności. Zmiany, jakim podlegają instytucje muzealne w Polsce, dotyczą sfery organizacji, zarządzania, finansowania, inwestycji oraz prowadzonej przez nie działalności kulturalnej.

W ostatnich latach zauważalny jest wzrost liczby muzeów w Polsce. Oprócz inwestycji, będących przedmiotem niniejszej kontroli, należy również zauważyć także nowe placówki samorządowe o dużym znaczeniu regionalnym, np. Muzeum Fortyfikacji i Broni w obrębie Bastionu III i Arsenału w Zamościu, Muzeum Warszawskiej Pragi, Muzeum Techniki i Komunikacji – Zajezdnia Sztuki w Szczecinie, Muzeum Ziemi Miechowskiej w Miechowie (w organizacji), Muzeum Ziemi Lubartowskiej (w organizacji), Muzeum Ziemi Koźuchowskiej (w organizacji), Interaktywne Muzeum Państwa Krzyżackiego w Działdowie (w organizacji), Muzeum Emigracji w Gdyni (w organizacji), Muzeum Żołnierzy Wyklętych w Ostrołęce (w organizacji), Muzeum Historyczne w Ełku (w organizacji), Muzeum Współczesne Wrocław, Muzeum Sztuki Współczesnej w Krakowie (w organizacji). Są to głównie instytucje o profilu historycznym i artystycznym.

Muzea cieszą się również coraz większym zainteresowaniem zwiedzających. Wzrasta też liczba posiadanych przez nie muzealiów. Tendencje rozwoju muzeów w Polsce w latach 2007–2014 przedstawia poniższa tabela (dane GUS na 31 grudnia danego roku).

⁵⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129.

⁵⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1389.

⁶⁰ Przy opracowaniu tego punktu korzystano z materiału przygotowanego w Departamencie Dziedzictwa Kulturowego MKiDN pn. „Tendencje rozwoju i przemiany w muzealnictwie, nowe formy i zadania muzeów”, przekazanego Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu w dniu 28 października 2014 r.

Tabela nr 1

Muzea (z oddziałami) w sektorze publicznym i prywatnym, liczba muzealiów i zwiedzający w latach 2007–2014

Rok	Liczba muzeów ogółem (wraz z oddziałami)	Liczba muzeów w sektorze publicznym	Liczba muzeów w sektorze prywatnym	Liczba muzealiów posiadanych przez muzea (w tys.)	Liczba zwiedzających (w tys.)
2007	720	600	120	13 105	20 438
2008	743	602	141	13 215	20 727
2009	774	645	129	13 621	20 655
2010	782	665	117	14 133	22 216
2011	777	682	95	15 117	24 918
2012	768	666	102	15 658	26 710
2013	822	685	137	16 250	29 044
2014	844	695	149	16 500	30 600

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS oraz Departamentu Dziedzictwa Kulturowego MKiDN, sierpień 2015.

Według danych GUS na koniec 2014 r. w Polsce prowadziły działalność 844 (łącznie z oddziałami) muzea, tj. o 122 więcej niż w 2007 r., z których 82,3% należało do sektora publicznego. Organizatorem zdecydowanej większości instytucji publicznych były jednostki samorządu terytorialnego (83,6%). Obserwuje się również narastającą tendencję do tworzenia muzeów prywatnych. W ramach sektora prywatnego organizatorami muzeów były najczęściej organizacje społeczne, polityczne i związki zawodowe (ponad 1/3 prywatnych muzeów) oraz Kościoły i związki wyznaniowe (przeszło 15%).

Istnieje jednak wyraźne zróżnicowanie terytorialne pod względem liczby muzeów – wyższa dostępność do nich związana jest przede wszystkim z poziomem rozwoju gospodarczego danego województwa i stopniem jego urbanizacji. W 2014 r. najwięcej muzeów i oddziałów muzealnych z sektora publicznego – 98 znajdowało się w województwie mazowieckim, na kolejnym miejscu uplasowało się województwo małopolskie (95) i wielkopolskie (82). Najmniej muzeów publicznych znajdowało się na terenie województw opolskiego (13) i lubuskiego (17).

