



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

KNO.410.004.01.2015

P/15/026

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 2/2016 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 20 stycznia 2016 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/026 – Budowa muzeów w latach 2007-2015
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Ewa Michalska, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 15542 2. Robert Sasin, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92537 z dnia 17 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 00-171 Warszawa, Krakowskie Przedmieście 15/17 (dalej: MKiDN lub Ministerstwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	prof. dr hab. Małgorzata Omilanowska, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: Minister) ¹

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia², że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie zapewnił wykorzystania w pełni skutecznie i efektywnie środków publicznych przeznaczonych w latach 2007-2015 na budowę muzeów³, a działania podejmowane w celu zapewnienia siedzib stałych dla nowo utworzonych instytucji kultury były długotrwałe.

Minister finansował budowę muzeów prawidłowo przekazując środki publiczne. W Ministerstwie nie zapewniono jednak skutecznego nadzoru nad budową muzeów i realizacją programów wieloletnich, w tym nie zapobieżono wzrostowi planowanych kosztów oraz wydłużeniu terminów realizacji zadań inwestycyjnych w stosunku do pierwotnych założeń.

Dotychczas końcowe efekty rzeczowe, zgodne z założeniami wynikającymi z programu wieloletniego, osiągnięto jedynie w odniesieniu do wybudowanego Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie. Na skuteczność i efektywność wykorzystania środków publicznych mogło wpłynąć nieprzewidzenie w Ministerstwie analiz ryzyk dotyczących m.in. wyboru konkretnych lokalizacji pod budowę muzeów, w tym związanych z ukształtowaniem terenu,

¹ Wcześniej Ministrami Kultury i Dziedzictwa Narodowego byli Kazimierz Michał Ujazdowski (2005-2007) oraz Bogdan Zdrojewski (2007-2014).

² 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 wyjaśnienie.

³ Tj. 1. Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie (MHŻP) – utworzonego na podstawie umowy o utworzeniu instytucji kultury pod nazwą Muzeum Historii Żydów Polskich, zawartej w dniu 25 stycznia 2005 r. przez Ministra Kultury, Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy i Stowarzyszenie Żydowski Instytut Historyczny w Polsce (instytucja współprowadzona); 2. Muzeum Sztuki Nowoczesnej (MSN) – utworzonego z dniem 1 maja 2005 r. zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 kwietnia 2005 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie (Dz. Urz. MKiDN Nr 2, poz. 10, ze zm.) (instytucja współprowadzona); 3. Muzeum Historii Polski (MHP) – utworzonego na podstawie zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 maja 2006 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu Muzeum Historii Polski w Warszawie (Dz. Urz. MKiDN z 2015 r. poz. 24); 4. Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku (MJP) – utworzonego na podstawie zarządzenia nr 40 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 listopada 2008 r. (Dz. Urz. MKiDN Nr 7, poz. 69); 5. Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (MIWŚ) – utworzonego (jako Muzeum Westerplatte w Gdańsku) na podstawie zarządzenia nr 29 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 1 września 2008 r. w sprawie utworzenia Muzeum Westerplatte w Gdańsku (Dz. Urz. MKiDN Nr 4, poz. 48); obecną nazwę Muzeum otrzymało z dniem 1 grudnia 2008 r. na mocy zarządzenia nr 41 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 listopada 2008 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie utworzenia Muzeum Westerplatte w Gdańsku (Dz. Urz. MKiDN Nr 7, poz. 70); jednolity tekst – obwieszczenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 4 grudnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia nr 29 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie utworzenia Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz. Urz. MKiDN z 2013 r., poz. 57).

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.

Działania Ministra w obszarze muzeów pozytywnie wpływają na realizację założeń polityki sektorowej zawartej w „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020”, jednakże nie wynikają one ze spójnej i długoterminowej koncepcji rozwoju muzeów w Polsce.

W latach 2007-2015 w Ministerstwie podejmowano działania na rzecz zapewnienia siedzib stałych dla pięciu muzeów utworzonych w latach 2005-2008. Jednakże do 2015 r. została wybudowana jedynie siedziba Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie; w przypadku pozostałych muzeów termin zakończenia budowy został określony (po zmianach) na lata: 2016 (Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku), 2017 (Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku) i 2019 (Muzeum Historii Polski w Warszawie oraz Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie⁴).

Terminy oddania do użytkowania siedzib muzeów były zmieniane w stosunku do pierwotnych założeń (w przypadku: MHŻP o cztery lata – z 2009 r. na 2013 r., 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.

Nakłady ogółem⁵ na funkcjonowanie kontrolowanych muzeów w badanym okresie wyniosły 522.267,2 tys. zł, w tym 294.460,3 tys. zł, tj. 56,4% nakładów ogółem, na wydatki i zakupy inwestycyjne związane z budową siedzib. 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.

Minister finansował budowę muzeów, przekazując środki publiczne na podstawie decyzji i umów o udzielenie dotacji (nie dotyczy to wydatków na budowę Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie, które w okresie obowiązywania dwóch programów wieloletnich, tj. w latach 2006-2009 oraz 2010-2012, były ponoszone bezpośrednio ze środków urzędu obsługującego Ministra), z przeznaczeniem na pokrycie kosztów, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁶.

Wysokość nakładów inwestycyjnych finansowanych z budżetu państwa ustalona dla programów wieloletnich dotyczących budowy Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie oraz Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku na łączną kwotę 398.432 tys. zł została zwiększona do 546.932 tys. zł, tj. o 148.500 tys. zł (o 37,3%), z tego na MHŻP wydatki zwiększono o 58.000 tys. zł (tj. o 145%), natomiast na MIIWŚ o 90.500 tys. zł (tj. o 25,2%).

Przedłużający się proces inwestycyjny oraz wzrost kosztów budowy – obok przyczyn o charakterze obiektywnym (np. przedłużające się procedury przetargowe) – wynika m.in. z braku stosownych analiz na etapie prac przygotowawczych, w tym dotyczących m.in. wyboru konkretnych lokalizacji pod budowę muzeów oraz projektów architektonicznych pod kątem ich złożoności i powierzchni powstałych budynków, a także uwzględniających możliwości finansowania inwestycji.

⁴ Według początkowych założeń budowa siedziby stałej MSN miała zostać zrealizowana w latach 2012-2016. W kwietniu 2008 r. prezydent m. st. Warszawy podpisał umowę na wykonanie projektu muzeum. Latem 2008 r. władze m. st. Warszawy zdecydowały o zmianie programu funkcjonalnego muzeum i doprojektowaniu wewnątrz budynku pomieszczeń dla teatru TR Warszawa. W rezultacie projekt uległ znaczącej ewolucji, a prace projektowe uległy znacznemu wydłużeniu. W maju 2012 r. urząd miasta zerwał umowę na wykonanie projektu muzeum. Ostatecznie zaprojektowanie muzeum powierzono w 2014 r. innej pracowni architektonicznej. Budowa ma kosztować ok. 270 mln zł, a budynek teatru – ok. 125 mln zł. Całość inwestycji ma być sfinansowana ze środków m. st. Warszawy.

