



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO.410.004.02.2015

P/15/026

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 27 października 2015 r (nr KPK-KPO.443.197.2015)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/026 – Budowa muzeów w latach 2007-2015
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler	Sylwia Pomorska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92538 z dnia 17 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Muzeum Historii Polski w Warszawie, ul. Senatorska 35, 00-099 Warszawa (dalej: „MHP” lub „Muzeum”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Kostro, Dyrektor Muzeum (zwany dalej: „Dyrektorem”) (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W latach 2007 – 2015 (I półrocze) środki publiczne pochodzące z otrzymywanych przez Muzeum dotacji celowych na wydatki inwestycyjne, na zadanie budowy siedziby stałej, nie były wydatkowane skutecznie i efektywnie.

W wyniku decyzji o zmianie lokalizacji budowy siedziby stałej Muzeum² wydatki poniesione dotychczas na przygotowania do realizacji inwestycji w lokalizacji nad Trasą Łazienkowską na łączną kwotę 4.188,9 tys. zł nie przyczynią się do powstania siedziby Muzeum. Jednakże – pomimo zmiany lokalizacji – realne jest wybudowanie siedziby, dzięki ustanowieniu w dniu 21 lipca 2015 r. przez Radę Ministrów programu wieloletniego „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie” (dalej: „Program” lub „WPR”)³.

Uzasadnienie oceny ogólnej
W latach 2007-2015 (I półrocze) Muzeum nie miało zapewnionych środków na finansowanie całej inwestycji budowy siedziby stałej. Otrzymywane przez Muzeum w ramach dotacji celowych na wydatki inwestycyjne środki były przekazywane w każdym roku na podstawie decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz zawartych umów i wynikały z zadań w nich wskazanych. Efektem takiego finansowania inwestycji było przesuwanie terminu zakończenia budowy siedziby w sporządzanych harmonogramach realizacji inwestycji. Dopiero uchwalenie Programu stworzyło możliwość finansowania inwestycji z budżetu państwa do listopada 2019 r. w wysokości 310.000 tys. zł.

W kontrolowanym okresie środki publiczne uzyskane przez Muzeum z dotacji celowych na wydatki inwestycyjne w związku z inwestycją budowy siedziby stałej wydatkowano zgodnie z decyzjami i zawartymi umowami oraz prawidłowo rozliczono.

¹ 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.

² Decyzja o zmianie lokalizacji siedziby Muzeum została podjęta w marcu 2015 r. przez Prezesa Rady Ministrów. W preambule do listu intencyjnego w sprawie budowy siedziby Muzeum Historii Polski w Warszawie zawartego w dniu 21 lipca 2015 r. pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Ministrem z udziałem Dyrektora Muzeum Wojska Polskiego w Warszawie i Dyrektora MHP zapisano: „Mając na uwadze decyzję Prezesa Rady Ministrów Ewy Kopacz, o zlokalizowaniu siedziby Muzeum Historii Polski w Warszawie na terenie kompleksu Cytadeli Warszawskiej, obok nowej siedziby Muzeum Wojska Polskiego w Warszawie, w celu zapewnienia odpowiednich warunków dla gromadzenia i eksponowania zbiorów Muzeum Historii Polski w Warszawie (...)”.

³ Uchwała Nr 118/2015 Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie” (RM-111-115-15).

Muzeum osiągnęło zakładane w decyzjach i umowach o udzielenie dotacji efekty rzeczowe inwestycji, które były zgodne z przyjętymi założeniami.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na nieoznakowanie muzealiów wielkogabarytowych, zgromadzonych w magazynie przy ul. Kolejowej 15/17 w Warszawie, numerami inwentarzowymi oraz brak systemu ochrony przeciwpożarowej i gaśnic w tym magazynie. Uwaga NIK dotyczy ponadto ryzyka niedotrzymania ustalonego w harmonogramie terminu powstania stałej siedziby Muzeum wyznaczonego na listopad 2019 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Planowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne Muzeum

Opis stanu
faktycznego

Muzeum zostało utworzone w dniu 2 maja 2006 r. na mocy zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁴ (dalej: „Minister”). W kontrolowanym okresie Muzeum posiadało dwa oddziały – w latach 2007-2008 funkcjonował Oddział Muzeum w Gdańsku – Muzeum Westerplatte⁵, natomiast w latach 2008-2014 Oddział w Krakowie⁶. Dyrektor MHP opracowywał corocznie plany finansowe, uwzględniające informacje o planowanych kwotach dotacji celowych na wydatki inwestycyjne przekazywanych przez Ministra.

Wydatki majątkowe w poszczególnych latach 2007-2015 (I półrocze) zostały zrealizowane na zadania wskazane przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: „Ministerstwo” lub „MKiDN”)⁷, tj. m.in., na budowę siedziby Muzeum, przygotowanie wystawy stałej, zakup muzealiów, organizację wystawy „Pojednanie w Krzyżowej”.

W kontrolowanym okresie Minister udzielił MHP dotacji celowych na wydatki majątkowe w łącznej wysokości 9.243,3 tys. zł. Na rachunek Muzeum przekazano środki w kwocie 8.696,7 tys. zł⁸.