Łączna liczba zbiorów muzealnych, według danych GUS na koniec 2014 r., wyniosła 16,5 mln (wzrost o 25% w porównaniu z 2007 r.). Dominowały muzealia z dziedziny archeologii (19,4%) oraz przyrody (17,9%), natomiast najmniej liczną dziedzinę stanowiła kartografia (0,2%).

Dużym wyzwaniem dla muzeów po 1989 r. był m.in. kryzys związany z nawykiem tzw. zorganizowanego zwiedzania, który spowodował znaczący spadek liczby zwiedzających. Analizując obecnie frekwencję w muzeach, należy stwierdzić, że sytuacja ta uległa radykalnej zmianie. W 2014 r. muzea odwiedziło 30,6 mln osób (tj. o ponad 10 mln więcej niż w 2007 r.), w tym 13,7 mln osób zwiedziło muzea bezpłatnie. Zorganizowane grupy młodzieży szkolnej stanowiły 19,1% ogółu zwiedzających. Największą popularnością wśród zwiedzających cieszyły się muzea o profilu artystycznym i historycznym, które odwiedziło odpowiednio: 9,9 mln i 5,4 mln osób.

Okazją do nieodpłatnego poznawania polskiego dziedzictwa narodowego jest corocznie organizowana „Noc muzeów”. Z tej formy zwiedzania w 2014 r. skorzystało ok. 1,0 mln osób (o 5,0% mniej niż w 2013 r.), natomiast z innych form imprez okolicznościowych – 2,2 mln osób.

Dla założenia muzeum, zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, konieczne jest nadanie statutu muzeum w uzgodnieniu z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Od 2012 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego prowadzi w Biuletynie Informacji Publicznej wykaz muzeów funkcjonujących w oparciu o uzgodniony statut lub regulamin. Jednak w związku z tym, że nazwa „muzeum” nie jest zastrzeżona, niespełnienie powyższego wymogu nie pociąga za sobą żadnych konsekwencji⁶¹. W okresie od 1998 r. do października 2015 r. wpis do Państwowego Rejestru Muzeów, prowadzonego przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, uzyskało 123 muzeów, które mają prawo używania nazwy „muzeum rejestrowane”. Według danych MKiDN w maju 2016 r. w Polsce funkcjonowały 653 muzea (bez oddziałów). Szczegóły znajdują się w poniższej tabeli.

Tabela nr 2

Muzea (bez oddziałów) w wykazach prowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego według stanu na maj 2016 r.

Muzeum według organizatora	Liczba muzeów
Muzea państwowe (w tym 18 prowadzonych przez MKiDN oraz cztery prowadzone przez MON)	22
Muzea współprowadzone przez Ministra KiDN, w tym:	17
– wpisane do rejestru prowadzonego przez Ministra	9
– wpisane do rejestrów prowadzonych przez organizatorów samorządowych	8
Muzea samorządowe	315
Muzea utworzone przez osoby fizyczne	171
Muzea utworzone przez osoby prawne	118
Muzea kościelne	10
Ogółem	653

Źródło: Departament Dziedzictwa Kulturowego MKiDN.

Na przestrzeni lat 2007–2015 liczba muzeów, dla których organizatorem jest Minister KiDN, zwiększyła się z 16 do 18 (po utworzeniu w 2008 r. Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku oraz Muzeum Westerplatte i Wojny 1939). Z kolei, po utworzeniu Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku (w 2008 r.), Muzeum Dom Rodzinny Ojca Świętego Jana Pawła II w Wadowicach (2010 r.) oraz Muzeum PRL-u (w organizacji, od 2012 r.), liczba muzeów współprowadzonych przez Ministra zwiększyła się z 12 w 2007 r. do 15 w 2015 r. (tabela na następnej stronie).

⁶¹ Prywatny kolekcjoner może używać nazwy „muzeum” bez żadnych zobowiązań. Dlatego też rozpowszechnia się tworzenie lokalnych, prywatnych kolekcji, gromadzenie i upublicznianie zbiorów w formie muzeum prywatnego, wystawy czy galerii. Reprezentują one szerokie spectrum zbieractwa współczesnego, co w pewien sposób odzwierciedla charakter oraz potrzebę społecznej aktywności kulturalnej w Polsce. Właściciele podkreślają wartość takich placówek dla tworzenia tożsamości narodowej i ciągłości tradycji, promocji danego miejsca i obszaru. Dla jednych jest to możliwość zachowania spuścizny rodzinnej, dla innych satysfakcja z tworzenia historii dla przyszłych pokoleń. Na przestrzeni ostatnich lat ciągle przybywa chętnych do tworzenia muzeów prywatnych. W przeważającej większości są to muzea militarne, muzea techniczne, etnograficzne i historyczne.