⁵ Z części 24 budżetu państwa, Funduszu Promocji Kultury, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego/Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Bez środków pozyskanych z innych źródeł (w przypadku MSN i MHŻP z budżetu m. st. Warszawy).

⁶ Dz. U. Nr 238, poz. 1579, zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa”. Wcześniej obowiązywało 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).

Nadzór sprawowany przez Ministra nie był skuteczny, ponieważ nie zapewniono prawidłowej realizacji programów wieloletnich, w tym nie zapobieżono wzrostowi planowanych kosztów (dot. Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie, Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku) oraz wydłużeniu terminów realizacji zadań inwestycyjnych (dot. Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie, Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku). W wyniku podjętych przez Ministra decyzji Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku zaciągnęło zobowiązania przekraczające kwotę wydatków określoną dla całego programu wieloletniego o 25.855 tys. zł oraz poniosło wyższe nakłady w związku z podpisaniem umowy w wykonawcę, którego cena oferty była wyższa od ceny wskazanej w kosztorysie inwestorskim o 26.615 tys. zł. Podjęte przez pracowników Ministerstwa działania okazały się nieskuteczne i nie zapobiegły zawarciu przez Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku niekorzystnej z punktu widzenia finansów publicznych 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.

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 Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku, a także nieegzekwowania od Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie 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 formie programów wieloletnich.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na nieopracowanie w Ministerstwie koncepcji rozwoju muzeów w Polsce, pomimo dostrzegania przez nie potrzeby traktowania spraw rozwoju muzeów w ujęciu strategicznym.

Uwaga NIK dotyczy także niezaewidencjonowania w księgach rachunkowych Ministerstwa udziału Skarbu Państwa w majątku powstałym w wyniku realizacji budowy Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie. Ponadto stwierdzono, że nie zostało uregulowane w sposób formalny przekazanie ruchomości na rzecz tego Muzeum.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W latach 2007-2015 w Ministerstwie podejmowano działania na rzecz zapewnienia nowych siedzib stałych dla pięciu muzeów utworzonych w latach 2005-2008, tj. Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie, Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie, Muzeum Historii Polski w Warszawie, Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku, Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku.

Koszty budowy ww. muzeów, wyjątkiem MSN⁷, 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. zł⁸, oraz uchwałą nr 173/2009 Rady Ministrów z dnia 29 września 2009 r. ustanowiono program wieloletni pod nazwą „Kontynuacja budowy Muzeum Historii Żydów Polskich”, ustalający

⁷ 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. 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 mln 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 mln 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.

⁸ Przy łącznym koszcie budowy 80.000 tys. zł. Pozostałe 40.000 tys. zł miało pochodzić z budżetu m. st. Warszawy.

nakłady ze środków budżetu państwa w latach 2010-2012 w łącznej wysokości 98.000 tys. zł⁹;

- 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.¹⁰, 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.¹¹, 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.
(dowód: akta kontroli str. 1001-1016; 1127-1132; 1331-1372; 1458-1463; 1583-1610; 1790-1860)

1. Zapewnienie wystarczających nakładów finansowych do zakończenia budowy muzeów zgodnie z przyjętymi terminami

1.1. Planowane i wykonane wydatki z budżetu państwa (część 24) na muzea w latach 2007-2015

Opis stanu faktycznego

W okresie 2007-2015 (I półrocze) wydatki budżetu państwa na muzea (rozdział 92118 – Muzea oraz 92195 – Pozostała działalność¹²) wyniosły łącznie 3.070.230,5 tys. zł, przy czym 75% wydatkowanej kwoty dotyczyło wydatków bieżących – 2.301.814,1 tys. zł, a 25%, tj. 768.416,4 tys. zł, dotyczyło wydatków majątkowych.

W kolejnych latach wydatki majątkowe na muzea z budżetu państwa (część 24) wynosiły odpowiednio: 62.432,8 tys. zł w 2007 r., 69.030,8 tys. zł w 2008 r., 73.116,0 tys. zł w 2009 r., 79.861,1 tys. zł w 2010 r., 96.202,8 tys. zł w 2011 r., 130.693,3 tys. zł w 2012 r., 75.921,3 tys. zł w 2013 r., 116.504,3 tys. zł w 2014 r. oraz 64.654 tys. zł w I połowie 2015 r.

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 budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 60, 138-151, 152)

W ramach wydatków majątkowych na dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych (§ 6220, rozdział 91118 – Muzea), w tym związanych z budową siedzib stałych muzeów, w okresie 2007-2015 (I półrocze) 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 w ramach § 6050 – Wydatki inwestycyjne) na realizację inwestycji i zakupy inwestycyjne muzeów wydano łącznie 452.939,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 60, 153)

⁹ Łączny koszt zwiększono do 196.000 tys. zł. Pozostałe 50% (98.000 tys. zł) miało sfinansować m. st. Warszawa. Biorąc pod uwagę oba programy 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.

¹⁰ 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>).

¹¹ 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>).

¹² W przypadku wydatków na budowę siedziby stałej Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie, finansowanej bezpośrednio z budżetu Urzędu obsługującego Ministra.

W okresie 2007-2015 (I półrocze) muzea były dofinansowane również z: Funduszu Promocji Kultury (FPK)¹³ – łącznie 164.820 tys. zł; Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – łącznie 272.750,9 tys. zł; Regionalnych Programów Operacyjnych – łącznie 25.261 tys. zł¹⁴; 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.

(dowód: akta kontroli str. 61-64, 130, 154)

W latach 2007-2015 (I półrocze) 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 nie środków z budżetu państwa (pozostała kwota – 209.727 tys. zł przypadła na wydatki bieżące, w tym głównie dotacje podmiotowe).

Wydatki majątkowe z budżetu państwa na poszczególne muzea wyniosły odpowiednio:

- MHŻP – 91.909,1 tys. zł, tj. 71% planu po zmianach w okresie 2007-2015 (I półrocze), 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. zł¹⁵;
- MHP – 8.410,2 tys. zł, tj. 96,5% planu po zmianach w okresie 2007-2015 (I półrocze), z tego 5.900,2 tys. zł¹⁶ na wydatki związane z przygotowaniem inwestycji w pierwotnie planowanej lokalizacji (tj. nad Trasą Łazienkowską); w ramach programu wieloletniego dotychczas nie wydatkowano żadnych środków¹⁷;
- MIIWŚ – 176.005 tys. zł, tj. 87,7% planu po zmianach w okresie 2009-2015 (I półrocze), z tego na budowę siedziby stałej w ramach programu wieloletniego realizowanego 2011-2015 (I półrocze) kwotę 172.056,4 tys. zł¹⁸;
- MSN – 1.897,6 tys. zł, tj. 75,1% planu po zmianach w okresie 2007-2015 (I półrocze), 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;
- MJP – 9.022,3 tys. zł, 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. zł²⁰.

