



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Kozłowski

LGD.411.3.2.2024

Pani
Hanna Wróblewska
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
ul. Krakowskie Przedmieście 15
00-071 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/24/002/LGD – Utworzenie i funkcjonowanie Instytutu Dziedzictwa Solidarności oraz finansowanie wybranych zadań związanych z upamiętnianiem dziedzictwa ruchu „Solidarności”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego ¹ , ul. Krakowskie Przedmieście 15, 00-071 Warszawa (dalej: „Ministerstwo KiDN”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Wróblewska, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, od 13 maja 2024 r. (dalej: „Minister”) W okresie objętym kontrolą funkcję Ministra poprzednio pełnili: Bartłomiej Sienkiewicz, od 13 grudnia 2023 r. do 13 maja 2024 r., Dominika Chorościńska, od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r., Piotr Gliński, od 16 listopada 2015 r. do 27 listopada 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja Instytutu Dziedzictwa Solidarności. 2. Ustalanie wysokości dotacji dla wybranych podmiotów związanych z upamiętnianiem dziedzictwa ruchu „Solidarności” oraz nadzór nad ich działalnością, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych i rozliczaniem dotacji.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2024 r., tj. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem – jeżeli dotyczyły działalności objętej kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Maria Mieszalska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/127/2024 z 6 sierpnia 2024 r. 2. Dariusz Jurczuk, p.o. Wicedyrektor Delegatury NIK w Gdańsku, upoważnienie do kontroli nr LGD/129/2024 z 5 września 2024 r. 3. Anna Koszykowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/156/2024 z 6 listopada 2024 r. 4. Aneta Geizler, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/158/2024 z 15 listopada 2024 r.

(akta kontroli str. 1-9)

¹ W okresie od 1 marca 2021 r. do 26 października 2021 r. Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Ministra w zakresie organizacji Instytutu Dziedzictwa Solidarności (dalej: „Instytut”) oraz ustalania wysokości dotacji dla wybranych podmiotów związanych z upamiętnianiem dziedzictwa ruchu „Solidarności” i nadzoru nad ich działalnością.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podjęcie decyzji o utworzeniu Instytutu jako instytucji kultury nie zostało poprzedzone pisemną analizą potwierdzającą zasadność jego powstania i finansowania wyłącznie przez Ministra, przy równoczesnym istnieniu innego współprowadzącego. Również decyzja o wypowiedzeniu umowy o utworzeniu Instytutu nie została poprzedzona pisemną analizą uzasadniającą takie działanie. Przyjęte w umowie o utworzeniu Instytutu⁴ rozwiązania w zakresie dotyczącym zobowiązania Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” (dalej: „NSZZ »Solidarność«”) do udostępniania Sali BHP⁵, nie regulowały w sposób wyczerpujący kwestii z tym związanych i nie zapewniały w wystarczającym stopniu państwowej i systemowej opieki nad tym obiektem, co miało być jednym z powodów utworzenia Instytutu. Umowy dotyczące udostępniania Sali BHP Instytut zawierał z Fundacją Promocji Solidarności (dalej: „FPS”), a nie z NSZZ „Solidarność”, jak ustalono to w umowie o utworzeniu Instytutu. Ponadto przyznano Instytutowi stałe zwiększenie od 2024 r. dotacji podmiotowej w kwocie 350,0 tys. zł, tj. wyższej o 101,0 tys. zł niż wynikało z uzasadnienia rekomendacji Departamentu Dziedzictwa Kulturowego (dalej: „DDK”) i Departamentu Finansowego (249,0 tys. zł). Takiego zwiększenia nie przewidziano również w projekcie ustawy budżetowej na 2024 r. Nie powołano także co najmniej do dnia zakończenia kontroli członków II kadencji Rady Instytutu, pomimo że 27 września 2024 r. upłynęła I kadencja Rady Instytutu. W Statucie Instytutu⁶ określono szerszy krąg podmiotów opiniujących regulamin organizacyjny Instytutu niż w ustawie o działalności kulturalnej⁷.

W zakresie ustalania wysokości dotacji i nadzoru nad działalnością Instytutu stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wystąpienia do Ministra Finansów o zgłoszenie do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2021 kwoty 14 300,0 tys. zł na zakup nieruchomości z naruszeniem zasad dotyczących wydatków niewygasających. Ostatecznie kwota ta przekroczyła potrzeby Instytutu na ten cel o 5213,9 tys. zł, tj. o 36,5%, ponieważ na zakup wydano 9086,1 tys. zł. W 2023 r. udzielono i przyznano Instytutowi dotację celową na wydatki bieżące w kwocie 271,8 tys. zł z naruszeniem zasad i trybu udzielania dotacji. A ponadto nie podjęto działań w celu ustalenia czy Instytut uzyskane w latach 2022-2023 przychody w łącznej kwocie 109,4 tys. zł z tytułu najmu pomieszczeń w siedzibie Instytutu zakupionej z dotacji celowej ze środków finansowych Ministra przeznaczył na cele zgodne z powiadomieniem wymaganym umową dotyczącą udzielenia tej dotacji.

Powyższej negatywnej oceny nie zmienia uznanie za prawidłową realizację niektórych zadań w zakresie ustalania wysokości dotacji i nadzoru nad działalnością

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Umowa o utworzeniu państwowej instytucji kultury pod nazwą Instytut Dziedzictwa Solidarności zawarta 31 sierpnia 2019 r.

⁵ Sala BHP Stoczni Gdańskiej, miejsce obrad Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego, w której 31 sierpnia 1980 r. podpisano historyczne porozumienia między polskimi robotnikami a władzami komunistycznymi, kończące falę protestów w całej Polsce zapoczątkowanych strajkiem w Stoczni Gdańskiej im. Lenina w 1980 r.

⁶ Stanowiącym załącznik do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 września 2019 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Dziedzictwa Solidarności (Dz. Urz. MKiDN poz. 90, ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87).

Instytutu oraz prawidłowe ustalanie wysokości dotacji dla innych wybranych podmiotów związanych z upamiętnianiem dziedzictwa ruchu „Solidarność”.

NIK nie kwestionuje historycznego znaczenia ruchu Solidarność oraz Sali BHP. Brak jednak formalnego wskazania w dokumentach Ministerstwa KiDN przesłanek uzasadniających utworzenie Instytutu w sytuacji, gdy na tym samym terenie działało utworzone wcześniej i również współprowadzone i finansowane przez Ministra Europejskie Centrum Solidarność (dalej: „ECS”), w którego zakresie działania mieściło się także upamiętnianie dziedzictwa ruchu Solidarność i udostępnianie Sali BHP. W dokumentach uzasadniających utworzenie Instytutu nie rozróżniono w szczególności jakie zadania ze środków Ministra miał realizować Instytut, a jakie ECS oraz nie zadbano o ich komplementarność. Utworzenie nowej instytucji kultury powinno zostać poprzedzone i uzasadnione prawidłowo przeprowadzoną analizą zapewniającą podjęcie rzetelnej decyzji w oparciu o rozpoznane i zweryfikowane potrzeby w tym zakresie, wariantową ocenę możliwości organizacyjnych i finansowych ich zaspokojenia, z uwzględnieniem zasobów Ministerstwa KiDN, oraz umożliwiającej wybór wariantu najkorzystniejszego, zapewniającego gospodarne i celowe wydatkowanie środków publicznych. Natomiast funkcjonowanie ECS i Instytutu powinno podlegać kompleksowej okresowej ocenie (ewaluacji) pod kątem uzasadnienia zaangażowania Ministra w ich współprowadzenie i finansowanie wynikającego z powyższej analizy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Organizacja Instytutu Dziedzictwa Solidarność

1.1. Instytut utworzono na podstawie umowy zawartej 31 sierpnia 2019 r. pomiędzy Wiceprezesem Rady Ministrów, Ministrem – prof. dr hab. Piotrem Glińskim (reprezentowanym przez Jarosława Sellina, Sekretarza Stanu w Ministerstwie KiDN; dalej: „ówczesny Sekretarz Stanu”), a NSZZ „Solidarność” (reprezentowanym przez Przewodniczącą Komisji Krajowej – Piotra Dudę i Sekretarza Komisji Krajowej – Ewę Zydorek).

(akta kontroli str. 10-32)

Podjęcie decyzji o utworzenia Instytutu jako instytucji kultury nie zostało poprzedzone pisemną analizą uzasadniającą jego powstanie i finansowanie przez Ministra, w szczególności jego powołania nie przewidziano w „Koncepcji rozwoju instytucji polityki pamięci podległych Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego MKiDN” (stanowiącej uzupełnienie do „Koncepcji rozwoju muzeów w Polsce” z maja 2017 r., zaktualizowanej w lutym 2019 r.), w której określono m.in. główne założenia rozwoju instytucji polityki pamięci w 2019 r. i wskazano ECS jako instytucję kultury, której celem było *zachowanie w pamięci Polaków i Europejczyków doświadczenia Solidarność jako pokojowej europejskiej rewolucji* (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 10-32, 1172-1181, 1409-1455, 2979-3021, 3060-3083, 3141-3142, 3834-3836)

1.2. Organizatorem Instytutu jest Minister, który sprawuje nadzór nad jego działalnością.

Zgodnie z § 5 pkt 1-9 Statutu Instytutu do zakresu działalności Instytutu należało:

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

- upamiętnianie i promowanie w kraju i za granicą dziedzictwa historycznego NSZZ „Solidarność”, ruchu społecznego oraz antykomunistycznej opozycji demokratycznej w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem polskiego zrywu obywatelskiego w sierpniu 1980 r.;
- upamiętnianie pluralizmu wewnątrzwiązkowego, nurtów opozycji demokratycznej i oporu społeczeństwa polskiego wobec systemu komunistycznego w latach 1956-1989;
- upamiętnianie postaw i aktywności przedstawicieli Kościoła katolickiego względem NSZZ „Solidarność” i opozycji demokratycznej;
- inicjowanie przedsięwzięć kulturalnych, społecznych i naukowych nawiązujących do tradycji ruchu Solidarność;
- badania naukowe w zakresie historii NSZZ „Solidarność”;
- edukacja i wychowanie młodego pokolenia Polaków w duchu wartości i tradycji ruchu Solidarność;
- upowszechnianie w świadomości międzynarodowej polskiego wkładu w obalenie systemu komunistycznego;
- inicjowanie i wspieranie – w oparciu o dziedzictwo i wartości ruchu Solidarność – nowych przedsięwzięć poruszających problematykę wolności, suwerenności Polski, demokracji, praw człowieka i innych wyzwań współczesnej Polski, Europy i Świata;
- ochrona dziedzictwa kulturowego Stoczni Gdańskiej⁹.

(akta kontroli str. 10-32, 338-364)

Z uzasadnienia¹⁰ zarządzenia w sprawie nadania Statutu Instytutowi wynikało m.in., że *Powstanie Instytutu stanowi wyraz troski państwa o zachowanie, upamiętnianie i upowszechnianie dziedzictwa ruchu Solidarność oraz opozycji demokratycznej w czasach komunizmu w Polsce. Działania podejmowane przez Instytut będą miały na celu szerzenie świadomości narodowej i obywatelskiej związanej z ideałami ruchu Solidarność, a także promocję w przestrzeni międzynarodowej polskiego wkładu w obalenie systemu komunistycznego w Europie [...].* Z uzasadnienia wynikały także planowane koszty funkcjonowania Instytutu uwzględniające dotację na udostępnianie historycznej Sali BHP.

(akta kontroli str. 338-364)

Upamiętnianie dziedzictwa ruchu Solidarność należało również do utworzonego przed Instytutem i działającego m.in. na terenie Gdańska ECS, którego współzałożycielami byli: Minister i NSZZ „Solidarność” (tak jak w przypadku Instytutu), a ponadto Gmina Miasto Gdańsk, Województwo Pomorskie i FPS¹¹. Zgodnie z § 6 Statutu ECS¹² jego celem było upamiętnianie, zachowywanie i upowszechnianie dziedzictwa i przesłania idei „Solidarność” oraz antykomunistycznej opozycji demokratycznej w Polsce i w innych krajach, inspirowanie w oparciu o te wartości nowych inicjatyw kulturalnych, obywatelskich, związkowych, samorządowych, narodowych i europejskich o wymiarze uniwersalnym, dzielenie się dorobkiem pokojowej walki o wolność, sprawiedliwość, demokrację i prawa człowieka z tymi, którzy są ich pozbawieni, czynne uczestnictwo w budowie tożsamości europejskiej i nowego porządku międzynarodowego.

⁹ Od 23 grudnia 2020 r., zgodnie z § 1 zarządzenia Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu Instytutowi Dziedzictwa Solidarność z dnia 22 grudnia 2020 r. (Dz. Urz. MKDNiS poz. 17).

¹⁰ Stanowiącego element procesu legislacyjnego i wewnętrzny dokument Ministerstwa KiDN.

¹¹ Stanowiące Strony umowy o utworzeniu i prowadzeniu wspólnej instytucji kultury pod nazwą Europejskie Centrum Solidarność zawartej 8 listopada 2007 r. (dalej: „umowa o utworzeniu ECS”).

¹² Stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXXIV/730/13 rady Miasta Gdańska z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie nadania nowego Statutu instytucji kultury pod nazwą: Europejskie Centrum Solidarność (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1172).

Nadzór nad ECS sprawował Prezydent Miasta Gdańska, z zachowaniem w tym zakresie kompetencji pozostałych organizatorów¹³, a każdy z założycieli zachowywał prawo do samodzielnego nadzoru i kontroli w zakresie gospodarowania środkami, które przekazał na rzecz ECS¹⁴.

Zobowiązaniem NSZZ „Solidarność” w umowie o utworzeniu ECS było udostępnianie Sali BHP oraz posiadanych historycznych zbiorów archiwalnych wytworzonych przed dniem 4 czerwca 1989 r., na podstawie odrębnej umowy cywilnoprawnej zawartej pomiędzy NSZZ „Solidarność” a ECS. Do zawarcia tej umowy nie doszło¹⁵. Zważywszy m.in. na powyższe zobowiązanie, pod auspicjami Ministra 1 lutego 2017 r. zostało zawarte porozumienie intencyjne pomiędzy ECS, NSZZ „Solidarność” i FPS, w którym strony zadeklarowały *wspólne opracowanie modelu prac programu merytorycznego Współpracy*¹⁶ prowadzonego przez FPS w Sali BHP. *Porozumienie to stało się podstawą do przekazywania przez Ministra KiDN dotacji celowej na utrzymanie Sali BHP za pośrednictwem ECS*¹⁷. Dyrektor ECS w piśmie z 2 lutego 2017 r. do ówczesnego Sekretarza Stanu wskazał m.in., że zgodnie z intencją Pana Ministra dotyczącą finansowania dalszej działalności muzeum prowadzonego przez FPS w Sali BHP na terenie Stoczni Gdańskiej oraz wspólnymi ustaleniami, które poczyniliśmy [...], załączam dotyczącą tej sprawy kserokopię porozumienia zawartego pomiędzy NSZZ „Solidarność”, FPS oraz ECS.

(akta kontroli str. 1172-1181, 1456-1489, 2535-2618, 3077-3097, 3135-3142)

Pomiędzy NMM, NSZZ „Solidarność” i FPS 1 kwietnia 2019 r. został zawarty list intencyjny, na mocy którego strony zgodziły się do utworzenia w Sali BHP oddziału NMM pn. „Muzeum Sali BHP”¹⁸. Od 1 stycznia 2019 r. do końca sierpnia 2019 r. FPS, realizując postanowienia umowy użyczenia zawartej z Komisją Krajową NSZZ „Solidarność”, opiekowała się Salą BHP i prowadziła w niej Muzeum Sali BHP Stoczni Gdańskiej¹⁹. Sala BHP stanowiła w okresie od 2 sierpnia 2019 r.²⁰ do 31 grudnia 2019 r.²¹ oddział NMM, będącego państwową instytucją kultury, której organizatorem był Minister. Od 8 sierpnia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. obowiązywała umowa użyczenia nieruchomości gruntowej, zabudowanej budynkiem Sali BHP pomiędzy NMM i NSZZ „Solidarność”.

(akta kontroli str. 565-619, 1172-1181, 1471-1489, 2535-2547, 3084-3097, 3135-3142)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DDK wynikało, że Sala BHP w latach 2016-2018 wspierana była finansowo poprzez ECS, które przekazywało na podstawie umów zawieranych z FPS środki finansowe FPS. W lutym 2019 r. – w związku z brakiem porozumienia między ECS a FPS – Fundacja wystąpiła do Ministra o cofnięcie dotacji dla ECS.

W związku z powyższą sytuacją kierownictwo Minister podjął decyzję o utworzeniu Oddziału – Sala BHP w NMM (Minister dokonał zmian w statucie NMM w tym

¹³ Organizatorem ECS był Minister, Miasto Gdańsk i Województwo Pomorskie.

¹⁴ Zgodnie z § 4 Statutu ECS.

¹⁵ Jak wynikało m.in. z pisma z 26 lipca 2019 r. DDK dotyczącego zmiany statutu Narodowego Muzeum Morskie w Gdańsku (dalej: „NMM”) skierowanego do Ministra.

¹⁶ Jak wskazano w ww. piśmie.

¹⁷ Jw.

¹⁸ Jw.

¹⁹ Jak wynikało ze sprawozdań z działalności FPS.

²⁰ Zgodnie z zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu Narodowemu Muzeum Morskiemu w Gdańsku (Dz. Urz. MKiDN poz. 82).

²¹ Zgodnie z zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 4 grudnia 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu Narodowemu Muzeum Morskiemu w Gdańsku (Dz. Urz. MKiDN poz. 108).

zakresie z dniem 2 sierpnia 2019 r.), który zlikwidowano (Minister dokonał zmian w statucie NMM w tym zakresie z dniem 31 grudnia 2019 r.) w związku z powstaniem Instytutu.

Takie samo zobowiązanie NSZZ „Solidarność”, jak w umowie o utworzeniu ECS, dotyczące udostępniania Sali BHP na podstawie odrębnych umów cywilnoprawnych, określono w umowie o utworzeniu Instytutu (w której wskazano równocześnie, że postanowienia te nie mają zastosowania w przypadku udostępniania Sali BHP innej instytucji kultury, dla której organizatorem lub współorganizatorem jest Minister).

Na poszczególne lata 2020-2024 Instytut zawierał z FPS umowy dotyczące realizacji Programu Współpracy Merytorycznej²². W umowach tych wskazano, że na podstawie umowy użyczenia zawartej pomiędzy NSZZ „Solidarność” a FPS 18 grudnia 2019 r., FPS była uprawniona do używania przez czas nieokreślony, nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem Sali BHP oraz wszelkich znajdujących się w niej nieruchomości.

Minister wyjaśnił²³ m.in., że [...] decyzję o powołaniu Instytutu podjęliśmy w MKiDN po wnikliwej analizie potrzeb społecznych w tym zakresie, na podstawie konstytucyjnych i ustawowych uprawnień ministra ds. kultury i dziedzictwa narodowego [...] jako instytucji podejmującej troskę o dziedzictwo „Solidarności”, nie reprezentowane dostatecznie przez ECS, [...] Utworzenie Instytutu było poprzedzone wieloma konsultacjami i naradami, choć należało po prostu do moich ustawowych obowiązków [...].

Z kolei ówczesny Sekretarz Stanu wyjaśnił²⁴ m.in., że [...] W kierownictwie resortu uznaliśmy, że istniejące od lat w Gdańsku ECS nie w pełni, a czasem nawet wbrew prawdziwemu dziedzictwu wielkiego ruchu „Solidarności” z lat 80-tych realizuje swoje zadania. [...] warto powołać jeszcze jedną instytucję w Gdańsku opowiadającą dziedzictwo tego ruchu, [...] Utworzenie Instytutu było poprzedzone roboczymi naradami, konsultacjami i analizami, zarówno wewnątrz resortu, jak i w dialogu z potencjalnym współorganizatorem [...].

Wyjaśnienia Ministra i ówczesnego Sekretarza Stanu nie znajdują potwierdzenia w dokumentach udostępnionych w toku kontroli przez Ministerstwo KiDN. Decyzja o utworzeniu Instytutu nie została poprzedzona pisemną analizą potwierdzającą zasadność jego powstania i finansowania przez Ministra (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 10-32, 743-1113, 1172-1181, 1199-1259, 1409-1411, 1456-1489, 2535-2618, 2979-3021, 3084-3097, 3135-3142, 3834-3836)

1.3. W pracach nad projektem umowy o utworzeniu Instytutu i projektem jego statutu zapoczątkowanych pismem ówczesnego Sekretarza Stanu, z 10 lipca 2019 r., do Dyrektora Departamentu Legislacyjnego – przekazującym projekty tych dokumentów wstępnie uzgodnione z NSZZ „Solidarność” – uczestniczyły Departament Legislacyjny, Biuro Dyrektora Generalnego, DDK, Departament Finansowy (dalej: „DF”) i Radca Ministra.

W toku prac uwagi wносił m.in. DDK i Biuro Dyrektora Generalnego, w tym dotyczące wyjaśnienia kwestii relacji pomiędzy nowo tworzoną instytucją a FPS i wystarczającego *prawa NSZZ „Solidarność” do udostępniania Sali BHP*. Ponadto na etapie prac nad utworzeniem oddziału NMM pn. „Muzeum Sali BHP”

²² Obejmujący m.in. udostępnianie zwiedzającym i zachowanie w stanie niepogorszonym historycznego budynku Sali BHP, prowadzenie i udostępnianie wystawy stałej w Sali BHP, organizowanie nieodpłatnego zwiedzania Sali BHP, opracowywanie i udostępnianie materiałów edukacyjnych, prowadzenie działalności wystawienniczej, edukacyjnej, promocyjnej, kwerend oraz udostępnianie pomieszczeń dla Instytutu.

²³ W piśmie z 16 grudnia 2024 r.

²⁴ W piśmie z 14 grudnia 2024 r.