Tabela nr 3

Muzea prowadzone i współprowadzone przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w latach 2007–2015

Muzea	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015	2015
Muzea państwowe, organizator MKiDN (bez oddziałów)	16	17	17	17	17	17	17	17	18
Muzea współprowadzone przez MKiDN (bez oddziałów)	12	13	13	14	14	15	15	15	15

Źródło: Departament Dziedzictwa Kulturowego MKiDN.

W latach 2007–2015 znacząco wzrosła liczba zwiedzających muzea prowadzone i współprowadzone przez Ministra KiDN. W 2015 r. frekwencja w tych muzeach wyniosła ponad 16 mln osób, czyli prawie 80% więcej niż w 2007 r. Należy jednak zauważyć, że muzea, które wykazują największą liczbę zwiedzających – Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie (2,4 mln w 2015 r.) oraz Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie (2,1 mln w 2015 r.) – swoje dane opierają na szacunkach; dane te dotyczą również osób, które nie zwiedzają muzeum, a jedynie spacerują po ogrodach lub parkach je otaczających. Szczegóły na temat frekwencji w poszczególnych muzeach zawarte są w tabeli obok.

Tabela nr 4

Frekwencja w muzeach (z oddziałami), prowadzonych i współprowadzonych przez Ministra KiDN w latach 2007–2015 (pogrubioną czcionką pokazano frekwencję w kontrolowanych muzeach)

Lp.	Nazwa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2007–2015
1.	Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie	403 000	423 000	387 000	1 488 000	1 488 027	1 635 145	2 888 252	2 698 768	2 404 573	13 815 765
2.	Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie	1 548 750	1 818 380	1 703 350	1 724 500	1 897 000	1 350 000	2 100 000	2 000 000	2 100 000	16 241 980
3.	Państwowe Muzeum Auschwitz-Birkenau	1 277 826	1 242 988	1 310 240	1 392 029	1 405 000	1 430 000	1 332 700	1 534 000	1 725 700	12 650 483
4.	Zamek Królewski na Wawelu	1 073 065	1 251 232	1 215 669	1 086 533	1 092 645	1 310 556	1 338 607	1 348 360	1 534 853	11 251 520
5.	Muzeum Żup Krakowskich w Wieliczce	953 560	926 863	958 231	981 687	1 001 633	1 030 434	1 133 994	1 178 601	1 279 341	9 444 344
6.	Muzeum Narodowe w Warszawie	262 246	165 993	126 175	174 786	239 984	273 434	352 646	496 476	848 767	2 940 507
7.	Muzeum Narodowe w Krakowie	383 000	376 000	480 000	430 523	624 462	637 822	726 526	642 428	812 116	5 112 877
8.	Zamek Królewski w Warszawie	438 507	395 234	389 630	455 629	600 156	547 586	625 669	594 649	669 962	4 717 022
9.	Muzeum Zamkowe w Malborku	557 717	505 024	454 568	434 253	452 000	422 510	438 218	546 060	564 746	4 375 096
10.	Muzeum Narodowe we Wrocławiu	383 000	393 000	433 000	431 275	451 588	416 610	466 610	441 813	469 190	3 886 086
11.	Muzeum Historii Żydów Polskich	-	-	-	-	5 000	20 000	190 210	122 872	395 741	733 823
12.	Muzeum Sztuki w Łodzi	36 460	42 586	75 802	60 933	79 798	32 024	109 456	165 378	346 765	949 202
13.	Muzeum – Zamek w Łańcutcie	382 574	395 380	377 515	329 376	301 678	307 905	319 172	316 125	340 587	3 070 312
14.	Narodowe Muzeum Morskie w Gdańsku	252 142	242 610	245 751	236 032	250 159	265 303	254 842	272 678	323 091	2 342 608
15.	Muzeum Narodowe w Poznaniu	247 570	196 209	240 705	253 483	243 891	232 315	194 930	190 854	269 406	2 069 363
16.	Muzeum Śląskie w Katowicach	27 300	39 181	55 252	60 212	72 590	190 749	163 335	74 022	250 916	933 557
17.	Muzeum Lubelskie w Lublinie	129 000	104 000	182 000	172 000	166 859	175 481	220 567	231 445	228 861	1 610 213
18.	Muzeum Dom Rodzinny Jana Pawła II w Wadowicach	-	-	-	-	221 087	219 830	172 990	234 680	226 241	1 074 828