¹³ 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).

¹⁴ W okresie 2007-2014. Na 2015 r. nie przewidziano finansowania z tych źródeł z uwagi na zakończenie programów.

¹⁵ Wydatki majątkowe dla MHŻP na sfinansowanie z programu wieloletniego w latach 2006-2009 wykonano na kwotę 9.199,4 tys. zł wobec planowanych 40 mln 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. Ponadto m. st. Warszawa na budowę MHŻP wydatkowało 88.259,5 tys. zł.

¹⁶ 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.

¹⁷ Koszt budowy MHP w latach 2016-2019 określono w programie wieloletnim na 310 mln 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..

¹⁸ Z tego 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 (uruchomienie środków).

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

²⁰ Wydatki majątkowe dla MJP na sfinansowanie 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 w budowie MJP uchwałą nr 175/2013 Rady Ministrów z dnia 8 października 2013 r. wydłużono termin

W budżecie państwa na 2015 r. na wydatki majątkowe ww. muzeów związane z budową siedzib stałych zaplanowano odpowiednio: MIIWS – 142.697 tys. zł, MJP – 41.797 tys. zł.
(dowód: akta kontroli str. 62-63; 128-130; 1581; 1788; 2219)

Wydatki bieżące poszczególnych muzeów ze środków otrzymanych z budżetu państwa wyniosły odpowiednio:

- MHŻP – 33.371,7 tys. zł w okresie 2007-2015 (I półrocze), w tym dotacja podmiotowa 28.027,1 tys. zł²¹;
- MHP – 79.390 tys. zł w okresie 2007-2015 (I półrocze), w tym dotacja podmiotowa 63.094,1 tys. zł;
- MIIWS – 36.296 tys. zł w okresie 2008-2015 (I półrocze)²², w tym dotacja podmiotowa 35.957,6 tys. zł²³;
- MSN – 40.864,8 tys. zł, w okresie 2007-2015 (I półrocze), w tym dotacja podmiotowa 37.878,1 tys. zł;
- MJP – 20.064,5 tys. zł, w okresie 2009-2015 (I półrocze), w tym dotacja podmiotowa 19.360,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 62-63, 152; 2219-2220)

Ponadto nw. muzea w okresie 2007-2015 (I półrocze) otrzymały środki z innych źródeł: MHŻP – 117 tys. z FPK 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.

Nakłady ogółem²⁴ na funkcjonowanie kontrolowanych muzeów w badanym okresie wyniosły 522.267,2 tys. zł, w tym 294.460,3 tys. zł, tj. 56,4% nakładów ogółem, na wydatki i zakupy inwestycyjne związane z budową siedzib. 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 MIIWS.

(dowód: akta kontroli str. 64, 115, 130)

W okresie objętym kontrolą działania podejmowane przez Ministra jako organizatora i współorganizatora ww. muzeów w celu zapewnienia środków potrzebnych na wydatki inwestycyjne (do budowy) były wystarczające z punktu widzenia dotrzymania terminów. Środki te wystarczyły na sfinansowanie zobowiązań podejmowanych przez inwestorów.

Wykonanie wydatków majątkowych na budowę muzeów (MSN, MHP, MIIWS, MHŻP, MJP) w części 24 budżetu państwa w poszczególnych latach było zgodne z przyjętymi założeniami (programami wieloletnimi – w przypadku MIIWS, MHŻP, MJP oraz planowanymi wydatkami majątkowymi według ustawy budżetowej – w przypadku MSN oraz MHP).

W przypadku wydatków inwestycyjnych (MSN, MHP) lub programów wieloletnich (budowa MHŻP, MIIWS, MJP) Minister Finansów, na wniosek Ministra jako dysponenta części budżetowej, udzielał zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym oraz w kolejnych latach.

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.

²¹ Dodatkowo MSN otrzymuje dotację podmiotową z m. st. Warszawy.

²² Tj. od daty utworzenia Muzeum w 2008 r.

²³ Dodatkowo MHŻP otrzymuje dotację podmiotową od m. st. Warszawy, a także dotację od Stowarzyszenia Żydowski Instytut Historyczny w Polsce.

²⁴ Z części 24 budżetu państwa, Funduszu Promocji Kultury, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego/Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Bez środków pozyskanych z innych źródeł (w przypadku MSN i MHŻP z budżetu m. st. Warszawy).

Wymagany procedurami MKiDN tryb planowania wydatków muzeów, w tym na budowę ich siedzib stałych, był przestrzegany²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 161-166; 167-372)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Uwaga NIK dotyczy długotrwałych działań w celu zapewnienia siedzib stałych dla nowo utworzonych muzeów.

Dotychczas została wybudowana jedynie siedziba Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie. Natomiast w przypadku pozostałych muzeów termin zakończenia budowy został ustalony na lata: 2016 (Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku), 2017 (Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku) i 2019 (Muzeum Historii Polski w Warszawie, Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie²⁶).

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.); natomiast 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.

(dowód: akta kontroli str. 524-526; 532-572; 628-634; 1583-1610; 1790-1860)

Przedłużający się proces inwestycyjny powoduje m.in. zwiększone koszty wynajmu siedzib tymczasowych muzeów. W związku z planowanymi terminami zakończenia inwestycji koszty te dla trzech muzeów (MHP, MIIWŚ oraz MJP) po tym okresie mogą wynieść 7.610,3 tys. zł²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 156)

2. 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; 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.

(dowód: akta kontroli str. 1001-1016; 1127-1132; 1581-1610; 1788-1860)

²⁵ Tryb planowania określony jest zarządzeniem 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.).

²⁶ W przypadku MSN termin zakończenia budowy siedziby stałej wynika z opracowanego przez Muzeum w porozumieniu z m. st. Warszawa harmonogramu działań niezbędnych do terminowego zakończenia inwestycji (koniec 2019 r.).

²⁷ 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, 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.

3. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego finansował w latach 2007-2014 koszty w łącznej kwocie 5.990,2 tys. zł²⁸ związane z budową siedziby Muzeum Historii Polski w Warszawie w lokalizacji nad Trasą Łazienkowską.

Za zgodą Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Muzeum 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 Muzeum²⁹. Brak zgody na podpisanie umów z autorami zwycięskich prac wyłonionych w ww. konkursach uzasadniano m.in. brakiem zapewnienia finansowania inwestycji.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionując stanowiska dyrektorów Departamentu Dziedzictwa Kulturowego i Departamentu Finansowego, że konieczne było poniesienie kosztów prac przygotowawczych w związku m.in. z planowanym finansowaniem inwestycji ze środków europejskich, wskazuje, że podjęcie w 2015 r. decyzji o zmianie lokalizacji³⁰ dla inwestycji pn. „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie” skutkuje brakiem możliwości wykorzystania wszystkich dotychczasowych efektów zrealizowanych działań³¹.