Wydatki majątkowe na inwestycję budowa siedziby MHP⁹ w latach 2007-2014 wyniosły 7.240,5 tys. zł, tj. odpowiednio: 100,8 tys. zł (100% otrzymanej dotacji), 501,8 tys. zł (83,6% otrzymanej dotacji), 1.627,6 tys. zł (97% otrzymanej dotacji), 1.765,7 tys. zł (100% otrzymanej dotacji), 401,4 tys. zł (100% otrzymanej dotacji), 742,2 tys. zł (78,3% otrzymanej

⁴ Zarządzenie nr 10 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie utworzenia i nadania statutu Muzeum Historii Polski w Warszawie (Dz. Urz. MKiDN Nr 3, poz. 18).

⁵ Oddział w Gdańsku został utworzony na mocy zarządzenia Dyrektora Muzeum Historii Polski w Warszawie nr 47 z dnia 5 listopada 2007 r. w sprawie powołania Oddziału w Gdańsku – Muzeum Westerplatte, a zlikwidowane zarządzeniem Dyrektora Muzeum Historii Polski w Warszawie nr 64 z dnia 14 października 2008 r. w sprawie likwidacji Oddziału w Gdańsku – Muzeum Westerplatte.

⁶ Zarządzenie Dyrektora Muzeum Historii Polski w Warszawie nr 54 z dnia 4 kwietnia 2008 r. w sprawie powołania Oddziału w Krakowie oraz zarządzenie Dyrektora Muzeum Historii Polski w Warszawie nr 03/14 z dnia 21 stycznia 2014 r. w sprawie likwidacji Oddziału w Krakowie – Muzeum PRL-u.

⁷ Pismo nr DE-V-311/2120/07 z dnia 17 grudnia 2007 r., pisma nr DE-V-AM/312/1205/07 z dnia 20 sierpnia 2007 r., nr DF-V.PG-311/2-11/08 z dnia 24 października 2008 r., nr DF-V.PG-311/2-11/08/03 z dnia 17 grudnia 2008 r., pisma nr DF-V.PG-311/2-8/09/03 z dnia 25 lutego 2009 r. oraz nr DF-V.PG-311/2-8/09/08 z dnia 4 grudnia 2009 r., pismo nr DF-V.PG-311/1-82/09/52 z dnia 26 listopada 2010 r., Umowa nr 53/DF-V/2011 z dnia 2 czerwca 2011 r., Umowa nr 38/DF-V/2012 z 16 kwietnia 2012 r., Umowa nr DF-V/66/PG/2013 z dnia 15 kwietnia 2013 r. wraz z aneksami, Umowa nr 49/DF-V/PG/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. wraz z aneksami, Umowa nr 52/DF-V/PG/2015 z dnia 18 marca 2015 r. wraz z aneksami.

⁸ W 2007 r. MHP otrzymało dotację celową na wydatki inwestycyjne w kwocie 407,5 tys. zł, w 2008 r. – 1.100 tys. zł, w 2009 r. – 1.880 tys. zł, w 2010 r. – 1.613,8 tys. zł, w 2011 r. – 400 tys. zł, w 2012 r. – 948 tys. zł, w 2013 r. – 1.065 tys. zł, w 2014 r. – 1.195 tys. zł i w 2015 r. do dnia 20 sierpnia – 87,3 tys. zł. Różnica w wysokości 546,7 tys. zł wynika z nie przekazania przez MKiDN w 2007 r. 6 tys. zł z 71 tys. zł dotacji przeznaczonej na zakup samochodu oraz w 2008 r. 98 tys. zł (100%) dotacji przyznanej na zakup muzealiów, a także z przekazania do dnia 20 sierpnia 2015 r. jedynie pierwszej transzy dotacji na wystawę stałą, tj. 17,3 tys. zł z 460 tys. zł.

⁹ Z przyznanych dotacji celowych na wydatki inwestycyjne, na zadanie „Budowa Muzeum Historii Polski” przyznano: 100,8 tys. zł w 2007 r., 600 tys. w 2008 r., 1.680 w 2009 r., 1.613,8 w 2010 r., 400 tys. zł w 2011 r., 948 tys. zł w 2012 r., 985 tys. zł w 2013 r. oraz 1.130 tys. zł w 2014 r.

dotacji), 991,3 tys. zł (100% otrzymanej dotacji) oraz 1.109,7 tys. zł (98,2% otrzymanej dotacji). W I półroczu 2015 r. nie ponoszono wydatków na budowę siedziby stałej Muzeum.

Źródłem finansowania ww. inwestycji w 97,4% (7.055,3 tys. zł), były dotacje celowe udzielane przez Ministra. Muzeum wykorzystало środki własne w wysokości 185,2 tys. zł (tj. 2,6% poniesionych wydatków). Plan wydatków inwestycyjnych na 2015 r. wynosi 460 tys. zł¹⁰.

W latach 2011-2015 programy inwestycyjne Muzeum, obejmowały głównie wydatki na zadanie „Budowa Muzeum Historii Polski” w zakresie prac nad wystawą stałą¹¹. W projektach budżetu państwa nie przewidziano środków finansowych na kontynuację inwestycji budowy siedziby.