Lp.	Nazwa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2007-2015
19.	Muzeum Narodowe w Gdańsku	81 000	138 000	113 000	123 000	128 926	119 020	97 967	90 370	209 975	1 101 258
20.	Państwowe Muzeum na Majdanku	142 507	133 447	133 784	134 755	121 514	156 953	164 380	189 376	207 893	1 384 609
21.	Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie	-	16 000	34 000	47 000	340 000	65 000	127 800	133 714	175 814	939 328
22.	Muzeum Narodowe w Kielcach	76 481	73 924	67 696	65 949	60 215	131 476	151 392	130 000	129 548	886 681
23.	Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku	-	-	25 165	8 637	95 714	10 718	12 752	17 327	118 723	289 036
24.	Muzeum Narodowe w Szczecinie	82 000	82 000	116 000	122 000	106 816	130 146	109 290	100 252	110 017	958 521
25.	Muzeum Sztuki i Techniki Japońskiej MANGGHA w Krakowie	107 646	105 401	102 894	65 295	91 573	93 562	93 133	73 958	105 262	838 724
26.	Muzeum Stutthof w Sztutowie	120 000	126 000	100 000	85 000	99 557	81 566	82 002	82 959	84 998	862 082
27.	Muzeum Piastów Śląskich w Brzegu	24 559	30 964	23 401	21 933	24 842	18 534	19 479	24 332	58 648	246 692
28.	Muzeum Historii Polski w Warszawie	16 450	23 379	54 262	31 520	163 780	11 422	128 727	85 108	55 530	570 178
29.	Muzeum Łowiectwa i Jeździectwa	13 045	29 824	35 898	36 295	28 545	29 199	30 743	33 920	30 229	267 698
30.	Muzeum Literatury im. Adama Mickiewicza	24 000	23 000	24 000	24 000	36 259	40 958	25 079	25 148	22 916	245 360
31.	Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulęjówku	-	-	3 000	7 000	7 000	14 500	16 585	23 000	13 843	84 928
32.	Muzeum PRL w organizacji	-	-	-	7 100	nie dotyczy	nie dotyczy	nie dotyczy	6 708	10 288	24 096
	Razem	9 043 405	9 299 619	9 467 988	10 490 735	11 898 298	11 400 758	14 088 053	14 105 381	160 124 540	105 918 777

Źródło: Departament Dziedzictwa Kulturowego MKiDN.

Rozwój i przemiany w muzealnictwie są związane z koniecznością zapewnienia środków finansowych na realizację nowych zadań, przed którymi stoją polskie muzea. Muzea prowadzą samodzielną gospodarkę finansową w ramach posiadanych środków, czyli dotacji budżetowych oraz dochodów własnych, m.in. z opłat za bilety wstępu (z wyjątkiem państwowych muzeów martyrologicznych, do których wstęp jest bezpłatny), wpływów z najmu i dzierżawy składników majątkowych (z wyjątkiem zabytków) oraz darowizn i wpłat pochodzących od osób fizycznych i prawnych. Stąd też poziom finansowania muzeów poprzez dotację budżetową nadal pozostaje wysoki i decydujący dla ich funkcjonowania.

W okresie 2007–2015 wydatki budżetu państwa na muzea (rozdział 92118 – Muzea oraz 92195 – Pozostała działalność⁶²) wyniosły łącznie 3.356.142 tys. zł, przy czym 74,5% wydatkowanej kwoty dotyczyło wydatków bieżących – 2.499.476 tys. zł, a 25,5%, tj. 856.666 tys. zł, dotyczyło wydatków majątkowych. Wydatki na funkcjonowanie muzeów (rozdział 92118) stanowią największą część wydatków z budżetu państwa (ok. ¼ wydatków części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego)⁶³. Szczegóły przedstawia poniższa tabela.

Tabela nr 5

Wydatki z budżetu państwa na muzea (część 24, rozdział 92118 oraz 92195*) w latach 2007–2015 w tys. zł.