(dowód: akta kontroli str. 1611-1613; 1714-1717; 1734-1735; 1750-1752; 1764-1787; 2166-2167; 2200-2213)

1.2. Warunki finansowania budowy wybranych muzeów ze środków budżetu państwa w latach 2007-2015

Opis stanu
faktycznego

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego finansował budowę muzeów przekazując środki publiczne na podstawie umów o udzielenie dotacji³², z przeznaczeniem na pokrycie kosztów, o których mowa w § 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.

W przypadku MIIWŚ, MHŻP oraz MJP Minister jako dysponent podejmował decyzje o ujęciu finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa w materiałach do projektu ustawy budżetowej w zakresie inwestycji budowlanej – na podstawie odpowiedniego programu wieloletniego w okresie jego obowiązywania.

(dowód: akta kontroli str. 1001-1016; 1331-1372; 1471-1480; 1583-1610; 1127-1132)

W okresie poprzedzającym ustanowienie programu wieloletniego (dotyczy MHŻP, MIIWŚ, MJP oraz MHP) lub po jego zakończeniu (w przypadku MHŻP), a także w przypadku finansowania kosztów związanych z przygotowaniem inwestycji (MSN), decyzje w sprawie udzielenia dotacji celowej na wydatki majątkowe podejmował Minister na podstawie przedstawionego przez inwestora programu inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 167-372; 1394-1422; 1501-1506; 1533-1580; 1641-1653)

²⁸ Wydatki te dotyczyły głównie przygotowania i zorganizowania konkursów: architektonicznego dotyczącego siedziby stałej oraz na opracowanie koncepcji plastyczno-przestrzennej wystawy stałej.

²⁹ Na piśmie z dnia 27 kwietnia 2011 r. Dyrektora Departamentu Dziedzictwa Narodowego o treści: „w nawiązaniu do wystąpienia Muzeum Historii Polski (...) dotyczącego zwiększenia limitu środków na rozpisanie konkursu dot. opracowania koncepcji plastyczno-przestrzennej wystawy głównej na rok 2011 o kwotę 400.000 zł, uprzejmie informuję, że Departament Dziedzictwa Kulturowego w pełni popiera przedmiotowy wniosek. Biorąc pod uwagę fakt, iż budowa muzeum nie została jeszcze rozpoczęta, to Departament Dziedzictwa Kulturowego uważa, że prace związane z wystawą główną powinny być już realizowane. (...)” widnieje adnotacja „akcept” oraz podpis B. Zdrojewskiego – ówczesnego Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

³⁰ W Liście intencyjnym w sprawie budowy siedziby Muzeum Historii Polski w Warszawie, zawartym w dniu 21 lipca 2015 r. pomiędzy Wiceprezesem Rady Ministrów – Ministrem Obrony Narodowej a Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Muzeum Wojska Polskiego w Warszawie oraz 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.

³¹ 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 kwestia możliwości dostosowania nagrodzonej koncepcji plastyczno-przestrzennej wystawy stałej dla nowej lokalizacji MHP w Cytadeli Warszawskiej (zadanie sfinansowane łączną kwotą 650 tys. zł).

³² Z wyjątkiem wydatków na budowę siedziby stałej MHŻP w ramach dwóch programów wieloletnich, które były finansowane bezpośrednio z budżetu Urzędu obsługującego Ministra.

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 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³³.

W 2015 r. aneksem do umów dotyczących udzielenia dotacji celowej na wydatki inwestycyjne ze środków finansowych Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego pochodzących z budżetu państwa wprowadzono zapis o treści: „Zleceniobiorca jest zobowiązany do przedkładania do akceptacji MKiDN planowanych do podjęcia zobowiązań finansowych na kwotę większą niż 500.000 zł (w tym planowanych konkursów i przetargów publicznych), wraz z oceną ich zgodności z założeniami Programu oraz przepisami ustawy o finansach publicznych (w tym w szczególności art. 124 i art. 136 ust. 4).”.

(dowód: akta kontroli str. 1458-1463; 1471-1477; 1632-1640; 1662-1674; 1699-1713; 1895-1907; 1921-1925; 1938-1947; 2016-2022; 2030-2035; 2095-2100; 2112-2120; 2132-2139)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na ryzyko niedochowania terminów realizacji poszczególnych etapów inwestycji pn. „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie”, określonych w programie wieloletnim uchwalonym 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).

NIK podziela stanowisko dyrektorów Departamentu Dziedzictwa Kulturowego i Departamentu Finansowego, że 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 powinno to – zważywszy na trudności w realizacji innych inwestycji polegających na budowie siedzib muzeów – być wzięte pod uwagę przy ustalaniu terminów realizacji poszczególnych etapów inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 1614-1631, 1654-1655; 1729-1733; 1745-1749)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Minister nie zapewnił wykorzystania w pełni skutecznie i efektywnie środków publicznych przeznaczonych w latach 2007-2015 na budowę muzeów, a działania podejmowane w celu zapewnienia siedzib stałych dla nowo utworzonych instytucji kultury były długotrwałe. NIK zwraca uwagę, że koszty zakończonych i prowadzonych inwestycji znacząco wzrastają, a terminy zakończenia realizacji poszczególnych zadań wydłużają się w stosunku do pierwotnych założeń, co powoduje m.in. zwiększone koszty wynajmu siedzib tymczasowych muzeów.

2. Prawdliwość wydatkowania środków publicznych na budowę muzeów

Opis stanu
faktycznego

W przypadku MSN, MHP, MIIWS oraz MJP środki z MKiDN w kontrolowanym okresie były przekazywane zgodnie z umowami o udzieleniu dotacji³⁴ na wskazany rachunek na podstawie złożonego zapotrzebowania.

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”. 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.).

³⁴ Od 2011 r., wcześniej dotacje przekazywano na podstawie zawiadomień o decyzji Ministra o udzieleniu dofinansowania.

W przypadku budowy MHŻP środki dla wystawców faktur były przekazywane przez Biuro Administracyjno-Budżetowe (jednostka organizacyjna dysponenta III stopnia w Urzędzie obsługującym Ministra) wystawcom faktur po ich zatwierdzeniu przez Departament Finansowy.

(dowód: akta kontroli str. 167-372; 375-506)

Wartość udzielonych, przekazanych i rozliczonych dotacji na wydatki majątkowe związane z przygotowaniem i budową siedzib stałych (§ 6220 oraz § 6560³⁵) poszczególnych muzeów w latach 2007-2015 (I półrocze) przedstawiała się następująco:

1) MIIWS:

- w 2009 r.: wartość udzielonej, przekazanej i rozliczonej dotacji – 34,4 tys. zł na działania inwestycyjne pod budowę Muzeum II Wojny Światowej;
- w 2010 r.:
 - wartość udzielonej i przekazanej dotacji: 83,6 tys. zł, rozliczono 82,7 tys. zł (niewykorzystaną dotację w kwocie 0,9 tys. zł zwrócono) na zakup eksponatów muzealnych do wystawy głównej,
 - wartość udzielonej i przekazanej dotacji: 1.736,5 tys. zł, rozliczono 1.667,2 tys. zł, (niewykorzystaną dotację w kwocie 69,3 tys. zł zwrócono) – wykonanie projektu ekspozycji, przeprowadzenie konkursu na projekt architektoniczny budowy Muzeum;
- w 2011 r.: wartość udzielonej i przekazanej dotacji (w ramach programu wieloletniego): 14.274 tys. zł, rozliczono 14.268,4 tys. zł (niewykorzystaną dotację w kwocie 5,6 tys. zł zwrócono);
- w 2012 r.: wartość udzielonej dotacji (w ramach programu wieloletniego): 105.366 tys. zł, przekazano 51.866 tys. zł, rozliczono 51.105,1 tys. zł (niewykorzystaną dotację w kwocie 760,9 tys. zł zwrócono);
- w 2013 r.: wartość udzielonej dotacji (w ramach programu wieloletniego): 34.039 tys. zł (w ramach programu wieloletniego), przekazano 24.039,1 tys. zł, rozliczono 20.682 tys. zł (niewykorzystaną dotację w kwocie 3.357,1 tys. zł zwrócono);
- w 2014 r.: wartość udzielonej dotacji (w ramach programu wieloletniego): 116.316 tys. zł, przekazano 47.827 tys. zł, rozliczono 47.826,9 tys. zł (niewykorzystaną dotację w kwocie 0,1 tys. zł zwrócono);
- w 2015 r.: wartość udzielonej dotacji (w ramach programu wieloletniego): 142.697 tys. zł (w tym blokada na kwotę 3.103 tys. zł), do 30 czerwca 2015 r. uruchomiono 38.174 tys. zł;

2) MSN:

- w latach 2007-2013 oraz 2015 r. nie udzielono dotacji celowej ze środków budżetu państwa na wydatki związane z budową siedziby stałej Muzeum;
- w 2014 r.: wartość udzielonej, przekazanej i rozliczonej dotacji – 93,3 tys. zł na zakup nieruchomości gruntowej pod budowę Muzeum (2/3 udziału);

3) MJP:

- w 2009 r.: wartość udzielonej, przekazanej i rozliczonej dotacji – 313,7 tys. zł (z łącznej kwoty dotacji 673,1 tys. zł) na dofinansowanie kosztów prac projektowych w ramach powstającego Muzeum;
- w 2010 r.:

³⁵ Dotacje celowe przekazane z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych – dotyczy Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku (rewaloryzacja budynków: „Drewniak” oraz „Willa Bzów” oraz odtworzenie wnętrza „Dworku Milusin”), a także Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (działania inwestycyjne w 2009 r.).

- wartość udzielonej, przekazanej i rozliczonej dotacji – 250 tys. zł na zakup kolekcji i pamiątek;
- wartość udzielonej i przekazanej dotacji – 60 tys. zł, rozliczono 56,3 tys. zł (niewykorzystaną dotację w kwocie 3,7 tys. zł zwrócono) na zakup wyposażenia;
- wartość przekazanej dotacji – 325 tys. zł, rozliczono 27,1 tys. zł (niewykorzystaną dotację w kwocie 297,9 tys. zł zwrócono) – prace inwestycyjne związane z adaptacją dla potrzeb kompleksu muzealnego zabytkowych budynków „Willa Bzów” i „Drewniak”, odtworzeniem wnętrza „Dworku Milusin” i odtworzeniem terenów zabytkowej enklawy historycznej – lasu, parku i ogrodu;
- w 2011 r.: nie udzielono dotacji celowej na wydatki majątkowe związane z budową siedziby stałej;
- w 2012 r.:
 - wartość udzielonej dotacji (w ramach programu wieloletniego): 5.457 tys. zł, wartość przekazanej dotacji 1.454,1 tys. zł, rozliczono 1.436,1 tys. zł (niewykorzystaną dotację w kwocie 18 tys. zł zwrócono);
 - wartość udzielonej dotacji (w ramach programu wieloletniego): 1.242 tys. zł, wartość przekazanej dotacji 200 tys. zł, rozliczono 78,9 tys. zł (niewykorzystaną dotację w kwocie 121 tys. zł zwrócono) – program wieloletni pn. „Budowa Kompleksu Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku” (obiekty zabytkowe);
- w 2013 r.:
 - wartość udzielonej dotacji (w ramach programu wieloletniego): 3.000 tys. zł, wartość przekazanej dotacji 2.576,6 tys. zł, rozliczono 1.900,8 tys. zł (niewykorzystaną dotację w kwocie 675,8 tys. zł zwrócono);
 - wartość udzielonej dotacji (w ramach programu wieloletniego): 555 tys. zł, wartość przekazanej dotacji 250 tys. zł, rozliczono 53 tys. zł (niewykorzystaną dotację w kwocie 197 tys. zł zwrócono);
- w 2014 r.:
 - wartość udzielonej dotacji (w ramach programu wieloletniego): 9.642 tys. zł, wartość przekazanej dotacji 3.005,3 tys. zł, rozliczono 2.697,8 tys. zł (niewykorzystaną dotację w kwocie 307,5 tys. zł zwrócono);
 - wartość udzielonej dotacji (w ramach programu wieloletniego): 1.128 tys. zł, wartość przekazanej dotacji 365 tys. zł, rozliczono 218,2 tys. zł (niewykorzystaną dotację w kwocie 146,8 tys. zł zwrócono);
- w 2015 r.:
 - wartość udzielonej dotacji (w ramach programu wieloletniego): 35.980 tys. zł, do 30 czerwca 2015 r. wydatkowano 1.411 tys. zł;
 - wartość udzielonej dotacji (w ramach programu wieloletniego): 5.817 tys. zł, do 30 czerwca 2015 r. wydatkowano 220 tys. zł;

4) MHP:

- w 2007 r.: wartość udzielonej dotacji na wydatki inwestycyjne: 100,8 tys. zł - przygotowanie i zorganizowanie konkursu architektonicznego oraz inne wydatki związane z budową Muzeum (pozwolenia, projekty i inne);
- w 2008 r.: wartość udzielonej dotacji na wydatki inwestycyjne: 585,6 tys. zł - wydatki związane z przygotowaniem do rozpoczęcia inwestycji;
- w 2009 r.: wartość udzielonej dotacji na wydatki inwestycyjne: 1.872,6 tys. zł - przygotowanie i prowadzenie dwuetapowego międzynarodowego konkursu architektonicznego dla budowy siedziby Muzeum (1.680 tys. zł) oraz zakup muzealiów (192,6 tys. zł);
- w 2010 r.: wartość udzielonej, przekazanej i rozliczonej dotacji 1.613,8 tys. zł na wstępne prace przygotowawcze, w tym wypłaty nagród dla zwycięzców Konkursu Architektonicznego;

- w 2011 r.: wartość udzielonej i rozliczonej dotacji 400 tys. zł, na wydatki związane z przeprowadzeniem konkursu na opracowanie koncepcji plastyczno-przestrzennej wystawy głównej;
- w 2012 r.: wartość udzielonej i przekazanej dotacji 948 tys. zł, rozliczono 742,2 tys. zł (niewykorzystaną dotację w kwocie 205,8 tys. zł zwrócono) – wypłacono nagrodę za I miejsce w konkursie na koncepcje plastyczno-przestrzenną ekspozycji stałej, prowadzone były prace nad scenariuszem wystawy stałej i budową bazy danych ikonograficznych, wykonano analizy dotyczące kosztów budowy Muzeum;
- w 2013 r.: wartość udzielonej dotacji na wydatki inwestycyjne: 817,8 tys. zł, w tym na opracowanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej – 121,5 tys. zł; prace nad scenariuszem wystawy stałej – 660 tys. zł, konsultacje merytoryczne i prawne z architektem – 21,4 tys. zł, analizę techniczną projektu siedziby Muzeum na Skarpie – 14,9 tys. zł;
- w 2014 r.: wartość udzielonej dotacji na wydatki inwestycyjne: 50 tys. zł - prace nad scenariuszem wystawy stałej.

Wydatki majątkowe na budowę MHŻP w ramach obu programów wieloletnich realizowano bezpośrednio ze środków Urzędu obsługującego Ministra, przy czym w latach 2006-2009 wydatkowano łącznie kwotę 9.199,4 tys. zł, z tego w 2007 r. – 846,9 tys. zł, w 2008 r. – 2.777,6 tys. zł, w 2009 r. – 5.574,8 tys. zł, zaś w latach 2010-2012 wydano łącznie 79.091,2 tys. zł, z tego w 2010 r. – 25.771,7 tys. zł, w 2011 r. – 26.194,8 tys. zł, w 2012 r. – 25.951,1 tys. zł. Ponadto po zakończeniu drugiego programu wieloletniego, w 2013 r., dokonano wydatków związanych z budową MHŻP w kwocie 1.173,8 tys. zł ze środków Ministerstwa. Dodatkowo MHŻP otrzymało w 2013 r. dotację celową w kwocie 2.600 tys. zł na zadania inwestycyjne związane z pracami wykończeniowymi w nowej siedzibie Muzeum (m.in. aranżacja i wykonanie wnętrz, pierwsze wyposażenie). Cała kwota ww. dotacji została wykorzystana i rozliczona przez MHŻP.

(dowód: akta kontroli str. 65; 116-121; 167-372; 2219-2222)

Ww. muzea przekazywały w terminie półroczne, roczne i końcowe sprawozdania wymagane przez Ministra w ramach nadzoru. Minister zatwierdził wszystkie sprawozdania o wykorzystaniu środków finansowych w okresie 2007-2014.

(dowód: akta kontroli str. 167-372; 1656-1661; 1680-1698; 1718-1728; 1736-1744; 1753-1763; 1909-1920; 1930-1937; 2005-2015; 2023-2029; 2082-2094; 2109-2111; 2121-2131; 2140-2160)

Ciągłość finansowania inwestycji była zapewniana po każdorazowej pozytywnej ocenie dotychczasowego jej przebiegu wraz z pozytywną oceną realizacji efektów rzeczowych danej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 167-372)

Niewykorzystane środki finansowe przyznane w ramach dotacji celowej były zwracane do budżetu państwa w terminach określonych w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych³⁶. W żadnym przypadku w kontrolowanym okresie nie naliczono odsetek, ponieważ wszystkie zwroty wpłynęły w ww. terminach.

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

(dowód: akta kontroli str. 65; 82-83)

W kontrolowanym okresie Minister podejmował decyzje o blokowaniu wydatków majątkowych z przeznaczeniem dla:

- 1) Muzeum Historii Żydów Polski w Warszawie – decyzje z lat 2007-2009 na łączną kwotę 42.153,4 tys. zł³⁷;

³⁶ 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).

³⁷ W latach 2010-2011 – zgodnie z art. 177 ustawy o finansach publicznych – było uzasadnione dokonanie blokady wydatków w wysokości odpowiednio 9.000 tys. zł i 8.805 tys. zł, jednakże informacje te zostały przekazane Ministerstwu

- 2) Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku – decyzje z lat 2012-2015 na łączną kwotę 125.092 tys. zł;
- 3) Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku – decyzje z 2012 r. i 2014 r. na łączną kwotę 12.976 tys. zł.

O podjętych decyzjach Minister informował niezwłocznie Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 6-7; 1908; 1926-1929; 2101-2108)

Ustalone
nieprawidłowości

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 21 listopada 1996 r. o muzeach³⁹ 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.

Dyrektor Generalny poinformował, że nie została podjęta decyzja przez MKiDN, czy jest właściwym przyjęcie do ewidencji Ministerstwa ruchomości zakupionych w ramach inwestycji, czy przeniesienie ich na rzecz Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie.

Obecna sytuacja powoduje, że Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie jest właścicielem części wartości ruchomości, zaś w księgach prowadzonych w Ministerstwie ruchomości nie są wykazywane.

(dowód: akta kontroli str. 77-81; 106-109; 515-517)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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, nieruchomości zabudowaną obiektem Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie⁴⁰.

W księgach rachunkowych Ministerstwa, prowadzonych w Biurze Administracyjno-Budżetowym, udział Skarbu Państwa nie został zaewidencjonowany, gdyż z dniem 31 grudnia 2013 r. wykسیęgowano 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

przez Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta w grudniu i Ministerstwo Finansów nie uwzględniło tych danych w zmianach planu na poszczególne lata.

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 r., poz. 987 ze zm.

⁴⁰ 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.

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 wykazany, co powoduje problemy formalno-prawne związane z zarządzaniem tym majątkiem.

Dyrektor Generalny wyjaśnił m.in., że „z uwagi na fakt, że Urząd ponosił tylko nakłady (zgodnie z zapisami ustawy o rachunkowości⁴¹ art. 28 pkt 2, 3 i 8) nie dokonano zapisów na kontach 011 i 013.” Zaznaczył również, że podczas całego procesu inwestycyjnego jednostka organizacyjna miasta st. Warszawy miała upoważnienie MKiDN do jego reprezentowania i wykonywania wszelkich czynności związanych z inwestycją, natomiast MKiDN był tylko płatnikiem części faktur.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niezbędne jest niezwłoczne uregulowanie ewidencji majątku w części należącej do Skarbu Państwa oraz podjęcie decyzji w sprawie jego ewentualnego przekazania jednostce, która prowadzić będzie pełną ewidencję powstałego majątku (łącznie z częścią przypadającą na m. st. Warszawa).

(dowód: akta kontroli str. 77-98; 106-109; 374, 429-444; 518-520)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Minister finansował budowę muzeów, prawidłowo przekazując środki publiczne na podstawie decyzji i umów o udzielenie dotacji (nie dotyczy to wydatków na budowę Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie, które w okresie obowiązywania dwóch programów wieloletnich, tj. w latach 2006-2009 oraz 2010-2012, były ponoszone bezpośrednio ze środków urzędu obsługującego Ministra), z przeznaczeniem na pokrycie kosztów, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa. Jednocześnie NIK wskazuje na niezaewidencjonowanie w księgach rachunkowych Ministerstwa udziału Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Ministra, w majątku powstałym w wyniku realizacji budowy Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie, a także na nieuregulowanie w sposób formalny kwestii przekazania ruchomości na rzecz tego Muzeum.

3. Prawidłowość sprawowanego nadzoru nad budową muzeów

Opis stanu
faktycznego

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 Narodowego⁴².

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,

⁴¹ Ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

⁴² Tj. aktualnie obowiązujące zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN z 2013 r., poz. 43); wcześniej obowiązywały: 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); 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.).

- 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.
(dowód: akta kontroli str. 5-12; 1656-1661; 1680-1698; 1718-1728; 1736-1744; 1753-1763; 1909-1920; 1930-1937; 2005-2015; 2023-2029; 2082-2094; 2109-2111; 2121-2131; 2140-2160)

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.

Ustalone
nieprawidłowości

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”⁴³.

- 1) W toku kontroli pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz planu finansowego Funduszu Promocji Kultury i Funduszu Promocji Twórczości” stwierdzono, że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie sprawował prawidłowego nadzoru nad realizacją programu wieloletniego „Budowa Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku”, co mogło spowodować wzrost kosztu inwestycji o kwotę co najmniej 90.500 tys. zł.

Ponadto stwierdzono, że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego dopuścił do naruszenia art. 136 ust. 4 ustawy o finansach publicznych⁴⁴ przez Muzeum, poprzez akceptację zaciągnięcia zobowiązań przekraczających kwotę wydatków określoną dla całego programu o 25.866,9 tys. zł⁴⁵ 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.

Według stanu na dzień 20 kwietnia 2015 r.⁴⁶ 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 dysponować środkami finansowymi w wysokości 289.943 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1788-1789; 1861-1894; 1926-1929; 1948-2004; 2036-2081; 2167-2168; 2180-2196)

- 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

⁴³ Por. uchwała Nr 35/2015 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, zgłoszonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego po kontroli pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz planu finansowego Funduszu Promocji Kultury i Funduszu Promocji Twórczości”.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ W toku niniejszej kontroli przedłożono skorygowane dane, zgodnie z którymi na dzień 30 kwietnia 2014 r. zrealizowane przez Muzeum wydatki (93.961,2 tys. zł) oraz zaciągnięte zobowiązania (290.325,7 tys. zł) przekraczały kwotę wydatków określoną dla całego programu (358.432 tys. zł) o 25.855 tys. zł.

⁴⁶ 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”.

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.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionując faktu, że zarówno Minister, jak i podległe jej służby wielokrotnie wyrażali swoje negatywne stanowisko ws. zawarcia przedmiotowej umowy, wskazuje na nieskuteczność takiej formy działania.

Wysoka wartość ww. umowy wymusi konieczność zmiany programu wieloletniego i zwiększenia nakładów na realizację inwestycji, w związku z czym istnieje zagrożenie naruszenia zasady określonej w art. 134 ustawy o finansach publicznych, 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.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli 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 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 80-81; 99-105; 1275-1298; 2225-2260)

- 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.⁴⁸ oraz z dnia 6 września 2011 r.⁴⁹

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 udokumentowany.

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 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

⁴⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ W rozdziale 6 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.

Ministerstwa wizytowali Muzeum; przedmiotem spotkania było uzyskanie aktualnych informacji dotyczących realizacji prowadzonych prac.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionując faktu, że pracownicy Ministerstwa podejmują działania, które mają za zadanie m.in. zwiększenie wiedzy na temat planowanych, realizowanych i wykonywanych zadań inwestycyjnych, 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.

(dowód: akta kontroli str. 99-104; 1299-1302; 2161-2163; 2169-2175)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na nieegzekwowanie przez Ministerstwo wypełniania przez Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie obowiązku, określonego w programie wieloletnim pn. „Kontynuacja budowy Muzeum Historii Żydów Polskich” na lata 2010-2012, składania do MKiDN w wyznaczonych terminach sprawozdań z realizacji celów ww. programu⁵⁰.

W trakcie trwania programu wieloletniego Muzeum nie składało do MKiDN sprawozdań z realizacji programu. Dopiero 23 kwietnia 2013 r., a więc po zakończeniu programu wieloletniego, Muzeum złożyło sprawozdanie z wykonania celów ujętych w programie.

Nie kwestionując stanowiska Naczelnika Wydziału Finansowania Inwestycji w MKiDN, że w związku z realizacją budowy MHŻP przez Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta, nie zaś przez Muzeum, nie było zasadnym przekazywanie informacji przez Muzeum do MKiDN, NIK wskazuje, że powyższy obowiązek został wskazany w programie wieloletnim uchwalonym przez Radę Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 1012-1016; 2216-2217)

2. Uwaga NIK dotyczy 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.

Ponadto oznacza to, że właścicielem nieruchomości, na której zostanie wybudowana siedziba Muzeum będzie ewentualnie Fundacja, która zgodnie z § 4 ust. 5 umowy ma nieodpłatnie ustanowić na rzecz Muzeum ograniczone prawo rzeczowe – prawo użytkowania. Należy zaznaczyć, iż stosownie do art. 47 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁵¹ część składowa rzeczy nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych, a art. 48 Kodeksu cywilnego stanowi, że z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania.

Najwyższa Izba Kontroli nie w pełni podziela stanowisko Zastępcy dyrektora Departamentu Dziedzictwa Kulturowego, że umowa Ministra z Fundacją Rodziny Józefa Piłsudskiego o utworzeniu Muzeum z 10 listopada 2008 r. została zawarta z poszanowaniem zasad prawa i dbałością o interes Skarbu Państwa. NIK wskazuje, 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 do nieruchomości, na której siedziba została wybudowana.

⁵⁰ Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z Programu wieloletniego na lata 2010-2012 Muzeum było zobowiązane do składania do MKiDN, poczynając od 2010 r., półrocznych, rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji Programu – sprawozdania półroczne w terminie do 20 lipca danego roku budżetowego; roczne w terminie do 20 lutego po zakończeniu roku budżetowego i końcowe 90 dni po zakończeniu Programu i przez dwa kolejne lata – do 20 lutego po zakończeniu roku budżetowego.

⁵¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że nadzór sprawowany przez Ministra nie był skuteczny, ponieważ nie zapewniono prawidłowej realizacji programów wieloletnich, w tym nie zapobieżono wzrostowi planowanych kosztów oraz wydłużeniu terminów realizacji zadań inwestycyjnych. W wyniku podjętych przez Ministra decyzji Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku zaciągnęło zobowiązania przekraczające kwotę wydatków określoną dla całego programu wieloletniego o 25.855 tys. zł oraz poniosło wyższe nakłady w związku z podpisaniem umowy w wykonawcę, którego cena oferty była wyższa od ceny wskazanej w kosztorysie inwestorskim o 26.615 tys. zł. Podjęte przez pracowników Ministerstwa działania okazały się nieskuteczne i nie zapobiegły zawarciu przez Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku niekorzystnej z punktu widzenia finansów publicznych 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. Ponadto uwagi NIK dotyczą ryzyka związanego z niezagwarantowaniem przeniesienia na rzecz Fundacji Rodziny Józefa Piłsudskiego prawa własności nieruchomości, na której ma zostać wybudowana siedziba Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku, a także nieegzekwowania od Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie 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 formie programów wieloletnich.

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

Opis stanu faktycznego

W uchwalonych przez Radę Ministrów programach wieloletnich wskazano m.in. 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. os., jednakże oficjalne otwarcie wystawy stałej odbyło się 28 października 2014 r., stąd dane za 2013 r. dotyczą zwiedzających wystawę czasową i uczestniczących w wydarzeniach programowych⁵²;
- 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 – 4.200 m², liczba osób odwiedzających – 413.321 os. (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. os.;
- 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. os.

(dowód: akta kontroli str. 26; 373; 1583-1610; 1790-1860)

Od 2011 r. MKiDN dokonuje szacowania kosztów utrzymania obiektów po zakończeniu ich budowy w zakresie kosztów osobowych i działalności naukowo-edukacyjnej. Koszty

⁵² Szacowana liczba zwiedzających wystawę stałą i uczestniczących w wydarzeniach programowych MHŻP przewidziana jest na 400 tys. osób rocznie.

eksploatacji bieżącej będą mogły być oszacowane po przyjęciu koncepcji architektonicznej, konkretnych rozwiązań technologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 3-12)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwaga NIK dotyczy nieprzewodzenia 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 (...)”.

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 wysoki koszt budowy 1 m², który w tym przypadku ma wynieść ponad 19 tys. zł. Dla porównania, koszt budowy 1 m² w przypadku Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku wynosi (po zmianach) 13.957 zł, a Muzeum Historii Żydów Polskich – 14.715 zł. Należy przy tym zaznaczyć, iż z reguły koszt budowy 1 m² mniejszego powierzchniowo budynku jest stosunkowo większy niż w przypadku kosztu 1 m² budowy budynku większego.

NIK nie kwestionuje faktu, że pracownicy Ministerstwa zgłaszali swoje uwagi w sytuacjach, gdy posiadali wiedzę na temat konkretnych zagrożeń dla danej inwestycji, jednakże wskazuje na potrzebę przeprowadzania analiz zmniejszających ryzyko wystąpienia przypadków wymagających podejmowania działań zaradczych.

(dowód: akta kontroli str. 1273-1298; 1333-1372; 1675-1679; 1788-1789; 1846; 1858; 1875; 2168; 2200-2207)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że dotychczas końcowe efekty rzeczowe, zgodne z założeniami wynikającymi z programu wieloletniego, osiągnięto jedynie w odniesieniu do wybudowanego Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie. Na skuteczność i efektywność wykorzystania środków publicznych mogło wpłynąć nieprzewodzenie 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.

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

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. (I półrocze) w Polsce działało 590 muzeów⁵³, w tym: państwowe – 21 (w tym cztery prowadzone przez Ministra Obrony Narodowej), współprowadzone – 15,

⁵³ Wykaz prowadzony przez MKiDN nie uwzględnia danych dotyczących liczby muzeów w poszczególnych latach za okres 2007-2014.

samorządowe – 310, utworzone przez osoby fizyczne – 142, utworzone przez osoby prawne – 92, utworzone przez kościelne osoby prawne – 10.

W Ministerstwie nie jest prowadzona ewidencja dotycząca powierzchni muzeów.

W 2014 r. frekwencja w 32 muzeach prowadzonych i współprowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wyniosła 14.105,4 tys. osób, co oznacza wzrost w porównaniu do 2007 r. o 5.062 tys. os., przy czym w 2007 r. liczba takich muzeów wynosiła 26.

(dowód: akta kontroli str. 26; 122)

Lokalizacje nowo budowanych muzeów wynikają przede wszystkim z przesłanek historycznych (np. Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku).

(dowód: akta kontroli str. 67-73)

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”⁵⁴ oraz „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020”⁵⁵.

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”.

(dowód: akta kontroli str. 110-114)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Ministerstwie nie opracowano dotychczas koncepcji rozwoju muzeów w Polsce, jednakże były podejmowane działania w tym zakresie oraz dostrzegano potrzebę traktowania spraw rozwoju muzeów w ujęciu strategicznym.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – mając na uwadze znaczenie i rolę muzeów – podejmował działania mające na celu zdiagnozowanie sytuacji polskich muzeów oraz określenie priorytetów niezbędnych do stałego rozwoju muzeów.

(dowód: akta kontroli str. 3-12; 110-114)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działania Ministra w obszarze muzeów pozytywnie wpływają na realizację założeń polityki sektorowej zawartej w „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020”, jednakże nie wynikają one ze spójnej i długoterminowej koncepcji rozwoju muzeów w Polsce.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁶, wnosi 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) niezwłoczne 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;

⁵⁴ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r.

⁵⁵ 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).

⁵⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

- 3) niezwłoczne 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.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

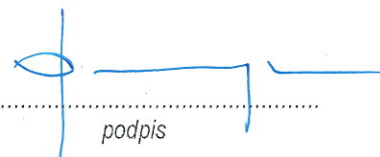
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 28 października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor
Piotr Prokopczyk



podpis

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK dokonano w treści wystąpienia pokontrolnego sprostowania oczywistych omyłek pisarskich w następujący sposób:

- na str. 18, w wierszu siódmym od góry, zastąpiono wyrazy „za zadanie” wyrazami: „na celu”;
- na str. 18, w wierszu siódmym od góry, wykreślono przecinek na końcu wiersza;
- na str. 18, w wierszu ósmym od góry, wykreślono wyraz: „realizowanych”.

Warszawa, dnia 4 lutego 2016 r.

Robert Sasin



Specjalista kontroli państwowej