Zakupy inwestycyjne, tj. muzealia, wartości niematerialne i prawne oraz środki trwałe, dokonywane na potrzeby wystaw czasowych w latach 2007-2009 oraz 2013-2015 były planowane odpowiednio w wysokościach: 306 tys. zł, 598 tys. zł i 200 tys. zł. Natomiast w 2013 r. w wysokości 80 tys. zł, 2014 r. - 65 tys. zł i 2015 - 60 tys. zł.

W kontrolowanym okresie MHP wydatkowało na zakupy inwestycyjne środki w wysokości 2.225,8 tys. zł, tj. 326 tys. zł w 2007 r., 672,2 tys. zł w 2008 r., 216,3 tys. zł w 2009 r., 225,8 tys. zł w 2010 r., 368,2 tys. zł w 2011 r., 52,6 tys. zł w 2012 r., 128 tys. zł w 2013 r., 115,3 tys. zł w 2014 r. i 70,2 tys. zł w 2015 r. (I półrocze).

Środki z dotacji celowej na wydatki inwestycyjne stanowiły 51,8% wydatków na zakupy inwestycyjne, tj. 1.152 tys. zł. Różnica w wysokości 1.073,8 tys. zł została pokryta ze środków własnych MHP¹².

(dowód: akta kontroli str. 495-496, 506-507, 525, 560, 572, 728-738, 758-804-809, 824-828, 900-901, 929-941, 1051-1076, 1114-1140)

Wydatki majątkowe Muzeum w wydatkach ogółem, stanowiły: 5,6% w 2007 r., 12,6% w 2008 r., 16,4% w 2009 r., 16,3% w 2010 r., 8% w 2011 r., 7% w 2012 r., 9,3% w 2013 r., 9,9% w 2014 r., 2% na dzień 30 czerwca i 1,7% na dzień 20 sierpnia 2015 r.

W kontrolowanym okresie (2007 - I półrocze 2015 r.) MHP otrzymało dotacje podmiotowe w łącznej wysokości 63.093 tys. zł¹³, które zostały wykorzystane w 97,2%. Najwyższą dotację podmiotową Muzeum otrzymało w 2012 r. - 8.803 tys. zł.

W latach 2007-2015 (I półrocze) Muzeum uzyskało przychody własne w łącznej kwocie 3.246 tys. zł. Źródłem przychodów była sprzedaż wydawnictw (książek, katalogów), biletów wstępu (konferencje, wystawy czasowe, widowiska) oraz usług promocyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 509, 557-558, 745-746, 796-797, 907, 954, 1006, 1112, 1171)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁰ W dniu 18 sierpnia br. Ministerstwo przekazało środki w wysokości 17,3 tys. zł.

¹¹ Wyjątek stanowią środki: 1) w kwocie 48 tys. zł przekazane na podstawie umowy nr 38/DF-V/2012 z dnia 16 kwietnia 2012 r. na zadanie wykonania i aktualizacji dokumentacji (aktualizacja kosztów realizacji budowy, analiza porównawcza kosztów posadowienia budynku w dwóch wariantach tj. na platformie nad Trasą Łazienkowską oraz tradycyjnego posadowienia na gruncie), w wyniku którego, w czerwcu 2012 r. powstało opracowanie „Wstępna wycena kosztów budowy wraz z porównaniem kosztów posadowienia”; 2) w kwocie 160 tys. zł przekazane na podstawie umowy nr DF-V/66/PG/2013 z dnia 15 kwietnia 2013 r. na zadanie opracowania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej w wyniku którego, w grudniu 2013 r., powstało opracowanie pn. „Dokumentacja geologiczno-inżynierska określająca warunki geologiczno-inżynierskie dla potrzeb projektu siedziby Muzeum Historii Polski w rejonie Jazdów – Trasa Łazienkowska w Warszawie”.

¹² W kontrolowanym okresie MHP wypracowało wynik finansowy netto na poziomie: 200,8 tys. zł w 2007 r., 1.015 tys. zł w 2008 r., -114,7 tys. zł (strata) w 2009 r., 64,5 tys. zł w 2010 r., 73 tys. zł w 2011 r., 202,3 tys. zł w 2012 r., 191 tys. zł w 2013 r. i 284,7 tys. zł w 2014 r.

¹³ Dotacje podmiotowe otrzymane z MKiDN wyniosły: 7.282 tys. zł w 2007 r., 8.803 tys. zł w 2008 r., 7.417 tys. zł w 2009 r., 8.321 tys. zł w 2010 r., 7.384 tys. zł w 2011 r., 7.039 tys. zł w 2012 r., 6.962 tys. zł w 2013 r., 6.844 tys. zł w 2014 r. i 3.041 tys. zł do końca I półrocza 2015 r.

1.2. Planowanie i przygotowanie inwestycji dotyczącej budowy siedziby stałej Muzeum

Opis stanu faktycznego

W przypadku inwestycji, która miała być realizowana nad Trasą Łazienkowską, główne założenia w zakresie budowy siedziby stałej odnosiły się do powierzchni całkowitej (do 20 tys. m²) oraz powierzchni wystawienniczej (minimum 6 tys. m²). Muzeum opracowując projekt koncepcyjny dokonało analiz wymagań powierzchni wystawienniczych, magazynowych, technicznych i biurowych oraz założeń programowych. Muzeum wzorowało się także na już istniejących instytucjach kultury, m.in. Muzeum Powstania Warszawskiego oraz Muzeum Historii Niemiec, które stały się punktem odniesienia dla określenia architektonicznych warunków przyszłej prezentacji zbiorów MHP.