DDK podnosił (co opisano powyżej) m.in., że nie doszło do podpisania umowy pomiędzy ECS a NSZZ „Solidarność” dotyczącej udostępnienia Sali BHP, pomimo takiego zobowiązania NSZZ „Solidarność”, wskazywał też na porozumienie intencyjne zawarte 1 lutego 2017 r. pod auspicjami Ministra oraz list intencyjny pomiędzy NMM, NSZZ „Solidarność” i FPS, na mocy którego strony zgodziły się do utworzenia w Sali BHP oddziału NMM pn. „Muzeum Sali BHP”.

Pomimo powyższego w umowie o utworzeniu Instytutu Minister zaakceptował zobowiązanie NSZZ „Solidarność” do udostępniania Instytutowi Sali BHP (a także posiadanych historycznych zbiorów archiwalnych wytworzonych przed dniem 4 czerwca 1989 r.) na podstawie odrębnej umowy cywilnoprawnej zawartej przez Instytut z NSZZ „Solidarność”²⁵ (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Jednocześnie w § 3 ust. 3 umowy zastrzeżono, że postanowienia § 3 ust. 2 umowy nie mają zastosowania w przypadku udostępnienia Sali BHP innej instytucji kultury, dla której organizatorem lub współorganizatorem jest Minister.

(akta kontroli str. 10-32, 743-1113, 1172-1181, 1191-1259, 1409-1411, 1456-1489, 2979-3021, 3084-3097, 3135-3142)

1.4. Z umowy o utworzeniu Instytutu wynikało, że finansowanie działalności zapewnia Minister, tj. w:

- § 3 ust. 1 określono m.in., że Minister zobowiązuje się pokryć koszty wyposażenia Instytutu w zakresie umożliwiającym rozpoczęcie działalności wystawienniczej, kulturalno-edukacyjnej i naukowo-badawczej;
- § 4 ust. 1 określono, że Minister zobowiązuje się zapewnić utworzonej instytucji kultury środki finansowe niezbędne do prowadzenia działalności statutowej, w tym w szczególności środki na sfinansowanie kosztów administracyjnych, eksploatacyjnych, wynagrodzeń i pochodnych;
- § 4 ust. 7 wskazano, że Instytut może otrzymywać od Ministra dodatkowe środki inwestycyjne i bieżące.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DDK²⁶ wynikało, że taki kształt umowy został zaaprobowany przez radców prawnych Ministerstwa oraz DF. W związku z tym nie podejmowano działań zmierzających do zmian w finansowaniu Instytutu.

W latach 2019-2024²⁷, w tym na dzień utworzenia Instytutu (31 sierpnia 2019 r.), nie było instytucji kultury podległej DDK, współprowadzonej przez Ministra, dla których Minister był jedynym finansującym działalność. Spośród 17 instytucji kultury współprowadzonych i wpisanych do rejestru prowadzonego przez Ministra w latach 2019-2024 jedynie Instytut był w całości finansowany przez tego organizatora. Utworzenie Instytutu nie zostało poprzedzone pisemną analizą w zakresie zgodności (albo usprawiedliwionego odstępstwa) ze Strategią na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)²⁸ i założeniem nr 12 do Narodowej Strategii Rozwoju Kultury, zawartym w Uzupełnieniu Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004-2020 z 2005 r.²⁹ dotyczącymi finansowania kultury (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 10-32, 1172-1181, 1197-1198, 2979-3021)

²⁵ Umowa miała regulować również zasady pokrywania kosztów związanych z udostępnieniem.

²⁶ Zawartych w piśmie z 6 września 2024 r.

²⁷ Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora DDK z 6 września 2024 r.

²⁸ Stanowiącej załącznik do uchwały Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M. P. poz. 260).

²⁹ [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury_2004-2020_-_uzupelnienie_\(2005\).pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury_2004-2020_-_uzupelnienie_(2005).pdf)

1.5. Minister (w jej imieniu działał Podsekretarz Stanu) pismem z 12 września 2024 r., na podstawie § 9 umowy o utworzeniu Instytutu wypowiedziała NSZZ „Solidarność” tę umowę ze skutkiem na 31 grudnia 2025 r. Uzasadniono to negatywną oceną możliwości dalszego przekazywania przez Ministerstwo KiDN dotacji podmiotowej wynikającej z umowy w kontekście znaczących, wcześniejszych zobowiązań wieloletnich Ministerstwa KiDN, w tym w zakresie bieżącego utrzymania, a także budowy i rozbudowy państwowych instytucji kultury. Minister wskazała, że funkcjonowanie na tym samym terenie i finansowanie ze środków publicznych dwóch instytucji, tj. ECS i Instytutu, które miały bardzo podobny profil działalności i dublujące się statutowe zadania, stało w sprzeczności z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych³⁰, z którego wynika, że wydatki powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny. Jednocześnie Minister zadeklarowała – z chwilą zakończenia współpracy w ww. zakresie – wsparcie w obszarze opieki nad Salą BHP oraz historycznymi zbiorami archiwalnymi w niej zgromadzonymi.

Decyzja o wypowiedzeniu umowy nie została poprzedzona udokumentowaną analizą (szerzej opisano sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 10-32, 3022-3046, 3054-3059)

1.6. Sala BHP, brama nr 2, plac Solidarności z Pomnikiem Poległych Stoczniovców 1970 roku oraz ECS wyróżnione zostały Znakiem Dziedzictwa Europejskiego (dalej: „ZDE Historyczna Stocznia Gdańska”). W Ministerstwie KiDN zgodnie z artykułem 15 ust. 1 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej Znak Dziedzictwa Europejskiego³¹ podejmowano działania związane z monitorowaniem ZDK Historyczna Stocznia Gdańska.

Sprawozdanie, o którym mowa w art. 15 ust. 3 ww. decyzji, przygotowane w 2020 r. przesłano do Komisji 27 kwietnia 2020 r. tj. 57 dni po terminie określonym w art. 15 ust. 3 tej decyzji. Z uwagi na trwającą pandemię COVID-19 sprawozdanie zostało przyjęte przez Komisję. Zgodnie ze sprawozdaniem zespołu orzekającego z monitoringu, w 2020 r. ZDE Historyczna Stocznia Gdańska nadal spełniała kryteria uznania Znak Dziedzictwa Europejskiego³².

Sprawozdanie przygotowane w 2024 r. przesłano 1 marca 2024 r., tj. w terminie określonym w art. 15 ust. 3 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej Znak Dziedzictwa Europejskiego.

Przesłane Komisji w 2020 r. i 2024 r. sprawozdania nie odnosiły się do działań podejmowanych w Sali BHP stanowiącej jeden z czterech terenów objętych ZDE Historyczna Stocznia Gdańska, pomimo wskazania działań na tym terenie we wniosku o przyznanie tego znaku (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 3313-3421)

1.7. Do umowy o utworzeniu Instytutu zawarto trzy aneksy³³, które dotyczyły wyłącznie zwiększenia kwoty dotacji podmiotowej (od Ministra). Wysokość dotacji zwiększono z kwoty pierwotnie nie niższej niż 4000,0 tys. zł do ostatecznie kwoty nie niższej niż 6127,0 tys. zł, tj. łącznie o 2127,0 tys. zł (53,2%). I tak:

- aneksem nr 1 z 10 sierpnia 2020 r. dotację zwiększono z kwoty nie niższej niż 4000,0 tys. zł do kwoty nie niższej niż 4250,0 tys. zł, tj. o 250,0 tys. zł od 2021 r. (z uwagi na sytuację epidemiczną nie zaakceptowano wniosku

³⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).

³¹ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1194/2011/UE z dnia 16 listopada 2011 r. ustanawiająca działanie Unii Europejskiej na rzecz Znak Dziedzictwa Europejskiego (Dz. Urz. UE. L 303 z 22.11.2011 r., str. 1).

³² <https://culture.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-03/european-heritage-label-2020-monitoring-report.pdf>

³³ Według stanu na dzień zakończenia kontroli.

Dyrektora Instytutu o zwiększenie dotacji na 2020 r. o 200,0 tys. zł). Zmiana wynikała z planowanej realizacji zadań związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego Stoczni Gdańskiej, w tym ewentualnego wpisania terenów Stoczni Gdańskiej na Listę światowego dziedzictwa UNESCO. W związku z tym dokonano zmiany w Statucie Instytutu, która weszła w życie 23 grudnia 2020 r. i dotyczyła dodania do zakresu działalności Instytutu ochrony dziedzictwa kulturowego Stoczni Gdańskiej (§ 5 pkt 9);

- aneksem nr 2 z 2 sierpnia 2023 r. zwiększono dotację do kwoty 4577,3 tys. zł, tj. o 327,3 tys. zł w 2023 r. i do kwoty nie niższej niż 5508,0 tys. zł, tj. o 930,7 tys. zł od 2024 r. Zmiany wynikały ze wzrostu funduszu wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi o przyjęty średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej strefie budżetowej na rok 2023 (o 158,0 tys. zł), realizacji określonych projektów oraz zwiększeń na dotychczasową działalność (w 2023 r. o 169,3 tys. zł³⁴, w 2024 r. o 1000,0 tys. zł³⁵ – m.in. z uwagi na ograniczone możliwości finansowe cz. 24 KIODN³⁶ była to kwota niższa o 321,1 tys. zł od kwoty, o którą wnioskował Dyrektor Instytutu). W związku z tą zmianą dokonano zmiany Statutu Instytutu, która weszła w życie 17 sierpnia 2023 r.;
- aneksem nr 3 z 24 listopada 2023 r. zwiększono dotację do kwoty 4606,3 tys. zł w 2023 r. (wzrost o 29,0 tys. zł tytułem sfinansowania wzrostu kosztów funkcjonowania instytucji, w tym wynagrodzeń) i do kwoty nie niższej niż 6127,0 tys. zł od 2024 r. z związku ze wzrostem funduszu wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi o przyjęty średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej strefie budżetowej na rok 2023 (o 269,0 tys. zł) i stałym zwiększeniem zatrudnienia (350,0 tys. zł). Kwota zwiększenia dotacji na 2024 r. o 350,0 tys. zł była niższa o 226,0 tys. zł od kwoty, o którą wnioskował Dyrektor Instytutu (576,0 tys. zł), jednak Minister wyraził zgodę na stałe zwiększenie od 2024 r. dotacji podmiotowej na działalność bieżącą dla Instytutu w kwocie 350,0 tys. zł i zawarł aneks nr 3, w którym kwota ta została uwzględniona, pomimo że DF rekomendował zwiększenie dotacji o 249,0 tys. zł i nie ujęto wskazanej kwoty w projekcie ustawy budżetowej na 2024 r. (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 10-289, 1490-1547, 2619-2703, 2979-3014)

1.8. W umowie o utworzeniu Instytutu przeniesiono na NSZZ „Solidarność” kompetencje Ministra, jako organizatora Instytutu, w zakresie określonym w art. 21 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej, tj. odnośnie do treści statutu, powołania dyrektora oraz likwidacji instytucji kultury. Z § 2 ust. 2 umowy o utworzeniu Instytutu wynikało m.in., że szczegółowy zakres działalności Instytutu określał Statut Instytutu, nadany przez Ministra w uzgodnieniu z NSZZ „Solidarność”. Zgodnie z § 5 ust. 1 tej umowy Dyrektor Instytutu miał być powoływany i odwoływany przez Ministra w porozumieniu z NSZZ „Solidarność”, a z § 8 ust. 1 umowy wynikało m.in., że decyzję o likwidacji Instytutu podejmuje Minister w porozumieniu z NSZZ „Solidarność”.

Ponadto w § 5 ust. 2 umowy o utworzeniu Instytutu określono, że Zastępca Dyrektora Instytutu będzie powoływany i odwoływany przez Dyrektora Instytutu po uzyskaniu opinii Stron³⁷, pomimo że zgodnie z 15 ust. 8 ustawy o działalności kulturalnej to statut instytucji kultury (a nie umowa) może przewidywać utworzenie stanowiska zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępców dyrektora; w takim

³⁴ W tym stałego zwiększenia o 100,0 tys. zł w związku z realizacją jednego zadania.

³⁵ Dotyczy stałego zwiększenia, w związku z realizacją dwóch projektów, których wartość Dyrektor Instytutu określił na 1101,8 tys. zł (otrzymano zwiększenie na niższą kwotę niż wnioskowano 1331,1 tys. zł).

³⁶ Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego.

³⁷ Ministra i NSZZ „Solidarność”.

przypadku statut określa liczbę stanowisk zastępców dyrektora oraz tryb ich powoływania i odwoływania, a zgodnie z art. 21 ust. 5 ww. ustawy strony określają w umowie o utworzeniu instytucji kultury uprawnienia podmiotu zawierającego umowę z organizatorem odnośnie do treści statutu, powołania dyrektora oraz likwidacji instytucji kultury (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 10-32, 1172-1181, 2710-2713, 3171-3249)

Minister nadał Statut Instytutowi w treści zgodnej z projektem zawartym w załączniku do umowy o utworzeniu Instytutu, stosownie do § 2 ust. 2 umowy o utworzeniu Instytutu w związku z art. 13 ust. 1 i art. 21 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej.

Statut Instytutu zmieniono trzy razy³⁸, tj. z dniem:

- 23 grudnia 2020 r.³⁹, dodając do zakresu działalności Instytutu ochronę dziedzictwa kulturowego Stoczni Gdańskiej (§ 6 ust. 1 pkt 9);
- 17 sierpnia 2023 r.⁴⁰:
 - zmieniając postanowienie, że Instytut w ramach zakresu swojej działalności może prowadzić własne programy dotacyjne o charakterze edukacyjnym, badawczym, kulturalnym, stypendialnym, adresowane do osób prawnych i fizycznych, poprzez usunięcie słowa „dotacyjne” (§ 6 ust. 4). Zmiana ta nastąpiła na wniosek DDK⁴¹, który wskazał, że Instytut jako państwowa instytucja kultury nie może udzielać dotacji innym podmiotom osobom prawnym i fizycznym, bo wyklucza to ustawa o finansach publicznych. Ewentualnie Instytut może udzielać dofinansowania, jednakże kwestia uregulowana jest w art. 28 ust. 1a ustawy o działalności kulturalnej,
 - dodając postanowienie, że Instytut może wspierać w sposób stały i systemowy, zgodnie z zasadami udzielania zamówień publicznych, wybrane cykliczne projekty kulturalne o szczególnej wadze i znaczeniu ogólnokrajowym (§ 6 ust. 6);
- 5 listopada 2024 r.⁴², zmniejszając liczbę członków Rady Instytutu z 21 do siedmiu, regulując kwestie dotyczące odwoływania członków Rady Instytutu, uzupełniania jej składu oraz usuwając postanowienia o tym, że członkowie Rady pełnią swe funkcje społecznie, bez prawa do wynagrodzenia, o przysługującym im prawie do zwrotu kosztów podróży i noclegów, poniesionych w związku z pełnieniem funkcji, płatnych ze środków Instytutu oraz o tym, że członkami Rady nie mogli być pracownicy Instytutu (§ 11).

Zmian Statutu Instytutu wprowadzonych z dniem 23 grudnia 2020 r. dokonano w porozumieniu z NSZZ „Solidarność” i po uzyskaniu opinii Rady Instytutu, zgodnie z § 22 Statutu Instytutu. Natomiast zmian wprowadzonych z dniem 17 sierpnia 2023 r. dokonano bez uzyskania opinii Rady Instytutu i w części bez porozumienia z NSZZ „Solidarność”, część wprowadzonych zmian z dniem 5 listopada 2024 r. dokonano również bez opinii Rady Instytutu i uzgodnienia z NSZZ „Solidarność”, wbrew § 22 Statutu Instytutu (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W Statucie Instytutu określono wszystkie elementy wynikające z art. 13 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej. Jednak w § 10 Statutu Instytutu określono,

³⁸ Według stanu na dzień zakończenia kontroli.

³⁹ Zarządzenie Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Instytutowi Dziedzictwa Solidarności z dnia 22 grudnia 2020 r. (Dz. Urz. MKDniS poz. 17).

⁴⁰ Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Instytutowi Dziedzictwa Solidarności z dnia 14 sierpnia 2023 r. (Dz. Urz. MKiDN poz. 44).

⁴¹ Uwaga zgłoszona 27 czerwca 2023 r. „korzystając z procedowanej zmiany” w Statucie Instytutu.

⁴² Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Instytutowi Dziedzictwa Solidarności z dnia 4 listopada 2024 r. (Dz. Urz. MKiDN poz. 124).

że organizację wewnętrzną Instytutu oraz zakres zadań komórek organizacyjnych określa regulamin organizacyjny nadawany przez Dyrektora po zasięgnięciu przez niego opinii Rady Instytutu, założycieli oraz działających w Instytucie organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców, podczas gdy z art. 13 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej wynika, że organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 17-255, 290-352, 743-1171, 2710-2718, 2949-2955, 2962-2978, 3111-3136, 3171-3249)

1.9. Minister powierzył pełnienie obowiązków Dyrektora Instytutu wyznaczonej osobie na okres od 3 września 2019 r. do 13 sierpnia 2020 r., tj. na okres nie dłuższy niż rok, zgodnie z art. 16a ustawy o działalności kulturalnej.

Tę samą osobę powołał na stanowisko Dyrektora Instytutu na dwie kolejne kadencje. Na pierwszą kadencję 10 sierpnia 2020 r. i na drugą kadencję 10 sierpnia 2023 r., na okres kolejno od 14 sierpnia 2020 r. do 13 sierpnia 2023 r. i od 14 sierpnia 2023 r. do 13 sierpnia 2026 r., tj. na okresy trzech lat, zgodnie z art. 15 ust. 1 i 2 ww. ustawy.

Powołania Dyrektora Instytutu dokonano w porozumieniu z NSZZ „Solidarność”, zgodnie z § 5 ust. 1 umowy o utworzeniu Instytutu i po zasięgnięciu opinii (pozytywnej) jednego stowarzyszenia (prośby o opinie w sprawie powołania, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, tj. stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez Instytut, skierowano odpowiednio do czterech i trzech podmiotów⁴³).

Jak wynikało z wyjaśnień Dyrektora DDK⁴⁴ Dyrektora Instytutu powołano w trybie pozakonkursowym, ponieważ było to zgodne z § 5 ust. 1 umowy o utworzeniu Instytutu, tryb konkursowy przewidziano w § 5 ust. 5 tej umowy jako jedną z możliwości. Było to zgodne z ustawą o działalności kulturalnej, w której w art. 15 i 16 wskazano na dwa możliwe tryby powoływania dyrektora instytucji kultury.

Minister w dniach powołania Dyrektora Instytutu na to stanowisko, tj. 10 sierpnia 2020 r. i 10 sierpnia 2023 r., zawarł z nim umowy w sprawie warunków organizacyjno-finansowych działalności Instytutu oraz programu jego działania, o której mowa w art. 15 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej.

Program działania Instytutu na lata 2020-2023 podano do publicznej wiadomości na stronie internetowej Ministerstwa KiDN w Biuletynie Informacji Publicznej 17 sierpnia 2020 r. (w trzecim dniu od dnia powołania Dyrektora Instytutu), zgodnie z art. 15 ust. 5a pkt 1 ustawy o działalności kulturalnej, w terminie w nim określonym (siedmiu dni od dnia powołania dyrektora instytucji kultury). Natomiast Program działania Instytutu na lata 2023-2026 podano do publicznej wiadomości 14 sierpnia 2024 r. (w 366 dniu od dnia powołania Dyrektora Instytutu), tj. w 357 dniu po upływie terminu wynikającego z art. 15 ust. 5a pkt 1 ustawy o działalności kulturalnej (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 365-476, 537-564, 1172-1181, 3047-3048)

Minister pismami z 27 września 2019 r. powołał 21 członków Rady Instytutu, z tego 11 wskazanych przez NSZZ „Solidarność” i 10 przez Ministra, na kadencję 2019-2024, tj. pięcioletnią, zgodnie z § 11 ust. 1 i 2 Statutu Instytutu (w brzmieniu obowiązującym do 4 listopada 2024 r.).

⁴³ Jeden podmiot wskazał, że jego statut nie przewidywał możliwości wydania opinii w sprawach osobowych, a pozostałe nie przedstawiły opinii.

⁴⁴ Zawartych w piśmie z 19 sierpnia 2024 r.

Pomimo upływu 27 września 2024 r. kadencji ww. Rady, co najmniej do dnia zakończenia kontroli Minister nie powołała członków Rady Instytutu II kadencji (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Do 5 listopada 2024 r. w Statucie Instytutu brak było regulacji dotyczących m.in. zasad i trybu odwoływania i powoływania nowych członków Rady Instytutu w miejsce ustępujących. W związku z powyższym, pomimo śmierci w 2022 r. jednego z członków Rady oraz również w 2022 r. ustąpienia jednego z członków Rady z tego stanowiska, w składzie Rady Instytutu wystąpiły wolne stanowiska. W DDK posiadano informacje o braku niezbędnych regulacji i podjęto działania w celu ich usunięcia. Z dniem 5 października 2024 r. wprowadzono stosowne zmiany w Statucie Instytutu.

(akta kontroli str. 658-742, 1182-1190, 2970-2978, 3047-3053, 3111-3134)

1.10. Przez pierwsze ponad trzy lata funkcjonowania Instytutu (od 3 września 2019 r. do 24 października 2022 r.) Instytut nie dysponował własnymi nieruchomościami, wynajmował pomieszczenia biurowe (od Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”), pomieszczenia magazynowe (m.in. od Regionu Gdańskiego NSZZ „Solidarność”) oraz pomieszczenia garażowe i miejsce parkingowe (od innych podmiotów).

Jak wynikało z pisma Dyrektora Instytutu z 19 lutego 2021 r. Instytut od początku swojego istnienia poszukiwał miejsca, w którym mógłby zlokalizować swoją stałą siedzibę. Wynajmowane pomieszczenia nie spełniały w adekwatnym stopniu potrzeb, które stale rosły w związku z intensywnym (i planowanym) rozwojem instytucji.

Z Programu działania Instytutu na lata 2020-2023 opracowanego przez Dyrektora Instytutu wynikało, że tymczasową siedzibę Instytutu stanowiły pomieszczenia wynajmowane od Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, które umożliwiały wyłącznie pracę biurową. Dalej w Programie wskazano m.in., że *W związku z tym, w możliwie nieodległej perspektywie czasu, dostrzegalną potrzebą jest zakup własnej siedziby. Posiadanie jej zwiększy potencjał organizacyjny, niezależność i tym samym umożliwi sprawniejszą realizację zadań statutowych.*

Po ponad trzech latach funkcjonowania, z dotacji celowej na wydatki inwestycyjne od Ministra, Instytut zakupił od Regionu Gdańskiego NSZZ „Solidarność” nieruchomości za łączną kwotę 9086,1 tys. zł (8900,0 tys. zł – cena nieruchomości, 186,1 tys. zł – koszty umów), z tego za:

- 8828,4 tys. zł (8650,0 tys. zł – cena nieruchomości, 178,4 tys. zł – koszty umowy) 25 października 2022 r. zakupił nieruchomość stanowiącą działkę o pow. 0,0154 ha zabudowaną budynkiem biurowym, o pow. netto 714,0 m², w tym podpiwniczenia 132,6 m² z przeznaczeniem na główną siedzibę Instytutu. Część pomieszczeń otrzymano do nieodpłatnego użytkowania 6 października 2022 r., na podstawie porozumienia zawartego z Regionem Gdańskim NSZZ „Solidarność”, z powodu niedotrzymania przez Region pierwotnego terminu sprzedaży nieruchomości ustalonego na 30 września 2022 r. Opóźnienie wynikało z przyczyn leżących po stronie sprzedającego dotyczących wyodrębnienia przyłącza zimnej wody, co było jednym z warunków zakupu nieruchomości;
- 257,7 tys. zł (250,0 tys. zł – cena nieruchomości, 7,7 tys. zł – koszty umowy) 10 listopada 2022 r. zakupił nieruchomość stanowiącą działkę o pow. 0,0125 ha zabudowaną budynkiem garażowo-gospodarczym o pow. użytkowej 57,3 m².

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DDK⁴⁵ wynikało m.in., że jako miejsce wystaw czasowych miała być wykorzystywana Sala BHP. Decyzje dotyczące prawidłowego funkcjonowania Instytutu należały do Dyrektora Instytutu, wśród nich były również kwestie zapewnienia odpowiednich pomieszczeń do prowadzenia działalności. Ówczesne kierownictwo resortu nie rozpatrywało możliwości innej formy przeniesienia własności nieruchomości ani też wniesienia nieruchomości jako wkładu współzałożyciela Instytutu NSZZ „Solidarność”. Nie zaistniała również sytuacja, w której brak odpowiedniej siedziby uniemożliwiłby Instytutowi prowadzenia działalności merytorycznej.

Minister wyjaśnił⁴⁶ m.in., że *naturalną praktyką przy tworzeniu nowej instytucji kultury jest korzystanie na początku z siedziby tymczasowej. Konieczność szybkiego powstania Instytutu była nadrzędna wobec natychmiastowego zapewnienia docelowych warunków lokalowych. Instytut od początku realizował jednak swoje cele; nie zajmował się tylko pracą biurową, ale organizował wydarzenia, wystawy poza siedzibą Instytutu [...], przygotowywał liczne wydawnictwa, itd. A po zakupie siedziby stałej (znalezienie której wymagało z oczywistych względów czasu) organizował wydarzenia na parterze siedziby stałej [...]*.

(akta kontroli str. 17-32, 373-403, 1172-1181, 1360-1408)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister podejmował decyzje dotyczące Instytutu⁴⁷ – o jego utworzeniu oraz o wypowiedzeniu umowy o jego utworzeniu – niepoprzedzone pisemnymi analizami uzasadniającymi merytoryczne powody takich działań.

Utworzenia Instytutu nie przewidziano w „Koncepcji rozwoju instytucji polityki pamięci podległych Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego MKiDN”, w której określono m.in. główne założenia rozwoju instytucji polityki pamięci w 2019 r. i wskazano ECS jako instytucję kultury, której celem było zachowanie w pamięci Polaków i Europejczyków doświadczenia Solidarności jako pokojowej europejskiej rewolucji.

W Ministerstwie KiDN nie przeprowadzono pisemnej analizy potwierdzającej zasadność utworzenia i finansowania Instytutu przez Ministra.

Nie przeprowadzono również pisemnej analizy w zakresie zgodności (albo usprawiedliwionego odstępstwa) zasad finansowania Instytutu ze Strategią na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) i z założeniem nr 12 do Narodowej Strategii Rozwoju Kultury, zawartym w Uzupełnieniu Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004-2020 z 2005 r. Utworzono bowiem Instytut, jako jedyną instytucję kultury spośród współprowadzonych przez Ministra, której wyłącznym finansującym działalność był Minister, podczas gdy, jednym z głównych problemów w obszarze kultury (określonym w ww. strategii) był ograniczony dostęp do środków niepublicznych i finansowanie jej głównie ze środków publicznych, a założeniem nr 12 było zwiększenie samodzielności instytucji kultury, także w znaczeniu ekonomicznym.

Również wypowiedzenie przez Minister (działającego z jej upoważnienia Podsekretarza Stanu) pismem z 12 września 2024 r. umowy o utworzeniu Instytutu NSZZ „Solidarność” ze skutkiem na 31 grudnia 2025 r., nie zostało poprzedzone pisemną analizą.

⁴⁵ Zawartych w piśmie z 6 września 2024 r.

⁴⁶ W piśmie z 16 grudnia 2024 r.

⁴⁷ Na finansowanie, którego w latach 2019-2024 (do 30 czerwca) Ministerstwo KiDN przeznaczyło łącznie 30 095,9 tys. zł.

Minister odpowiedzialny za podjęcie decyzji o utworzeniu Instytutu wyjaśnił⁴⁸ m.in., że:

- [...] to, że Instytut mógł nie być wpisany do jakichś dokumentów strategicznych czy koncepcyjnych resortu (choć nie dysponuję obecnie tymi dokumentami, więc nie wiem jak było w rzeczywistości), nie jest sytuacją wyjątkową i wynika z naturalnej dynamiki prowadzenia polityk publicznych (które przecież muszą być na bieżąco modyfikowane wraz ze zmianami sytuacji społecznej, zmianami w działaniu instytucji czy wynikami diagnoz polityczno-społecznych). Tym bardziej, iż niektóre strategie, jak np. UNSRK z 2005 r.⁴⁹, szybko traciły, z naturalnych powodów, aktualność. [...];
- [...] decyzję o powołaniu Instytutu podjęliśmy w MKiDN po wnikliwej analizie potrzeb społecznych w tym zakresie, na podstawie konstytucyjnych i ustawowych uprawnień ministra ds. kultury i dziedzictwa narodowego w zakresie kształtowania polityki państwa dotyczącej w szczególności dziedzictwa narodowego i polityki pamięci a także obowiązków edukacyjnych państwa wobec obywateli. Analiza obejmowała także ocenę funkcjonowania ECS oraz uwzględniała bardzo liczne, krytyczne sygnały społeczne jakie dochodziły do ministerstwa w kwestii funkcjonowania i oferty ECS. Bardzo wielu opozycjonistów i zwykłych obywateli, a także NSZZ „Solidarność”, oceniało działania ECS bardzo krytycznie, uważało, że ECS nie wypełnia swojej roli, do której zostało powołane i nie czuło się przez tę instytucję reprezentowanych, a szczególnie krytycznie oceniano działalność bieżącą ECS, jako jednostronnie polityczną a wręcz upartyjioną. A przede wszystkim nie prezentującą wszystkich nurtów, aspektów i postaci wielkiego ruchu narodowego, społecznego, pracowniczego i chrześcijańskiego, jakim była „Solidarność”. W wielu obszarach ECS funkcjonował także w sposób niekompetentny. [...] Dodatkowymi argumentami były z jednej strony złe relacje pomiędzy ECS a „Solidarnością” (skutkujące m.in. zerwaniem współpracy przez ECS w zakresie wsparcia dla historycznej Sali BHP, a w konsekwencji także zerwaniem umowy o współprowadzeniu ECS przez NSZZ „Solidarność”), z drugiej zaś strony kompletna klęska ECS w zakresie promocji idei i historii polskiej „Solidarności” zagranicą (czego skutkiem jest to, że przełom polityczny w Europie Śr.-Wsch. i obalenie komunizmu kojarzy się na świecie bardziej z obaleniem muru berlińskiego, a nie z polską „Solidarnością”, która do obalenia tego muru doprowadziła). [...] Warto dodać, że instytucje nadzorujące, które zmonopolizowały ECS odrzuciły też wszelkie próby reformy ECS i podzielenia się współodpowiedzialnością za funkcjonowanie ECS, odcinając od wpływu na ECS konstytucyjne, pochodzące z demokratycznego wyboru władze Polski, reprezentowane przez ministra ds. kultury i dziedzictwa narodowego. Nie chcąc zaogniać sporu politycznego dotyczącego dziedzictwa NSZZ „Solidarność”, MKiDN nie zdecydował się zerwać umowy o współprowadzenie ECS, czuł się jednak zobowiązany do powołania instytucji państwowej, która podjęłaby się realizacji zadań, które nie były realizowane przez ECS. Podobny pogląd wyraził NSZZ „Solidarność”. Utworzenie Instytutu było poprzedzone wieloma konsultacjami i naradami, choć należało po prostu do moich ustawowych obowiązków, jako ministra konstytucyjnego odpowiadającego za politykę historyczną państwa. [...] Przeprowadziliśmy również konsultacje i rozmowy z potencjalnym współorganizatorem. Wydaje mi się, że były również

⁴⁸ W piśmie z 16 grudnia 2024 r.

⁴⁹ Uzupełnienie Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004-2020 z 2005 r.

zamawiane ekspertyzy pisemne (np. dotyczące działalności ECS), ale nie pamiętam szczegółów (stosowne dokumenty powinny być dostępne w MKiDN). Zwracam również uwagę, że jako uczestnik wydarzeń historycznych, w tym ruchu solidarnościowego i opozycji demokratycznej oraz pracownik naukowy, m.in. zajmujący się zawodowo tymi zagadnieniami, dysponowałem samodzielną wiedzą co do oczywistej potrzeby powołania Instytutu wobec niespełniania swej roli przez ECS, co w połączeniu z demokratycznym mandatem do prowadzenia polskiej polityki historycznej na stanowisku ministra ds. kultury i dziedzictwa narodowego, predestynowało mnie do podejmowania samodzielnych decyzji w omawianej kwestii, zgodnie z kompetencjami, prawem i dla dobra publicznego [...].

Ówczesny Sekretarz Stanu, który w imieniu Ministra podpisał umowę o utworzeniu Instytutu, wyjaśnił⁵⁰ m.in., że:

- [...] nie posiadam obecnie dostępu do [...] „Koncepcji rozwoju instytucji polityki pamięci podległych DDK MKiDN” [...] dlatego nie jestem w stanie się do nich odnieść. [...] Przykładem podobnych instytucji był Instytut Północny im. Kętrzyńskiego w Olsztynie czy Instytut Śląski w Opolu, nad którymi opiekę przejęło MKiDN w czasie naszych rządów [...];
- [...] jako wieloletni poseł z Pomorza (nieprzerwanie od 2005 r.) i sekretarz stanu w MKiDN w pełni popierałem decyzję. W kierownictwie resortu uznaliśmy, że istniejące od lat w Gdańsku ECS nie w pełni, a czasem nawet wbrew prawdziwemu dziedzictwu wielkiego ruchu „Solidarności” z lat 80-tych realizował swoje zadania. [...] W rozmowach z kierownictwem dzisiejszej „Solidarności” uznaliśmy więc, że warto powołać jeszcze jedną instytucję w Gdańsku opowiadającą dziedzictwo tego ruchu, które od samego początku związane było z chrześcijańskim systemem wartości (na płotach strajkujących zakładów wieszano portrety Jana Pawła II, Prymasa Polski Stefana Wyszyńskiego, wizerunki Matki Boskiej Częstochowskiej z prawdziwą, a nie „tęczową” aureolą), katolicką nauką społeczną, polskimi ruchami politycznymi o charakterze niepodległościowym. Przy tym nie wycofywaliśmy się ze współprowadzenia i współfinansowania ECS, ale postanowiliśmy powołać instytucję dla niej uzupełniającą, która miała podjąć tematy dotąd pomijane lub marginalizowane przez ECS. Jednocześnie celem tej decyzji było podjęcie państwowej, systemowej opieki nad najważniejszym obiektem na terenie Gdańska, które związane było materialnie z dziedzictwem wielkiego ruchu „Solidarności” lat 80-tych, a mianowicie Sali BHP Stoczni Gdańskiej, gdzie w Sierpniu 1980 r. prowadzono negocjacje między strajkującymi i komunistyczną władzą, by wreszcie podpisać tam historyczne porozumienie, rozpoczynające w gruncie rzeczy demontaż „imperium zła”, jakim był Związek Sowiecki i podległe mu satelickie państwa. Utworzenie Instytutu było poprzedzone roboczymi naradami, konsultacjami i analizami, zarówno wewnątrz resortu, jak i w dialogu z potencjalnym współorganizatorem, jednak nie pamiętam szczegółów [...];
- [...] Instytut został utworzony jako instytucja współprowadzona, dla której minister jest jedynym finansującym jego działalność, między innymi ze względu na zapewnienie jego samodzielności programowej. Współprowadzenie Instytutu z NSZZ „Solidarność”, który posiadał większość w Radzie Instytutu oraz wpływ na wybór jego dyrektora było gwarantem niezależności i samodzielności misji statutowej instytucji. Na rozwiązanie takie zdecydowano się między innymi biorąc pod uwagę sytuację w ECS, [...], a która pozwalała ocenić, że instytucja ta samodzielność od polityków

⁵⁰ W piśmie z 14 grudnia 2024 r.

i wyrazistych środowisk politycznych utraciła. W przypadku Instytutu wybór strony społecznej jako podmiotu współprowadzącego pozwolił ograniczyć wpływ polityków na tę instytucję [...].

Minister wyjaśniła⁵¹, że:

- decyzja o wypowiedzeniu umowy została podjęta przez Kierownictwo Ministerstwa KiDN. Zgodnie z § 9 umowy mogła zostać ona wypowiedziana przez każdą ze Stron z zachowaniem rocznego okresu wypowiedzenia, ze skutkiem na koniec roku budżetowego. Powyższy zapis nie obliuguje stron do uzasadniania powodów takiej decyzji;
- sprawa wypowiedzenia była analizowana zarówno przez Kierownictwo MKiDN, jak i poszczególne departamenty, w tym DDK, nadzorujący instytucję od strony merytorycznej oraz DF, odpowiedzialny za budżet Ministerstwa KiDN. Na etapie roboczej analizy jako główne powody wypowiedzenia umowy wskazano:
 - negatywną oceną możliwości dalszego przekazywania przez Ministerstwo KiDN dotacji podmiotowej wynikającej z ww. umowy (której wysokość została zwiększona Aneks nr 3 z 24 listopada 2023 r.), w kontekście znaczących, wcześniejszych zobowiązań wieloletnich MKiDN, w tym w zakresie bieżącego utrzymania, a także budowy i rozbudowy państwowych instytucji kultury,
 - funkcjonowanie na tym samym terenie i finansowanie ze środków publicznych dwóch instytucji – ECS oraz Instytutu, które mają bardzo podobny profil działalności i dublujące się statutowe zadania, co stoi w sprzeczności z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy finansach publicznych, który wskazuje, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny;
- obecnie w MKiDN przygotowywana jest odpowiedź na pismo Przewodniczącego Komisji Krajowej NSZZ Solidarność z 13 listopada br., w którym domaga się on wskazania powodów wypowiedzenia;
- w MKiDN nie były prowadzone pisemne analizy, co do zasadności zaprzestania prowadzenia i finansowania Instytutu. Wypowiedzenie umowy nie oznacza bowiem zaprzestania prowadzenia i finansowania Instytutu. Od 31 grudnia 2025 r. Instytut stanie się państwową instytucją kultury, której organizatorem jest Minister. Ostateczne decyzje co do przyszłości instytucji zostaną podjęte po analizie funkcjonowania instytucji w zmienionej formule.

W ocenie NIK utworzenie nowej instytucji kultury jakim był Instytut, wymagającej zorganizowania jej od podstaw, a zwłaszcza zapewnienia finansowania z budżetu państwa, powinno być przeprowadzane w procesie, który umożliwiał ujęcie tego w dokumentach planistycznych dotyczących polityki kulturalnej Ministerstwa KiDN. Podkreślić przy tym należy, że „Koncepcja rozwoju instytucji polityki pamięci podległych Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego MKiDN”, w której określono m.in. główne założenia rozwoju instytucji polityki pamięci w 2019 r., została zatwierdzona zaledwie nieco ponad cztery miesiące wcześniej (7 marca 2019 r. przez ówczesnego Sekretarza Stanu i 11 marca 2019 r. przez Ministra).

Powyższe stanowiło niedochowanie należytej staranności w realizacji oraz w planowaniu polityki kulturalnej Ministerstwa KiDN i mogło świadczyć o arbitralności lub uznaniowości – a nie merytorycznym – umotywowaniu decyzji o utworzeniu Instytutu. Tym bardziej, że w ww. „Koncepcji” wskazano ECS

⁵¹ W piśmie z 23 grudnia 2024 r.

jako jedną z czterech instytucji kultury podległych DDK, podając że jej celem było *zachowanie w pamięci Polaków i Europejczyków doświadczenia Solidarności jako pokojowej europejskiej rewolucji, aby we wspólnocie europejskich demokracji Solidarności była ważną częścią mitu założycielskiego Europy*, realizowane zadania oraz na wspieranie w 2018 r. programu kulturalnego Sali BHP w Gdańsku poprzez FPS. Zauważyć należy, że utworzenie (poprzez przekształcenie instytutów badawczych w instytucje kultury) – wskazanych przez ówczesnego Sekretarza Stanu – Instytutu Północnego im. Wojciecha Kętrzyńskiego i Instytutu Śląskiego przewidziano w tej „Koncepcji”, określając m.in. ich cele i skutki finansowe ich utworzenia.

Podniesione przez Ministra i ówczesnego Sekretarza Stanu argumenty dotyczące powodów utworzenia Instytutu, w tym zastrzeżenia co do działalności ECS nie znajdowały odzwierciedlenia m.in. w ocenach DDK ECS (pozytywnych) zawartych w zbiorczych ocenach działania jednostek za poszczególne lata 2019-2024 (za I półrocze)⁵². Oceny za poszczególne lata 2019-2022 przekazał m.in. Ministrowi i ówczesnemu Sekretarzowi Stanu⁵³. W wyniku przeprowadzonej przez Ministerstwo KiDN w 2023 r. kontroli w ECS, dotyczącej wybranych elementów gospodarki finansowej w latach 2021-2022, kontrolowany zakres oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami⁵⁴.

Z kolei potrzeba reprezentowania dziedzictwa ruchu „Solidarności” w zakresie w jakim – według Ministra i ówczesnego Sekretarza Stanu – niedostatecznie miały ją realizować ECS, nie znalazła wyraźnego odzwierciedlenia w dokumentach stanowiących podstawy funkcjonowania Instytutu, tj. w umowie o utworzeniu Instytutu i Statucie Instytutu, bowiem przedmiot i zakres działalności ECS i Instytutu były zbliżone. W efekcie Ministerstwo KiDN zaangażowane było we współprowadzenie i finansowanie dwóch instytucji kultury, których przedmiot działalności był w istocie tożsamy (upamiętnianie dziedzictwa ruchu „Solidarności”), działających na tym samym terenie, a także co do których nie określono jednoznacznie i obiektywnie celów Ministra. Miało to miejsce w sytuacji, w której – stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych – wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Wobec powyższego utworzenie nowej instytucji kultury powinno zostać poprzedzone i uzasadnione prawidłowo przeprowadzoną analizą zapewniającą podjęcie rzetelnej decyzji, na podstawie ocen różnych możliwości organizacyjnych i finansowych, z uwzględnieniem zasobów Ministerstwa KiDN, zapewniającej zachowanie zasad dokonywania wydatków publicznych.

Utworzenie Instytutu nie stanowiło również wystarczającej odpowiedzi na *zerwanie współpracy przez ECS w zakresie wsparcia dla historycznej Sali BHP*, ponieważ w obydwu przypadkach zagadnienie udostępniania tej Sali zostało podobnie uregulowano. Natomiast w kwestii prób „reformy” ECS i podzielenia się współodpowiedzialnością za funkcjonowanie ECS, należy wskazać, że prawa i obowiązki stron zostały określone w umowie o utworzeniu ECS, którą zawarł również Minister, a zatem mógł je realizować w ramach tej umowy. Uprawnienia Ministra, dorobek naukowy i osobiste doświadczenia nie stanowią również usprawiedliwienia dla braku przedmiotowych analiz. Przeciwnie, argumenty podniesione w wyjaśnieniach Ministra wskazują

⁵² Ani m.in. za lata 2016-2018 poprzedzające utworzenie Instytutu.

⁵³ Jw. Szerzej o działalności ECS w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁴ Szerzej o działalności ECS w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

na arbitralność i dowolność podjętej decyzji, co nie powinno mieć miejsca w przypadku gospodarowania środkami publicznymi.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DDK⁵⁵ wynika, że decyzja o zawarciu umowy z NSZZ „Solidarność” należała do ówczesnego kierownictwa Ministerstwa KiDN, a utworzenie Instytutu nie było inicjatywą planowaną, lecz działaniem ad hoc. Dyrektor DDK wyjaśnił⁵⁶, że Ministerstwo KiDN nie posiadało, w tym opracowanych na zlecenie, pisemnych ekspertyz dotyczących działalności ECS.