Wydatki na muzea	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2007–2015
Wydatki bieżące	231 132	248 873	252 091	247 113	263 571	311 619	294 920	300 181	349 976	2 499 476
Wydatki majątkowe*	62 433	69 031	73 116	79 861	96 203	130 693	75 921	116 504	152 904	856 666
Wydatki ogółem	293 565	317 904	325 207	326 974	359 774	442 312	370 841	416 685	502 880	3 356 142

* Łącznie z wydatkami majątkowymi z budżetu państwa na budowę MHŻP ujętymi przez MKiDN w rozdziale 92195 – Pozostała działalność.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MKiDN.

Udział wydatków majątkowych w wydatkach na muzea w 2014 r. wyniósł 28% (wobec 20% w 2013 r.). Miało to głównie związek z realizacją rządowych programów wieloletnich, dotyczących budowy Muzeum II Wojny Światowej oraz Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku. Plan wydatków budżetowych na 2015 r. w części 24 określał na wydatki majątkowe kwotę 242.767,6 tys. zł, co stanowi 42,9% wydatków ogółem na muzea z tej części budżetowej⁶⁴.

W latach 2007–2015 (I półrocze) w ramach wydatków majątkowych na dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych (§ 6220⁶⁵, rozdział 92118 – Muzea), w tym związanych

⁶² W przypadku wydatków na budowę siedziby stałej Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie, finansowanej bezpośrednio z budżetu Urzędu obsługującego Ministra.

⁶³ Dla porównania w budżetach jednostek samorządu terytorialnego wydatki na muzea stanowią według danych GUS ok. 10% ogółu wydatków w części 24.

⁶⁴ W okresie 2007–2015 (I półrocze) ww. muzea były dofinansowane również z: Funduszu Promocji Kultury (FPK) – łącznie 164.820 tys. zł; Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – łącznie 272.750,9 tys. zł; Regionalnych Programów Operacyjnych – łącznie 25.261 tys. zł; Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego (MF EOG/NMF) – 299.110 tys. zł. Łącznie w latach 2007–2015 (I półrocze) z wyżej wymienionych źródeł muzea otrzymały 761.941,9 tys. zł, co stanowiło 24,8% wartości środków uzyskanych z budżetu państwa.

⁶⁵ Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych.

z budową siedzib stałych ww. muzeów, wydatkowano łącznie 364.648,7 tys. zł. Wydatkowana kwota stanowiła średnio 54,2% planu (po zmianach). Uwzględniając wydatki w kwocie 88.290,8 tys. zł na budowę siedziby stałej MHŻP (z rozdziału 92195 – Pozostała działalność, § 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych) na realizację inwestycji i zakupy inwestycyjne muzeów wydano łącznie 452.939,6 tys. zł.

W celu m.in. poprawy sytuacji finansowej muzeów od 2005 r. wprowadzono Programy Ministra. Dzięki nim również muzea mają możliwość pozyskiwania środków na różnorodne projekty i przedsięwzięcia muzealne: wystawy, programy edukacyjne, inwestycje, zakup kolekcji, konserwację i renowację dzieł sztuki, wydarzenia artystyczne, prace naukowo-badawcze. Środki finansowe na ten cel pochodzą z budżetu państwa oraz Funduszu Promocji Kultury. Przykładowo w 2012 r. budżet ten wynosił 308.000 tys. zł, w 2013 r. – 339.000 tys. zł, zaś w 2014 r. 298.000 tys. zł⁶⁶.

Wraz ze standardami wolnego rynku przed instytucjami muzealnymi pojawiła się również możliwość pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł niż budżety organizatorów, np. poprzez prowadzenie własnej działalności gospodarczej lub pochodzących od sponsorów⁶⁷.