(dowód: akta kontroli str. 1304-1305)

W dniu 6 kwietnia 2009 r. ogłoszono Międzynarodowy Konkurs Architektoniczny na „Opracowanie koncepcji architektoniczno-urbanistycznej siedziby Muzeum Historii Polski w Warszawie w lokalizacji Jazdów - Trasa Łazienkowska”¹⁴. W warunkach konkursu zawarto określone przez inwestora założenia, wytyczne i parametry inwestycji¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 196-224)

W dniu 6 grudnia 2009 r. ogłoszono wyniki konkursu architektonicznego na projekt stałej siedziby MHP - przyznano trzy nagrody i trzy wyróżnienia. Zgodnie z regulaminem konkursu laureatom wypłacono nagrody pieniężne¹⁶.

Zgodnie z art. 111 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷ przystąpiono do negocjacji w trybie zamówienia z wolnej ręki z autorem wybranej pracy konkursowej. Prowadzone negocjacje nie doprowadziły jednak do zawarcia umowy pomiędzy laureatem konkursu a Muzeum¹⁸, tym samym projekt koncepcyjny nie wszedł w fazę realizacji.

Wydatki Muzeum w latach 2007-2015 związane z projektem architektonicznym siedziby stałej w lokalizacji Jazdów - Trasa Łazienkowska wyniosły łącznie 4.188,9 tys. zł¹⁹.

Muzeum w dniu 5 lutego 2009 r. uzyskało decyzję Zarządu Dróg Miejskich²⁰ o zgodzie na przykrycie Trasy Łazienkowskiej i budowę obiektu. Zgodnie z ustaleniami poczynionymi z Urzędem m.st. Warszawy – Biurem Architektury i Planowania Przestrzennego (dalej: „Biuro”) oraz zapisami Regulaminu Konkursu, wyniki rozstrzygnięcia konkursu architektonicznego miały być podstawą zmiany istniejącego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy (dalej: „SUIKZP”) oraz uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Śródmieścia.

¹⁴ Międzynarodowy Konkurs Architektoniczny na projekt stałej siedziby MHP został zorganizowany pod patronatem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Bogdana Zdrojewskiego, Międzynarodowej Unii Architektów UIA oraz Stowarzyszenia Architektów Polskich.

¹⁵ Planowane zapotrzebowanie na powierzchnie użytkowe netto określono na poziomie: powierzchnia całkowita od 16-17 tys. m² do 20 tys. m², w tym m.in. powierzchnie ekspozycyjne od 8,2-8,4 tys. m² do 9,9 tys. m².

¹⁶ Zwycięzcy Konkursu przyznano nagrodę w wysokości 281,5 tys. zł, za zajęcie II miejsca – 115,2 tys. zł, natomiast za III miejsce – 77,3 tys. zł. Wyróżnione trzy pracownice otrzymały ok. 40 tys. zł każda.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., dalej: „ustawa Pzp”.

¹⁸ Muzeum prowadziło negocjacje z laureatem konkursu na usługi architekta w zakresie sporządzenia dokumentacji projektowej oraz nadzoru autorskiego realizacji obiektu siedziby. W maju 2010 r. MHP przesłało do akceptacji Ministra wersje robocze umów. Impas nastąpił w kwestii wynagrodzenia pracowni architektonicznej. Pismem nr DF-V.PG-311/1-82/09/21 z dnia 28 kwietnia 2010 r. Minister upoważnił Dyrektora do prowadzenia negocjacji w taki sposób, aby wynagrodzenie pracowni z tytułu obu ww. umów nie przekroczyło poziomu 6% szacowanej wartości inwestycji. Zdaniem Dyrektora MHP zawieszenie negocjacji wynikało z braku środków w MKiDN na finansowanie całości inwestycji.

¹⁹ W 2007 r. - 100,8 tys. zł, w 2008 r. - 501,8 tys. zł, w 2009 r. - 1.627,6 tys. zł, w 2010 r. - 1.765,7 tys. zł, w 2012 r. 35,3 tys. zł i w 2013 r. 157,8 tys. zł. Wydatki związane były z pracami przygotowawczymi do przeprowadzenia konkursu (zlecenia przeprowadzenia analiz, opracowań dotyczących m.in. uwarunkowań wytycznych planistycznych, widokowych i charakteru zabudowy, konstruktorskich, środowiskowych, kontekstu historycznego, konserwatorskich, geotechnicznych i hydrogeologicznych, dendrologicznych, komunikacyjnych, transportowych i akustycznych) oraz z samym konkursem (organizacja, wypłata nagród). Ponadto w latach 2012 i 2013 Muzeum działając z upoważnienia Ministra zlecało realizację dodatkowych opracowań związanych z tą lokalizacją.

²⁰ Zarząd Dróg Miejskich wydając decyzję działał na podstawie upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 lipca 2008 r. do załatwiania spraw z zakresu zarządzania drogami krajowymi (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych), wojewódzkimi i powiatowymi na terenie m.st. Warszawy.

(dowód: akta kontroli str. 28-29)

W wyniku wstrzymania przez MKiDN w listopadzie 2010 r. dalszego finansowania inwestycji²¹ i zawieszenia negocjacji z pracownią architektoniczną, Muzeum nie dokończyło procedur prawnych dotyczących pozyskania terenu.

(dowód: akta kontroli str. 373)

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 wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

We wrześniu 2014 r. w Urzędzie m.st. Warszawy zawieszono procedowanie zmian SUIKZP dla obszaru Śródmieścia Wschodniego, zawierającego m.in. obszar planowanej budowy Muzeum, do czasu jednoznacznego wyjaśnienia przyszłości inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 1304)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK wskazuje, że wydatkowanie kwoty 4.188,9 tys. zł na wydatki związane z budową siedziby Muzeum w lokalizacji nad Trasą Łazienkowską w świetle decyzji Prezesa Rady Ministrów z marca 2015 r. o zmianie lokalizacji budowy siedziby Muzeum na teren kompleksu Cytadeli Warszawskiej, której efektem było ustanowienie w lipcu 2015 r. WPR, nie służyło osiągnięciu końcowego efektu rzeczowego.

(dowód: akta kontroli str. 120-147, 488)

Ocena cząstkowa

W latach 2007-2015 (I półrocze) Muzeum nie miało zapewnionych środków na finansowanie całej inwestycji budowy siedziby stałej. Otrzymywane przez Muzeum w ramach dotacji celowych na wydatki inwestycyjne środki były przekazywane w każdym roku na podstawie decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz zawartych umów i wynikały z zadań w nich wskazanych. Efektem takiego finansowania inwestycji było przesuwanie terminu zakończenia budowy siedziby w sporządzanych harmonogramach realizacji inwestycji. Dopiero uchwalenie Programu stworzyło możliwość finansowania inwestycji z budżetu państwa do listopada 2019 r. w wysokości 310.000 tys. zł.

2. Prawidłowość wydatkowania środków publicznych na budowę muzeum

2.1. Wybór wykonawców i realizacja inwestycji

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie Muzeum przeprowadziło dwa konkursy na podstawie art. 110 ustawy Pzp: 1) w 2009 r. na koncepcję architektoniczno-urbanistyczną siedziby; 2) w 2011 r. na koncepcję plastyczno-przestrzenną ekspozycji stałej²². Konkursy zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

W obu przypadkach nagrodą w konkursie było zaproszenie do negocjacji w trybie zamówienia z wolnej ręki autora wybranej pracy konkursowej. Muzeum po uzyskaniu zgody Ministra przystąpiło do negocjacji z laureatami konkursów²³.

(dowód: akta kontroli str. 162, 167-189, 196-224, 303, 392)

²¹ Pismo Dyrektora Departamentu Finansowego MKiDN nr DF-V.PG-311/1-82/09/50 z dnia 2 listopada 2010 r.

²² Międzynarodowy konkurs na koncepcję plastyczno-przestrzenną ekspozycji stałej Muzeum Historii Polski został ogłoszony przez MHP w dniu 11 maja 2011 r. i odbywał się pod patronatem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Bogdana Zdrojewskiego. Wyniki konkursu ogłoszono 6 grudnia 2011 r. Zwycięzcą i laureatem I miejsca został projekt przygotowany przez pracownię: WWAA PRACOWNIA PROJEKTOWA MARCIN MOSTAFA i PLATIGE IMAGE Sp. z o.o., II miejsce zdobyły pracownię: Studio Projektowe Piotr Govenlock oraz Bulanda, Mucha – Architekci Sp. z o.o., III miejsce zdobyła pracownia TEMPORA S.A.

²³ Zgoda Ministra na prowadzenie negocjacji ze zwycięzcą konkursu architektonicznego została wyrażona w piśmie nr DF-V.PG-311/1-82/09/21 z dnia 28 kwietnia 2010 r., natomiast ze zwycięzcami konkursu na opracowanie koncepcji plastyczno-przestrzennej wystawy stałej w piśmie nr DDK/928/Z/10/12/AD z dnia 28 marca 2012 r.

Proces negocjacyjny z pracownią architektoniczną nie został zamknięty, ale Muzeum - w związku ze zmianą lokalizacji przyszłej siedziby na teren Cytadeli Warszawskiej - nie ma możliwości zawarcia umowy ze zwycięzcą konkursu ze względu na różne posadowienia budynku. Niezależnie od prac nad projektem architektonicznym Muzeum prowadziło działania związane z przygotowaniem wystawy stałej.

(dowód: akta kontroli str. 1299, 1313-1314)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Wydatkowanie środków finansowych, rozliczanie z wykonawcami inwestycji oraz rozliczenia otrzymanego dofinansowania

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie MHP otrzymało z Ministerstwa dotacje celowe na wydatki majątkowe w łącznej kwocie 8.696,7 tys. zł.

Środki publiczne pochodzące z dotacji zostały wykorzystane i rozliczone w wysokości 8.206,5 tys. zł, tj. w 94,4%.

Muzeum dokonało zwrotów niewykorzystanych dotacji celowych na wydatki inwestycyjne w łącznej wysokości 259,2 tys. zł, tj. 3% kwoty otrzymanych dotacji²⁴. Zwrotów dokonywano w terminach określonych w umowach, które były zgodne z terminem określonym w art. 150 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵.

Niewykorzystanie dotacji w przyznanej wysokości wynikało z oszczędności przy dokonywaniu wydatków oraz ograniczeń w zakupach muzealiów dostępnych na rynku, ze względu na ich niski potencjał w tworzonej kolekcji MHP.

W latach 2009 i 2010 MHP zwróciło do Ministerstwa kwoty podatku od towarów i usług (VAT) od zakupów finansowanych dotacją celową na wydatki inwestycyjne dokonanych odpowiednio w 2008 r. – 157,8 tys. zł i 2009 r. – 55,9 tys. zł. Łączna kwota zwróconego podatku VAT - 213,7 tys. zł, stanowi 2,5% udzielonych przez Ministra dotacji celowych na wydatki majątkowe.

Najniższy poziom wykorzystania przyznanych dotacji - 83,8% w 2012 r.²⁶ - wynikał z oszczędności przy realizacji wydatków na wykonanie i aktualizację dokumentacji oraz braku zgody Ministra na podpisanie umowy z zespołem plastyków.

Środki pochodzące z dotacji celowej na wydatki inwestycyjne były księgowane na kontach księgi głównej:

- do 31 grudnia 2011 r. na koncie 802-2 „Fundusz instytucji kultury”, zgodnie z art. 29 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²⁷;

- od 1 stycznia 2012 r. na koncie 844 – „Rozliczenia międzyokresowe przychodów”, zgodnie z art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁸.

Ewidencja prowadzona na ww. kontach była zgodna z faktycznymi operacjami gospodarczymi oraz zawartymi z Ministrem umowami.

W sporządzanych rozliczeniach do umów były ujmowane kwoty wynikające z ewidencji księgowej i dokumentów źródłowych. Płatności za faktury wykazane w rozliczeniu dokonywano zgodnie z terminami wynikającymi z zawartych z MKiDN umów i aneksów do umów o udzielenie dotacji celowej na wydatki inwestycyjne.

²⁴ Dokonano zwrotów w wysokości: 1,5 tys. zł niewykorzystanej dotacji w 2007 r., 7,4 tys. zł w 2009 r., 205,8 tys. zł w 2012 r., 2,2 tys. zł w 2013 r., 27,8 tys. zł w 2014 r.

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej: „ufp”

²⁶ Zwrot kwoty 205,8 tys. zł niewykorzystanej dotacji w dniu 28 grudnia 2012 r.

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

W kontrolowanym okresie rozliczone przez MHP środki pochodzące z dotacji celowej na wydatki inwestycyjne zostały przeznaczone na finansowanie kosztów określonych w § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 494-497, 506-508, 525-530, 537-539, 560-572, 577, 633-642, 655, 658-665, 676, 728-739, 752-758, 788-791, 804-809, 811-812, 815, 824-828, 905-906, 929-941, 1051-1082, 1114-1139, 1161-1171, 1190, 1193, 1306-1307)

W trakcie trwania kontroli, tj. w dniu 20 sierpnia 2015 r., Muzeum skierowało do Ministra pismo³⁰ z informacją o przeprowadzonej analizie dotyczącej realizacji inwestycji budowy siedziby w lokalizacji Jazdów - Trasa Łazienkowska, w wyniku której zostanie złożony do Ministra wniosek o podjęcie decyzji w sprawie zaniechania realizacji inwestycji w tej lokalizacji, zgodnie z § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1307-1308)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W kontrolowanym okresie środki publiczne uzyskane przez Muzeum z dotacji celowych na wydatki inwestycyjne w związku z inwestycją budowy siedziby stałej wydatkowano zgodnie z decyzjami i zawartymi umowami oraz prawidłowo rozliczono.

3. Zgodność efektów rzeczowych z założeniami

Opis stanu
faktycznego

Od początku istnienia, tj. od maja 2006 r., Muzeum podejmowało działania mające na celu budowę siedziby stałej. Pomimo to, do końca I półrocza 2015 r. nie udało się osiągnąć efektów rzeczowych w postaci wybudowanej siedziby.

Założenia dotyczące efektów rzeczowych zostały określone w Programie ustanowionym przez Radę Ministrów w dniu 21 lipca 2015 r. Zgodnie z decyzją Prezesa Rady Ministrów podjętą w porozumieniu z Ministrem oraz Ministrem Obrony Narodowej budynek siedziby muzeum zostanie wzniesiony na Cytadeli Warszawskiej.

W tym samym dniu Minister wspólnie z Ministrem Obrony Narodowej przy udziale Dyrektora Muzeum Wojska Polskiego oraz Dyrektora MHP podpisał list intencyjny w sprawie budowy siedziby Muzeum. W liście wyrażono wolę ścisłej współpracy w celu realizacji projektu budowy nowej siedziby MHP obok nowej siedziby Muzeum Wojska Polskiego, na terenie kompleksu Cytadeli Warszawskiej.

Koszty realizacji Programu w latach 2016-2019, określone na podstawie kosztów realizowanych inwestycji o podobnej złożoności, planowane są na 310.000 tys. zł³¹.

(dowód: akta kontroli str. 117-147)

Przyjęty w WPR harmonogram realizacji inwestycji zakłada przeprowadzenie w okresie od lipca do października 2015 r. negocjacji z architektem i podpisanie umowy na wykonanie kompletnej dokumentacji projektowej lub przygotowanie przetargu i wybór nowego wykonawcy kompletnej dokumentacji projektowej³².

Dyrektor Muzeum poinformował, że kancelaria prawna działająca na zlecenie MKiDN przygotowuje obecnie opinię prawną w zakresie możliwości ewentualnej współpracy i podpisania umowy pomiędzy MHP a pracownią architektoniczną, która przygotowała projekt budynku dla Muzeum Wojska Polskiego (dalej: „MWP”).

(dowód: akta kontroli str. 147, 1314)

²⁹ Dz. U. Nr 238, poz. 1579, dalej: „rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa”.

³⁰ Pismo o analizie nr DOP.22/15/PP z dnia 20 sierpnia 2015 r.

³¹ Realizacja WPR w poszczególnych latach ma wynieść: 11.600 tys. zł w 2016 r., 77.200 tys. zł w 2017 r., 128.400 tys. zł w 2018 r. oraz 92.800 tys. zł w 2019 r.

³² Str. 27 Programu.

W zakresie wykorzystania projektu konkursowego na koncepcję plastyczno-przestrzenną w lokalizacji na terenie Cytadeli Warszawskiej Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że MHP zleciło sporządzenie opinii prawnej dotyczącej możliwości wykorzystania ww. projektu w nowej lokalizacji i oczekuje na analizę prawną dotyczącą tego zagadnienia. Zwrócił uwagę, że Muzeum nie posiada zatwierdzonego projektu architektonicznego, skutkiem czego nie wiadomo jaką przestrzenią wystawienniczą będzie dysponować (otwartą czy podzieloną na sektory, jak zakłada pierwotny projekt architektoniczny przygotowany dla MWP). W opinii Dyrektora Muzeum posiadanie przez MHP projektu architektonicznego budynku w lokalizacji na Cytadeli Warszawskiej jest podstawowym warunkiem, jaki musi zostać spełniony, aby można było przejść do następnego etapu, jakim jest realizacja wystawy stałej.

Jednocześnie zdaniem Dyrektora Muzeum, koncepcja plastyczno-przestrzenna wystawy stałej projektowana dla założeń układu powierzchni w lokalizacji nad Trasą Łazienkowską, jest uniwersalna, a przez to możliwa do wykorzystania w lokalizacji na Cytadeli Warszawskiej. Zgodnie z zapisami Regulaminu Konkursu plastycznego pracownia powinna dostosować projekt do warunków architektonicznych w trakcie budowy Muzeum.

(dowód: akta kontroli str. 1313-1315)

Zgodnie z zapisami WPR do końca grudnia 2015 r. Ministerstwo Obrony Narodowej wykonujące prawo trwałego zarządu nad terenem Cytadeli Warszawskiej, ma wydzielić nieruchomości na potrzeby budowy siedziby Muzeum.

(dowód: akta kontroli str. 126-127)

W związku z brakiem siedziby Muzeum ponosi koszty związane z najmem powierzchni biurowych, magazynowych i wystawienniczych. W latach 2006-2015 (I półrocze) koszty te wyniosły łącznie 9.126,3 tys. zł i były pokrywane z dotacji podmiotowych na wydatki bieżące. Najem powierzchni biurowych stanowił 64,5% (5.884,7 tys. zł), kosztów najmu w badanym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 148)

Muzeum przechowuje zbiory w dwóch magazynach zlokalizowanych w Warszawie, w siedzibie przy ul. Senatorskiej 35 o powierzchni ok. 20 m² (dwa pomieszczenia) oraz w budynku magazynowo - biurowym przy ul. Kolejowej 15/17 o pow. 396,38 m².

(dowód: akta kontroli str. 150-151, 157-158)

W inwentarzu muzealnym Muzeum posiada 14.788 pozycji (stan na koniec II kw. 2015 r.). W kontrolowanym okresie MHP zorganizowało 15 wystaw, przy organizacji których wykorzystano łącznie 1.070 muzealiów, w tym 251 własnych (23,5%).

W latach 2007-2015 MHP udostępniło zwiedzającym 1,7% posiadanych zbiorów.

Frekwencja w muzeum w latach 2007-2015 (I półrocze) wyniosła 707,8 tys. osób. Największym zainteresowaniem cieszyły się organizowane przez Muzeum wydarzenia kulturalne oraz te wpisujące się w działalność edukacyjną³³, które przyciągnęły 410,3 tys. uczestników. Najwyższa frekwencja miała miejsce w 2011 r. – 175,5 tys. osób, wiązało się to z uczestnictwem Muzeum w „15. Pikniku Naukowym”, który odwiedziło 100 tys. zainteresowanych.

Oprócz prowadzonej działalności wystawienniczej, naukowej, edukacyjnej, organizacji wydarzeń kulturalnych i projektów Muzeum prowadzi także działalność wydawniczą. W latach 2007-2015 (I półrocze) nakładem Muzeum ukazało się 77 publikacji o łącznym nakładzie 84,4 tys. sztuk.

(dowód: akta kontroli str. 1275-1295)

³³ M.in. organizowane corocznie plenerowe imprezy integracyjne „Piknik Historyczny”, „Przystanek Niepodległość”, „Noc muzeów”; konkurs i projekty edukacyjne „Odwážmy się być wolnymi”, „Patriotyzm jutra”; seria imprez kulturalnych i naukowych „Klio w kuchni”; przeglądy filmowe „Kogo kręci kino historyczne?”, „Wielka wojna – 100 rocznica”, „Polish paths to Freedom”; liczne konkursy, gry miejskie i gry przestrzenne.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Brak stosownych oznakowań muzealiów z naniesionymi numerami inwentarzowymi w magazynie zewnętrznym zlokalizowanym przy ul. Kolejowej 15/17 w Warszawie.

W dniu 12 sierpnia br. stwierdzono, że cztery spośród siedmiu losowo wybranych kart ewidencyjnych muzealiów, nie mają naniesionych oznakowań z numerami inwentarzowymi, co stanowi naruszenie § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach³⁴, który stanowi, że muzealium wpisane do księgi inwentarzowej otrzymuje zawsze, gdy to jest możliwe, nieusuwalne oznakowanie, składające się z oznaczenia właściciela i numeru z księgi inwentarzowej.

Kierownik działu wystawienniczego Pani Monika Matwiejczuk wyjaśniła, że zbiory są obecnie w trakcie opracowywania. Braki w oznakowaniach z numerami inwentarzowymi dotyczyły obiektów wielkogabarytowych, które nie posiadają jeszcze ostatecznie wyznaczonego miejsca przechowywania.

(dowód: akta kontroli str. 22-23, 157-161, 1296-1297)

2. Brak systemu ochrony przeciwpożarowej oraz gaśnic w budynku magazynowym przy ul. Kolejowej 15/17 w Warszawie.

Stwierdzono, że w magazynie MHP przy ul. Kolejowej 15/17 nie ma zainstalowanego systemu alarmu przeciwpożarowego – brak czujek dymu, ognia. W magazynie nie ma także gaśnic. Powyższy stan stanowi naruszenie § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 września 2014 r. w sprawie zabezpieczenia zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą³⁵ oraz § 28 ust. 1 pkt 14 i § 32 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów³⁶, które stanowią, że niedopuszczenie do sytuacji, w której zbiory mogą zostać utracone, uszkodzone lub zniszczone w wyniku pożaru, polega na przestrzeganiu wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej określonych w przepisach o ochronie przeciwpożarowej, stosowaniu systemu sygnalizacji pożarowej, obejmującego urządzenia sygnalizacyjno-alarmowe, służące do samoczynnego wykrywania i przekazywania informacji o pożarze, a także urządzenia odbiorcze alarmów pożarowych i urządzenia odbiorcze sygnałów uszkodzeniowych i jest wymagane m.in. w muzeach oraz że obiekty takie muszą być wyposażone w gaśnice.

Kierownik działu wystawienniczego Pani Monika Matwiejczuk poinformowała, że magazyn zostanie dostosowany w możliwie krótkim czasie.

(dowód: akta kontroli str. 22-23, 157-161, 1296-1297)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że z uwagi na złożoność procesu realizacji inwestycji budowlanych nie można wykluczyć ryzyka niedotrzymania ustalonego w harmonogramie terminu powstania stałej siedziby Muzeum wyznaczonego na listopad 2019 r., tj. po czterech latach i czterech miesiącach od przyjęcia Programu i zmiany lokalizacji.

NIK nie kwestionując wyjaśnień Dyrektora Muzeum, że zakładane harmonogramy czasowe wynikają z przyjętych wytycznych i doświadczeń innych instytucji oraz przyjętego przez Radę Ministrów celu uczczenia setnej rocznicy odzyskania niepodległości (rocznica przypada na dzień 11 listopada 2018 r.), wskazuje na konieczność zapewnienia prawidłowego systemu monitorowania pozwalającego na szybkie i sprawne reagowanie na pojawiające się zagrożenia i przeciwdziałanie im, o czym mowa w Programie wieloletnim, co pozwoli na zminimalizowanie ryzyka niedotrzymania ustalonych terminów.

³⁴ Dz. U. Nr 202, poz. 2073.

³⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1240.

³⁶ Dz. U. Nr 109, poz. 719.

Ocena częściowa

Muzeum osiągnęło zakładane w decyzjach i umowach o udzielenie dotacji efekty rzeczowe inwestycji, które były zgodne z przyjętymi założeniami.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na nieoznakowanie muzealiów wielkogabarytowych, zgromadzonych w magazynie przy ul. Kolejowej 15/17 w Warszawie, numerami inwentarzowymi oraz brak systemu ochrony przeciwpożarowej i gaśnic w tym magazynie. Uwaga NIK dotyczy ponadto ryzyka niedotrzymania ustalonego w harmonogramie terminu powstania stałej siedziby Muzeum wyznaczonego na listopad 2019 r.

IV. Uwagi i 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 Kontroli³⁷, wnosi o:

- 1) oznakowanie w sposób trwały wszystkich muzealiów przechowywanych w magazynie przy ul. Kolejowej 15/17 w Warszawie;
- 2) niezwłoczne zabezpieczenie przed pożarem magazynu przy ul. Kolejowej 15/17, w którym przechowywane są zbiory Muzeum.

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 ust. 2 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 dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego 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 15 września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor
Piotr Prokopczyk

WICEDYREKTOR
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

2 w. p.

podpis
Rafał Janiec

³⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, dalej: „ustawa o NIK”.