Utworzenie i funkcjonowanie Instytutu, jako instytucji kultury współprowadzonej przez Ministra, którego działalność była finansowa wyłącznie przez Ministra przy istnieniu również innego współprowadzącego, powinno zostać poprzedzone pisemną analizą w zakresie zgodności (albo usprawiedliwionego odstępstwa) z rządowymi dokumentami dotyczącymi finansowania kultury. Przyjęcie przez Ministerstwo KiDN całości odpowiedzialności za finansowanie Instytutu przy przekazaniu NSZZ „Solidarność” większości w Radzie Instytutu oraz wpływu na wybór jego dyrektora, nie mogło – jak wskazał w wyjaśnieniach ówczesny Sekretarz Stanu – być gwarantem niezależności i samodzielności misji statutowej instytucji. W umowie o utworzeniu Instytutu Minister przekazał część uprawnień i wpływu na jego działalność NSZZ „Solidarność”, zatem w zakresie merytorycznym był podporządkowany dwóm współzałożycielom, ale w zakresie finansowym tylko jednemu.

W ocenie NIK również wskazane przez Minister powody wypowiedzenia umowy, które dotyczyły zarówno kwestii merytorycznych jak i finansowych, powinny zostać poprzedzone pisemną analizą uzasadniającą rzetelne podjęcie takiej decyzji, mając na względzie jej konsekwencje dla polityki kulturalnej Ministerstwa KiDN i finansów publicznych. Konieczność takiej analizy potwierdza także wskazanie w wyjaśnieniach z jednej strony na funkcjonowanie na tym samym terenie i finansowanie ze środków publicznych dwóch instytucji, które mają bardzo podobny profil działalności i dublujące się statutowe zadania, co stoi w sprzeczności z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy finansach publicznych, a z drugiej strony, że wypowiedzenie umowy nie oznacza zaprzestania prowadzenia i finansowania Instytutu. Ponadto Ministerstwo KiDN pozytywnie oceniało działalność obydwu instytucji. W związku z powyższym, zdaniem NIK działania Ministerstwa KiDN nie powinny ograniczać się do analizy *funkcjonowania Instytutu w zmienionej formule*, ale również do pisemnej analizy poprzedzającej podjęcie takiej decyzji.

(akta kontroli str. 10-32, 338-364, 565-619, 743-1113, 1172-1181, 1197-1259, 1409-1411, 1456-1489, 2270-2412, 2535-2618, 2979-3021, 3022-3046, 3054-3097, 3135-3142, 3253-3312, 3834-3836)

2. W umowie o utworzeniu Instytutu Minister zaakceptował zobowiązanie NSZZ „Solidarność” do udostępniania Instytutowi m.in. Sali BHP na podstawie odrębnej umowy cywilnoprawnej (pomiędzy NSZZ „Solidarność” a Instytutem), które nie regulowało w sposób wyczerpujący kwestii z tym związanych.

Minister odpowiedzialny za podjęcie decyzji o utworzeniu Instytutu wyjaśnił⁵⁷ m.in. *nie pamiętam oczywiście szczegółów umowy o utworzeniu Instytutu, natomiast zobowiązanie NSZZ „Solidarność” do udostępnienia Sali BHP mogło wynikać z faktu, że NSZZ „Solidarność”, jak sądzę, kontroluje FPS, która zarządza Salą. Taki zapis wydaje się w tej kwestii sensowny. Zdaje się,*

⁵⁵ Zawartych w piśmie z 6 września 2024 r.

⁵⁶ W piśmie z 30 grudnia 2024 r.

⁵⁷ W piśmie z 16 grudnia 2024 r.

że podobnie uregulowana była ta sprawa w relacjach pomiędzy ECS a NSZZ „Solidarność”. [...].

Ówczesny Sekretarz Stanu, który w imieniu Ministra podpisał umowę o utworzeniu Instytutu, wyjaśnił⁵⁸ m.in., że celem utworzenia Instytutu było m.in. podjęcie państwowej, systemowej opieki nad najważniejszym obiektem na terenie Gdańska, które związane było materialnie z dziedzictwem wielkiego ruchu „Solidarność” lat 80-tych, a mianowicie Sali BHP Stoczni Gdańskiej [...] wedle mojej wiedzy celem zobowiązania NSZZ „Solidarność” do udostępniania Sali BHP na podstawie odrębnych umów cywilnoprawnych zawartych pomiędzy Związkiem a Instytutem było stworzenie możliwości wspierania działalności historycznej Sali BHP. Mniemam, że takiego zapisu w umowie dokonano dlatego, iż NSZZ „Solidarność” jest właścicielem tej historycznej Sali. Według mojej pamięci zadanie to jest realizowane przez Instytut poprzez mechanizm wynikający z ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej we współpracy z Fundacją Promocji Solidarności, która, jako podmiot kontrolowany przez NSZZ „Solidarność” zarządza salą BHP w sposób zbliżony do mechanizmu, jaki stosował ECS, gdy jeszcze wspierał działalność Sali BHP. [...].

Radca Ministra wyjaśnił⁵⁹ m.in., że [...] Z mojej pamięci wynika, że ostatecznie projekt umowy został zaakceptowany przez departamenty prowadzące sprawę, w kształcie w jakim została podpisana. [...] Prawdopodobnie na ówczesnym etapie tworzenia Instytutu skupiono się na umieszczeniu w umowie założycielskiej właściciela Sali BHP, czyli NSZZ „Solidarność”, ponieważ tak podpowiadał zdrowy rozsądek – był to właściciel obiektu, który posiadał prawa do rozporządzania mieniem a samo prawo własności stanowiło najwyższą i najtrwalszą formę władania nieruchomością. Statut własnościowy Sali BHP był kwestią oczywistą, powszechnie znaną, a ponadto o ile pamiętam został na bieżąco sprawdzony w księgach wieczystych. [...] mimo szczerzej woli nie jestem w stanie dokładnie odnieść się do pytań, ponieważ nie posiadam dostępu do dokumentacji źródłowej. Nie jestem w stanie też dokładnie stwierdzić, czy posiadałem wiedzę na część poruszonych zagadnień, ponieważ wielu aspektów już zwyczajnie nie pamiętam. Dlatego też moje odpowiedzi, udzielone w dobrej wierze, proszę potraktować jedynie jako ogólne, kierunkowe i uzupełniające.

Tworząc Instytut Minister zaangażował się we współprowadzenie i finansowanie drugiej instytucji kultury (Instytutu), której przedmiotem działalności było upamiętnianie dziedzictwa ruchu „Solidarność” i wobec której zobowiązania NSZZ „Solidarność” do udostępniania Sali BHP były zbliżone jak względem ECS (choć w przypadku Instytutu zastrzeżono, że zobowiązania te nie mają zastosowania w przypadku udostępniania Sali BHP innej instytucji kultury, dla której organizatorem lub współorganizatorem jest Minister). Zawarcie powyższych umów uzależnione było od woli i porozumienia ECS albo Instytutu i NSZZ „Solidarność” lub innego podmiotu posiadającego prawo do jej udostępniania, pozostawiając to poza wpływem i nadzorem Ministra.

Jak wynika z ustaleń kontroli, pomiędzy ECS a NSZZ „Solidarność” nie zawarto takiej umowy. W 2019 r. ECS i FPS nie zawarły umowy dotyczącej udostępniania Sali BHP, choć takie umowy obowiązywały w 2017 r. i 2018 r. (w konsekwencji porozumienia intencyjnego pomiędzy ECS, NSZZ „Solidarność” i FPS), a NSZZ „Solidarność”, choć była właścicielem Sali BHP to z różnymi podmiotami (NMM

⁵⁸ W piśmie z 14 grudnia 2024 r.

⁵⁹ W piśmie z 27 listopada 2024 r.

i FPS) podpisywała umowy dotyczące jej użyczenia. Również Instytut umowy dotyczące udostępniania Sali BHP zawierał z FPS, a nie jak określono w umowie o utworzeniu Instytutu z NSZZ „Solidarność”. Zatem podjęcie państwowej, systemowej opieki nad Salą BHP Stoczni Gdańskiej (mimo tak określonej motywacji w wyjaśnieniach ówczesnego Sekretarza Stanu) nie zostało w wystarczającym stopniu uregulowane i zapewnione, bowiem istniała niepewność co do tego, czy i z jakim podmiotem umowę taką zawrze Instytut.

(akta kontroli str. 10-32, 743-1113, 1172-1181, 1199-1259, 1409-1411, 1456-1489, 2170-2392, 2979-3021, 3084-3097, 3135-3142, 3253-3312, 3834-3836)

3. Przesłane Komisji w 2020 r. i 2024 r. sprawozdania, o których mowa w art. 15 ust. 3 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady, dotyczące Znak Dziedzictwa Europejskiego nie zawierały odniesienia do działań podejmowanych w Sali BHP, stanowiącej jeden z czterech terenów objętych ZDE Historyczna Stocznia Gdańska. Było to nierzetelne, ponieważ we wniosku o przyznanie znaku wskazano działania na tym terenie – w Sali BHP oraz na placu Solidarności odbywać się miały cykliczne warsztaty i projekty edukacyjne, kulturalne i naukowe, których wymiernym efektem realizacji miała być liczna frekwencja osób biorących udział w zajęciach, a także osób odwiedzających stałą wystawę w ECS i Salę BHP.

Dyrektor Departamentu Funduszy i Spraw Europejskich⁶⁰ wyjaśniła m.in., [...] że *Monitoring był prowadzony w zakresie całego wpisu obejmującego: Salę BHP, historyczną Bramę nr 2, plac Solidarności z pomnikiem Poległych Stoczniovców 1970 i Europejskie Centrum Solidarności. Żaden z ww. obiektów i zarządców nie był monitorowany odrębnie. [...] Obiektem/wpisem jest Historyczna Stocznia Gdańska w rozumieniu art. 2 ust. 1 – jest to wpis indywidualny, a nie obiekt międzynarodowy czy krajowy obiekt tematyczny. Należy dodać, że w przypadku krajowych obiektów tematycznych: „(...) W odniesieniu do każdego z uczestniczących obiektów (participating sites) wypełnia się formularz wniosku i przesyła koordynatorowi” (art. 13.ust 2). W przypadku Historycznej Stoczni Gdańskiej powstał tylko jeden wniosek, a poszczególne miejsca wchodzące w skład ZDE nie przedstawiały osobnych wniosków – Historyczna Stocznia Gdańska figuruje zatem jako jeden obiekt (site, a nie nationalthematic site), a zgodnie z wnioskiem aplikacyjnym za koordynację prac związanych z wpisem Historycznej Stoczni Gdańskiej odpowiada Europejskie Centrum Solidarności. Należy podkreślić, że proces monitoringu i opracowany przez Komisję Europejską formularz monitoringowy nie narzucają konieczności monitorowania każdego budynku objętego wpisem osobno. Mając na uwadze powyższe, zarówno w 2020 roku jak i 2024 roku informacje o prowadzonym monitoringu i prośby o wypełnienie ankiet monitorujących zostały wysłane do koordynatorów poszczególnych wpisów (sites), a nie do wszystkich obiektów (participating sites) wchodzących w skład wpisu. [...] Zwracam uwagę, że art. 16 ust. 1 mówi, że: „W przypadku ustalenia przez panel europejski, że obiekt nie spełnia już kryteriów wyboru lub nie realizuje już zobowiązań podjętych w projekcie i planie prac przedstawionych w dotyczącym go wniosku, panel europejski rozpoczyna – za pośrednictwem Komisji – dialog z danym państwem członkowskim, mając na celu ułatwienie dokonania niezbędnych dostosowań obiektu.” Komisja Europejska nie miała zastrzeżeń co do zawartości raportów i tego, że dotyczy obiektu jako całości, bez szczegółowego podziału na wszystkie budynki.” „Wypełnione*

⁶⁰ Do którego zadań zgodnie z regulaminem organizacyjnymi Ministerstwa KiDN należały min. współpraca z organami i instytucjami UE w szczególności z Radą UE, Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim oraz prace związane z wdrażaniem Europejskiego Znak Dziedzictwa.

przez Europejskie Centrum Solidarności ankiety monitoringowe zostały wypełnione w sposób prawidłowy i zawierały wszystkie informacje niezbędne do oceny czy obiekt/wpis spełnia w dalszym ciągu kryteria wynikające z Decyzji. Do dnia dzisiejszego, do MKiDN nie wpłynęła z KE żadna prośba o uzupełnienie przekazanych informacji, co jednoznacznie wskazuje na poprawność przeprowadzonego procesu monitorowania obiektów uhonorowanych tytułem ZDE.

NIK nie kwestionuje uznania Historycznej Stoczni Gdańsk za obiekt, o którym mowa w art. 2 ust. 1 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej Znak Dziedzictwa Europejskiego, nie wskazuje również na zastosowanie art. 13 i przepisów odnoszących się do krajowych obiektów tematycznych, jednak w celu opracowania sprawozdania zgodnie z art. 15 ust. 3 tej decyzji, na państwach członkowskich ciąży obowiązek gromadzenia wszystkich niezbędnych informacji, aby dokonać oceny czy obiekt nadal spełnia kryteria wyboru i realizuje podjęte zobowiązania⁶¹. Ministerstwo KiDN na podstawie przedkładanych sprawozdań m.in. przez Instytut oraz FPS posiadało informacje na temat działań podejmowanych m.in. w Sali BHP, a wpisujących się w działania wskazane we wniosku o przyznanie znaku. Zdaniem NIK dla zachowania należytej staranności przy opracowywaniu sprawozdań, powinny w nich zostać uwzględnione m.in. dane w zakresie realizowanych działań edukacyjnych i wystawienniczych w Sali BHP.

(akta kontroli str. 3323-3347, 3358-3381, 3394-3435)

4. Minister wyraził zgodę na stałe zwiększenie od 2024 r. dotacji podmiotowej na działalność bieżącą dla Instytutu w kwocie 350,0 tys. zł na wzrost zatrudnienia o dwa dodatkowe etaty i funduszu wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi od tych wynagrodzeń⁶²:
- tj. w kwocie wyższej o 101,0 tys. zł niż wynikało to z uzasadnienia rekomendacji DF i DDK⁶³ – 249,0 tys. zł,
 - i w związku z powyższym zawarł⁶⁴ aneks nr 3 do umowy o utworzeniu Instytutu, w którym w § 1 określono, że od 2024 r. Minister zapewni Instytutowi dotację podmiotową w wysokości nie niższej niż 6127,0 tys. zł, pomimo że w projekcie ustawy budżetowej na 2024 r. kwota dotacji podmiotowej dla Instytutu wyniosła 5777,0 tys. zł⁶⁵.

DF rekomendację uzasadniał m.in.:

- zwiększeniem już budżetu Instytutu na 2023 r. i 2024 r. łącznie o 20,1% na podwyższenie funduszu wynagrodzeń (7,8% w 2023 r. i 12,3% w 2024 r.),
- stanowiskiem Ministra z 10 listopada 2023 r. zgodnym ze stanowiskiem DF, że nie ma konieczności przyznawania dodatkowych środków na 2024 r. w związku z proponowaną podwyżką dla Dyrektora Instytutu, jednocześnie wyrażającym zgodę na zwiększenie miesięcznego wynagrodzenia brutto Dyrektora Instytutu,
- tym, że średnie miesięczne wynagrodzenie brutto pracowników merytorycznych w Instytucie kształtowało się na poziomie 7014 zł w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia brutto pracowników merytorycznych w takich instytucjach jak ECS (5951 zł), Żydowski Instytut Historyczny (6157 zł),

⁶¹ Kwestionariusz sprawozdań opracowany przez Komisję wymagał by zostały przed przesłaniem do Komisji zatwierdzone przez koordynatora krajowego – tutaj Ministra, który potwierdzał, że obiekt nadal spełniał kryteria uzyskania ZDE.

⁶² O niniejszym DF poinformował Dyrektora Instytutu pismem z 24 listopada 2024 r.

⁶³ W piśmie z 22 listopada 2023 r.

⁶⁴ Tego samego dnia, którego przekazano powyższą informację Dyrektorowi Instytutowi, tj. 24 listopada 2023 r.

⁶⁵ O czym Ministerstwo KiDN poinformowało Dyrektora Instytutu pismem z 11 października 2023 r.

Instytut Północny im. Wojciecha Kętrzyńskiego (4995 zł) czy Instytut Śląski (4872 zł),

- niewystarczającym budżetem na 2024 rok dla części 24 KiODN.

Z wyjaśnień Dyrektora DF⁶⁶ wynikało, m.in. że wniosek Dyrektora Instytutu o zwiększenie od 2024 r. dotacji podmiotowej w związku m.in. z koniecznością zwiększenia funduszu wynagrodzeń wpłynął do Ministerstwa KiDN po zakończeniu prac resortu kultury nad projektem ustawy budżetowej na 2024 r. Środki te przyznano Instytutowi w wyniku zmiany w planie wydatków cz. 24 KiODN w trybie art. 171 ustawy o finansach publicznych, decyzją z 24 stycznia 2024 r. następnego Ministra.

Minister odpowiedzialny za wyżej wymienioną nieprawidłowość wyjaśnił⁶⁷ m.in., że *Z oczywistych względów nie pamiętam decyzji o przyznaniu dodatkowych środków finansowych dla Instytutu na 2024 r., gdyż takich decyzji podejmowałem przez osiem lat służby w Ministerstwie KiDN bardzo wiele. M.in. dzięki temu, że udało mi się przez osiem lat zwiększyć budżet resortu o 112%, a na 2024 r. zwiększenie pierwotne budżetu resortu (pomniejszone niestety przez moich następców) wynosiło 23%! W projekcie ustawy budżetowej nie zawsze były ujmowane oddzielne kwoty zwiększeń finansowania poszczególnych instytucji. Służyły do tego odpowiednie rezerwy budżetowe, inne części budżetu i niekiedy środki przekształcone w trakcie roku budżetowego, zgodnie z wieloletnią dobrą praktyką DF Ministerstwa KiDN. Wymagała tego konieczna elastyczność w realizacji skutecznej polityki kulturalnej państwa. Aby realizować dobro publiczne w sposób skuteczny i racjonalny, należało niekiedy podejmować konieczne decyzje ad hoc i szybko reagować na zmieniającą się rzeczywistość. Polityka finansowa resortu musiała być na to gotowa i być podporządkowana tym nadrzędnym celom polityki historycznej i kulturalnej. Mimo bardzo dobrej współpracy z DF, szef resortu nie był związany rekomendacjami tego departamentu przy podejmowaniu decyzji. I tak też było najprawdopodobniej w tym przypadku. Widocznie argumentacja Instytutu i przedłożona dokumentacja była bardziej przekonująca. Porównywanie średnich wynagrodzeń miesięcznych w różnych instytucjach podległych Ministrowi KiDN nie uwzględnia zróżnicowanej specyfiki pracy w tych instytucjach, ich charakteru i wielu innych czynników wpływających na różnice średnich wynagrodzeń. Wydaje mi się, że różnice te były znacznie większe, gdy przyszedłem do Ministerstwa KiDN. I na pewno mają miejsce także obecnie. Sztwywny egalitaryzm w tym względzie jest nieskuteczny i utopijny z punktu widzenia kształtowania się rzeczywistości instytucjonalno-społecznej i realizacji dobra publicznego.*

W ocenie NIK zgoda na zwiększenie dotacji podmiotowej dla Instytutu oraz zawarcie aneksu do umowy o utworzeniu Instytutu, powinny wynikać z dokumentów potwierdzających taką konieczność i zapewnienie środków w projekcie a następnie w samej ustawie budżetowej na dany rok dla konkretnej instytucji. Podjęcie decyzji odmiennej od uzasadnienia rekomendacji DF popierającej również stanowisko DDK w tym zakresie, który wskazał, że przeanalizował *bardzo wnikliwie* wystąpienie Instytutu o zwiększenie dotacji podmiotowej na 2024 r. i odmiennej niż wynikało to z projektu ustawy budżetowej na 2024 r., było działaniem nierzetelnym i stanowiło przejaw dowolności w podejmowaniu decyzji. Oceny tej nie zmienia fakt, że przyznana dotacja była niższa niż wnioskował o to Dyrektor Instytutu.

(akta kontroli str. 10-289, 1490-1547, 2619-2703, 2979-3014)

⁶⁶ Zawartych w piśmie z 28 listopada 2024 r.

⁶⁷ W piśmie z 14 grudnia 2024 r.

5. Minister zawarł umowę o utworzeniu Instytutu, w której w § 5 ust. 2 określono, że Zastępca Dyrektora Instytutu będzie powoływany i odwoływany przez Dyrektora Instytutu po uzyskaniu opinii stron umowy, pomimo że zgodnie z art. 15 ust. 8 ustawy o działalności kulturalnej statut instytucji kultury może przewidywać utworzenie stanowiska zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępców dyrektora; w takim przypadku statut określa liczbę stanowisk zastępców dyrektora oraz tryb ich powoływania i odwoływania, a zgodnie z art. 21 ust. 5 ww. ustawy strony określają w umowie o utworzeniu instytucji kultury uprawnienia podmiotu zawierającego umowę z organizatorem odnośnie do treści statutu, powołania dyrektora oraz likwidacji instytucji kultury.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DDK⁶⁸ wynika, że załącznikiem do umowy o utworzeniu Instytutu był projekt Statutu Instytutu. Oba dokumenty powtarzały postanowienia dotyczące m.in. trybu powołania i odwołania zastępcy Dyrektora. Według niego taki kształt umowy został zaaprobowany przez radców prawnych Ministerstwa KiDN, a [...] *Zapisy dotyczące powołania zastępcy dyrektora były traktowane jako uszczegółowienie uprawnień podmiotu zawierającego umowę, tzn. NSZZ „Solidarność”.*

Radca prawny w Biurze Dyrektora Generalnego wyjaśniła⁶⁹ m.in., że [...] *nie znalazłam uzasadnionych przesłanek, aby wykreślić ten przepis [tj. § 5 ust. 2 umowy – przyp. NIK]. Strony umowy mogą swobodnie kształtować warunki umowy, oczywiście w sposób, który nie narusza obowiązujących ustaw. W tej sprawie Statut, stanowiący integralną część umowy, w sposób przejrzysty realizował obowiązki wynikające z art. 15 ustawy o działalności kulturalnej, zaś powtórzenie w umowie zapisów statutowych nie stanowiło naruszenia prawa, a jedynie było wyrazem realizacji podstawowej zasady, jaką jest zasada swobody umów.*

Nie kwestionując uprawnienia do uregulowania kwestii utworzenia stanowiska zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępców dyrektora, określenia ich liczby oraz trybu ich powoływania i odwoływania, NIK stwierdza, że zastrzeżone one zostały przez ustawodawcę do określenia w statucie instytucji kultury. W tym stanie rzeczy omawiane postanowienia umowy o utworzeniu Instytutu wykraczały poza zakres określony w ustawie o działalności kulturalnej.

(akta kontroli str. 10-32, 743-1113, 1172-1181, 2710-2713)

6. Minister dokonał zmian w Statucie Instytutu wprowadzonych:
- 17 sierpnia 2023 r. – bez uzyskania opinii Rady Instytutu, a ponadto w zakresie dotyczącym usunięcia z § 6 ust. 4 słowa „dotacyjnych” i wskazania dwóch konkretnych projektów, które mógł Instytut wspierać, na rzecz ogólnego zapisu, jakie projekty mógł wspierać Instytut, również bez uzgodnienia z NSZZ „Solidarność”,
 - 5 listopada 2024 r. – w zakresie usunięcia zapisów, że członkowie Rady Instytutu pełnią swe funkcje społecznie, bez prawa do wynagrodzenia, przysługuje im jednak prawo do zwrotu kosztów podróży i noclegów, poniesionych w związku z pełnieniem funkcji, płatnych ze środków Instytutu oraz, że członkami Rady Instytutu nie mogą być pracownicy Instytutu – bez uzyskania opinii Rady Instytutu i bez porozumienia z NSZZ „Solidarność”,
- tj. wbrew § 22 Statutu Instytutu, zgodnie z którym zmian statutu dokonuje Minister w porozumieniu z NSZZ „Solidarność” oraz po uzyskaniu opinii Rady Instytutu.

⁶⁸ Zawartych w piśmie z 6 września 2024 r., uczestniczącego w pracach nad projektem umowy o utworzeniu Instytutu.

⁶⁹ W piśmie z 2 grudnia 2024 r., uczestniczącej w opiniowaniu projektu umowy o utworzeniu Instytutu.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DDK⁷⁰ wynikało, że Rada Instytutu nie opiniowała powyższych zmian, z uwagi na bardzo rozbudowany jej skład oraz wynikające z tego powodu trudności w ustaleniu terminów spotkań (Rada Instytutu zbierała się rzadko). Dalej Zastępca Dyrektora DDK wyjaśnił m.in., że *usunięcie słowa „dotacyjnych” było czynnością czysto redakcyjną, wynikłą z przeoczenia w pierwszej wersji Statutu Instytutu niepoprawnego zapisu. [...]. Na prośbę DF wprowadzono jedynie drobną korektę charakteru zapisu, [...] Nie wymieniając konkretnych nazw projektów [...]*.

Z wyjaśnień Dyrektora DDK⁷¹ wynikało, że zmiany z 5 listopada 2024 r. zostały wprowadzone na końcowym etapie prac legislacyjnych z uwagi na ujednolicanie postanowień nowych statutow. Ze względu na ich legislacyjny charakter zmiany te nie zostały skonsultowane z NSZZ „Solidarność” i Radą Instytutu.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie usprawiedliwiają niedochowania obowiązku dokonywania zmian Statutu Instytutu w porozumieniu z NSZZ „Solidarność” oraz po uzyskaniu opinii Rady Instytutu, gdyż § 22 Statutu Instytutu nie przewidywał wyjątków w tym zakresie.

(akta kontroli str. 17-255, 290-352, 743-1171, 2962-2978, 3111-3134)

7. Minister w Statucie Instytutu (§ 10) ustalił, że organizację wewnętrzną Instytutu oraz zakres zadań komórek organizacyjnych określa regulamin organizacyjny nadawany przez Dyrektora po zasięgnięciu przez niego opinii Rady Instytutu, założycieli oraz działających w Instytucie organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców, podczas gdy zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DDK⁷² wynikało, że Statut Instytutu w kształcie załączonym do umowy z 31 sierpnia 2019 r. oraz zaaprobowanym przez Departament Legislacyjny Ministerstwa KiDN, wypełniał dyspozycję art. 13 ust. 3 ww. ustawy, a zgodnie z wolą stron znalazł się w nim szerszy krąg podmiotów niż określony w ustawie.

Dyrektor Generalna wyjaśniła⁷³ m.in., że Departament Legislacyjny nie był autorem projektu przedmiotowego statutu, w związku z czym nie była znana intencja takiej jego treści. Projekt Statutu, jako wstępnie uzgodniony z NSZZ „Solidarność”, został skierowany przez ówczesnego Sekretarza Stanu pismem z 10 lipca 2019 r. do zaopiniowania przez ten Departament, gdzie był przedmiotem analiz pod kątem prawnym. Podała, iż *Wykonywanie wspólnie uprawnień do opiniowania regulaminu organizacyjnego instytucji wspólnej było stałą praktyką stosowaną przez umawiające się strony i nie budziła dotychczas wątpliwości prawnych [...], stąd też nie została zakwestionowana [...]. Nie wnikać w intencję potrzeby powielania przez projektodawców tego samego*

⁷⁰ Zawartych w piśmie z 17 grudnia 2024 r., w zakresie zmian wprowadzonych 17 sierpnia 2023 r., zajmującego wówczas stanowisko Dyrektora DDK.

⁷¹ Zawartych w piśmie z 18 grudnia 2024 r., w zakresie zmiany wprowadzonej 5 listopada 2024 r.

⁷² Zawartych w piśmie z 6 września 2024 r., uczestniczącego w pracach nad projektem umowy o utworzeniu Instytutu, do której załącznik stanowił projekt Statutu Instytutu. Zgodnie z § 36 zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie trybu postępowania legislacyjnego w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz udziału w tym postępowaniu organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych, nadzorowanych lub podległych Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego projekt aktu wewnętrznego właściwa komórka organizacyjna opiniuje w zakresie swojej właściwości i dokonuje w nim zmian (Dz. Urz. MKiDN z 2015 r. poz. 35). Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 2 lit. e ww. zarządzenia projektem dokumentu wewnętrznego jest zarządzenie inicjowane przez Ministra.

⁷³ W piśmie z 17 grudnia 2024 r. Zajmująca wówczas stanowisko Dyrektora Departamentu Legislacyjnego, opiniująca projekt Statutu Instytutu.

kręgu podmiotów jako opiniujących regulamin organizacyjny, pragnę zauważyć, że także Rada Instytutu składała się z przedstawicieli obu Założycieli. [...] przyznane w § 10 Statutu uprawnienia opiniodawcze nie naruszają władztwa dyrektora instytucji do nadania regulaminu organizacyjnego, zachowują także uprawnienia opiniodawcze innych wskazanych ustawą podmiotów.

Radca prawny w Biurze Dyrektora Generalnego wyjaśniła⁷⁴ m.in., że [...] prace merytoryczne oraz legislacyjne nad brzmieniem Statutu były prowadzone przez właściwy Departament merytoryczny we współpracy z Departamentem Legislacyjnym Ministerstwa KiDN. Mój udział, jako radcy prawnego Biura DG, polegał jedynie na zaopiniowaniu umowy, bez wkraczania w postanowienia Statutu.

W ocenie NIK przepisy art. 13 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej określają zamknięty katalog elementów, które powinien zawierać Statut Instytutu i w katalogu tym nie mieściły się kwestie dotyczące regulaminu organizacyjnego. Podobnie, art. 13 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej zawiera zamknięty katalog podmiotów uprawnionych do opiniowania regulaminu organizacyjnego instytucji kultury. W związku z tym, zadaniem NIK, brak było podstaw prawnych do określenia w Statucie Instytutu szerszego kręgu podmiotów opiniujących regulamin organizacyjny Instytutu niż w ustawie o działalności kulturalnej (krąg ten poszerzono o Radę Instytutu oraz NSSZ „Solidarność”).

(akta kontroli str. 17-255, 743-1113, 2710-2718, 2949-2955)

8. Program działania Instytutu na lata 2023-2026 podano do publicznej wiadomości na stronie internetowej Ministerstwa KiDN w Biuletynie Informacji Publicznej 14 sierpnia 2024 r. (w trakcie kontroli, w 366 dniu od dnia powołania Dyrektora Instytutu – 14 sierpnia 2023 r.), tj. w 357 dniu po upływie terminu wynikającego z art. 15 ust. 5a pkt 1 ustawy o działalności kulturalnej.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału ds. Polityki Pamięci⁷⁵, odpowiedzialnej za ww. nieprawidłowość, i Zastępcy Dyrektora DDK⁷⁶ wynikało, że powyższe spowodowane było niedopatrzeniem.

(akta kontroli str. 370, 444, 446-447, 1172-1181, 3047-3048)

9. Minister nie powołała co najmniej do dnia zakończenia kontroli członków II kadencji Rady Instytutu, pomimo że 27 września 2024 r. upłynęła I kadencja Rady Instytutu. Zgodnie z § 11 ust. 1 Statutu Instytutu przy Instytucie działa Rada Instytutu, która składa się z członków powoływanych na pięcioletnią kadencję przez Ministra w uzgodnieniu z NSZZ „Solidarność”.

Minister wyjaśniła⁷⁷ m.in., że *Od Dyrekcji Instytutu [...] wielokrotnie docierały sygnały [...], że ponadprzeciętna liczebność Rady Instytutu (21 osób) powodowała znaczące problemy organizacyjne i logistyczne. Trudno było ustalić terminy posiedzeń [...] Aby usprawnić pracę Rady należało zmniejszyć jej liczebność, a to wiązało się ze zmianą Statutu Instytutu. Okazją do tego był zbliżający się we wrześniu br. koniec kadencji obecnej Rady. Wniosek Dyrektora Instytutu o wprowadzenie zmian w Statucie [...], wpłynął do Ministerstwa 19 czerwca br. [...].* Dalej z wyjaśnień wynika m.in., że od tego czasu uzyskano wymagane pozytywne stanowisko NSZZ Solidarność (z jednoczesnym zaproponowaniem wstępnie czterech swoich kandydatów na członków Rady), uchwałę Rady Instytutu opiniującą zmiany, projekt

⁷⁴ W piśmie z 2 grudnia 2024 r., uczestnicząca w opiniowaniu projektu umowy o utworzeniu Instytutu.

⁷⁵ Zawartych w piśmie z 10 grudnia 2024 r.

⁷⁶ Zawartych w piśmie z 6 września 2024 r., zajmującego stanowisko Dyrektora DDK od 1 stycznia 2023 r. do 14 stycznia 2024 r.

⁷⁷ W piśmie z 4 grudnia 2024 r.

zarządzenia wprowadzającego zmiany w Statucie Instytutu, został poddany wewnętrznym uzgodnieniom i zaakceptowany przez właściwego członka Kierownictwa MKiDN oraz Departament Legislacyjny. [...] Z uwagi na decyzję Kierownictwa resortu wprowadzone zmiany ograniczyły się wyłącznie do zmniejszenia liczebności Rady oraz uściślenia zapisów o wygaśnięciu członkostwa w Radzie. Zarządzenie o zmianach w Statucie Instytutu w tym kształcie zostało wydane 4 listopada br. [...] Po publikacji zarządzenia, 8 listopada br. do Minister [...] dotarł protest złożony przez NSZZ „Solidarność”, dotyczący braku akceptacji ze strony Związku dla wprowadzonych zmian. W udzielonej odpowiedzi wskazano pismo NSZZ „Solidarność” z 8 lipca br. zatwierdzające zmiany w Statucie oraz wskazujące czterech kandydatów do Rady. W piśmie zwrócono się z pytaniem czy Związek podtrzymuje nadal wskazanych w kandydatów. Do dnia dzisiejszego Ministerstwo nie otrzymało odpowiedzi na powyższe zapytanie. Brak stanowiska NSZZ „Solidarność” uniemożliwia dalsze procedowanie powołania Rady Instytutu.

W ocenie NIK podejmowane w Ministerstwie KiDN czynności związane z powoływaniem członków Rady Instytutu powinny uwzględniać niezbędny czas na wszystkie działania związane z tym procesem. Powyższego nie zmienia złożony protest, ponieważ zarządzenie zmniejszające liczbę członków Rady Instytutu weszło w życie 4 listopada 2024 r., tj. ponad miesiąc po upływie I kadencji Rady Instytutu.

(akta kontroli str. 658-742, 2970-2978, 3049-3053)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie organizację Instytutu. Podjęcie decyzji o jego utworzeniu jako instytucji kultury nie zostało poprzedzone pisemną analizą potwierdzającą zasadność jego powstania i finansowania wyłącznie przez Ministra, przy równoczesnym istnieniu innego współprowadzącego. Również decyzja o wypowiedzeniu umowy o utworzeniu Instytutu nie została poprzedzona pisemną analizą uzasadniającą takie działanie. Przyjęte w umowie o utworzeniu Instytutu rozwiązania w zakresie dotyczącym zobowiązania NSZZ „Solidarność” do udostępniania Sali BHP, nie regulowały w sposób wyczerpujący kwestii z tym związanych i nie zapewniały w wystarczającym stopniu państwowej i systemowej opieki nad tym obiektem, co miało być jednym z powodów utworzenia Instytutu. Umowy dotyczące udostępniania Sali BHP Instytut zawierał z FPS, a nie z NSZZ „Solidarność”, jak ustalono to w umowie o utworzeniu Instytutu. Ponadto przyznano Instytutowi stałe zwiększenie od 2024 r. dotacji podmiotowej w kwocie 350,0 tys. zł, tj. wyższej o 101,0 tys. zł niż wynikało z uzasadnienia rekomendacji DDK i DF (249,0 tys. zł). Takiego zwiększenia nie przewidziano również w projekcie ustawy budżetowej na 2024 r. Nie powołano także co najmniej do dnia zakończenia kontroli członków II kadencji Rady Instytutu, pomimo że 27 września 2024 r. upłynęła I kadencja Rady Instytutu. W Statucie Instytutu określono szerszy krąg podmiotów opiniujących regulamin organizacyjny Instytutu niż w ustawie o działalności kulturalnej.

2. Ustalanie wysokości dotacji dla wybranych podmiotów związanych z upamiętnianiem dziedzictwa ruchu „Solidarności” oraz nadzór nad ich działalnością, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych i rozliczaniem dotacji

2.1. Instytut Dziedzictwa Solidarności

Opis stanu faktycznego

DDK pozytywnie zaopiniował sprawozdanie z kadencji Dyrektora Instytutu za lata 2019-2023, które zaakceptował również Minister. Sprawozdanie złożono 26 czerwca 2023 r., tj. w terminie określonym w § 3 ust. 4 umowy w sprawie warunków organizacyjno-finansowych działalności Instytutu oraz programu jego działania zawartej 10 sierpnia 2020 r. – na miesiąc przed końcem kadencji.

W opinii z kadencji DDK wskazał m.in., że Instytut był instytucją kultury badającą i upowszechniającą spuściznę NSZZ „Solidarność”, rozwijającą się w sposób bardzo dynamiczny. Opisane w sprawozdaniu merytorycznym działania filmowe, wydawnicze, wystawiennicze, edukacyjne, promocyjne, współpraca z zagranicą, których z roku na rok było coraz więcej, stawiały Instytut w bardzo dobrym świetle. A co za tym idzie, należało podkreślić, iż dziedzictwo największego ruchu społecznego na świecie, jakim była niewątpliwie NSZZ „Solidarność” było dobrze wykorzystywane i popularyzowane.

Dyrektor Instytutu w sprawozdaniu z kadencji nie odniósł się do zadań niezrealizowanych, a określonych w Programie działania Instytutu na lata 2020-2023 i przyczyn braku ich realizacji, w tym zrealizowania mniejszej liczby wystaw⁷⁸, opracowania i opublikowania mniejszej liczby źródeł⁷⁹, nieprzetłumaczenia części wystaw na język angielski i niezamieszczenia ich na stronie internetowej Instytutu, nieogłoszenia konkursu na pracę magisterską, nieprzejęcia pełnego zakresu odpowiedzialności i zarządzania Salą BHP, utworzenia w Wydziale Merytorycznym ściślej wyspecjalizowanych pionów, dedykowanych szkoleń dla nauczycieli, rozpoczęcia wydawania własnego czasopisma, przygotowania podręcznika do historii NSZZ „Solidarności”.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DDK⁸⁰ wynikało, że z uwagi na liczbę nadzorowanych przez Departament instytucji tylko przypadki rażącej niezgodności z założeniami zawartymi w programie stanowiły podstawę do działań nadzorczych. Dalej z wyjaśnień wynika, że w praktyce zawarte w umowie przepisy dotyczące kryteriów oceny pracy dyrektora przez organizatora, odnoszących się do efektywności realizacji warunków umowy oraz realizacji programu, nie mogły być stosowane poza wyjątkowymi sytuacjami, a przedkładane dokumenty były traktowane jako formalność. Według Zastępcy Dyrektora DDK, opierając się na dotychczasowych doświadczeniach zmieniono wzór umowy tak, aby zapewnić maksymalnie rozliczenie a przez to kontrolowanie efektów pracy dyrektora. Nowy wzór był stosowany od października 2024 r.

(akta kontroli str. 373-377, 404-407, 477-536, 620-657, 3098-3110)

Instytut utworzono po przyjęciu przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na 2019 r. (25 września 2018 r.)⁸¹ i po ogłoszeniu ustawy budżetowej na 2019 r. (1 lutego 2019 r.)⁸². Zgodnie z § 4 ust. 3 umowy o utworzeniu Instytutu Minister

⁷⁸ Zrealizowano siedem wystaw, podczas gdy planowano 10.

⁷⁹ Opracowano i opublikowano dwa źródła, podczas gdy zaplanowano trzy.

⁸⁰ Zawartych w piśmie z 4 grudnia 2024 r.

⁸¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/projekty-ustawy-2019>.

⁸² Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

zobowiązany był w 2019 r. przyznać Instytutowi dotację podmiotową w wysokości przez siebie ustalonej. Dotację przyznano na wniosek p.o. Dyrektora Instytutu w łącznej wnioskowanej kwocie 1115,0 tys. zł. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DF⁸³ wynikało m.in., że kwotę 115,0 tys. zł przyznano Instytutowi w wyniku dokonania w trybie art. 171 ustawy o finansach publicznych zmian w planie wydatków budżetowych na 2019 r. w dziele 921 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w ramach powstałych oszczędności w środkach pozostających w dyspozycji Ministra na zadania z zakresu mecenatu państwa⁸⁴. Kwota 1000,0 tys. zł została przyznana decyzją Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju w ramach zwiększenia budżetu cz. 24 – KiODN na 2019 r. z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 40 – Środki na zadania w obszarze kultury.

W projekcie ustawy budżetowej na 2020 r. (przyjętym 24 września 2019 r.⁸⁵ – prawie miesiąc po utworzeniu Instytutu) i w ustawie budżetowej na 2020 r. (ogłoszonej 1 kwietnia 2020 r.⁸⁶ – siedem miesięcy po utworzeniu Instytutu) nie ujęto dotacji podmiotowej dla Instytutu, ponieważ – jak wynikało z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DF⁸⁷ – umowę o utworzeniu Instytutu podpisano po zakończeniu prac Ministerstwa KiDN nad projektem ustawy na 2020 r.

Zgodnie z § 4 ust. 4 umowy o utworzeniu Instytutu na 2020 r. Minister przyznał Instytutowi dotację podmiotową w kwocie 4000,0 tys. zł. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DF⁸⁸ wynikało m.in., że kwotę tę przyznano Instytutowi w wyniku dokonania w trybie art. 171 ustawy o finansach publicznych zmian w planie wydatków budżetowych na 2020 r. w dziele 921 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w ramach powstałych oszczędności w środkach pozostających w dyspozycji Ministra na zadania z zakresu mecenatu państwa.

Departament Finansowy:

- po przyjęciu przez Radę Ministrów projektów ustaw budżetowych na poszczególne lata 2021-2024 kolejno 28 września 2020 r.⁸⁹, 28 września 2021 r.⁹⁰, 28 września 2022 r.⁹¹ i 28 września 2023 r. (19 grudnia 2023 r.⁹²)⁹³ zawiadomił Instytut odpowiednio 22 października 2020 r., 12 października 2021 r., 17 października 2022 r., 11 października 2023 r. (8 lutego 2024 r.⁹⁴) o przyznanej kwocie dotacji podmiotowej (kolejno 4250,0 tys. zł, 4250,0 tys. zł, 4408,0 tys. zł, 5777,0 tys. zł (5944,0 tys. zł⁹⁵), ujętej w danym projekcie, zgodnie z § 12 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r.⁹⁶, i art. 143 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych (do 25 października danego roku);
- po ogłoszeniu ustaw budżetowych na poszczególne lata 2021-2024 odpowiednio: 29 stycznia 2021 r.⁹⁷, 4 lutego 2022 r.⁹⁸, 8 lutego 2023 r.⁹⁹ i 1 lutego 2024 r.¹⁰⁰ zawiadomił Instytut odpowiednio 8 lutego 2021 r., 8 lutego

⁸³ Zawartych w piśmie z 28 listopada 2024 r.

⁸⁴ O 115,0 tys. zł zmniejszono wydatki w rozdziale 92118 – Muzea.

⁸⁵ <https://www.gov.pl/web/finanse/projekty-ustawy>.

⁸⁶ Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.).

⁸⁷ Zawartych w piśmie z 18 listopada 2024 r.

⁸⁸ Jw.

⁸⁹ <https://www.gov.pl/web/finanse/projekt-przekazany-do-sejmu2>.

⁹⁰ <https://www.gov.pl/web/finanse/projekt-przekazany-do-sejmu-rp>.

⁹¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/projekty-ustawy4>

⁹² Dotyczy drugiego projektu – na 2024 r. Rada Ministrów przyjęła dwa projekty.

⁹³ <https://www.gov.pl/web/finanse/projekty-ustawy7>.

⁹⁴ Po przyjęciu drugiego projektu.

⁹⁵ Dotyczy drugiego projektu.

⁹⁶ 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 poz. 43).

⁹⁷ Ustawa budżetowa na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190, ze zm.).

⁹⁸ Ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. poz. 270).

⁹⁹ Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. poz. 256, ze zm.).

¹⁰⁰ Ustawa budżetowa na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz. U. poz. 122).

2022 r., 13 lutego 2023 r. i 9 lutego 2024 r. o kwotach dotacji ujętej w tych ustawach (tożsamy z ujętymi w projektach), zgodnie z § 14 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r. i w terminie wynikającym z art. 146 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (10 dni roboczych od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej). Instytut został ujęty w tych ustawach w grupie jednostek – Pozostałe instytucje kultury (rozdział 92114), a kwoty mu przyznane w łącznej kwocie dotacji dla tej grupy.

(akta kontroli str. 1490-1547, 1555, 2619-2696)

DDK w odniesieniu do szczegółowych planów działalności bieżącej i inwestycyjnej Instytutu na 2020 r. 22 kwietnia 2020 r. podjął działania w celu wyjaśnienia kwestii nieotrzymania ich w terminie, tj. do 27 stycznia 2020 r., wynikającym z pisma DF z 20 stycznia 2020 r. informującym m.in. o kwocie przyznanej dotacji podmiotowej. W odpowiedzi Instytut przedłożył do DDK 24 kwietnia 2020 r. przedmiotowe plany na formularzach określonych w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej¹⁰¹ – PF-OSPR¹⁰² i w układzie zadaniowym oraz według wzorów określonych w załącznikach nr 1, 4 i 6 do zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r. Natomiast wbrew treści pisma DF nie przedłożył załączników nr 2 (Powiązanie budżetu tradycyjnego z budżetem zadaniowym) i nr 3 (Dotacje od organizatorów i koszty pokryte dotacją MKiDN). DDK nie podjął działań w celu wyjaśnienia powyższego – jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DDK¹⁰³ – m.in. *braki kadrowe, [...] Nieustanna rotacja pracowników, długotrwałe zwolnienia lekarskie dwojga pracowników oraz wdrażanie nowych, którzy także z uwagi na wielozadaniowość powierzanego zakresu szybko rezygnowali z pracy, wpływało negatywnie na terminowość i zakres realizowanych zadań. [...]*.

DDK szczegółowe plany działalności bieżącej i inwestycyjnej Instytutu:

- na 2022 r. zaakceptował 25 lutego 2022 r. i przedłożył do DF 28 lutego 2022 r., tj. odpowiednio w 11 dniu i 14 dniu od otrzymania od Instytutu (14 lutego 2022 r.), a na 2023 r. zaakceptował 25 kwietnia 2023 r. i przedłożył do DF 26 kwietnia 2023 r., tj. odpowiednio w 62 i 63 dniu od otrzymania od Instytutu (22 lutego 2023 r. – korekty), a zatem z przekroczeniem terminu określonego w § 16 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r. – siedmiu dni od dnia otrzymania od Instytutu. DDK nie zaakceptował i nie przekazał do DF takich planów na 2021 r. Zastępca Dyrektora DDK wyjaśnił¹⁰⁴ m.in., że *[...] zgodnie z ustawą o działalności kulturalnej plan finansowy jednostki ustala dyrektor danej instytucji kultury, zatem jakakolwiek forma akceptacji (zatwierdzenia) planu finansowego przez organizatora była sprzeczna z zapisami ww. ustawy oraz ograniczała autonomię instytucji kultury jako osoby prawnej. Departament zgłosił postulat zmiany zarządzenia w tym zakresie [...]*. Wskazał, że zarządzenie w sprawie nadzoru z 2024 r.¹⁰⁵ nie zawierało już obowiązku akceptacji planów nadzorowanych jednostek, a jako Dyrektor DDK¹⁰⁶ kilkakrotnie sygnalizował zwierzchnictwu złą sytuację kadrową i niewydolność

¹⁰¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 740), obowiązujące od 31 stycznia 2019 r. do 5 kwietnia 2022 r., rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 745, ze zm.), obowiązujące od 6 kwietnia 2022 r.

¹⁰² Projekt planu finansowego agencji wykonawczej, instytucji gospodarki budżetowej oraz niektórych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych z dodatkowymi informacjami uzupełniającymi.

¹⁰³ W piśmie z 3 grudnia 2024 r.

¹⁰⁴ Jw.

¹⁰⁵ Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 11 stycznia 2024 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN poz. 4).

¹⁰⁶ W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 14 stycznia 2024 r.

DDK spowodowaną przeciążeniem¹⁰⁷ nadzorem nad systematycznie (od 2016 r.) powoływanymi nowymi instytucjami kultury i obejmowanymi współprowadzeniem;

- na 2024 r. zweryfikował i wraz z opinią przedłożył do DF 21 lutego 2024 r., tj. w szóstym dniu od dnia otrzymania ich przez Ministerstwo KiDN (15 lutego 2024 r.) i w siódmym od dnia otrzymania ich przez DDK (16 lutego 2024 r.), tj. z zachowaniem terminu określonego w § 19 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru z 2024 r. – siedmiu dni od dnia otrzymania od Instytutu.

(akta kontroli str. 1556-1705, 2704-2709)

W poszczególnych latach 2019-2024 (do 30 czerwca) wysokość przekazanych Instytutowi przez Ministra dotacji i ich wykorzystanie kształtowały się następująco:

- w 2019 r. przekazaną dotację podmiotową w kwocie 1115,0 tys. zł wykorzystano w kwocie 1098,2 tys. zł, tj. w 98,5%,
- w 2020 r. przekazaną dotację w łącznej kwocie 4840,6 tys. zł wykorzystano w łącznej kwocie 4809,2 tys. zł, tj. w 99,4%, z tego 4000,0 tys. zł stanowiła dotacja podmiotowa, którą wykorzystano w kwocie 3968,6 tys. zł, tj. w 99,2%, a 840,6 tys. zł dwie dotacje celowe¹⁰⁸, które wykorzystano w łącznej kwocie niemal 840,6 tys. zł¹⁰⁹, tj. w niemal 100%¹¹⁰,
- w 2021 r. przekazano dotację podmiotową w łącznej kwocie 4234,1 tys. zł, którą wykorzystano w kwocie 4212,6 tys. zł, tj. w 99,5%,
- w 2022 r. przekazano 13 169,6 tys. zł, które wykorzystano w 13 042,3 tys. zł, tj. w 99,0%, z tego 4076,6 tys. zł stanowiła dotacja podmiotowa, którą wykorzystano w kwocie 3956,2 tys. zł, tj. w 97,0%, a 9093,0 tys. zł stanowiła dotacja celowa na wydatki inwestycyjne (przyznana w 2021 r.), którą wykorzystano w kwocie 9086,1 tys. zł, tj. w 99,9%;
- w 2023 r. przekazano 4976,7 tys. zł, które wykorzystano w łącznej kwocie 4880,8 tys. zł, tj. w 98,1%, z tego 4606,3 tys. zł stanowiła dotacja podmiotowa, którą wykorzystano w kwocie 4512,4 tys. zł, tj. w 98,0%, a 370,4 tys. zł dwie dotacje celowe¹¹¹, które wykorzystano w łącznej kwocie 368,4 tys. zł, tj. w 99,5%¹¹²,
- w 2024 r. (do 30 czerwca) przekazano 3179,9 tys. zł dotacji podmiotowej (z zaplanowanej na cały 2024 r. kwoty 6294,0 tys. zł), którą wykorzystano w kwocie 2052,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1706-2065)

W latach 2019-2024 (do 30 czerwca) Minister finansował łącznie pięć umów dotyczących udzielenia Instytutowi dotacji celowych, o których mowa w art. 150 ustawy o finansach publicznych. Łączna wartość umów wyniosła 15 511,0 tys. zł (cztery umowy dotyczyły dotacji na zadania bieżące o łącznej wartości 1211,0 tys. zł, a jedna dotacji na wydatki majątkowe o łącznej wartości 14 300,0 tys. zł). Na podstawie kontroli wszystkich tych umów ustalono, że zawierały one wymagane elementy określone w art. 150 ustawy o finansach publicznych, tj.:

- szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana i termin jego wykonania;
- wysokość udzielonej dotacji;

¹⁰⁷ M.in. na osiem etatów w jednym z wydziałów, trzy były długotrwale nieobsadzone, a na pięć obsadzonych jeden zajmowała osoba na długotrwałym zwolnieniu lekarskim – wydział nadzorował 61 instytucji. Na 28 etatów DDK 22 były obsadzone – nadzorowano 64 instytucje.

¹⁰⁸ W kwocie 508,8 tys. zł i 331,8 tys. zł.

¹⁰⁹ Kolejno w kwocie 508,8 tys. zł i 331,8 tys. zł.

¹¹⁰ Jedną w kwocie 508,8 tys. zł, a drugą w kwocie 331,8 tys. zł, które wykorzystano w blisko 100% (niewykorzystane kwoty wynosiły 0,33 zł i 0,20 zł).

¹¹¹ W kwocie 508,8 tys. zł i 331,8 tys. zł.

¹¹² Jedną w kwocie 271,8 tys. zł w 100%, a drugą w kwocie 96,6 tys. zł z otrzymanych 98,6 tys. zł, tj. w 98,8%.

- termin wykorzystania dotacji – nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, przy czym w przypadku jednej umowy dla wydatków ujętych w wykazie wydatków niewygasających w 2021 r.¹¹³ z upływem roku budżetowego termin ten został wydłużony do 14 listopada 2022 r.¹¹⁴;
- termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania;
- tryb kontroli wykonania zadania.

(akta kontroli str. 1706-2065, 2923-2948, 3253-3275)

Ocen realizacji zadań sfinansowanych z dotacji celowych na wydatki bieżące w 2020 r. (dwóch) i w 2023 r. (dwóch) DDK dokonał według wzoru określonego w załączniku nr 19 do zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r., zgodnie z § 23 pkt 2 tego zarządzenia. DF ostatecznych akceptacji ocen dotyczących dotacji udzielnych:

- w 2020 r. (dwóch) dokonał 24 lutego 2021 r., tj. w szóstym dniu od upływu terminu wynikającego z § 26 ww. zarządzenia i art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (30 dni od daty wpływu dokumentacji do Ministerstwa KiDN). Powyższe wynikało z dokonania przez DDK ocen i ich przekazania do DF 15 lutego 2021 r., tj. w 27 dniu od ich otrzymania od Instytutu, co – jak wynikało z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DDK¹¹⁵ – spowodowane było m.in. dużą liczbą analizowanych dokumentów i krótkim okresem na dokonanie analizy licznej dokumentacji (w 2021 r. dokonano szacunków liczby analizowanych dokumentów w ramach sprawozdawczości – za I półrocze 2021 r. należało sporządzić 400 kart z ocenami, przeprowadzić analizę 60 sprawozdań w układzie zadaniowym, do 19 września 2021 r. podpisano 340 umów);
- w 2023 r. dokonał terminowo, odpowiednio 19 września 2023 r. i 8 lutego 2024 r.

W ocenach DDK wskazano m.in., że zadania zrealizowano, osiągnięto zakładane mierniki i dokonano zwrotów niewykorzystanych środków.

W 2023 r. udzielono i przyznano Instytutowi dotację celową na wydatki bieżące ze środków Ministra (271,8 tys. zł) na sfinansowanie zadania „Digitalizacja i zabezpieczenie 130 kaset video z zasobów Video Studio Gdańsk”, podczas gdy materiały te nie stanowiły materiałów Instytutu, a wykonawcą zadania został właściciel tych materiałów, czyli Fundacja Filmów i Programów Katolickich Video Studio Gdańsk (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1877-2105, 2170-2269, 2962-2970)

Ocenę realizacji zadania sfinansowanego z dotacji celowej na wydatki inwestycyjne w 2022 r. DDK sporządził według wzoru określonego w załączniku nr 18 do zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r., zgodnie z § 23 pkt 1 tego zarządzenia. Oceny dokonał 24 listopada 2022 r. i przedłożył do DF, tj. w terminie wynikającym z § 25 ww. zarządzenia (14 dni od daty wpływu dokumentacji do Ministerstwa KiDN – 15 listopada 2022 r. i 28 listopada 2022 r. – korekta). DF ostatecznej akceptacji oceny dokonał 29 listopada 2022 r., tj. w terminie wynikającym z § 26 ww. zarządzenia (przed upływem 30 dni od daty wpływu dokumentacji do Ministerstwa KiDN). W ocenie DDK uznał m.in., że zadanie zostało zrealizowane, a DF nie zgłaszał uwag.

¹¹³ Stanowiącym załącznik nr 1 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2407).

¹¹⁴ Na podstawie art. 21 ust. 6 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1535).

¹¹⁵ Zawartych w piśmie z 17 grudnia 2024 r.

W 2022 r. dotację celową na wydatki inwestycyjne na sfinansowanie zakupu nieruchomości w celu utworzenia w niej głównej siedziby Instytutu wykorzystano w kwocie 9086,1 tys. zł, tj. w 99,9% kwoty otrzymanej (9093,0 tys. zł), ale w 63,5% kwoty przyznanej (14 300,0 tys. zł). Kwotę 14 300,0 tys. zł Minister przyznał w 2021 r. Instytutowi na podstawie umowy dotyczącej udzielenia dotacji celowej na wydatki inwestycyjne na sfinansowanie zadania „Zakup nieruchomości tzw. Domu pod Murzynkiem w celu utworzenia w niej głównej siedziby Instytutu pod nazwą »Gdańskie Centrum Solidarności im. prof. Lecha Kaczyńskiego«” zawartej w październiku 2021 r.¹¹⁶ Po niecałym miesiącu od zawarcia tej umowy, 22 listopada 2021 r. Dyrektor Instytutu poinformował Ministra, że podjęto decyzję o rezygnacji z zakupu nieruchomości w związku z brakiem pozytywnej oceny realizacji zadania przez Współzałożyciela Instytutu – NSZZ „Solidarność”, szanując wolę Współzałożyciela oraz wniósł m.in. [...] o przedłużenie możliwości wykorzystania przyznanej dotacji celowej na wydatki inwestycyjne w kwocie 14 300,0 tys. zł do 30 listopada 2022 r. (zmianę na wydatki niewygasające) oraz o możliwość zarezerwowania tych środków na zakup innej nieruchomości, która zostanie przez Instytut wyszukana na rynku. Pismem z 3 grudnia 2021 r. ówczesny Minister zwrócił się do Ministra Finansów o zgłoszenie do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2021, poprzez ujęcie w wykazie, wymienionych, niezrealizowanych kwot wydatków budżetu państwa w części 24 – Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego obejmujących m.in. kwotę 14 300,0 tys. zł dotyczącą wydatku, o który wnosił Instytut, wskazując m.in., że możliwość wydatkowania zgłoszonej kwoty w 2022 r. pozwoli uzyskać niezbędny czas na znalezienie nieruchomości, spełniającej potrzeby i wymagania Instytutu, tj. gdy nieznana była m.in. nieruchomość, którą planowano zakupić i jej cena, co zdaniem NIK było działaniem rzetelnym (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Powyższe wydatki zostały ujęte w wykazie wydatków budżetu państwa, które w 2021 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego.

Z programu inwestycji dotyczącego zakupu ww. nieruchomości wynikało m.in., że w nieruchomości przeznaczonej na główną siedzibę Instytutu planowano na wystawy czasowe przeznaczyć parter budynku, a celem i efektem zakupu nieruchomości miała być realizacja jednego wydarzenia kulturalnego w nowym obiekcie w 2022 r., a w kolejnych latach minimum dwóch rocznie. W siedzibie Instytutu zaprezentowano jedną wystawę czasową (w 2022 r.). W 2023 r. i 2024 r. (co najmniej do 30 września) w siedzibie Instytutu nie zorganizowano żadnego wydarzenia kulturalnego.

Dyrektor DDK wyjaśnił¹¹⁷ m.in., że zakres rzeczowy zadania był zgody z przeznaczeniem określonym w decyzji Ministra oraz w umowie dotyczącej udzielenia dotacji. Wskazał, że [...] *od początku było wiadomo, że podstawowym celem zadania było zapewnienie stałej siedziby Instytutu. Przy ocenie efektów brano pod uwagę przede wszystkim zapewnienie zaplecza biurowego dla wszystkich pracowników jednostki i cel ten został osiągnięty. [...] Budynek, w którym mieści się Instytut nie jest i nigdy nie był nowoczesną przestrzenią, dysponującą wielkimi powierzchniami do prezentacji wystaw. [...] zdecydowano o przygotowywaniu kolejnych wystaw w formie plenerowej. Dzięki tej decyzji wystawy miały szansę na wykorzystanie większych przestrzeni i znacząco lepszą frekwencję. Z tą decyzją Kierownictwo Instytutu zapoznali przedstawiciele DDK [...] Poza oględzinami budynku, wyjaśniono kwestie związane z prowadzeniem działalności merytorycznej*

¹¹⁶ Dyrektor DF w imieniu Ministra umowę podpisał 25 października 2021 r., a Dyrektor Instytutu 27 października 2021 r. Do umowy zawarto dwa aneksy – pierwszy podpisany przez Dyrektora DF w imieniu Ministra 1 grudnia 2021 r., a przez Dyrektora Instytutu 2 grudnia 2021 r. i drugi podpisany przez Dyrektora DF w imieniu Ministra 28 kwietnia 2022 r., a przez Dyrektora Instytutu 4 maja 2022 r.

¹¹⁷ W piśmie z 13 grudnia 2024 r.

w siedzibie, nie stwierdzając istotnych rozbieżności pomiędzy głównym celem inwestycji, zatwierdzonym Programem inwestycji a stanem faktycznym. Program wystaw miał być nadal realizowany, tylko, że w nieco zmienionej formie niż pierwotnie zakładano. Ponadto program działań w oparciu o wystawę stałą był także realizowany w budynku Sali BHP. W siedzibie Instytutu prowadzone były inne działania merytoryczne polegające m.in. na przygotowywaniu wystaw, wydawnictw, prowadzeniu programów zajęć edukacyjnych i działań promocyjnych [...].

(akta kontroli str. 1360-1408, 1964-2065, 2619-2703, 2719-2874)

DDK oceny całości gospodarki finansowej Instytutu:

- za poszczególne lata 2019-2023 – sporządził według wzoru określonego w załączniku nr 20 do zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r., zgodnie z § 30 ust. 1 pkt 3 tego zarządzenia i przekazał do DF odpowiednio: 24 lutego 2020 r., 15 lutego 2021 r., 21 lutego 2022 r., 8 marca 2023 r. i 27 lutego 2024 r., tj. za lata 2019-2021 i za 2023 r. w terminie określonym w powyższym przepisie (do 1 marca następnego roku), a za 2022 r. w ósmym dniu od upływu tego terminu. Zastępca Dyrektora DDK¹¹⁸ wyjaśnił m.in., że było to spowodowane m.in. brakami kadrowymi, rotacją pracowników oraz wdrażaniem nowych, którzy także z uwagi na wielozadaniowość powierzonego zakresu szybko rezygnowali z pracy. DDK obejmował nadzorem 65 instytucji;
- za I półrocze 2024 r. – sporządził według wzoru określonego w załączniku nr 29 do zarządzenia w sprawie nadzoru z 2024 r., zgodnie z § 44 ust. 1 pkt 1 tego zarządzenia i przekazał do DF 6 sierpnia 2024 r., tj. w terminie, o którym mowa w tym. przepisie (do 15 sierpnia).

DDK ocenił pozytywnie działalność Instytutu. Miało to wpływ na oceny Instytutu za poszczególne lata 2019-2024 (I półrocze) zawarte w zbiorczych ocenach działania jednostek za te lata sporządzone przez DF i przedłożone Ministrowi. Miało również wpływ na opinie DDK do przedłożonych przez Instytut sprawozdań finansowych za poszczególne lata, przekazanych przez DF wraz z tymi sprawozdaniami Ministrowi w celu ich zatwierdzenia.

Plany działalności Instytutu na poszczególne lata 2020-2023 w zakresie działalności:

- wystawienniczej – zrealizowano w całości w 2021 r. (zaprezentowano cztery wystawy przygotowane w 2020 r. i jedną nową), natomiast w pozostałych latach w ograniczonym zakresie (w 2020 r. zaprezentowano pięć wystaw, ale żadnej za granicą, w 2022 r. zaprezentowano pięć z ośmiu zaplanowanych wystaw, w 2023 r. zaprezentowano trzy z czterech zaplanowanych wystaw);
- wydawniczej – zrealizowano w całości, w tym wydano książki, katalogi, albumy, audiobooki, e-booki, natomiast w 2022 r. nie wydano zaplanowanego dodruku albumu;
- naukowej – zrealizowano w zakresie uczestnictwa w konferencjach (w każdym roku), niemniej jednak w 2020 r. nie zorganizowano własnej konferencji, a w 2022 r. nie przygotowano ogólnopolskiej konferencji naukowej „Dziedzictwo Solidarności” i nie zorganizowano konferencji naukowej poświęconej obozom internowania i stanowi wojennemu.

Ponadto Instytut prowadził działalność edukacyjną, promocyjną i zarządzał zbiorami. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DDK¹¹⁹ wynikało m.in., że w 2020 r. nie zorganizowano wystaw ani konferencji stacjonarnych z powodu pandemii

¹¹⁸ Zawartych w piśmie z 3 grudnia 2024 r.

¹¹⁹ Jw.

Covid-19 i związanych z nią obostrzeń, a [...] Zgodnie ze sprawozdaniami w latach 2022-2023 Instytut realizował zarówno działalność wystawienniczą, jak i wydawniczą oraz działania edukacyjne. Mimo różnic w stosunku do planów przedstawianych przez Dyrektora Instytutu, wszystkie te działania mieściły się w działalności statutowej Instytutu i zostały ocenione pozytywnie przez Departament nadzorujący.

DDK rozliczenia dotacji Instytutu:

- za poszczególne lata 2019-2023 – dokonał według wzoru określonego w załączniku nr 21 do zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r., zgodnie z § 29 pkt 2 tego zarządzenia i przekazał do DF odpowiednio: 24 lutego 2020 r., 15 lutego 2021 r., 21 lutego 2022 r., 8 marca 2023 r. i 27 lutego 2024 r., tj. za lata 2019-2021 i za 2023 r. w terminie określonym w § 31 ww. zarządzenia (do 1 marca następnego roku), a za 2022 r. w ósmym dniu od upływu tego terminu – z tych samych powodów co w przypadku opóźnienia dotyczącego oceny całości gospodarki finansowej Instytutu za 2022 r.;
- za I półrocze 2024 r. – sporządził według wzoru określonego w załączniku nr 30 do zarządzenia w sprawie nadzoru z 2024 r., zgodnie z § 43 pkt 2 tego zarządzenia i przekazał do DF 6 sierpnia 2024 r., tj. w terminie, o którym mowa w § 44 ust. 1 pkt 1 w związku z § 45 zarządzania (do 15 sierpnia).

Niemniej jednak Ministerstwo KiDN nie podjął działań w celu ustalenia czy Instytut uzyskane w latach 2022-2023 przychody z tytułu najmu pomieszczeń w siedzibie Instytutu zakupionej ze środków z dotacji celowej na wydatki inwestycyjnej od Ministra przeznaczył zgodnie z powiadomieniem przekazanym do Ministerstwa KiDN na podstawie § 5 ust. 2 umowy dotyczącej udzielenia tej dotacji (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 373-403, 1706-2105, 2170-2534)

DF sporządził zbiorcze oceny działania jednostek za poszczególne lata 2019-2024 (za I półrocze), w których zawarta była ocena Instytutu (DDK pozytywnie ocenił działalność Instytutu) i przedłożył je Ministrowi odpowiednio: 31 marca 2020 r., 30 marca 2021 r., 29 marca 2021 r., 30 marca 2023 r., 26 marca 2024 r., tj. w terminie określonym w § 33 ust. 1 pkt 3 zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r. (do dnia 31 marca następnego roku za cały rok budżetowy) i 12 września 2024 r., tj. w terminie określonym w § 47 ust. 1 pkt 1 zarządzenia w sprawie nadzoru z 2024 r. (do dnia 15 września za pierwsze półrocze danego roku budżetowego).

(akta kontroli str. 2270-2392)

DDK sporządził opinie, o której mowa w § 38 zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r., do sprawozdania finansowego Instytutu za poszczególne lata 2019-2023 i przekazał je do DF. Na podstawie pozytywnych opinii dokonanych w ramach sprawozdawczości rocznej oraz opinii firm, które przeprowadziły badanie sprawozdania finansowego, DDK rekomendował przekazanie sprawozdań do zatwierdzenia przez Ministra. Minister zatwierdził sprawozdania finansowe Instytutu za poszczególne lata 2019-2023 odpowiednio: 22 czerwca 2020 r., 21 lipca 2021 r., 7 lipca 2022 r., 15 maja 2023 r. i 22 kwietnia 2024 r., tj. w terminach wynikających z art. 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości¹²⁰ za 2019 r. z § 3 ust. 4 w związku z § 10 rozporządzenia w sprawie innych terminów sporządzenia, zatwierdzenia i przekazania sprawozdań¹²¹, za 2020 r. i 2021 r. z § 3a ust. 2 pkt 5

¹²⁰ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).

¹²¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz. U. z 2023 r. poz. 1585).

tego rozporządzenia (w związku z kolejno § 10a i § 10a tego rozporządzenia), tj. do 30 września 2020 r., 31 lipca 2021 r., 31 lipca 2022 r., 30 czerwca 2023 r. i 30 czerwca 2024 r.

Po zatwierdzeniu sprawozdań przez Ministra, DF poinformował o tym fakcie Instytut, zgodnie z § 39 ust. 2 zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r.

(akta kontroli str. 2106-2169)

W latach 2019-2023 Biuro Audytu i Kontroli nie prowadziło kontroli w Instytucie. Instytut został ujęty w planie kontroli (z 2 lipca 2024 r.) na II półrocze 2024 r. Jak wynikało z wyjaśnień Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli¹²² nie przeprowadzono kontroli z uwagi na kontrolę prowadzoną przez NIK – nieracjonalne byłoby prowadzenie jednocześnie dwóch kontroli w jednostce.

(akta kontroli str. 631-641, 654-657)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 2023 r. udzielono i przyznano Instytutowi dotację celową na wydatki bieżące ze środków Ministra (271,8 tys. zł) na sfinansowanie zadania „Digitalizacja i zabezpieczenie 130 kaset video z zasobów Video Studio Gdańsk”, podczas gdy materiały te nie stanowiły materiałów Instytutu, a wykonawcą zadania został ich właściciel, czyli Fundacja Filmów i Programów Katolickich Video Studio Gdańsk. Tym samym naruszono zasady i tryb udzielenia dotacji, ponieważ zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej organizacje pozarządowe prowadzące działalność kulturalną mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa z części, której dysponentem jest Minister, na zadania objęte mecenatem państwa, w tym dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, na warunkach określonych w art. 9a ww. ustawy.

Dyrektor DF wyjaśnił¹²³ m.in., że *Instytucje kultury w ramach prowadzonej działalności statutowej, realizują wiele zadań w trybie współorganizacji przedsięwzięć wraz z innymi podmiotami, w tym spoza sektora finansów publicznych. Z uwagi na zbieżność celów statutowych, współpracę z Video Studio Gdańsk, Instytut realizował już od 2019 r. przy zadaniach związanych z digitalizacją zbiorów, w ramach której nabywał bezterminową licencję do wszystkich zdigitalizowanych nagrań w celu niekomercyjnego udostępniania w ramach własnej działalności statutowej. [...] Wniosek otrzymał pozytywną opinię merytoryczną departamentu nadzorującego, tj. DDK [...].*

Zastępca Dyrektora DDK¹²⁴ i Naczelnik Wydziału Finansowego DDK¹²⁵ wyjaśnili m.in., że [...] *DDK poparł wniosek Instytutu mając na uwadze działalność filmowo-telewizyjną Video Studio Gdańsk, a tym samym zasób, jakim dysponował, który stanowił trwale świadectwo walki o Wolność przy pomocy kamery i mikrofonu. Świadectwo, które nie powinno być utracone. Przedsięwzięcie wpisywało się w cele statutowe Instytutu. [...] Instytut nie przekazuje środków finansowych na konto Partnera, a jedynie może pokrywać poszczególne koszty realizacji projektu. [...]*

NIK nie kwestionuje działalności ww. fundacji, wartości merytorycznej zdigitalizowanych materiałów ani potrzeby ich zachowania. Niemniej jednak w ocenie NIK powyższe stanowiło udzielenie i przyznanie dotacji w istocie

¹²² W piśmie z 4 grudnia 2024 r.

¹²³ W piśmie z 16 grudnia 2024 r. Przedmiotową umowę zawarł Dyrektor DF, który zmarł.

¹²⁴ W piśmie z 20 grudnia 2024 r.

¹²⁵ W piśmie z 19 grudnia 2024 r., która zaopiniowała wniosek.

dla Fundacji Filmów i Programów Katolickich Video Studio Gdańsk, ponieważ zdigitalizowane materiały należały do niej, a nie do Instytutu.

(akta kontroli str. 1951-1963, 2923-2948, 3143-3170, 3253-3275)

2. Pismem z 3 grudnia 2021 r. Minister zwrócił się z *uprzejmą prośbą do Ministra Finansów o zgłoszenie do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2021 poprzez ujęcie w wykazie, wymienionych, niezrealizowanych kwot wydatków budżetu państwa w części 24 – Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego obejmujących m.in. kwotę 14 300,0 tys. zł dotyczącą Instytutu z przeznaczeniem na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Zakup nieruchomości w celu utworzenia w niej głównej siedziby Instytutu Dziedzictwa Solidarności”*. W piśmie wskazano m.in., że możliwość wydatkowania zgłoszonej kwoty w 2022 r. pozwoli uzyskać niezbędny czas na znalezienie nieruchomości, spełniającej potrzeby i wymagania Instytutu, a zatem wniosek Ministra dotyczył sytuacji, gdy nieznana była nieruchomość, którą planowano zakupić i jej cena, co zdaniem NIK było działaniem rzetelnym.

Zastępca Dyrektora DDK wyjaśnił¹²⁶ m.in., że DDK pismem z 30 listopada 2021 r. poinformował Dyrektora DF o *pozostawieniu do decyzji Pana Premiera [tj. ówczesnego Ministra, piastującego równocześnie stanowisko Wiceprezesa Rady Ministrów – przyp. NIK] wyrażenie zgody na przedłużenie terminu wykorzystania dotacji celowej na wydatki inwestycyjne w kwocie 14 300,0 tys. zł do dnia 30 listopada 2022 roku [...]*. W piśmie wskazano również, że DDK nie posiadał informacji czy Instytut w związku z rezygnacją z zakupu nieruchomości miał już sprecyzowane potrzeby lokalowe, aby efektywnie wykorzystać kwotę 14 300,0 tys. zł i że uznawał za słuszne rekomendowanie do zakresu środków niewygasających projektów i zadań, które były w dużej części zrealizowane, ale np. niezafakturowane lub kończyły realizację etapów zadań rzeczowych danej inwestycji.

Zastępcy Dyrektora DF wyjaśnili¹²⁷ m.in., że *DF otrzymał 1 grudnia 2021 r. z DDK prośbę Instytutu ze wskazaniem pozostawienia go do decyzji Pana Premiera. [...] 3 grudnia 2021 r. DF otrzymał zgodę Premiera [...] i w przedmiotowym wniosku do Ministra Finansów, Premier [...] uzasadniał, że pierwotnie przyznana dotacja celowa na wydatki inwestycyjne miał zostać przeznaczona na zakup nieruchomości tzw. Domu po Murzynkiem. Jednak z powodu braku pozytywnej oceny tego zakupu przez Współzałożyciela Instytutu – Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Instytut podjął decyzję o rezygnacji z zakupu tej nieruchomości. W związku z tym instytucja zaczęła prowadzić intensywne działania dotyczące zakupu innej siedziby pod kątem lokalizacji, wszechstronnej oceny funkcjonalności budynków, wymogów finansowych i uwarunkowań prawnych. Możliwość wydatkowania zgłoszonej kwoty w 2022 roku pozwoli uzyskać niezbędny czas na znalezienie nieruchomości, spełniającej potrzeby wymagania Instytutu. Ministerstwo Finansów, zaakceptowało przedmiotowe wyjaśnienia i zakwalifikowało to zadanie do ujęcia w wykazie wydatków niewygasających 2021. Również ówczesne Kierownictwo Ministerstwa KiDN przyjęło wyjaśnienia Instytutu [...]*.

¹²⁶ W piśmie z 3 grudnia 2024 r.

¹²⁷ Jeden Zastępca Dyrektora DF w piśmie z 28 listopada 2024 r. i drugi Zastępca Dyrektora DF (zajmujący to stanowisko od 15 lutego 2022 r.) w piśmie z 5 grudnia 2024 r. akceptującym treść wyjaśnień udzielonych w piśmie z 28 listopada 2024 r. wyjaśniając również, że w latach 2021-2022, tj. w okresie objętym kontrolą nie sprawował nadzoru nad Wydziałem Finansowania Inwestycji z budżetu państwa części 24 i FPK. Nadzór ten sprawował wówczas Dyrektor DF, który zmarł 1 listopada 2024 r. W okresie objętym kontrolą, sporadycznie zastępował Dyrektora podczas jego krótkotrwałych nieobecności, stąd jego podpis widniał na niektórych przekazanych do kontroli dokumentach.

Minister wyjaśnił¹²⁸ m.in., że wniosek do Ministra Finansów [...] wynikał z konieczności zakupu wreszcie stałej siedziby dla Instytutu, po wielu miesiącach usiłowania zrealizowania tego zadania. I było to związane z dość nagłą rezygnacją w 2021 roku z zakupu pierwotnie planowanego obiektu (ze względu na zastrzeżenia współorganizatora Instytutu). Ten pierwotny obiekt opiewał najprawdopodobniej na wymienioną wyżej kwotę. Wystąpienie [...] było więc związane z ustawową przesłanką „wyjątkowych sytuacji” (rozpoczęty proces poszukiwania lokalu do zakupu, nagła rezygnacja; a przede wszystkim absolutnie konieczna potrzeba szybkiego znalezienia i zakupu siedziby docelowej). [...] O ile pamiętam Minister Finansów przychylił się do mojej argumentacji i mogliśmy zrealizować ten cel. W ten sposób zadośćuczyniliśmy wymogowi realizacji celu działań resortu (zakupowi nieruchomości dla podległej instytucji) a jednocześnie wydatkowanie środków publicznych było oszczędne i racjonalne (wydano na zakup mniejsza kwotę niż pierwotnie zakładano). Gdybyśmy nie wystąpili do Ministra Finansów, resort nie posiadałby środków na zakup siedziby dla Instytutu i nie zrealizował ważnego zadania wynikającego z przepisów prawa (m. in. ustawy o organizacji i prowadzeniu działalności kulturalnej) i z założeń polityki kulturalnej państwa. Obowiązkiem ministra było jak wyżej.

Z wyjaśnień ówczesnego Sekretarza Stanu¹²⁹ wynikało, że sytuacja związana z zakupem docelowej nieruchomości dla Instytutu była wyjątkowa, gdyż Instytut w 2021 r. zrezygnował z zakupu pierwotnie planowanego obiektu znanego w Gdańsku jako „Dom pod Murzynkiem” na wyspie Ołowiance m.in. ze względu na zastrzeżenia współorganizatora Instytutu. Wobec tego, w świetle informacji o braku wytypowanej innej nieruchomości do zakupu, zdecydowano o utrzymaniu kwoty 14 300,0 tys. zł na ten cel i przedłużeniu decyzji na rok 2022. Wynikało to z braku informacji o cenie innej, planowanej do zakupu nieruchomości. Ostatecznie zakupiono nieruchomość przy Targu Drzewnym za kwotę 9 086,0 tys. zł.

Zdaniem NIK nie można uznać przytoczonych wyjaśnień za usprawiedliwiające przekazania do Ministra Finansów wniosku w przedmiotowym zakresie. W sytuacji gdy nieznana była nieruchomość, którą planowano zakupić i jej cena, wniosek ten dotyczył bowiem innego wydatku niż planowany w 2021 r. Mechanizm wydatków niewygasających powinien być stosowany w wyjątkowych sytuacjach (stanowiących odstępstwo od ogólnej zasady roczności budżetu państwa), gdy na skutek niedających się przewidzieć na etapie planowania okoliczności nie udało się w trakcie roku budżetowego zrealizować ściśle określonych wydatków, w celu umożliwienia zakończenia w nowym roku budżetowym ich realizacji i rozliczenia. W konsekwencji działań Ministra wydatki w kwocie 14 300,0 tys. zł za zakup nieruchomości w celu utworzenia w niej głównej siedziby Instytutu zostały ujęte w wykazie wydatków budżetu państwa, które w 2021 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego¹³⁰, a które mogą być dokonane nie później niż do dnia 30 listopada 2022 r., podczas gdy ostatecznie kwota ta przekroczyła potrzeby Instytutu na ten cel o 5213,9 tys. zł, tj. o 36,5%, ponieważ na zakup nieruchomości wydano 9086,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 1360-1408, 1964-2065, 2619-2703, 2719-2874)

3. Ministerstwo KiDN nie podjęło działań w celu ustalenia czy Instytut uzyskane w latach 2022-2023 przychody z tytułu najmu pomieszczeń w siedzibie Instytutu,

¹²⁸ W piśmie z 16 grudnia 2024 r.

¹²⁹ Zawartych w piśmie z 14 grudnia 2024 r.

¹³⁰ Stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2407).

zakupionej ze środków z dotacji celowej na wydatki inwestycyjne od Ministra, przeznaczył w 2023 r.¹³¹ na zadania wskazane w powiadomieniu przekazanym do Ministerstwa KiDN pismem z 15 grudnia 2022 r., na podstawie § 5 ust. 2 umowy dotyczącej udzielenia tej dotacji, pomimo że:

- ze sprawozdania Instytutu za 2022 r. wynikało, że Instytut osiągnął pozostałe przychody operacyjne w łącznej kwocie 228,0 tys. zł¹³², 5,1 tys. zł przeznaczył na wydatki z innych środków aniżeli dotacje z budżetu państwa¹³³, a z dodatkowej informacji do sprawozdania finansowego Instytutu za 2022 r. wynikało, że uzyskał przychody z najmu pomieszczeń oraz refakturowania kosztów w łącznej wysokości 25,1 tys. zł;
- ze sprawozdania Instytutu za 2023 r. wynikało, że Instytut osiągnął pozostałe przychody operacyjne w łącznej kwocie 292,0 tys. zł¹³⁴, 23,6 tys. zł przeznaczył na wydatki z innych środków aniżeli dotacje z budżetu państwa¹³⁵, a z dodatkowej informacji do sprawozdania finansowego Instytutu za 2023 r., że uzyskał przychody z najmu pomieszczeń oraz refakturowania kosztów w łącznej wysokości 92,3 tys. zł.

Zastępca Dyrektora DDK wyjaśnił¹³⁶ m.in., że w rozliczeniu wykonania planu finansowego za 2022 r. i 2023 r. uznano informacje i dane wynikające z załącznika nr 10 do zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r., natomiast [...] *Począwszy od II półrocza 2024 r. departament nadzorujący przy ocenie gospodarki finansowej jednostek instytucji bierze pod uwagę m.in. prawidłowość i terminowość pobierania dochodów, zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem, wykonanie do planu [...], a także poziom uzyskanych przychodów zwłaszcza w odniesieniu do środków własnych [...]. Dodatkowo od II kwartału 2024 r., zgodnie z wytycznymi departamentu nadzorującego, jeśli instytucja uzyska przychody z tytułu realizacji zadania finansowanego z dotacji celowej wypełnia oświadczenie, w którym podaje wysokość osiągniętego przychodu i zobowiązuje się do przeznaczenia wypracowanych środków na pokrycie kosztów związanych z realizacją działań statutowych.*

NIK pozytywnie odnosi się do wprowadzonych w 2024 r. zmian.

W konsekwencji braku wskazanych działań w Ministerstwie KiDN nie ustalono, że Instytut z uzyskanych w 2022 r. i w 2023 r. przychodów z tytułu z najmu pomieszczeń w siedzibie Instytutu oraz refakturowania kosztów z tym związanych w łącznej kwocie 109,4 tys. zł¹³⁷, 88,0 tys. zł z tytułu czynszu nie wydatkował, a 21,4 tys. zł z tytułu partycypacji w kosztach i opłatach eksploatacyjnych budynku przeznaczył na pokrycie części kosztów/wydatków Instytutu z tym związanych. Zgodnie bowiem z powiadomieniem przychody

¹³¹ W 2022 r. nie planowano zagospodarowania powstających przychodów.

¹³² Kol. 5 poz. I.5 pozostałe przychody operacyjne sprawozdania sporządzonego według wzoru określonego w załączniku nr 10 (Wykonanie planu finansowego jednostki) do zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r., w którym w uwagach wskazano m.in. [...] *przychodów z tytułu najmu pom. i kosztów refakturowanych dot. najmu.*

¹³³ Kol. 20 sprawozdania sporządzonego według wzoru określonego w załączniku nr 8 (Wykonanie wydatków Instytut) do zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r.

¹³⁴ Kol. 5 poz. I.5 pozostałe przychody operacyjne sprawozdania sporządzonego według wzoru określonego w załączniku nr 10 do zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r., w tym [...] *przychodów z tytułu najmu pom. i kosztów refakturowanych dot. najmu.*

¹³⁵ Kol. 20 sprawozdania sporządzonego według wzoru określonego w załączniku nr 8 do zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r.

¹³⁶ W piśmie z 3 grudnia 2024 r. w związku z tym, że zgodnie z § 21 pkt 2 zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MKiDN poz. 26), do zadań DDK należała realizacja zadań wynikających z nadzoru finansowego Ministra nad instytucjami kultury działającymi w obszarze polityki pamięci, dla których minister był organizatorem lub organem współprowadzącym.

¹³⁷ Pozostała kwota z 117,4 tys. zł, tj. 8,0 tys. zł dotyczyła przychodów z tytułu czynszu za podnajem pomieszczenia niebędącego własnością Instytutu.

planowano przeznaczyć na bieżące konserwacje, remonty, serwisy, przeglądy (techniczne i budowlane nieruchomości będących własnością Instytutu), zakup samochodu służbowego lub finansowanie umowy leasingu, modernizacje i adaptacje nieruchomości, statutową działalnością merytoryczną (w zakresie uzupełniającym do budżetu wynikającego z dotacji podmiotowej).

(akta kontroli str. 1792-1833, 2413-2534, 2619-2921, 3310-3312, 3834-3836)

2.2. Europejskie Centrum Solidarności

Opis stanu
faktycznego

W latach 2019-2024 (do 30 czerwca) Minister przekazał ECS dotacje w łącznej kwocie 28 576,0 tys. zł, które ECS wykorzystało w kwocie 23 466,6 tys. zł, tj. w 82,1%.

W poszczególnych latach 2019-2024 (do 30 czerwca) wysokość przekazanych ECS i wykorzystanych dotacji kształtowała się następująco:

- w latach 2019-2022 przekazaną corocznie dotację podmiotową w kwocie 4000,0 tys. zł wykorzystano w 100%,
- w 2023 r. przekazaną dotację podmiotową w kwocie 4840,6 tys. zł wykorzystano w 100%,
- w 2024 r. (do 30 czerwca) wykorzystano 3097,6 tys. zł dotacji podmiotowej, tj. 38,8% z zaplanowanej na cały 2024 r. kwoty 7975,0 tys. zł.

Zgodnie z § 4 ust. 3 umowy o utworzeniu ECS zaangażowanie Ministra w finansowanie ECS wynosiło 4000,0 tys. zł.

Kwota dotacji przekazana przez Ministra ECS w 2019 r. (4000 tys. zł) była niższa o 3146 tys. zł niż przekazana w 2018 r. (7146 tys. zł). Przy czym w 2019 r. ECS otrzymał z Urzędu Miasta Gdańska dotację w kwocie 5770 tys. zł, tj. wyższej o 2815 tys. zł niż w 2018 r. (2955 tys. zł) i z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego dotację w kwocie 1186 tys. zł, tj. wyższej o 376 tys. zł niż w 2018 r. (810 tys. zł). Zastępca Dyrektora DDK wyjaśnił¹³⁸ m.in., że zgodnie ze sprawozdaniami finansowymi ECS *poradziło sobie w 2019 r. zachowując minimalny poziom dotacji wynikający z umowy [...], a nawet osiągnęło znaczące przychody ze sprzedaży biletów, ale także darowizn.*

W 2019 r. przyznano, a następnie cofnięto dotację celową w kwocie 800,0 tys. zł na wydatki bieżące na kontynuowanie działań obejmujących w szczególności udostępnianie zwiedzającym i zachowanie w stanie niepogorszonym historycznego budynku Sali BHP oraz prowadzenie i udostępnianie wystawy stałej w Sali BHP poświęconej historii Stoczni Gdańskiej oraz organizowanie darmowego zwiedzania wystawy i Sali BHP oraz zajęć edukacyjnych z przewodnikiem.

W latach 2019-2024 (do 30 czerwca) poza dotacjami z Ministerstwa KiDN ECS otrzymało dotacje z Urzędu Miasta Gdańska w łącznej kwocie 48 405,60 tys. zł, które wykorzystało w kwocie 42 972,0 tys. zł, tj. w 88,8%, oraz z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego w łącznej kwocie 10 861,80 tys. zł, które wykorzystało w kwocie 9 551,7 tys. zł, tj. w 88,0%.

W latach 2019-2024 (do 30 czerwca) ECS osiągnęło przychód ogółem w wysokości 128 693,2 tys. zł, w którym dotacje: Urzędu Miasta Gdańska stanowiły 33,4% przychodów ogółem, Ministerstwa KiDN stanowiły 18,2% przychodów ogółem, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego stanowiły 7,4% przychodów ogółem. Pozostałymi źródłami przychodów były przychody własne, na które składała się min. sprzedaż biletów w kwocie 26 067,8 tys. zł (20,3% przychodów ogółem) i przychody pozostałe w kwocie 26 635,0 tys. zł (20,7% przychodów ogółem).

(akta kontroli str. 565-577, 644-647, 2273-2278, 2398-2400, 3303-3309, 3443-3589, 3714-3716, 3720-3723, 3753-3833)

¹³⁸ W piśmie z 30 grudnia 2024 r.

DDK oceny całości gospodarki finansowej ECS:

- za poszczególne lata 2019-2023 – sporządził według wzoru określonego w załączniku nr 20 do zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r., zgodnie z § 30 ust. 1 pkt 3 tego zarządzenia i przekazał do DF odpowiednio: 25 lutego 2020 r., 5 marca 2021 r., 9 lutego 2022 r., 3 kwietnia 2023 r. i 23 lutego 2024 r., tj. za lata 2019, 2021 i 2023 r. w terminie określonym w powyższym przepisie (do 1 marca następnego roku), a za 2020 r. w czwartym dniu od upływu terminu i za 2022 r. w 33 dniu od upływu terminu;
- za I półrocze 2024 r. – sporządził według wzoru określonego w załączniku nr 29 do zarządzenia w sprawie nadzoru z 2024 r., zgodnie z § 44 ust. 1 pkt 1 tego zarządzenia i przekazał do DF 1 sierpnia 2024 r., tj. w terminie określonym w tym przepisie (do 15 sierpnia).

DDK ocenił pozytywnie działalność ECS (w zakresie gospodarki finansowej), co miało wpływ na oceny ECS na poszczególne lata zawarte w zbiorczych ocenach działania jednostek za te lata sporządzone przez DF i przedłożone Ministrowi.

DDK rozliczenia dotacji ECS:

- za poszczególne lata 2019-2023 – dokonał według wzoru określonego w załączniku nr 21 do zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r., zgodnie z § 29 pkt 2 tego zarządzenia i przekazał do DF odpowiednio: 25 lutego 2020 r., 5 marca 2021 r., 9 lutego 2022 r., 3 kwietnia 2023 r. i 23 lutego 2024 r., tj. za lata 2019 i 2021 i 2023 r. w terminie określonym w § 31 ww. zarządzenia (do 1 marca następnego roku) a za 2020 r. w czwartym dniu od upływu terminu i za 2022 r. w 33 dniu od upływu terminu;
- I półrocze 2024 r. sporządził według wzoru określonego w załączniku nr 30 do zarządzenia w sprawie nadzoru z 2024 r., zgodnie z § 43 pkt 1 tego zarządzenia i przekazał do DF 1 sierpnia 2024 r., tj. w terminie, o którym mowa w § 44 ust. 1 pkt 1 w związku z § 45 ww. zarządzenia (do 15 sierpnia).

W wyniku badania planów i sprawozdań ECS za poszczególne lata 2019-2024 (do 30 czerwca) ustalono, że w zakresie działalności:

- wystawienniczej – zrealizowano zaplanowaną wystawę stałą, oraz wystawy czasowe,
- wydawniczej – wydawano książki, katalogi wystaw, materiały promocyjne, artykuły, recenzowano artykuły,
- naukowej – pracownicy prowadzili badania naukowe m.in. dotyczące wizerunku „Solidarności” w produktach filmowych, kinowych i telewizyjnych w latach 1980-1989, prowadzili konferencje i sympozja.

(akta kontroli str. 3436-3442, 3445-3589, 3753-3833)

W okresie objętym kontrolą ECS nie otrzymało dotacji i dofinansowania na działania z Programów Ministra.

(akta kontroli str. 565-577)

W latach objętych kontrolą w ECS przeprowadzono jedną kontrolę przez Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli (w 2023 r.). Kontrolą (ujęta w planie kontroli na I półrocze 2023 r.) objęto wybrane elementy gospodarki finansowej w latach 2021-2022. Kontrolowany zakres oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, które dotyczyły m.in.:

- wypłacania trzem zastępcom Dyrektora i głównej księgowej dodatków inflacyjnych i nagród z tytułu obchodów ECS w 2022 r. oraz wypłacenie dwóm zastępcom Dyrektora w 2021 r. nagród rocznych za 2020 r., co stanowiło

- naruszenie art. 5, art. 10 ust. 1 i 1b oraz art. 11 ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi¹³⁹;
- w dwóch przypadkach spośród 16 badanych, ECS wynajmowało własne powierzchnie niezgodnie z wewnętrzną procedurą, stosując niższe stawki niż przewidziane w obowiązującym cenniku.

W wystąpieniu pokontrolnym sformułowano pięć wniosków o usunięcie nieprawidłowości lub usprawnienie funkcjonowania ECS. W udzielonej odpowiedzi Dyrektor ECS wskazał na podjęte działania lub zobowiązał się do ich realizacji.

(akta kontroli str. 631-641, 3590-3614)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.3. Narodowe Muzeum Morskie w Gdańsku

Opis stanu
faktycznego

W latach 2019-2024 (do 30 czerwca) NMM otrzymało dotacje od Ministra na łączną kwotę 165 793,4 tys. zł, z tego w poszczególnych latach 18 454,2 tys. zł, 22 443,1 tys. zł, 22 730,0 tys. zł, 25 643,0 tys. zł, 56 942,3 tys. zł, 19 580,8 tys. zł (do 30 czerwca).

Dotacje podmiotowe i celowe bieżące stanowiły w przychodach ogółem w poszczególnych latach odpowiednio: 69,9%, 70,7%, 78,5%, 75,6%, 72,7%, 78,7%. Głównymi źródłami przychodów własnych stanowiących w poszczególnych latach 11,8%, 6,4%, 7,9%, 11,4%, 12,5%, 11,6% przychodów ogółem była sprzedaż biletów, usług oraz wydawnictw.

W latach objętych kontrolą w ramach dotacji celowych inwestycyjnych NMM otrzymało od Ministra 38 301,6 tys. zł. NMM otrzymało również finansowanie dziewięciu projektów (żaden z projektów nie dotyczył ruchu „Solidarności”) w ramach czterech programów Ministra.

Spośród lat objętych kontrolą NMM w 2019 r. w związku z utworzeniem Oddziału – Muzeum Sali BHP, poniosło wydatki związane z upamiętnieniem dziedzictwa ruchu „Solidarności” w łącznej kwocie 539,7 tys. zł, w tym na rzecz FPS na podstawie umowy współpracy (331,6 tys. zł), przeprowadzenie inwentaryzacji przed przejęciem, przeglądy, ochronę.

Na podstawie decyzji Ministra z 22 lipca 2019 r. NMM uzyskało zwiększenie dotacji podmiotowej na wydatki bieżące w budżecie na 2019 r. o kwotę 900,0 tys. zł w związku z utworzeniem nowego oddziału Muzeum pod nazwą „Muzeum Sali BHP”.

(akta kontroli str. 565-577, 3615-3670, 3712-3736)

DDK ocenę całości gospodarki finansowej NMM za 2019 r. sporządził 26 lutego 2020 r. według wzoru określonego w załączniku nr 20 do zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r. i zgodnie z § 30 ust. 1 pkt 3 tego zarządzenia przekazał do DF 27 lutego 2020 r., tj. w terminie określonym w tym przepisie. DDK ocenił pozytywnie działalność NMM. Rozliczenia dotacji dokonał 26 lutego 2020 r. według wzoru określonego w załączniku nr 21 do zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r., zgodnie z § 29 pkt 2 tego zarządzenia i przekazał do DF 27 lutego 2020 r., tj. w terminie określonym w § 31 zarządzenia.

W sprawozdaniu merytorycznym NMM za rok 2019 nie wykazano działań związanych z prowadzeniem w okresie od sierpnia do grudnia 2019 r. Oddziału – Muzeum Sali BHP. W sprawozdaniu z działalności NMM za I-III kwartał 2019 r. zawarto informację na temat frekwencji we wrześniu 2019 r. w Sali BHP.

(akta kontroli str. 3671-3711)

¹³⁹ Dz. U. 2000 Nr 26 poz. 306.

W latach 2019-2024 przeprowadzono dwa zadania audytowe: „Realizacja obowiązków wynikających ze sprawowanego nadzoru nad muzeami” (2019 r.) oraz „Zabezpieczenie zbiorów muzealnych” (2023 r.). Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli, wyjaśnił że audyty tylko pośrednio dotyczyły NMM w Gdańsku, a działania audytowe nie były prowadzone w tej instytucji.

(akta kontroli str. 631-641)

W latach 2019-2024¹⁴⁰ do Ministerstwa KiDN wpłynęły dwie skargi związane z NMM, jednak nie dotyczyły one realizacji zadań związanych z upamiętnianiem dziedzictwa ruchu „Solidarności”.

(akta kontroli str. 631-634, 649-653)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.4. Fundacja Promocji Solidarności

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą FPS nie otrzymywała dotacji i dofinansowania od Ministra. Dyrektor DDK wyjaśnił, że Minister pełnił jedynie obowiązki ogólnego nadzoru nad działalnością FPS, co sprowadzało się do przekazywania przez nią rocznego sprawozdania, które podlegało ogólnej kontroli i ocenie zgodności z celami FPS, ustawą o fundacjach¹⁴¹ i statutem.

(akta kontroli str. 565-577, 631-641, 654-657)

FPS corocznie składała¹⁴² Ministrowi sprawozdania ze swojej działalności obejmujące najważniejsze informacje o jej działalności. Tym samym spełniony został obowiązek określony w art. 12 ust. 2 ustawy o fundacjach.

W latach 2019-2023 FPS wykazała dodatni wynik finansowy, tj. odpowiednio: 163 tys. zł, 73,5 tys. zł, 96,0 tys. zł, 125,1 tys. zł, 201,0 tys. zł.

Przychody w poszczególnych latach wyniosły odpowiednio: 1266,1 tys. zł, 937,7 tys. zł, 986,5 tys. zł, 1035,4 tys. zł, 1 299,6 tys. zł, w tym z działalności statutowej: 1 024,0 tys. zł, 804,0 tys. zł, 838,2 tys. zł, 829,5 tys. zł, 907,1 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 80,9%, 63,5%, 66,2%, 65,5%, 71,6% przychodów ogółem oraz przychody z działalności gospodarczej: 230,7 tys. zł, 126,5 tys. zł, 145,1 tys. zł, 204,5 tys. zł, 313,8 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 18,2%, 13,5%, 14,7%, 19,8%, 24,1% przychodów ogółem.

Dochody z działalności gospodarczej, zgodnie ze statutem FPS, przeznaczone były na realizację jej celów statutowych, tj. na utrzymanie Sali BHP. Na tę działalność składały się: sklepik i bar w Sali BHP wraz ze sklepem internetowym, wynajem sali na cele szkoleniowe i konferencyjne, prowizje od obrotów towarami ze znakiem graficznym „Solidarność”.

Dyrektor DDK wyjaśnił, że sprawozdania FPS za lata 2019-2023 zostały ocenione pozytywnie oraz, że FPS realizowała cele wskazane w jej statucie, w związku z czym DDK nie występował do niej o złożenie dodatkowych wyjaśnień i nie dokonywał dodatkowych ocen realizacji przez FPS jej celów statutowych. Ponadto wskazał, że Minister nie występował z wnioskiem do sądu o orzeczenie zgodności działania FPS z przepisami prawa, statutem i celem, w jakim FPS została ustanowiona, ponieważ nie zaistniały przesłanki do takiego wystąpienia.

Ze sprawozdań FPS wynika m.in., że w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 sierpnia 2019 r. FPS *opiekowała się Salą BHP*, realizując postanowienia umowy użyczenia zawartej z Komisją Krajową NSZZ „Solidarność”. Od 1 września 2019 r. Komisja

¹⁴⁰ Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DDK z 19 sierpnia 2024 r.

¹⁴¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2023 r. poz. 166, ze zm.).

¹⁴² Za 2019 r. - 16 listopada 2020 r.; za 2020 r. - 22 listopada 2021 r.; za 2021 r. - 30 września 2022 r.; za 2022 r. - 13 września 2023 r.; za 2023 r. - 5 lipca 2024 r.

Krajowa NSZZ „Solidarność” podpisała porozumienie z NMM na utworzenie w Sali BHP Oddziału NMM. Z końcem 2019 r. nastąpiło zamknięcie Oddziału NMM w Sali BHP. We współpracy z Komisją Krajową NSZZ „Solidarność” FPS w 2019 r. pozyskała i zrealizowała dwa granty na wydarzenia realizowane w Sali BHP (63,5 tys. zł¹⁴³ i 82,2 tys. zł¹⁴⁴).

(akta kontroli str. 3737-3752)

W okresie objętym kontrolą FPS nie otrzymała dotacji i dofinansowania od Ministra, w tym na działania z Programów Ministra.

(akta kontroli str. 565-577)

W kontrolowanym okresie w FPS nie przeprowadzano żadnych kontroli ani audytów. Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że FPS nie była kontrolowana w latach 2019-2024, ponieważ nie otrzymywała od Ministra środków finansowych w formie dotacji celowych, w związku z czym nie było podstaw do czynności kontrolnych, a analiza ryzyka na potrzeby planowania rocznego nie wskazała konieczności prowadzenia działań audytowych. Ponadto podał, że Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli przeprowadzało kontrole w oparciu o półroczne plany kontroli, które były sporządzane na podstawie propozycji zgłaszanych przez departamenty oraz z uwzględnieniem priorytetów kontroli dla administracji rządowej określonych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Ostateczna decyzja, które propozycje zostaną ujęte w planie kontroli na dany okres należy do Ministra. Wyjaśnił, iż *Ograniczone zasoby kadrowe, ustalone priorytety kontroli oraz decyzje Kierownictwa Ministerstwa KiDN nie pozwalały na skontrolowanie wszystkich jednostek.*

(akta kontroli str. 631-641, 654-657)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.5. NSZZ „Solidarność”

Opis stanu
faktycznego

W latach 2019-2024¹⁴⁵ Ministerstwo KiDN nie przekazało żadnych środków finansowych NSZZ „Solidarność”.

(akta kontroli str. 565-577)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli, że w Ministerstwie KiDN prawidłowo dokonano oceny sprawozdania Dyrektora Instytutu z kadencji, terminowo zawiadamiano Instytut o przyznanych kwotach dotacji podmiotowej, sporządzano zbiorcze oceny działania jednostek, w których zawarta była ocena Instytutu oraz przedkładano sprawozdania Instytutu do zatwierdzenia Ministrowi, a Minister terminowo je zatwierdził. Ponadto prawidłowo dokonano ocen Instytutu z realizacji trzech z pięciu zadań sfinansowanych z dotacji celowych, sporządzono oceny całości gospodarki finansowej i rozliczenia dotacji podmiotowych Instytutu za cztery z pięciu skontrolowanych okresów, opinie oraz rekomendacje sprawozdań finansowych Instytutu. Umowy dotyczące udzielenia Instytutowi dotacji celowych zawierały wszystkie wymagane elementy. Natomiast z powodu braków kadrowych, rotacji pracowników, wielozadaniowość i dużej liczby nadzorowanych jednostek m.in. z przekroczeniem ustawowego terminu dokonano ocen z realizacji dwóch zadań sfinansowanych z dotacji celowych i sporządzono oceny całości gospodarki

¹⁴³ Na organizację uroczystości pod nazwą „Obudził w nas Solidarność”.

¹⁴⁴ Na konferencję naukową „Solidarność: Od godności Człowieka do współpracy”.

¹⁴⁵ Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Departamentu Dziedzictwa Kulturowego z 27 sierpnia 2024 r.

finansowej i rozliczenia dotacji podmiotowych Instytutu za jeden ze skontrolowanych okresów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wystąpienia do Ministra Finansów o zgłoszenie do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2021 kwoty 14 300,0 tys. zł na zakup nieruchomości z naruszeniem zasad dotyczących wydatków niewygasających. Ostatecznie kwota ta przekroczyła potrzeby Instytutu na ten cel o 5213,9 tys. zł, tj. o 36,5%, ponieważ na zakup wydano 9086,1 tys. zł. W 2023 r. udzielono i przyznano Instytutowi dotację celową na wydatki bieżące w kwocie 271,8 tys. zł z naruszeniem zasad i trybu udzielania dotacji. A ponadto nie podjęto działań w celu ustalenia czy Instytut uzyskane w latach 2022-2023 przychody w łącznej kwocie 109,4 tys. zł z tytułu najmu pomieszczeń w siedzibie Instytutu zakupionej z dotacji celowej ze środków finansowych Ministra przeznaczył na cele zgodne z powiadomieniem wymaganym umową dotyczącą udzielenia tej dotacji.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Mając na względzie historyczne znaczenie ruchu „Solidarności” i Sali BHP, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że stwierdzone nieprawidłowości, dotyczące utworzenia Instytutu i wypowiedzenia umowy o jego utworzeniu, wskazują na potrzebę:

1. Dokonania (i udokumentowania) pogłębionej analizy w zakresie zaangażowania Ministra we współprowadzenie i finansowanie dwóch instytucji kultury, których przedmiotem działalności jest upamiętnianie dziedzictwa ruchu „Solidarności”, dla zapewnienia realizacji celów polityki kulturalnej Ministra z uwzględnieniem zasad dokonywania wydatków publicznych.
2. Zaplanowania i dokonywania kompleksowej okresowej oceny (ewaluacji) działalności ECS i Instytutu pod kątem uzasadnienia zaangażowania Ministra w ich współprowadzenie i finansowanie wynikającego z powyższej analizy.
3. Podjęcia działań w celu uregulowania w sposób wyczerpujący zobowiązania NSZZ „Solidarność” wobec współprowadzonych przez Ministra instytucji kultury (ECS i Instytutu) w zakresie dotyczącym udostępniania Sali BHP, w tym poprzez stosowane zmiany w umowach.

Wnioski

1. Przesyłanie do Komisji Europejskiej sprawozdań dotyczących ZDE Historyczna Stocznia Gdańska odnoszących się do działań podejmowanych również w Sali BHP.
2. Podjęcie działań w celu dostosowania postanowień § 5 ust. 2 umowy o utworzeniu Instytutu do wymogów ustawy o działalności kulturalnej.
3. Dokonywanie zmian w Statucie Instytutu w porozumieniu z NSZZ „Solidarność” oraz po uzyskaniu opinii Rady Instytutu.
4. Podjęcie działań w celu zmiany § 10 Statutu Instytutu zapewniającej zgodność z art. 13 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej.
5. Powołanie członków Rady Instytut II kadencji.
6. Nadzorowanie prawidłowości zagospodarowywania przez Instytut przychodów z tytułu najmu pomieszczeń w siedzibie Instytutu zakupionej ze środków z dotacji celowej na wydatki inwestycyjnej od Ministra.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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 NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, stycznia 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/