⁶⁶ Na 2015 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego ogłosił następujące Programy skierowane do instytucji muzealnych: Program Kolekcje, priorytet 1 – Narodowe kolekcje sztuki współczesnej, prognozowany budżet priorytetu: 7.000 tys. zł, priorytet 2 – Regionalne kolekcje sztuki współczesnej, prognozowany budżet priorytetu: 2.000 tys. zł, priorytet 4 – Kolekcje muzealne, prognozowany budżet priorytetu: 3.000 tys. zł; Program Dziedzictwo kulturowe: priorytet 2 – Wspieranie działań muzealnych, prognozowany budżet priorytetu: 5.500 tys. zł, priorytet 7 – Miejsca Pamięci Narodowej, prognozowany budżet priorytetu: 2.000 tys. zł. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego podjął decyzję o uruchomieniu w 2015 r., po raz pierwszy w historii, oddzielnego priorytetu w ramach Programu Ministra. Wsparcie będzie udzielane wyłącznie samorządowym muzeom martyrologicznym, działającym na terenach miejsc pamięci.

⁶⁷ Przykłady sponsoringu to: otwarcie Galerii Faras w Muzeum Narodowym w Warszawie dzięki finansowemu wsparciu osoby prywatnej czy Klub Mecenatów Muzeum przy Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie. Ponadto wiele muzeów współpracuje z organizacjami pozarządowymi (Zamek Królewski w Warszawie z Fundacją Ciechanowieckich, Muzeum Narodowe w Poznaniu z Fundacją Raczyńskich, Narodowe Muzeum Morskie w Gdańsku z Towarzystwem Przyjaciół Muzeum itd.). Fundacje przekazują muzeom zakupione zbiory, cenne pamiątki, druki, archiwalia.

Wykaz najważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 406, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2012 r. poz. 987, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.).
8. 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).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 120, poz. 831).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzenia kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129).
13. Uchwała nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 (M. P. z 2013 r., poz. 378).
14. Zarządzenie nr ? 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 z 2013 r., poz. 43).
15. Zarządzenie nr 28 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN Nr 5, poz. 49).

Wykaz skontrolowanych jednostek, osób kierujących tymi jednostkami, a także ocen ogólnych kontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych

Lp.	Nazwa jednostki organizacyjnej NIK, która przeprowadziła kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena ^{*)}
1.	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	Małgorzata Omilanowska, Minister od dnia 15.06.2014 r., poprzednio w okresie od 17.11.2007 r. do 14.06.2014 r. – Bogdan Zdrojewski. Wcześniej (31.10.2005–07.09.2007 i 12.09–16.11.2007) Ministrem był Kazimierz Michał Ujazdowski	opisowa
		Muzeum Historii Polski w Warszawie	Robert Kostro, Dyrektor Muzeum	opisowa
		Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku	Krzysztof Józef Jaraczewski, Dyrektor Muzeum	opisowa
2.	Delegatura w Warszawie	Urząd m.st. Warszawy	Hanna Gronkiewicz-Waltz, Prezydent m.st. Warszawy	pozytywna – w odniesieniu do realizacji zadania „Budowa Muzeum Historii Żydów Polskich”, negatywna – w odniesieniu do skuteczności i efektywności realizacji zadania dotyczącego budowy Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie
		Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta	Paweł Barański, p.o. Dyrektora Stołecznego Zarządu Rozbudowy Miasta od 12.01.2007 r.	pozytywna, mimo stwierdzonej nieprawidłowości
		Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie	Dariusz Stola, Dyrektor Muzeum (od 01.03.2014 r.). Poprzednio: Andrzej Cudak – p.o. Dyrektora od 09.08.2012 r. do 28.02.2014 r. Agnieszka Rudzińska-Rytel – p.o. Dyrektora od 29.04.2011 r. do 08.08.2012 r., Jerzy Halbersztadt – Dyrektor od 04.11.2005 r. do 03.11.2010 r., p.o. Dyrektora od 04.11.2010 r. do 28.04.2011 r.	pozytywna
		Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie	Joanna Mytkowska, Dyrektor Muzeum (od 04.07.2007 r.), wcześniej Tadeusz Zielniewicz, Dyrektor Muzeum od 13.07.2005 r. do 03.07.2007 r.	opisowa
3.	Delegatura w Gdańsku	Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku	Paweł Machcewicz, Dyrektor Muzeum od dnia 28.11.2008 r.	opisowa

^{*)} Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

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. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Minister Finansów
9. Minister Sprawiedliwości
10. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
11. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
12. Komisja Kultury i Środków Przekazu Sejmu RP
13. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
14. Komisja Kultury i Środków Przekazu Senatu RP
15. Biuro Analiz Sejmowych
16. Biblioteka Sejmowa
17. Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP
18. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej