



KNO.410.004.00.2016
Nr ewid. 192/2016/P/16/022/KNO

Informacja o wynikach kontroli

OCHRONA
POLSKIEGO DZIEDZICTWA NARODOWEGO
ZA GRANICĄ

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

MISJA

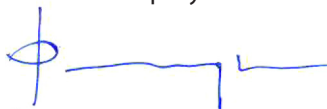
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

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

Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego:

Piotr Prokopczyk



Akceptuję:

Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 27. 04. 17 r.

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

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
3.1. Ewidencja polskiego dziedzictwa narodowego za granicą	15
3.1.1. Posiadane przez instytucje publiczne zasoby informacyjne o polskim dziedzictwie narodowym za granicą	15
3.1.2. Wykorzystanie posiadanych zasobów informacyjnych przez podmioty zajmujące się ochroną dziedzictwa narodowego za granicą	17
3.2. Realizacja przez właściwe instytucje zadań w zakresie ochrony materialnego dziedzictwa narodowego za granicą, w tym posiadania odpowiedniej diagnozy potrzeb	20
3.2.1. Zakres wsparcia państwa dla ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą	20
3.2.2. Prawdliwość realizacji zadań w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą przez właściwe podmioty	27
3.3. Skuteczność podejmowanych działań w celu ochrony materialnego dziedzictwa narodowego za granicą	40
3.3.1. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	40
3.3.2. Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa	45
3.3.3. Ministerstwo Spraw Zagranicznych	46
3.4. Współpraca właściwych resortów i instytucji w zakresie określania potrzeb i formułowania celów działania	48
4. INFORMACJE DODATKOWE	53
4.1. Przygotowanie kontroli	53
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	53
5. ZAŁĄCZNIKI	56

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

RP	Rzeczpospolita Polska
DDK	Departament Dziedzictwa Kulturowego w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego
FPK	Fundusz Promocji Kultury
IPN	Instytut Pamięci Narodowej
MKiDN	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
MSZ	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
NDAP	Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych
ROPWiM, Rada	Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa
SWP	Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”
ZSRR	Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich
Dziedzictwo narodowe	<p>pojęcie dziedzictwo narodowe zostało zdefiniowane jako głównie kulturowe dziedzictwo materialne związane z Polską i Polakami (także Polonią) znajdujące się poza obecnymi granicami RP – stanowiące wytwór ich pracy, świadectwo ich bytności lub represji (np. zesłania, katorgi, deportacji, śmierci). Dziedzictwo materialne to zabytki ruchome i nieruchome, np. zamki, dworki, grodziska, pomniki, cmentarze oraz obrazy, pojazdy. Za dziedzictwo niematerialne uznaje się m.in. tradycje, przekazy ustne, spektakle, widowiska, obrzędy. Pojęcie dziedzictwa niematerialnego obejmuje także umiejętności związane z wykonywaniem tradycyjnego rzemiosła¹.</p> <p>W ramach tematyki objętej niniejszą kontrolą polskie niematerialne dziedzictwo narodowe za granicą zostało uwzględnione w takim zakresie, w jakim zostało utrwalone przy pomocy śladów materialnych, np. nagrań, archiwaliów ikonograficznych etc.² Jako cezurę końcową przyjęto 1989 r.</p>
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ³
Placówki	placówki zagraniczne MSZ, tj. ambasady RP, konsulaty RP.
Polonika	m.in. książki, dokumenty, teksty rękopiśmienne i druki w języku polskim lub dotyczące Polski. Według kryteriów stosowanych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego przy rejestracji księgozbiorów polskich przechowywanych poza granicami RP uwzględnia się zbiory spełniające przynajmniej jeden z następujących warunków: zbiory są w języku polskim, na tematy polskie lub autorstwa Polaków, drukowane w polskich (lub polonijnych) oficynach, także zespoły o polskiej proweniencji – zgromadzone przez Polaków a zawierające piśmiennictwo obce ⁴ .

¹ Definicję pojęcia dziedzictwo narodowe opracowano korzystając m.in. ze strony internetowej Narodowego Instytutu Dziedzictwa (http://niematerialne.nid.pl/Dziedzictwo_niematerialne/).

² Szerzej o kwestii niematerialnego dziedzictwa w publikacji UNESCO „Niematerialne Dziedzictwo Kulturowe” z 2011 r., dostępnej na stronie: http://niematerialne.nid.pl/Dziedzictwo_niematerialne/Czytelnia/Niematerialne_Dziedzictwo_Kulturowe.pdf.

³ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

⁴ <http://www.mkidn.gov.pl/pages/strona-glowna/kultura-i-dziedzictwo/ochrona-dziedzictwa-kulturowego/zbiory-polskie-za-granica.php>

- Program** program „Dziedzictwo kulturowe” Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, którego celem jest ochrona polskiego dziedzictwa kulturowego w kraju i za granicą, wspieranie działalności muzeów oraz popularyzacja kultury ludowej. W ramach ww. programu były realizowane w latach 2012–2016 m.in. następujące priorytety: „Kultura ludowa i tradycyjna”, „Ochrona zabytków”, „Wspieranie działań muzealnych”, „Ochrona zabytków archeologicznych”, „Miejsca Pamięci Narodowej”.
- Priorytet** priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” realizowany w ramach programu „Dziedzictwo kulturowe”. Celem priorytetu jest poprawa stanu zachowania i wzmocnienie ochrony dziedzictwa kulturowego znajdującego się poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz upowszechnianie wiedzy na jego temat.
- Rządowy Program z 2007 r.** „Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą 2007–2012”. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 października 2007 r. (uchwała niepublikowana)⁵.
- Rządowy Program z 2015 r.** „Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015–2020”. Dokument wraz z załącznikami został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 18 sierpnia 2015 r. (uchwała niepublikowana)⁶.

⁵ <http://www.msz.gov.pl/resource/ad28993a-f211-4db2-8263-c655c928410b>

⁶ <https://www.msz.gov.pl/resource/70a7021e-304c-4075-a812-18e5b3410966:JCR>

Ze względu na uwarunkowania historyczne – zmiany granic (zwłaszcza po II wojnie światowej)⁷, przymus emigracyjny zarówno polityczny, jak i ekonomiczny – znaczna część polskiego dziedzictwa narodowego znajduje się obecnie poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Część tego dziedzictwa, ze względów politycznych i geopolitycznych, nie mogła być otoczona opieką i pamięcią państwa polskiego przed 1989 r.⁸ Po 1989 r. ochrona polskiego dziedzictwa za granicą była utrudniona m.in. ze względu na niewystarczające środki finansowe przeznaczone na ten cel oraz brak wyspecjalizowanych instytucji mogących podejmować działania w tym zakresie⁹.

Obecnie większość projektów dotyczących ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą realizowana jest na podstawie formalnych zezwoleń na terenie innych państw, a efekty podejmowanych działań uzależnione są od międzynarodowej sytuacji politycznej, stanu relacji bilateralnych, skłonności do współpracy władz centralnych, regionalnych i lokalnych oraz administratorów obiektów zabytkowych. Problemy w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa mogą dotyczyć nie tylko państw powstałych po rozpadzie ZSRR¹⁰. W ostatnich latach m.in. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego podejmowało działania na rzecz uniknięcia likwidacji dotychczasowej siedziby Muzeum Polskiego w Rapperswilu¹¹.

⁷ Kwestie wynikające ze zmiany granic Rzeczypospolitej Polskiej po II wojnie światowej zostały opisane w licznych syntezach dziejów Polski w XX w., przykładowo: *Od niepodległości do niepodległości. Historia Polski 1918–1989*, A. Dziurok, M. Gałęzowski, Ł. Kamiński, F. Musiał, Warszawa 2010, s. 206–207.

⁸ W szczególnie niekorzystnej sytuacji znajdowały się pozostające za wschodnią granicą RP obiekty sakralne, miejsca związane z komunistycznymi represjami oraz dziedzictwo polskie na terenach, które utraciły związek z Polską po I rozbiorze w 1772 r. i nie weszły na mocy traktatu pokojowego zawartego między Polską a Rosją i Ukrainą, podpisanego w Rydze dnia 18 marca 1921 r. (dalej: Traktat Ryski) w skład II RP.

⁹ Na ten temat m.in. J. Smaza, *Polskie dziedzictwo kulturowe za granicą – ochrona i konserwacja* [w:] „Stan badań nad wielokulturowym dziedzictwem dawnej Rzeczypospolitej”, t. 1, red. W Walczak i K. Łopatecki, Białystok 2010, s. 21–26.

¹⁰ Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich.

¹¹ Jak wynika z odpowiedzi Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 4 listopada 2013 r. na interpelację poselską nr 21743, decydujący wpływ na sytuację Muzeum Polskiego w Rapperswilu ma gmina, na terenie której muzeum się znajduje. W miarę posiadanych środków oraz możliwości prawnych MKiDN finansowało prace inwentaryzacyjne w Rapperswilu m.in. z bieżącego budżetu Departamentu Dziedzictwa Kulturowego oraz w latach 2007–2013 w ramach priorytetu „Ochrona polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą”. Na rzecz tej placówki wydatkowano łącznie blisko 1,5 mln zł. Środki te dotyczyły m.in. inwentaryzacji zasobów Muzeum Polskiego, tworzenia katalogów i opracowań wybranych kolekcji, zabezpieczenia archiwów i zbiorów, aktualizacji wystawy, prac konserwatorskich i restauratorskich przy Kolumnie Barskiej – Polskiej Kolumnie Wolności i nagrobku Władysława i Karoliny Platerów oraz Henryka Bukowskiego (Odpowiedź podsekretarza stanu w MKiDN na interpelację nr 21743 w sprawie likwidacji Muzeum Polskiego w Rapperswilu. [Http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0EF448D1](http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0EF448D1)).

Tytuł kontroli

Kontrola pn. *Ochrona polskiego dziedzictwa narodowego za granicą* (P/16/022) została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena, czy państwo w wystarczającym stopniu dba o polskie materialne dziedzictwo narodowe za granicą.

Ocena dotyczyła w szczególności:

- 1) właściwego zaewidencjonowania zidentyfikowanych za granicą obiektów polskiego dziedzictwa narodowego;
- 2) prawidłowości realizacji przez właściwe instytucje zadań w zakresie ochrony materialnego dziedzictwa narodowego za granicą, w tym posiadania odpowiedniej diagnozy potrzeb oraz określenia celów dla ich realizacji;
- 3) skuteczności podejmowanych działań w celu ochrony materialnego dziedzictwa narodowego za granicą;
- 4) współpracy właściwych resortów i instytucji w zakresie określania potrzeb i formułowania celów działania.

Kontrolą objęto: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa oraz Stowarzyszenie „Wspólnota Polska” w Warszawie. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 6 czerwca 2016 r. do 21 września 2016 r. i objęto nią lata 2012–2016 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych tj. 31 lipca 2016 r.)¹².

Kontrolę w MKiDN, MSZ, ROPWiM przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Kontrolę w SWP przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności i gospodarności.

W ramach kontroli zasięmano, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacji od siedmiu podmiotów¹⁴, realizujących w latach 2012–2016 projekty w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” programu „Dziedzictwo kulturowe”¹⁵ ustanowionego i finansowanego przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

¹² Kontrolą zostały również objęte zdarzenia i dokumenty z okresu poprzedzającego 2012 r. w zakresie jakim miały wpływ na działania kontrolowanych podmiotów w latach 2012–2016. Ze względów sprawozdawczych część danych finansowych była dostępna za okres do dnia 31 maja 2016 r.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524; dalej: „ustawa o NIK”.

¹⁴ Były to: Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie, Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, Fundacja Dziedzictwa Kulturowego w Warszawie, Stowarzyszenie Apostolstwa Katolickiego (Księża Pallotyni) – Wspólnota miejscowa na Karczówce w Kielcach, Krakowska Prowincja Zakonu Karmelitów Bosych, Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, Towarzystwo Opieki nad Zabytkami.

¹⁵ Celem programu „Dziedzictwo kulturowe” jest ochrona polskiego dziedzictwa kulturowego w kraju i za granicą, wspieranie działalności muzeów oraz popularyzacja kultury ludowej. Program „Dziedzictwo kulturowe” składa się z następujących priorytetów: „Ochrona zabytków”, „Wspieranie działań muzealnych”, „Kultura ludowa i tradycja”, „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”, „Ochrona zabytków archeologicznych”, „Ochrona i cyfryzacja dziedzictwa kulturowego”, „Miejsca Pamięci Narodowej” (<http://www.mkidn.gov.pl/pages/strona-glowna/finanse/programy-ministra/programy-mkidn-2015/dziedzictwo-kulturowe/informacje-ogolne.php>).

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Przyczyną podjęcia kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli jest m.in. znaczenie dbałości o polskie dziedzictwo narodowe za granicą dla tożsamości historycznej państwa i społeczeństwa. Sfera ta nie była po 1989 r. przedmiotem kontroli NIK. Innym czynnikiem na rzecz podjęcia przedmiotowej kontroli były pojawiające się w mediach sygnały o problemach w ochronie polskiego dziedzictwa narodowego, dotyczące z jednej strony Muzeum Polskiego w Rapperswilu, z drugiej np. zaniedbanych polskich cmentarzy za granicą¹⁶. W publikacjach prasowych wskazywano również na szczególne znaczenie obecnego okresu m.in. ze względu na zachodzące zmiany kulturowe, społeczne dla dalszej obecności polskości na wschodnich terenach I i II Rzeczypospolitej¹⁷. W literaturze przedmiotu zwraca się także uwagę, że opieka nad dziedzictwem kulturowym poza granicami państwa może być m.in. elementem budowania jego soft power¹⁸.

W wyniku kontroli pn. *Wykonywanie zadań w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą ukierunkowanych na podtrzymywanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych* (P/14/010) Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła m.in., że – realizując liczne zadania na rzecz Polonii i Polaków za granicą m.in. wspierające oświatę, naukę i kulturę – nie dokonywano kompleksowej oceny skuteczności tych działań i postępu w osiągniętych rezultatach. NIK wskazała również, iż od 2012 r. do 2015 r. nie opracowano jednolitego strategicznego dokumentu Rady Ministrów, wyznaczającego długofalowe kierunki działania państwa polskiego oraz określającego wskaźniki oceny ich skuteczności w obszarach dotyczących współpracy z Polonią i Polakami za granicą, co utrudniało m.in. koordynację przez Ministra Spraw Zagranicznych działań w tym zakresie¹⁹.

¹⁶ Odpowiedzią na zaniedbanie polskich cmentarzy na dawnych ziemiach Rzeczypospolitej jest m.in. akcja społeczna „Mogile pradiada ocal od zapomnienia” prowadzona m.in. przez TVP Wrocław. (<http://portalpolski.pl/polska/wolontariusze-z-polski-jada-ratowac-zaniedbane-cmentarze-na-ukrainie-27535.text.htm>).

¹⁷ P. Kobalczyk, W cieniu orła, „Rzeczpospolita. Plus Minus”, 17–18.09.2016.

¹⁸ Pojęcie soft power jest rozumiane jako zdolność oddziaływania takimi środkami jak: kultura, wartości oraz instytucje, w opozycji do tzw. twardej siły (hardpower) bazującej przede wszystkim na środkach militarnych i ekonomicznych [np. Case study: Hard power or soft power? *Searching for China's use of soft power in the pursuit of the economic cooperation framework agreement with Taiwan*, Institute for Cultural Diplomacy, 2010 r. [dostępne: <http://www.culturaldiplomacy.org/pdf/case-studies/searching-for-chinas-use-of-soft-power-in-the-ecfa-with-taiwan.pdf>].

¹⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonywanie zadań w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą ukierunkowanych na podtrzymanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych*, P/14/010, NIK, 2015 (<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/14/010/>).

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W latach 2012–2015 państwo²⁰ wydatkowało łącznie na ochronę dziedzictwa narodowego za granicą 64,8 mln zł, jednak dla tego okresu nie sporządzono całościowych szacunków środków finansowych pozwalających odnieść wydatkowane środki do istniejących potrzeb w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą, co NIK ocenia jako działanie niewystarczające. Na skuteczność ochrony niekorzystny wpływ miało:

- dwukrotnie mniejsze od zgłaszanego zapotrzebowania finansowanie priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”²¹,
- brak całościowej strategii ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa właściwie zewidencjonowali zidentyfikowane obiekty polskiego dziedzictwa narodowego pozostającego za granicą. Obie ewidencje uwzględniały szeroki zakres danych o ujętych w nich obiektach²². Zamieszczano w nich m.in. informacje istotne dla lokalizacji obiektów, dostępny materiał ikonograficzny, a także dokumentacje z prac remontowych lub konserwatorskich. Jednakże istniejące dwie ewidencje nie były zintegrowane. Ewidencja Ministra nie była prowadzona w formie cyfrowej, pomimo obowiązku utworzenia bazy o zaniedbanych miejscach związanych z polskim dziedzictwem kulturowym na podstawie Rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą z 2007 r.

W objętych badaniem kontrolnym projektach finansowanych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Spraw Zagranicznych oraz Radę osiągnięto założone efekty rzeczowe. Było to możliwe m.in. dzięki wypracowaniu przez obydwie ministerstwa dobrych praktyk w zakresie odbioru realizowanych zadań, w szczególności prac konserwatorskich i remontowych. Wybór zadań dotyczących ochrony dziedzictwa narodowego w konkursach organizowanych przez MKiDN oraz MSZ wynikał przede wszystkim z wiedzy eksperckiej zespołów opiniujących wnioski, a w mniejszej mierze z określonych w tej dziedzinie przez państwo priorytetów dotyczących konkretnych obiektów.

Współpraca Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Rady z innymi podmiotami, przede wszystkim z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, zwłaszcza w zakresie wymiany informacji o polskim dziedzictwie narodowym za granicą miała ograniczony charakter. Utrudniało to m.in. całościowe określenie potrzeb i sformułowanie celów działania państwa w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli jedną z przyczyn ograniczonej współpracy pomiędzy właściwymi resortami i instytucjami był brak wspomnianej strategii.

²⁰ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, ROPWiM oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

²¹ Priorytet stanowi element realizowanego przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego programu „Dziedzictwo kulturowe”.

²² Zgromadzona w MKiDN dokumentacja dotycząca polskiego dziedzictwa narodowego zawiera dwie kategorie obiektów: cmentarze oraz inne elementy materialne dziedzictwa kulturowego. Poszczególne teczki zawierały co do zasady m.in. karty ewidencyjne obiektów, zdjęcia dokumentujące stan zachowania obiektów oraz ewentualne zachowane zdjęcia z okresu wcześniejszego, posiadaną dokumentację prac remontowych lub konserwatorskich. Około 95% teczek dotyczyło ziem wschodnich I i II Rzeczypospolitej. W ROPWiM była prowadzona od lat 90. XX w. Centralna Ewidencja Miejsc Pamięci (CEMP) zawierająca łącznie 27.365 rekordów, w tym 16.685 znajdujących się we właściwości Rady. Baza CEMP zawierała dane o stanie obiektów.

Po 1989 r. nie przyjęto w Polsce całościowej, uwzględniającej długoterminową perspektywę, strategii ochrony polskiego dziedzictwa za granicą, która zawierałaby m.in. realizowane w długookresowej perspektywie priorytety, zalecane formy współpracy pomiędzy poszczególnymi ministerstwami oraz instytucjami publicznymi. Założenia polityki Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą zawarte były w dokumentach określających zasady współpracy z Polonią i Polakami za granicą oraz zostały wzmiankowane w obowiązujących do 2020 r. zintegrowanych strategiach służących realizacji założonych celów rozwojowych²³. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli brak długookresowej strategii ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą utrudniał prowadzenie całościowej polityki w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. [str. 20–21]

MKiDN prowadziło i wspierało działania na rzecz pozyskiwania informacji o polskim dziedzictwie narodowym za granicą. Zidentyfikowane obiekty polskiego dziedzictwa zostały w sposób prawidłowy objęte systemem ewidencyjnym, aczkolwiek nie określono całościowo potrzeb w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. MKiDN dysponuje unikalną, będącą efektem ponad dwudziestoletniej pracy, ewidencją dotyczącą polskiego materialnego dziedzictwa kulturowego za granicą, w tym także ewidencją polskich cmentarzy i grobów, która jednak nie została udostępniona polskiemu społeczeństwu. ROPWiM prawidłowo diagnozowała potrzeby w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą i wykorzystywała posiadane środki finansowe na ich realizację. Prawidłową diagnozę potrzeb przez ROPWiM umożliwiały prowadzone przez nią ewidencje, tj. Centralna Ewidencja Miejsc Pamięci (CEMP) oraz ewidencja prac sondażowo-ekshumacyjnych przeprowadzanych na polskich cmentarzach wojennych na terenie Ukrainy, Rosji, Białorusi i Litwy. Potencjał posiadanych przez MKiDN oraz ROPWiM zasobów informacyjnych był jednak wykorzystywany w ograniczonym stopniu. Pełne wykorzystanie posiadanego zasobu informacyjnego i jego ewentualną aktualizację utrudniał brak digitalizacji zgromadzonych materiałów oraz niezamieszczenie posiadanej przez MKiDN ewidencji w Internecie. Również ROPWiM nie w pełni wykorzystywała potencjał Centralnej Ewidencji Miejsc Pamięci, nie umieszczając posiadanych zasobów informacyjnych dotyczących przede wszystkim miejsc walki pamięci i męczeństwa (np. miejsca bitew oraz egzekucji, pacyfikacji lub deportacji, cmentarze i kwatery wojenne, pojedyncze lub zbiorowe groby ofiar represji na cmentarzach) w Internecie. Ze względu na jej charakter (baza robocza) nie była ona udostępniana szerszemu gronu odbiorców, co utrudniało jej aktualizację oraz popularyzację wiedzy o tej części polskiego dziedzictwa narodowego. Obie bazy nie były również ze sobą zintegrowane. Zdaniem NIK ułatwieniem dla umieszczenia Centralnej Ewidencji Miejsc Pamięci w Internecie jest fakt jej częściowego sporządzenia w wersji cyfrowej. [str. 15–18]

²³ Ogólne założenia dotyczące ochrony dziedzictwa narodowego za granicą oraz jego znaczenie dla Polski zawarte były w następujących dokumentach strategicznych: „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020”, stanowiącej załącznik do uchwały nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020” (M.P. poz. 378), oraz w strategii „Sprawne Państwo 2020”, stanowiącej załącznik do uchwały nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. poz. 136). Ponadto dokumentami konkretyzującymi politykę państwa w tym zakresie były: Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą 2007–2012 oraz Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015–2020, a także plany współpracy z Polonią i Polakami przyjmowane w latach 2013–2014 i dokument pn. „Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016”. Założenia dotyczące ochrony dziedzictwa narodowego za granicą zawarte były również w regulaminach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”.

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie zrealizowało zadania określonego w „Rządowym programie współpracy z Polonią i Polakami za granicą z 2007 r.”, polegającego na utworzeniu bazy o zaniedbanych miejscach związanych z polskim dziedzictwem kulturowym, która w szczególności byłaby pomocna organizacjom polonijnym, poszukującym obiektów do opieki lub postaci zasłużonych do upamiętnienia. Zdaniem NIK utrudniało to wyznaczenie priorytetów dla ochrony dziedzictwa narodowego za granicą oraz stworzenie kompletnej, zintegrowanej bazy danych o polskim dziedzictwie narodowym za granicą. [str. 16]

W latach 2012–2015 projekty, które zostały dofinansowane w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”, kończyły się osiągnięciem założonych w projektach efektów. Było to możliwe m.in. dzięki wypracowaniu w MKiDN dobrych praktyk w zakresie odbioru realizowanych zadań, w szczególności prac konserwatorskich i remontowych. Wybór projektów w latach 2012–2016 do realizacji w ramach ww. priorytetu dokonywany był w sposób zgodny z procedurą określoną w regulaminie. W latach 2012–2016 ROPWiM skutecznie chroniła polskie dziedzictwo narodowe za granicą w zakresie swojej właściwości. Zadania inwestycyjne realizowane były zgodnie z założeniami. W wyniku realizacji skontrolowanych w ROPWiM oraz MSZ umów w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą również zostały osiągnięte założone efekty rzeczowe. [str. 40–41, 45–46]

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” formułowało diagnozę potrzeb finansowych dotyczącą rozpoznanego stanu dziedzictwa narodowego za granicą oraz ocenę możliwości ich zaspokojenia i cele w tym zakresie. Ograniczeniem dla podejmowanych przez MKiDN działań na rzecz ochrony dziedzictwa narodowego w latach 2012–2016 było przeznaczenie mniejszych o przynajmniej 50% środków na priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” niż to wynikało m.in. ze stwierdzonych potrzeb oraz możliwości wykorzystania środków²⁴. Zdaniem NIK ma to szczególne znaczenie dla ochrony polskiego dziedzictwa narodowego, gdyż z wyjątkiem dziedzictwa narodowego objętego właściwością ROPWiM wskazany priorytet programu „Dziedzictwo kulturowe” pozostawał podstawowym instrumentem finansowania ochrony tego dziedzictwa za granicą. Ograniczona ilość środków w przedmiotowym priorytecie powodowała także konieczność realizowania etapami zadań wymagających większych nakładów finansowych, co m.in. wydłużało czas ich realizacji i w konsekwencji podnosiło koszty. [str. 42–46]

W okresie objętym kontrolą w MSZ nie utworzono systemu wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi urzędami i instytucjami (w tym MKiDN) w zakresie zasobów i stanu polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. W okresie objętym kontrolą MKiDN oraz ROPWiM nie wypracowały wspólnej, zintegrowanej bazy polskiego dziedzictwa narodowego za granicą, która m.in. umożliwiałaby określenie priorytetów w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą. Jednocześnie opublikowany w 2013 r. przez MSZ *Atlas polskiej obecności za granicą*, zawierający dane o polskim dziedzictwie narodowym, oparty został na danych szacunkowych zgromadzonych według różnych metodologii i przekazanych przez placówki dyplomatyczno-konsularne. W 2015 r. zostały rozpoczęte w MSZ działania koncepcyjne na rzecz skonsolidowania różnorodnych zasobów informacyjnych i połączenia ich w spójną całość w związku z m.in. tworzeniem nowej

²⁴ W latach 2012–2016 (z wyjątkiem roku 2015) MKiDN mogło ogłosić ze względów finansowych tylko jeden nabór rocznie w ramach priorytetu, co ograniczało również możliwość realizacji projektów o charakterze interwencyjnym wynikłych z nieplanowanych zdarzeń.

wersji *Atlasu polskiej obecności za granicą*²⁵. NIK zauważa niepełne wykorzystanie możliwości jakie stwarzał Międzyresortowy Zespół do spraw Polonii i Polaków za Granicą dla współpracy pomiędzy ministerstwami i innymi instytucjami publicznymi na rzecz ochrony dziedzictwa polskiego za granicą. [str. 16–17]

Stwierdzone nieprawidłowości w finansowaniu i realizacji zadań z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego dotyczyły naruszenia zasad rozliczania lub wydatkowania środków publicznych i polegały:

- na niezatwierdzaniu w terminie sprawozdań z realizacji zadań finansowanych przez MKiDN²⁶ w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”;
- w ROPWiM na niezgodnym z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁷ zastosowaniu, w jednym z pięciu postępowań objętych kontrolą, trybu zamówienia z wolnej ręki oraz niewskazywaniu w aneksach do umów w sprawie zamówień publicznych m.in. daty ich zawarcia;
- w MSZ na zawieraniu objętych kontrolą umów na realizację zadań w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁸, nakazujących ich zawarcie bez zbędnej zwłoki. [str. 33, 35, 39]

Najwyższa Izba Kontroli zauważa brak kontroli przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wydatkowanych środków w ramach ww. priorytetu²⁹. Zdaniem NIK stanowi to istotną lukę w systemie monitoringu i nadzoru Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nad realizacją postanowień zawartych umów. Wyniki kontroli w Stowarzyszeniu „Wspólnota Polska” potwierdzają istnienie nieprawidłowości w zakresie sposobu wydatkowania środków publicznych przez Stowarzyszenie. Wprawdzie skontrolowane zadania dotyczące ochrony dziedzictwa polskiego za granicą Stowarzyszenie zrealizowało zgodnie z określonymi we wnioskach o dofinansowanie parametrami jakościowymi i ilościowymi oraz programami prac, jednak wbrew postanowieniom zawartych z MKiDN umów, realizując dofinansowane projekty bez zastosowania ustawy PZP oraz niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰, w tym nie prowadząc wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków dokonywanych ze środków dotacji. [str. 31–32]

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że obecnie podstawowym instrumentem finansowania ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą jest priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”, a wybór dofinansowanych zadań dokonywany jest w trybie konkursowym ze zgłoszonych przez wnioskodawców propozycji. Jednocześnie znaczący wpływ na charakter i rodzaj realizowanych w kolejnych latach zadań miał ograniczony w relacji do zgłaszanych potrzeb i możliwości podejmowania

²⁵ https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polonia/atlas_polskiej_obecnosci_w_swiecie/

²⁶ Dotyczyło to przedstawianych przez beneficjentów priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” rozliczeń dotacji celowej w zakresie rzeczowym i finansowym.

²⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm., dalej „PZP”, lub „ustawa Prawo zamówień publicznych”.

²⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 239, ze zm., zwana dalej: udpp.

²⁹ W latach 2012–2015 nie przeprowadzono żadnej kontroli, natomiast w 2016 r. prowadzona była jedna kontrola, w ramach której badano trzy umowy (zawarte w latach 2013, 2014, 2015) dofinansowane z programu „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”. W latach 2012–2015 zrealizowano 255 umów w priorytecie „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”, w ramach których wykorzystano środki wysokości 18.189,6 tys. zł.

³⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

działań budżet przedmiotowego priorytetu. W latach 2012–2016 budżet priorytetu zwykle wystarczał na jeden nabór wniosków w ciągu roku. W obecnej formule finansowania ochrony dziedzictwa narodowego za granicą brakuje mechanizmu wspierającego projekty, których potrzeba realizacji pojawia się nieoczekiwanie w ciągu roku, mające charakter interwencyjny lub ratunkowy, wynikające np. ze zdarzeń losowych. Jednocześnie projekty wymagające corocznego angażowania wysokiej klasy specjalistów, a etapowane ze względu na niewystarczające w ciągu roku środki finansowe, stawały się projektami wieloletnimi, tym samym droższymi³¹. Fundusze pozostające w gestii MSZ mają charakter wspierający działania w obszarze ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą i ich podstawowym zadaniem jest wspieranie współpracy z Polonią i Polakami za granicą³². W przypadku ograniczonych zasobów finansowych na ochronę dziedzictwa narodowego za granicą szczególnie ważne jest ich wydatkowanie zgodnie z określonymi, także w zakresie priorytetów, potrzebami. Z tego też względu, zdaniem NIK, istotne jest sporządzenie przez MKiDN we współpracy z MSZ bazy zaniedbanych miejsc/obiektów polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. Istnienie takiej bazy pozwoliłoby również na lepsze planowanie zadań dotyczących ochrony dziedzictwa narodowego za granicą w dłuższej perspektywie czasowej zarówno przez MKiDN, jak i podmioty wnioskujące o dofinansowanie realizowanych projektów w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa również niespójność w działaniach MKiDN dotyczącą działań w zakresie digitalizacji posiadanych zasobów. Brak digitalizacji posiadanych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego zasobów informacyjnych dotyczących obiektów polskiego dziedzictwa narodowego za granicą i w konsekwencji ich nieupowszechnianie jest nie tylko ograniczeniem ich możliwości aktualizacji i popularyzacji, lecz jest również rozbieżne z założeniami Priorytetu „Digitalizacja” realizowanego w ramach Wieloletniego Programu Rządowego „Kultura+” uchwalonego przez Radę Ministrów w 2010 r.³³ Priorytet „Digitalizacja” realizował drugi cel szczegółowy Programu „Kultura+” jakim jest poszerzenie i ułatwienie dostępu do cyfrowych zasobów polskiego dziedzictwa kulturowego za pośrednictwem Internetu dla mieszkańców Polski, zwłaszcza wsi i małych miast.

Zdaniem NIK zmiany legislacyjne, polegające na zniesieniu ROPWiM i przejściu jej praw i obowiązków przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego albo Instytut Pamięci Narodowej³⁴, zwiększają możliwości koordynowania i prowadzenia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego polityki w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą³⁵.

³¹ Etapowanie zwiększa m.in. koszt prowadzenia inwestycji budowlanej lub remontowej z uwagi na koszty transportu osób i sprzętu pomiędzy Polską a miejscem realizacji zadania znajdującym się za granicą.

³² Przeznaczenie środków przez MSZ na zadania z zakresu ochrony dziedzictwa nie ma charakteru systemowego i zakres wsparcia ochrony dziedzictwa narodowego w danym roku przez MSZ wynikał z charakteru dofinansowanych projektów z obszaru współpracy z Polonią i Polakami za granicą.

³³ Wieloletni Program Rządowy „Kultura+” ustanowiony uchwałą Rady Ministrów Nr 176/2010 z dnia 12 października 2010 r., zmieniony uchwałą Rady Ministrów Nr 176/2010 z dnia 12 października 2010 r., zmieniony uchwałą nr 238/2011 Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2011 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Kultura+”, zmieniony uchwałą Nr 213/2012 r. Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2012 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Kultura+”, zmieniony uchwałą Nr 173/2013 Rady Ministrów z dnia 8 października 2013 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Kultura+”. Podstawę podjęcia uchwały stanowił art. 135 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

³⁴ Przejęcia dokonano stosownie do przyjętego zakresu zadań, a pracownicy ROPWiM oraz Biura ROPWiM, po upływie 60 dni od dnia ogłoszenia zmian ustawowych, stali się pracownikami urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

³⁵ W 2017 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego przewidział realizację, oprócz programu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą, również program „Miejsca Pamięci za Granicą”. (http://www.mkidn.gov.pl/media/po2017/dokumenty/20161028_Regulamin-Miejsca_Pamieci_Narodowej_za_Granica_2017.pdf).

W celu zapewnienia skutecznych działań na rzecz ochrony dziedzictwa narodowego Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- wzmocnienie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministra Spraw Zagranicznych współpracy na rzecz wypracowania całościowej strategii na rzecz ochrony dziedzictwa narodowego za granicą oraz systemu wymiany i aktualizacji informacji o polskim dziedzictwie narodowym za granicą.

W stosunku do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- podjęcie działań na rzecz integracji zasobów informacyjnych MKiDN dotyczących polskiego dziedzictwa narodowego z dotychczasowymi zasobami ROPWiM m.in. w związku z przejęciem przez Ministerstwo części zadań i zasobów Rady;
- po dokonaniu hierarchizacji potrzeb w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą podjęcie starań w celu zwiększenia środków na ochronę obiektów zagrożonych;
- wspieranie zaangażowania społecznego na rzecz ochrony dziedzictwa narodowego za granicą i popularyzowanie w społeczeństwie wiedzy o tym dziedzictwie m.in. poprzez udostępnienie w Internecie zasobów informacyjnych MKiDN oraz ROPWiM;
- zarządzanie priorytetem „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” w sposób umożliwiający realizację projektów o charakterze interwencyjnym polegających na szybkiej reakcji na stwierdzone w danym roku zagrożenie dla obiektów polskiego dziedzictwa narodowego.

3.1 Ewidencja polskiego dziedzictwa narodowego za granicą

MKiDN oraz ROPWiM identyfikowały i ewidencjonowały polskie dziedzictwo narodowe za granicą, aczkolwiek nie określiły całościowo potrzeb w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. Ewidencje zawierały szeroki zakres danych o ujętych w nich obiektach zawierający m.in. informacje o lokalizacji, a także dokumentację z prac remontowych lub konserwatorskich. Posiadane przez te instytucje ewidencje nie były zintegrowane. Istotną barierę w tym względzie stanowiło niesporządzenie bazy o zaniedbanych miejscach związanych z polskim dziedzictwem kulturowym. Współpraca Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z innymi podmiotami, przede wszystkim z MSZ, zwłaszcza w zakresie wymiany informacji o polskim dziedzictwie narodowym za granicą, miała ograniczony charakter. W okresie objętym kontrolą w MSZ nie utworzono systemu wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi urzędami i instytucjami (w tym z MKiDN) w zakresie zasobów i stanu polskiego dziedzictwa narodowego za granicą, natomiast w 2015 r. zostały rozpoczęte w MSZ działania koncepcyjne na rzecz skonsolidowania różnorodnych zasobów informacyjnych i połączenia ich w spójną całość. MKiDN nie współpracowało przy tworzeniu własnej ewidencji polskiego dziedzictwa materialnego zarówno z MSZ, jak i ROPWiM.

3.1.1. Posiadane przez instytucje publiczne zasoby informacyjne o polskim dziedzictwie narodowym za granicą

1. Dokumentowanie polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą prowadzone było w sposób systemowy w MKiDN od początku lat 90. XX w. Dokumenty dotyczące obiektów polskiego dziedzictwa przechowywane były w MKiDN we właściwych metalowych szafach³⁶.

Podstawą ewidencji dotyczącej polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą była dokumentacja papierowa. Ewidencja obejmowała zarówno cmentarze, jak i inne elementy materialnego dziedzictwa kulturowego, pogrupowane według miejscowości³⁷.

Poszczególne teczki zawierały m.in. karty ewidencyjne obiektów, zdjęcia dokumentujące stan zachowania obiektów oraz ewentualnie zachowane zdjęcia z okresu wcześniejszego, posiadaną dokumentację prac remontowych lub konserwatorskich, materiały inwentaryzacyjne, w tym dokumentacje obcojęzyczne opisujące dany obiekt. Około 95% obiektów/teczek dotyczyło ziem wschodnich I i II Rzeczypospolitej.

Zgromadzona w ewidencji MKiDN wydzielona dokumentacja dotycząca cmentarzy wyniosła łącznie 18 metrów bieżących (mb), a dotycząca innych obiektów polskiego dziedzictwa materialnego – 11,2 mb. Łącznie w ewidencji odnotowano 36.713 kart grobów i 703 karty cmentarzy. W ewidencji zgromadzono dodatkowo materiały ikonograficzne w formie zdjęć z opisem (2.179) i dokumentację prac konserwatorskich prowadzonych na cmentarzach poza krajem (m.in. Cmentarz Łyczakowski we Lwowie, Cmentarz na Rossie w Wilnie). Druga kartoteka, obejmująca elementy dziedzictwa kulturowego pogrupowane według miejscowości, ujmuje dane dotyczące 2.025 miejscowości na całym świecie, w których zidentyfikowano polskie dziedzictwo kulturowe. Łącznie z kartoteką cmentarzy archiwum dotyczące polskiego dziedzictwa narodowego za granicą liczy około 70 tys. jednostek.

³⁶ Szafy były zamykane i znajdowały się w pomieszczeniach, które były użytkowane przede wszystkim przez pracowników Departamentu Dziedzictwa Kulturowego MKiDN. W szafach przechowywano dokumenty w opisanych teczkach umieszczanych w odpowiednich szufladach.

³⁷ Ewidencję cmentarzy tworzyły karty inwentaryzacyjne. Karta inwentaryzacyjna cmentarza zawierała m.in. dane o: rodzaju cmentarza (np. rzymskokatolicki), miejscowości – nazwa historyczna i obecna (bez transliteracji, przy wykorzystaniu właściwego alfabetu), regionie i państwie, gdzie dany cmentarz się znajduje, a także zdjęcia oraz szkice sytuacyjne.

Przez pracowników właściwego departamentu MKiDN38 zostały sporządzone spisy cmentarzy i miejscowości, zawierające m.in. informacje o historycznej i obecnej nazwie miejscowości oraz istniejących na terenie tej miejscowości obiektach polskiego dziedzictwa kulturowego.

Wyznaczanie priorytetów w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego było utrudnione, ponieważ MKiDN nie zrealizowało postanowień Rządowego Programu z 2007 r., które zakładały utworzenie bazy o zaniedbanych miejscach związanych z polskim dziedzictwem kulturowym na świecie. Do końca lipca 2016 r. MKiDN nie sporządziło wyodrębnionej bazy (także poprzez dokonanie wydzielenia dokumentacji w posiadanym zasobie ewidencyjnym, kartoteki zaniedbanych miejsc).

2. Dla realizacji zadań ROPWiM, dotyczących ochrony dziedzictwa narodowego za granicą, Rada wykorzystywała własne ewidencje: Centralną Ewidencję Miejsc Pamięci (CEMP) oraz ewidencję prac sondażowo-ekshumacyjnych przeprowadzanych na polskich cmentarzach wojennych na terenie Ukrainy, Rosji, Białorusi i Litwy³⁹.

CEMP była bazą prowadzoną przez ROPWiM od lat 90. XX w. i zawierała ogółem 27.369 rekordów⁴⁰. Liczba obiektów we właściwości Rady⁴¹ zaewidencjonowanych w CEMP wynosiła 16.685, w tym:

- 10.914 (65,4%) obiektów całkowicie zniszczonych lub nieistniejących⁴²;
- 3.837 (23%) obiektów, których stan nie jest znany;
- 995 (6%) obiektów w dobrym stanie, wymagających nieznacznych nakładów prac;
- 302 (1,8%) ekshumowane groby;
- 270 (1,6%) obiektów w bardzo dobrym stanie;
- 228 (1,4%) obiektów częściowo zniszczonych, wymagających niezwłocznego remontu;
- siedem obiektów, których pierwotny charakter został zmieniony.

Większość (80%) obiektów pozostających w bardzo złym stanie⁴³, które wymagają niezwłocznie remontu, stanowią miejsca pochówku żołnierzy i ofiar represji, znajdujące się na terenie Białorusi, Rosji, Ukrainy, Litwy, Łotwy i Estonii.

³⁸ W okresie objętym kontrolą ewidencja dotycząca polskiego dziedzictwa narodowego znajdowała się w Departamencie Dziedzictwa Kulturowego MKiDN. Zgodnie z załącznikiem do zarządzenia nr 93 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2016 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego (M.P. poz. 685) z dniem 20 lipca 2016 r. został utworzony – oprócz istniejącego Departamentu Dziedzictwa Kulturowego MKiDN – Departament Dziedzictwa Kulturowego za Granicą i Strat Wojennych. Departament ten przejął kwestie związane m.in. z ewidencją polskiego dziedzictwa narodowego za granicą.

³⁹ Oba rejestry dotyczyły miejsc poza granicami kraju.

⁴⁰ Liczba obiektów ujętych w ewidencji elektronicznej CEMP prowadzonej w MS Access, stan na dzień przeprowadzenia oględzin, tj. 21 czerwca 2016 r. W ww. ewidencji zostały również ujęte obiekty nieznajdujące się we właściwości Rady, tj. m.in.: groby osób wybitnych oraz członków ich rodzin (407), groby osób cywilnych na cmentarzach (1.548) oraz poza cmentarzami (592 obiekty), miejsca ważnych wydarzeń historycznych (60 obiektów), miejsca związane z urodzeniem lub pracą wybitnych Polaków (796 obiektów), dwory, pałace, rezydencje (1.842 obiekty), kościoły, klasztory, kaplice, krzyże, figury świętych (4.201).

⁴¹ Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 21 stycznia 1988 r. o Radzie Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa (Dz. U. Nr 2, poz. 2, ze zm.), zwana dalej: ustawą o Radzie, do zadań ROPWiM należało w szczególności m.in.: sprawowanie opieki nad miejscami walk i męczeństwa oraz trwałe upamiętnianie związanych z tymi miejscami faktów, wydarzeń i postaci. Przepis w powyższym brzmieniu obowiązywał w okresie objętym kontrolą 2012–2016 (lipiec). Na mocy art. 10 ust. 1 pkt oraz ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 749) z dnia 31 lipca 2016 r. została zniesiona Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa oraz zostało zlikwidowane Biuro Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa.

⁴² Informacje o takich obiektach pozyskiwane są m.in. ze źródeł historycznych lub literatury przedmiotu.

⁴³ Tj. cmentarze wojenne (12 obiektów), kwatery wojenne na cmentarzach (22 obiekty), pojedyncze lub zbiorowe groby żołnierskie na cmentarzach (32 obiekty) oraz poza cmentarzami (14 obiektów), cmentarze ofiar represji (trzy obiekty), pojedyncze lub zbiorowe groby ofiar represji na cmentarzach (12 obiektów) oraz poza cmentarzami (sześć obiektów), groby żołnierskie lub ofiar represji w miejscach nieustalonych (cztery obiekty).

Dane do CEMP wprowadzone były na podstawie:

- spisów poległych, pomordowanych i zaginionych, otrzymywanych przez Radę od różnych instytucji państwowych i społecznych polskich oraz zagranicznych, a także od osób prywatnych;
- inwentaryzacji miejsc pamięci, dokonywanych przez pracowników ROPWiM lub osoby trzecie, które przesyłały do Biura Rady informacje w tym zakresie;
- publikacji książkowych, prasowych i internetowych dotyczących polskich miejsc pamięci;
- do 2010 r. źródłem o miejscach pamięci narodowej były również polskie konsulaty, jednakże po 2010 r. informacje od konsulów napływały sporadycznie.

Od 1994 r. ROPWiM prowadziła ewidencję prac sondażowo-ekshumacyjnych przeprowadzanych na polskich cmentarzach wojennych na terenie Ukrainy, Rosji, Białorusi i Litwy. Ewidencja składa się z 36 tomów sprawozdań z lat 1994–2013 oraz 163 segregatorów ze zdjęciami z lat 1994–1996⁴⁴.

3. W okresie objętym kontrolą MSZ nie korzystało z baz danych lub systemów ewidencyjnych innych urzędów (m.in. MKiDN), w których ujęte były obiekty polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. MSZ nie brało udziału w pracach MKiDN na rzecz identyfikowania i ewidencjonowania za granicą obiektów polskiego dziedzictwa narodowego. MSZ nie miało prawnego obowiązku współtworzenia takiej bazy.

- **Przedstawiciele MSZ** wyjaśnili, iż ROPWiM prowadziła bazę miejsc i obiektów związanych z powyższą tematyką. Prowadzenie zintegrowanej bazy danych z tego zakresu nie jest zadaniem MSZ. Natomiast zestawienia tego rodzaju prowadzą placówki konsularne za granicą. Odrębnych rozmów w sprawie rozpoczęcia prac na temat integracji zasobów informatycznych obu instytucji nie prowadzono. Współpraca pomiędzy ROPWiM a MSZ polegała m.in. na stałej, sukcesywnej wymianie informacji o miejscach pamięci.

W MSZ nie utworzono sformalizowanego systemu wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi urzędami i instytucjami (w tym m.in. z MKiDN) w zakresie zasobów i stanu polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. W MSZ do czasu zakończenia kontroli nie opracowano również odpowiedniej metodologii pozyskiwania wiedzy w tym zakresie.

3.1.2. Wykorzystanie posiadanych zasobów informacyjnych przez podmioty zajmujące się ochroną dziedzictwa narodowego za granicą

W latach 2012–2016 (do 31 lipca) pracownicy MKiDN oraz ROPWiM nie wykorzystywali potencjału posiadanych zasobów informacyjnych, m.in. poprzez brak ich digitalizacji i popularyzacji oraz ograniczony zakres współpracy z innymi podmiotami, przede wszystkim z MSZ, zwłaszcza w zakresie wymiany informacji o polskim dziedzictwie narodowym za granicą. Roboczy charakter bazy ROPWiM dotyczącej polskiego dziedzictwa narodowego uniemożliwiał udostępnianie jej szerszemu gronu odbiorców, co utrudniało jej aktualizację oraz popularyzację tej części polskiego dziedzictwa narodowego.

1. Karty inwentaryzacyjne, ujętych w ewidencji MKiDN zabytków, zawierały co do zasady⁴⁵ obszerny zakres danych. Na przykład dla zabytku nieruchomego:

- dane dotyczące: nazwy miejscowości, w której dany obiekt się znajduje – zarówno w brzmieniu obecnym jak i historycznym, datowania obiektu, stylu architektonicznego, sposobu obecnego użytkowania, opisu usytuowania (np. kościoła), opisu zewnętrznego i wewnętrznego obiektu, stanu zachowania, bibliografii, spisu archiwaliów odnoszących się do obiektu oraz autora karty;

a dla zabytku ruchomego:

- dane o: nazwie miejscowości, w której dany obiekt jest przechowywany (zarówno w brzmieniu obecnym, jak i historycznym), stylu, datowaniu obiektu, materiale i technice wykonania, opisie, stanie zachowania, bibliografii, autorze karty i dacie jej sporządzenia.

⁴⁴ Od 1997 r. materiał zdjęciowy stanowi integralną część sprawozdań.

⁴⁵ Jako wzorcowy przyjęto tzw. polski standard karty ewidencyjnej zabytku.

Dostępne w wersji papierowej dokumenty na temat polskiego dziedzictwa kulturowego nie zostały dotychczas zdigitalizowane. Również sporządzone w MKiDN spisy cmentarzy i miejscowości nie były w kontrolowanym okresie dostępne w Internecie⁴⁶.

Prowadzona w Departamencie Dziedzictwa Kulturowego MKiDN baza danych (kartoteka) była ogólnodostępna. Mogły z niej korzystać osoby fizyczne i prawne, w tym również organizacje polonijne poszukujące obiektów do opieki lub postaci zasłużonych do upamiętniania.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli obecny sposób przechowywania i gromadzenia bazy/ewidencji polskiego dziedzictwa narodowego za granicą przez MKiDN bardzo ogranicza jej faktyczną dostępność, np. metalowe szafy z dokumentacją papierową znajdowały się w kilkuosobowych pokojach pracowników Ministerstwa lub dolnej sieni. Również ze względu na bezpieczeństwo zbiorów nie jest wskazane udostępnianie dokumentacji w formie papierowej np. bez uprzedniego wykonania kopii lub skanów.

W ramach prezentacji i promocji posiadanych zasobów informacyjnych Ministerstwo współorganizowało (lub uczestniczyło) m.in. następujące przedsięwzięcia:

- cykliczne konferencje naukowe pn. Międzynarodowy Kongres Naukowy *Stan badań nad wielokulturowym dziedzictwem dawnej Rzeczypospolitej* (trzy edycje, ostatnia w 2015 r.) oraz publikacja materiałów pokonferencyjnych⁴⁷;
- cykle wykładów na uczelniach: Uniwersytecie Warszawskim, Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Uniwersytecie w Białymstoku, Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II;
- wykłady w ramach szkoleń „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego w Polsce” prowadzonych przez Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów⁴⁸.

W trakcie wszystkich wykładów prelegenci przekazywali informacje na temat posiadanego przez MKiDN zasobu informacji odnośnie dziedzictwa kulturowego za granicą.

W latach 1994–2016 MKiDN (Departament Dziedzictwa Kulturowego, a uprzednio m.in. Departament do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą) wydał około 65 publikacji⁴⁹. Publikacje te w okresie objętym kontrolą nie były dostępne w Internecie. Nakład części z nich, zwłaszcza wydanych w latach 90. XX w., został wyczerpany.

- **Dyrektor Generalny MKiDN** wyjaśnił m.in., że ograniczone zasoby kadrowe DDK MKiDN uniemożliwiały podjęcie równoczesnych prac merytorycznych nad stworzeniem podstron prezentujących publikacje z zakresu strat wojennych i restytucji dóbr kultury oraz ochrony dziedzictwa kulturowego za granicą. Jako priorytetowe zostało potraktowane to pierwsze zagadnienie. W przygotowaniu znajduje się katalog wszystkich publikacji MKiDN dotyczących problematyki ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą, który zostanie udostępniony na stronie internetowej Ministerstwa. Jednocześnie wyjaśniono, że znaczna część umów zawierana w latach ubiegłych z autorami nie obejmowała pól eksploatacji dotyczących rozpowszechniania utworu w formie elektronicznej oraz publicznego udostępniania utworu w taki sposób, aby każdy mógł mieć dostęp w miejscu i czasie przez siebie wybranym.

W 2013 r. Departament Dziedzictwa Kulturowego rozpoczął realizację internetowego projektu „Polonika”. Baza będzie obejmowała obiekty powstałe do 2000 r. na ziemiach, które nie znajdowały się nigdy w granicach państwa polskiego. W serwisie „Polonika” mają się znaleźć zarówno dzieła

⁴⁶ Spisy były zamieszczone na serwerze MKiDN w folderze dostępnym dla pracowników DDK.

⁴⁷ Dotychczas opublikowano sześć tomów materiałów (kolejne tomy w przygotowaniu), które są sukcesywnie udostępniane na stronie internetowej: www.repcyfr.pl „Repozytorium cyfrowe poloników” (<http://www.repcyfr.pl/dlibra/news?news=full>).

⁴⁸ <http://nimosz.pl/pl/aktualnosci/informacje/program-szkolen-ochrona-dziedzictwa-kulturowego-w-polsce-1>

⁴⁹ Z tego 19 w ramach serii „Straty Kultury Polskiej”.

polskich artystów, jak również prace o polskiej tematyce wykonane przez obcokrajowców lub powstałe z fundacji polskich rodzin. Do końca listopada 2016 r. serwis „Polonika” nie został uruchomiony⁵⁰.

Na podstawie materiałów zgromadzonych w ewidencji polskiego dziedzictwa historycznego pracownicy MKiDN w latach 2011–2016 przygotowali m.in. następujące opracowania: „Informacja o polskim dziedzictwie kulturowym na Łotwie” (2015 r.) oraz „Cmentarze i groby poza granicami Rzeczypospolitej” (październik 2015 r.), a także „Obiekty wspólnego dziedzictwa kulturowego Polski i Ukrainy w kampanii informacyjno-promocyjnej UEFA Euro 2012” (marzec 2011 r.).

- **Dyrektor Generalny MKiDN** wyjaśnił m.in., że opracowania zostały przygotowane na potrzeby realizacji zadań Departamentu Dziedzictwa Kulturowego. Mają one wewnętrzny, roboczy charakter. Nie wszystkie materiały nadają się do upublicznienia w Internecie. Niejednokrotnie są wykorzystywane w trakcie rozmów bilateralnych z poszczególnymi państwami sukcesyjnymi ZSRR, na terenie których znajdują się konkretne obiekty, przynależne do polskiego dziedzictwa za granicą.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli umieszczenie w Internecie nawet części dotychczas wydanych publikacji i opracowań – co do których nie było barier prawnych odnośnie możliwości ich udostępnienia – byłoby uzasadnione i miałoby pionierski charakter jeśli chodzi o informacje dotyczące polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą, zwłaszcza że serwis „Polonika” nie został dotychczas uruchomiony.

2. ROPWiM nie wykorzystywała potencjału Centralnej Ewidencji Miejsc Pamięci, która ze względu na jej charakter (baza robocza) nie była udostępniana szerokiemu gronu odbiorców. Pracownicy ROPWiM w oparciu o CEMP tworzyli zestawienia o określonym zakresie tematycznym, będące odpowiedzią na zgłaszane zapotrzebowanie ze strony instytucji i osób indywidualnych. Nie prowadzono rejestracji udostępniania bazy CEMP, a dostęp do ww. bazy ewidencyjnej był możliwy tylko z dwóch komputerów Wydziału Zagranicznego ROPWiM.

Zdaniem NIK tak ograniczony dostęp do zasobów informacyjnych ROPWiM utrudniał możliwość ich aktualizacji oraz popularyzację tej części polskiego dziedzictwa narodowego.

3. W ramach działań na rzecz Polonii i Polaków za granicą MSZ podejmowało działania dotyczące wspierania polskiego dziedzictwa narodowego za granicą, w tym pozyskiwało informacje o obiektach polskiego dziedzictwa narodowego.

- W latach 2013–2014 **MSZ** opracowało i opublikowało (na swoich stronach internetowych) całościową informację na temat społeczności polskich i polonijnych za granicą pn. „Atlas polskiej obecności za granicą”⁵¹, zawierający m.in. informacje dotyczące istnienia poza granicami obiektów zaliczanych do polskiego dziedzictwa narodowego. W dokumencie tym na podstawie opublikowanego w 2013 r. „Raportu o sytuacji Polonii i Polaków za Granicą” przedstawione zostały szczegółowo m.in. polskie/polonijne skupiska w 33 krajach, w których obecność Polaków i osób polskiego pochodzenia jest najtrwalsza i najbardziej znacząca. W „Atlasie” mapy, dotyczące polskich nekropolii, obrazują umiejscowienie polskich cmentarzy, kwater grobów słynnych Polaków oraz miejsca męczeństwa. „Atlas” oparty został na danych szacunkowych zgromadzonych według różnych metodologii i przekazanych przez placówki dyplomatyczno-konsularne.

W 2015 r. Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą MSZ podjął działania koncepcyjne na rzecz skonsolidowania różnorodnych zasobów informacyjnych i połączenia ich w spójną całość, tworzącą nową wersję wspomnianego „Atlasu”. Przy jego opracowaniu MSZ zamierza skorzystać z danych gromadzonych przez właściwe instytucje publiczne – dane dotyczące miejsc pamięci miałyby pochodzić z zasobów ROPWiM, a dotyczące bibliotek i muzeów – z MKiDN.

⁵⁰ W trakcie czynności kontrolnych w MKiDN w czerwcu i lipcu 2016 r. trwały prace nad serwisem „Polonika” (kontrolerom NIK przedstawiono „zrzuty z pulpitu” prezentujące wygląd i możliwości planowanego serwisu internetowego).

⁵¹ https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polonia/atlas_polskiej_obecnosci_w_swiecie/

3.2 Realizacja przez właściwe instytucje zadań w zakresie ochrony materialnego dziedzictwa narodowego za granicą, w tym posiadania odpowiedniej diagnozy potrzeb

Po 1989 r. nie przyjęto w Polsce, np. w formie dokumentu rządowego, całościowej, uwzględniającej długoterminową perspektywę, strategii ochrony polskiego dziedzictwa za granicą. Główne założenia polityki Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą zawarte były w dokumentach określających zasady współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli utrudniało to prowadzenie całościowej polityki w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą.

W Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego wybór projektów w latach 2012–2016⁵² w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” dokonywany był w sposób zgodny z procedurami i celami priorytetu. MKiDN m.in. na podstawie analizy wniosków o dofinansowanie, złożonych w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”, formułowało odpowiednią diagnozę potrzeb finansowych w zakresie rozpoznanego stanu dziedzictwa narodowego oraz ocenę możliwości ich zaspokojenia, w tym określało cele dla ich realizacji. Zadania inwestycyjne realizowane były przez ROPWiM zgodnie z założeniami, a Rada prawidłowo monitorowała ich realizację. Minister Spraw Zagranicznych w celu realizacji zadań na rzecz ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą m.in. uwzględniał je w dokumentach strategicznych, w zadaniach konkursowych w ramach corocznych konkursów Współpracy z Polonią i Polakami za granicą oraz w działalności placówek zagranicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości w finansowaniu przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego zadań z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego polegały na niezatwierdzeniu w terminie sprawozdań z realizacji zadań finansowanych w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”, a w ROPWiM – m.in. na niezgodnym z przepisami ustawy PZP zastosowaniu trybu zamówienia z wolnej ręki.

3.2.1. Zakres wsparcia państwa dla ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą

1. Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵³ dział kultura i ochrona dziedzictwa narodowego obejmuje sprawy rozwoju i opieki nad materialnym i niematerialnym dziedzictwem oraz sprawy działalności kulturalnej, w tym mecenatu państwowego nad tą działalnością, w szczególności w zakresie: podtrzymywania i rozpowszechniania tradycji narodowej i państwowej; ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; miejsc pamięci narodowej, grobów i cmentarzy wojennych, pomników i stref ochronnych. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 1988 r. o Radzie Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa⁵⁴ przedmiotem działania ROPWiM⁵⁵ było inicjowanie i koordynacja działalności związanej z upamiętnieniem historycznych wydarzeń i miejsc oraz postaci w dziejach walk i męczeństwa Narodu Polskiego za granicą⁵⁶. W myśl art. 32 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o działach, dział sprawy

⁵² Za rok 2016 r. wyniki badania kontrolnego obejmują okres do 31 lipca 2016 r.

⁵³ Dz. U. z 2016 r. poz. 543, ze zm., dalej: ustawa o działach.

⁵⁴ Dz. U. Nr 2, poz. 2, ze zm.

⁵⁵ ROPWiM została zniesiona z dniem 31 lipca 2016 r.

⁵⁶ Powołany przepis brzmiał wprost, że Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa, zwana dalej „Radą”, inicjuje i koordynuje działalność związaną z upamiętnianiem historycznych wydarzeń i miejsc oraz postaci w dziejach walk i męczeństwa Narodu Polskiego, zarówno w kraju, jak i za granicą, a także bliskich Narodowi Polskiemu miejsc walk i męczeństwa innych narodów na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Po 1990 r. przepis ten nie został zmieniony.

zagraniczne obejmuje sprawy kształtowania międzynarodowego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej oraz dyplomacji publicznej i kulturalnej, a także wspierania działań promujących polską gospodarkę, kulturę, język, turystykę, technikę i naukę realizowanych w ramach innych działów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że po 1989 r. nie opracowano całościowej strategii ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą. W dokumentach strategicznych obowiązujących w Polsce w latach 2012–2016⁵⁷ realizacja ochrony dziedzictwa narodowego za granicą związana była ze współpracą z Polonią i Polakami za granicą. NIK przyjmuje do wiadomości fakt, że gros projektów dotyczących ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą jest realizowanych na terenie państw trzecich i efekty podejmowanych działań uzależnione są od skłonności do współpracy władz lokalnych oraz administratorów obiektów zabytkowych (m.in. duchowieństwa). Jednak istnienie takiego dokumentu pozwoliłoby całościowo i spójnie zintegrować działania różnych podmiotów na rzecz ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą.

- W strategii „Sprawne Państwo 2020” w ramach celu głównego *Zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami* określono kierunek interwencji celu 3⁵⁸ *Wzmocnienie pozycji międzynarodowej państwa*. Wskazano w nim m.in., że strategicznym elementem aktywności w obszarze współpracy z Polonią i Polakami za granicą jest ochrona polskiego dziedzictwa kulturowego poza granicami kraju, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony tradycji i polskiego dziedzictwa kulturowego wytworzonego przez organizacje, struktury i środowiska Polonii i Polaków. Jednocześnie w ww. strategii zaznaczono: „Wiąże się to z koniecznością zwiększenia środków i wypracowania odpowiednich mechanizmów wspierających rozwój infrastruktury instytucji polonijnych i emigracyjnych”.
- W dokumencie pn. *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*⁵⁹ określono zadanie dotyczące wspierania ochrony dziedzictwa kulturowego za granicą w ramach zagadnienia *Polonia i Polacy za granicą*.
- W *Rządowym Programie z 2007 r.* badanie, archiwizowanie i restaurowanie polskich zabytków architektury, sztuki i piśmiennictwa poza granicami kraju zostało ujęte w podstawowych kierunkach działania (kierunek 3 – *Kultura, dziedzictwo narodowe i polityka historyczna*). Zadania długofalowe MSZ i placówek zagranicznych w podziale na poszczególne kraje oraz zadania podejmowane w ramach współpracy z organizacjami polonijnymi (m.in. w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego) zostały zawarte w załączniku nr 1 do ww. programu.
- W *Planie Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.* zakładano m.in. troskę o polskie dziedzictwo kulturowe i miejsca pamięci narodowej za granicą⁶⁰.
- W *Planie Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2014 r.* zakładano m.in. wsparcie placówek zagranicznych MSZ przy realizacji projektów utrwalających polskie dziedzictwo narodowe⁶¹.
- W *Rządowym Programie Współpracy z 2015 r.* wskazano w *Katalogu ważniejszych wspieranych przez Rząd RP działań Polonii i Polaków za granicą* ochronę dziedzictwa kulturowego za granicą oraz opiekę nad miejscami pamięci narodowej za granicą.
- W załączniku nr 2 (*Zadania administracji rządowej na lata 2015–2016*) do ww. *Rządowego Programu z 2015 r.* w ramach celu B (*Zachowanie i umacnianie polskiej tożsamości; zapewnienie możliwości uczestniczenia w kulturze narodowej*) określono następujące zadania dla MSZ:

⁵⁷ Za rok 2016 r. wyniki badania kontrolnego obejmują okres do 31 lipca 2016 r.

⁵⁸ Skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych.

⁵⁹ <http://www.msz.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR>

⁶⁰ <https://www.msz.gov.pl/resource/7dc8cbce-9364-4a96-8c38-f56e71796c2d:JCR>

⁶¹ <http://www.msz.gov.pl/resource/add94038-7544-40bc-8320-bc5363503be1:JCR>

- zadanie 3: Aktywizowanie Polonii i Polaków za granicą na rzecz ochrony polskiego dziedzictwa kulturalnego w krajach jej zamieszkania. Zakładany rezultat: partycypacja Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą w projektach związanych z ochroną polskiego dziedzictwa kulturalnego w krajach jej zamieszkania;
- zadanie 4: Działania, we współpracy z Polonią i Polakami za granicą i ROPWiM, na rzecz ochrony miejsc pamięci narodowej za granicą. Zakładany rezultat: bardziej aktywny udział Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą w działaniach na rzecz ochrony polskich miejsc pamięci narodowej za granicą.
- W załączniku nr 2 (*Zadania administracji rządowej na lata 2015–2016*) do ww. *Rządowego Programu z 2015 r. w ramach celu B (Zachowanie i umacnianie polskiej tożsamości; zapewnienie możliwości uczestniczenia w kulturze narodowej)* określono następujące zadania dla MKiDN oraz ROPWiM:
 - zadanie 5: Ochrona polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą – realizacja projektów kompleksowej inwentaryzacji, konserwacji oraz promocji i popularyzacji zabytków kultury polskiej i z Polską związanych. Zakładany rezultat: poprawa stanu zachowania i wzmocnienie ochrony dziedzictwa kulturowego znajdującego się poza granicami Rzeczypospolitej oraz upowszechnianie wiedzy na jego temat;
 - zadanie 6: Objęcie zinstytucjonalizowanym wsparciem organizacji i instytucji polonijnych i emigracyjnych prowadzących działalność w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą (w szczególności instytucji zrzeszonych w Stałej Konferencji Polskich Muzeów, Archiwów i Bibliotek Polskich na Zachodzie) – pomoc w zakresie dokumentacji i konserwacji zbiorów i kolekcji zgromadzonych w tych instytucjach. Zakładany rezultat: poprawa stanu przechowywania i dostępności cennego komponentu dziedzictwa kulturowego; poszerzenie kręgu jego odbiorców; wzrost prestiżu instytucji polonijnych i emigracyjnych w krajach zamieszkania.

W przypadku ROPWiM zadanie 1 zostało określone jako: Sprawowanie opieki nad polskimi cmentarzami wojennymi, grobami oraz odnajdywanie grobów wojennych, ekshumacja szczątków poległych na cmentarze wojenne we współpracy z lokalnymi organizacjami Polonii i Polaków mieszkających za granicą. Zakładany rezultat: zabezpieczenie polskich miejsc pamięci narodowej; kształtowanie i umacnianie dumy z własnego pochodzenia, zachowanie pamięci o Polakach, którzy uczestniczyli w budowaniu swoich ojczyzn.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w latach 2013–2014 nie został ustanowiony dokument rządowy w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą, zawierający konkretne zadania dla instytucji publicznych w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego, a roczne Plany Współpracy z Polonią i Polakami za granicą opracowane w MSZ na rok 2013 i 2014 nie miały rangi dokumentów rządowych – nie były obowiązujące dla jednostek organizacyjnych innych niż MSZ⁶².

⁶² Kwestię tę oceniła NIK w kontroli pn. „Wykonywanie zadań w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą ukierunkowanych na podtrzymanie więzi i wspomaganie migracji powrotnych”, wskazując m.in. w ocenie ogólnej: „Nieopracowanie od 2012 r. jednolitego strategicznego dokumentu rządu, wyznaczającego długofalowe kierunki działania państwa polskiego oraz określającego wskaźniki oceny ich skuteczności w obszarach dotyczących współpracy z Polonią i Polakami za granicą, utrudniało zarówno koordynację, jak i ocenę przez Ministra Spraw Zagranicznych działań w tym zakresie”. *Informacja o wynikach kontroli wykonywanie zadań w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą ukierunkowanych na podtrzymanie więzi i wspomaganie migracji powrotnych*, s. 8 (<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/14/010/>).

Ponadto zgodnie z założeniami *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020*⁶³ ważnym kierunkiem promocji kultury polskiej za granicą jest rozwój i poszerzenie oferty edukacyjnej uznawanej niemal na całym świecie polskiej szkoły ochrony dziedzictwa i renowacji zabytków oraz kierowanie i budowanie programów edukacyjnych dla obcokrajowców. Jednocześnie w ww. strategii założono m.in., że systemowe wspieranie promocji kultury polskiej w kraju i za granicą oznacza przede wszystkim konieczność integracji działań różnych resortów, m.in. ds. kultury i dziedzictwa narodowego, spraw zagranicznych.

2. Do dnia 30 czerwca 2016 r. Polska podpisała w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą następujące porozumienia lub umowy, zawarte między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a:

- Rządem Republiki Białorusi o współpracy w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturalnego (porozumienie podpisane w Warszawie w dniu 25 marca 1995 r. przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturalnego za Granicą),
- Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie ochrony i zwrotu dóbr kultury utraconych i bezprawnie przemieszczonych podczas II wojny światowej (porozumienie podpisane w Warszawie w dniu 25 czerwca 1996 r. przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturalnego za Granicą),
- Rządem Republiki Litewskiej o współpracy Pełnomocników Rządów w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego (umowa podpisana w Warszawie w dniu 16 grudnia 1999 r. przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturalnego za Granicą)⁶⁴,
- Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o ochronie określonych dóbr kultury (umowa podpisana w Waszyngtonie w dniu 11 maja 2004 r.)⁶⁵.

Wyżej wymienione umowy międzynarodowe dotyczyły współpracy, wzajemnych zobowiązań i praw stron w zakresie ochrony dziedzictwa. Wspierane przez polskie instytucje projekty w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego były zgodne z zasadami zawartych umów, nie wynikały jednak bezpośrednio z postanowień ww. umów.

W latach 2012–2016⁶⁶ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego reprezentowało Polskę w dialogu z państwami powstałymi po rozpadzie ZSRR prowadzonymi m.in. w ramach takich forów jak: Polsko-Białoruska Komisja Konsultacyjna ds. Dziedzictwa Kulturowego, Polsko-Litewska Grupa Ekspertów ds. Zachowania Dziedzictwa Kulturowego, Międzyrządowa Komisja Polsko-Ukraińska ds. ochrony i zwrotu dóbr kultury utraconych i bezprawnie przemieszczonych podczas II wojny światowej.

⁶³ Stanowiącej załącznik do uchwały nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020” (M.P. poz. 378).

⁶⁴ Umowa zawarta pomiędzy Rządem RP a Rządem Republiki Litewskiej nie weszła w życie. W związku z likwidacją stanowiska Pełnomocnika Rządu do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturalnego za Granicą i wobec konieczności odpowiedniego dostosowania umowy między Rządem RP a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy Pełnomocników Rządów w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego, MKiDN odstąpiło od wniosku o zakończenie procedury wejścia w życie tej umowy. MKiDN zamierzało rozpocząć negocjacje nowego tekstu umowy o współpracy w tej dziedzinie.

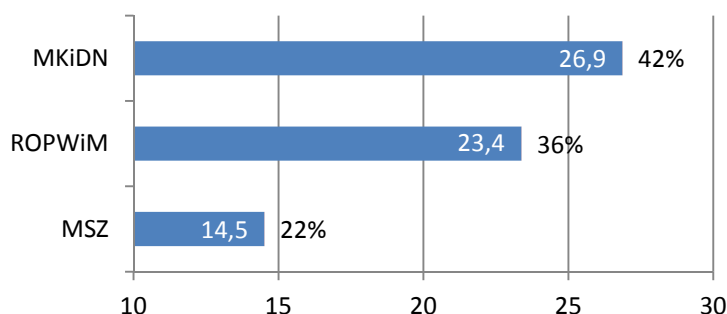
⁶⁵ Oświadczenie Rządowe z dnia 6 września 2010 r. o związaniu Rzeczypospolitej Polskiej tą umową zostało zamieszczone w M.P. z 2010 r. Nr 71, poz. 903.

⁶⁶ Za rok 2016 r. wyniki badania kontrolnego obejmują okres do 31 lipca 2016 r.

3. W latach 2012–2015 MKiDN, ROPWiM oraz MSZ wydatkowały łącznie 64.751,3 tys. zł⁶⁷, w tym najwięcej: MKiDN – 26.861,7 tys. zł, a ROPWiM i MSZ wydatkowały odpowiednio 23.378,4 tys. zł (36,1%) i 14.511,2 tys. zł (22,4%). Nie sporządzono dla tego okresu całościowych szacunków pozwalających odnieść wydatkowane środki do istniejących potrzeb w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą.

Wykres nr 1

Struktura nakładów na ochronę dziedzictwa narodowego za granicą w latach 2012–2015 (w proc. i mln zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W 2016 r. kontrolowane instytucje planowały i realizowały następujące wydatki:

- w Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego udzielił w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” 92 dotacje na łączną kwotę 5.290,6 tys. zł (do dnia 31 maja 2016 r. podpisano 17 umów z beneficjentami na kwotę 829,1 tys. zł, a w ramach środków pozostających w dyspozycji Departamentu Dziedzictwa Kulturowego MKiDN zaplanowano wydatkowanie środków w wysokości 3.127 tys. zł⁶⁸;
- w MSZ (do 31 maja 2016 r.) zaplanowano realizację 15 projektów za kwotę 3.418 tys. zł⁶⁹, a polskie placówki zagraniczne zrealizowały 24 projekty na kwotę 176,3 tys. zł;
- w ROPWiM (do 31 maja 2016 r.) wydatkowano kwotę 931,2 tys. zł.

W poszczególnych latach wydatki na ochronę dziedzictwa narodowego kształtowały się pod względem podmiotowym następująco:

- w 2012 r. – 22.130,5 tys. zł, z tego: MKiDN – 5.981 tys. zł, ROPWiM – 11.177,6 tys. zł, a MSZ – 5.151,9 tys. zł;
- w 2013 r. – 13.529,6 tys. zł, z tego: MKiDN – 6.486,7 tys. zł, ROPWiM – 3.142,4 tys. zł, a MSZ – 3.900,5 tys. zł;
- w 2014 r. – 14.581,5 tys. zł, z tego: MKiDN – 6.451,6 tys. zł, ROPWiM – 4.688,1 tys. zł, a MSZ – 3.441,8 tys. zł;
- w 2015 r. – 14.329,7 tys. zł, z tego: MKiDN – 7.942,4 tys. zł, ROPWiM – 4.370,3 tys. zł, a MSZ – 2.017 tys. zł.

⁶⁷ Kwota ta nie obejmuje środków wydatkowanych przez instytucje podległe (z wyjątkiem ROPWiM) lub nadzorowane przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. MKiDN w latach 2012–2016 finansowało również ochronę dziedzictwa narodowego za granicą poprzez zwiększanie budżetu takich instytucji.

⁶⁸ Według danych z 5 lipca 2016 r. wydatkowano w 2016 r. kwotę 894,4 tys. zł.

⁶⁹ MSZ nie posiada informacji odnośnie wydatkowanych środków finansowych ze względu na przeniesienie tych zadań do Senatu RP. Zgodnie z art. 4d ust. 1–3 udupp Senat Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zadań, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 28 ustawy, sprawuje opiekę nad Polonią i Polakami za granicą. Opieka Senatu RP nad Polonią i Polakami za granicą jest realizowana poprzez współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, polegającą na zlecaniu realizacji zadań publicznych finansowanych z części budżetu państwa dotyczącej Kancelarii Senatu.

W latach 2013–2015 r. łączne finansowanie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą było na zbliżonym poziomie. W całym okresie malało finansowanie ze środków MSZ, a tendencję rosnącą wykazywały natomiast wydatki MKiDN. Zwiększone wydatki ROPWiM na „Działania związane z ochroną miejsc pamięci za granicą” w roku 2012 związane były z budową Polskiego Cmentarza Wojennego w Kijowie-Bykowni (Czwarty Cmentarz Katyński). Całkowity koszt budowy wyniósł 7.196 tys. zł, tj. 64% wydatków na ochronę miejsc pamięci za granicą w 2012 r. (11.177,6 tys. zł). Na pozostałe prace związane z działaniami poza terytorium kraju ROPWiM wydatkowała w 2012 r. kwotę 3.981,6 tys. zł.

W ramach rocznych wydatków MKiDN na ochronę dziedzictwa narodowego istniały dwie ścieżki ich finansowania: priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” oraz środki pozostające w dyspozycji Departamentu Dziedzictwa Kulturowego MKiDN.

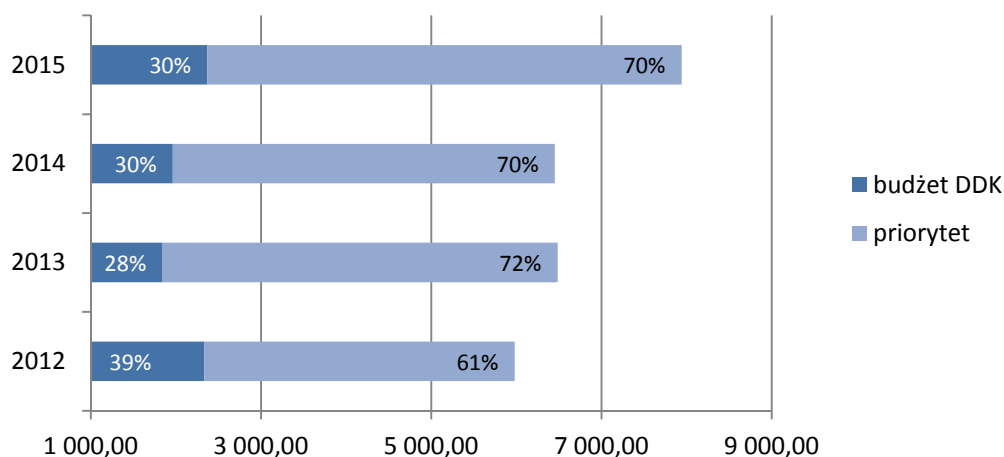
W okresie objętym kontrolą większość wydatków MKiDN w ujęciu rocznym stanowiły środki z priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”⁷⁰, pochodzące z Funduszu Promocji Kultury oraz budżetu państwa⁷¹.

- W latach 2012–2016 (do 31 maja) **MKiDN** wydatkowało, oprócz środków wykorzystanych w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”, następujące kwoty na ochronę polskiego dziedzictwa narodowego za granicą: 2012 r. – 2.331,6 tys. zł, 2013 r. – 1.843,5 tys. zł, 2014 r. – 1.963,1 tys. zł, 2015 r. – 2.370,7 tys. zł, 2016 r. – zaplanowano wydatkowanie środków w wysokości 3.127 tys. zł (według danych z 5 lipca 2016 r. wydatkowano kwotę 894,4 tys. zł).

Szczegółową strukturę finansowania wydatków MKiDN ponoszonych na ochronę dziedzictwa narodowego obrazuje wykres nr 2.

Wykres nr 2

Struktura nakładów MKiDN na ochronę dziedzictwa narodowego za granicą (w proc. i tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

⁷⁰ Wydatki dokonywane w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” w latach 2012–2015 stanowiły ok. 68% wszystkich wydatków MKiDN na ochronę dziedzictwa narodowego za granicą.

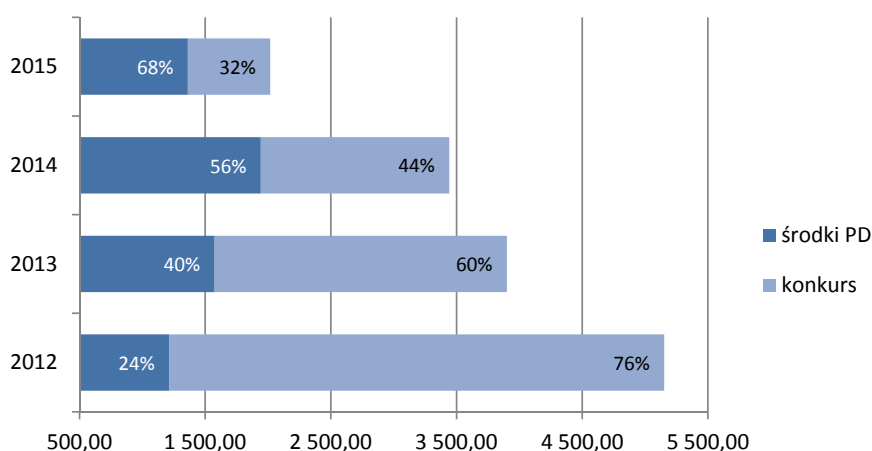
⁷¹ W 2012 r. przyznano z budżetu państwa 26 dotacji celowych na kwotę 2.298 tys. zł oraz 12 dofinansowań z FPK na kwotę 1.466,6 tys. zł; w 2013 r. przyznano z budżetu państwa 47 dotacji celowych na kwotę 2.874,2 tys. zł oraz 16 dofinansowań z FPK na kwotę 2.066,6 tys. zł; w 2014 r. przyznano z budżetu państwa 49 dotacji celowych na kwotę 3.794,2 tys. zł oraz 21 dofinansowań z FPK na kwotę 887 tys. zł; w 2015 r. przyznano z budżetu państwa 65 dotacji celowych na kwotę 4.395,3 tys. zł oraz 21 dofinansowań z FPK na kwotę 1.569,2 tys. zł; w 2016 r. (do 31 maja) przyznano z budżetu państwa 10 dotacji celowych na kwotę 431 tys. zł oraz siedem dofinansowań z FPK na kwotę 398 tys. zł.

W MSZ w okresie objętym kontrolą istniały dwa sposoby finansowania ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. W latach 2012–2015 Ministerstwo Spraw Zagranicznych zrealizowało łącznie 46 projektów za kwotę 8.419,4 tys. zł dofinansowanych w ramach konkursów *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą*, a polskie placówki zagraniczne zrealizowały łącznie 421 projektów za kwotę 6.091,8 tys. zł⁷². W ramach MSZ dominującą formą finansowania ochrony dziedzictwa narodowego za granicą były środki przekazywane w ramach konkursów ogłoszonych na realizację zadania publicznego *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą*.

Szczegółową strukturę finansowania wydatków MSZ ponoszonych na ochronę dziedzictwa narodowego obrazuje wykres nr 3.

Wykres nr 3

Struktura nakładów MSZ na ochronę dziedzictwa narodowego za granicą (w proc. i tys. zł)

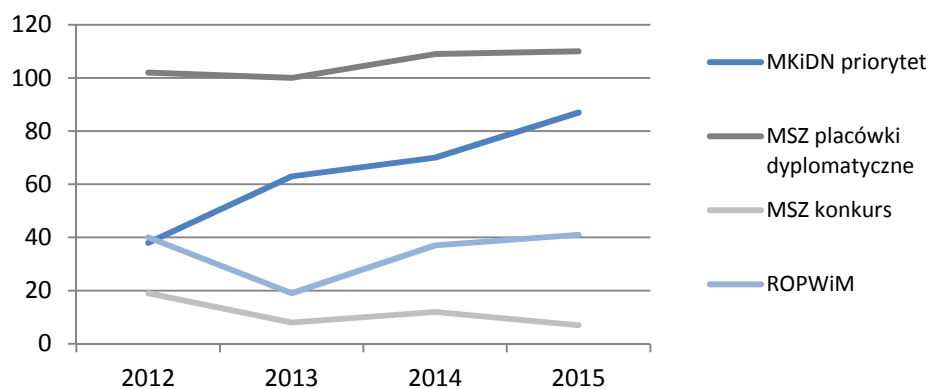


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Liczbę i wartość zadań dofinansowywanych w ramach ww. strumieni finansowania ochrony dziedzictwa narodowego za granicą przedstawiają odpowiednio wykresy nr 4 i 5.

Wykres nr 4

Liczba zrealizowanych zadań z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego za granicą przez kontrolowane jednostki w latach 2012–2015

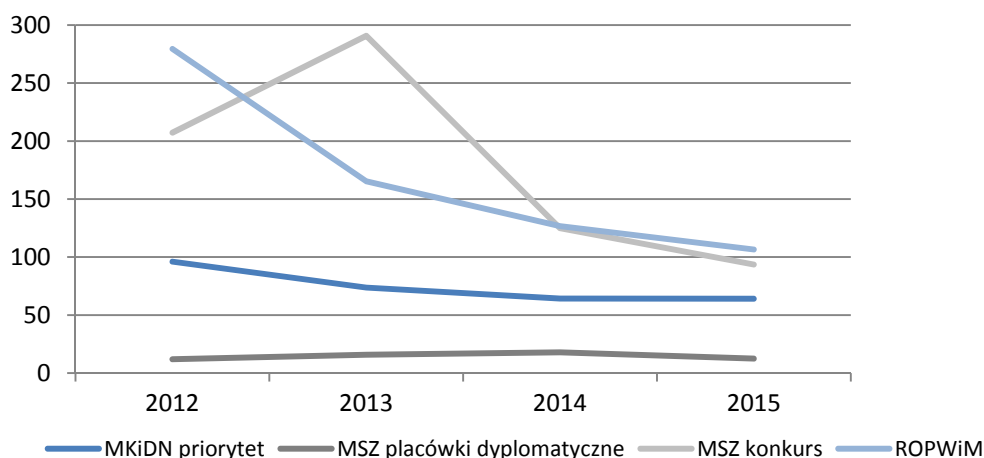


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

⁷² Łącznie w okresie objętym kontrolą polskie placówki zagraniczne zrealizowały 445 projektów za kwotę 6.268,1 tys. zł, z tego w 2016 r. (do 31 maja) 24 projekty za kwotę 176,3 tys. zł.

Wykres nr 5

Średnia wartość zrealizowanego zadania z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego za granicą (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Dane prezentowane na wykresie nr 4 i 5 wskazują tendencję występującą we wszystkich kontrolowanych podmiotach finansujących zadania z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego za granicą do zmniejszania się wartości jednostkowej dofinansowanego projektu przy jednoczesnym zwiększaniu się liczby dofinansowanych projektów w danym roku⁷³.

3.2.2. Prawdliwość realizacji zadań w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą przez właściwe podmioty

W Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego wybór projektów w latach 2012–2016 w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” dokonywany był w sposób zgodny z procedurami i celami priorytetu. Zadania inwestycyjne realizowane były przez ROPWiM zgodnie z założeniami, a Rada prawidłowo monitorowała ich realizację. Minister Spraw Zagranicznych w celu realizacji zadań na rzecz ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą m.in. uwzględnił je w dokumentach strategicznych, w zadaniach konkursowych w ramach corocznych konkursów *Współpracy z Polonią i Polakami za granicą* oraz w działalności placówek zagranicznych.

MKiDN m.in. na podstawie analizy wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” formułowało diagnozę potrzeb finansowych dotyczącą rozpoznanego stanu dziedzictwa narodowego za granicą oraz ocenę możliwości ich zaspokojenia. W sporządzanych w MKiDN analizach/diagnozach wskazywano 10 mln zł jako referencyjną kwotę na zadania finansowane w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”. Stwierdzone nieprawidłowości w finansowaniu przez MKiDN zadań z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego polegały na niezatwierdzeniu w terminie sprawozdań z realizacji zadań finansowanych przez MKiDN w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”, a w ROPWiM m.in. na niezgodnym z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych zastosowaniu trybu zamówienia z wolnej ręki. W MSZ objęte kontrolą umowy na realizację zadań w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego zawierano w sposób opieszale, co stanowiło naruszenie przepisów udpp.

⁷³ Wyjątek stanowiła tendencja dotycząca liczby projektów realizowanych przez MSZ w trybie konkursowym w poszczególnych latach, która również zmalała pomiędzy 2012 r. a 2015 r.

1. Środki pozostające w dyspozycji Departamentu Dziedzictwa Kulturowego MKiDN zostały wydatkowane⁷⁴ m.in. na:

- wykonanie inwentaryzacji i dokumentacji zabytków kultury polskiej i z Polską związanych, w tym rozpoznanie poloników o szczególnym znaczeniu dla polskiego dziedzictwa kulturowego w zasobach muzealnych, bibliotecznych i archiwalnych państw obcych;
- przedsięwzięcia związane z ochroną i udostępnieniem obiektów dziedzictwa kulturowego poza granicami Polski, w tym zlecenie wykonania specjalistycznych ekspertyz, mających na celu ocenę stanu zachowania wybranych, szczególnie cennych obiektów zabytkowych oraz upamiętnianie wybitnych osób lub zdarzeń historycznych związanych z polskim dziedzictwem kulturowym za granicą, a także promowanie badań naukowych i wiedzy o polskim dziedzictwie kulturowym za granicą.

Znaczenie dla ochrony polskiego dziedzictwa narodowego miały również działania instytucji podległych Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego lub przez niego nadzorowanych. Przykładowe działania Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych w latach 2013–2014 dotyczyły:

- w 2013 r. – udzielenia instytucjom polonijnym pomocy o wartości 530 tys. zł (przy wykorzystaniu środków pozyskanych w ramach programu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego), pomocą objęto 17 instytucji, w których prace prowadziło 18 osób przez łączny okres 26 miesięcy;
- w 2014 r. – udzielenia instytucjom polonijnym wsparcia o wartości ok. 430 tys. zł (finansowanie pomocy nastąpiło poprzez zwiększenie budżetu Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych), dzięki tym środkom w 13 instytucjach polonijnych pracowało 16 archiwistów przez ok. 34 miesiące;
- realizacji działań na rzecz Instytutu Literackiego „Kultura” w Maisons-Laffitte; zespół archiwistów realizujący prace w Maisons-Laffitte w latach 2009–2015 składał się łącznie z 18 osób, które przepracowały ok. 40 osobomiesięcy; łączny koszt tych działań wyniósł 988,5 tys. zł.

Wszystkie wyniki prac archiwistów prowadzone w archiwach polonijnych były poddawane analizie przez NDAP.

MKiDN nie dysponuje pełnymi danymi o kwotach przeznaczanych w latach 2012–2016 przez instytucje podległe Ministrowi lub przez niego nadzorowane na ochronę dziedzictwa narodowego za granicą.

- Przykładowo dotyczyło to m.in. dotacji dla NDAP, Biblioteki Narodowej, Zakładu Narodowego im. Ossolińskich we Wrocławiu (w tym na zadania własne tej instytucji), Zamku Królewskiego na Wawelu (projekty wystawiennicze i konserwatorskie realizowane we współpracy z Lwowskim Muzeum Historycznym), Muzeum Literatury w Warszawie (stworzenie ekspozycji: Muzeum Josepha Conrada Korzeniowskiego w Berdyczowie; Muzeum Józefa Ignacego Kraszewskiego w Dreźnie; Muzeum Adama Mickiewicza w Stambule), Muzeum Narodowego w Gdańsku (projekty realizowane wspólnie z Biblioteką Polską w Paryżu), Narodowego Instytutu Dziedzictwa (przeniesienie kościoła z Jazłowczyka do skansenu we Lwowie), Międzynarodowego Centrum Kultury (publikacja „Materiałów do dziejów sztuki sakralnej...”⁷⁵).

Finansowanie i dofinansowywanie przez MKiDN znacznej liczby inicjatyw na rzecz ochrony dziedzictwa narodowego za granicą było możliwe dzięki wprowadzeniu od 2006 r. do Programu Ministra „Dziedzictwo kulturowe” priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”.

⁷⁴ Łącznie w latach 2012–2015 z budżetu DDK MKiDN wydatkowano kwotę 8.508,9 tys. zł.

⁷⁵ Publikacja wydawana cyklicznie przez Międzynarodowe Centrum Kultury w Krakowie. Informacja o wydanych publikacjach przez MCK w ramach cyklu wydawniczego „Materiały do Dziejów Sztuki Sakralnej” zob. <http://mck.krakow.pl/ksiegarnia/kategoria/materiały-do-dziejów-sztuki-sakralnej>.

W ramach badanego priorytetu zawarto i zrealizowano:

- w 2012 r.: 38 umów na łączną kwotę 3.764,5 tys. zł; środki wykorzystane w 97,5%;
- w 2013 r.: 63 umowy na łączną kwotę 4.940,8 tys. zł; środki wykorzystane w 95,4%;
- w 2014 r.: 70 umów na łączną kwotę 4.681,2 tys. zł⁷⁶; środki wykorzystane w 96,3%;
- w 2015 r.: 84 umowy na łączną kwotę 5.571,9 tys. zł⁷⁷; środki wykorzystane w 96,8%.

W 2016 r. Minister udzielił 92 dotacje na łączną kwotę 5.290,6 tys. zł. Do dnia 31 maja 2016 r. podpisano 17 umów z beneficjentami na kwotę 829,1 tys. zł⁷⁸.

W latach 2012–2015 beneficjenci priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” zrealizowali łącznie 255 umów za kwotę 18.189,6 tys. zł, tj. w wysokości 96% kwot wynikających z zawartych umów (18.958,4 tys. zł).

Strategicznym celem priorytetu *Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą* była poprawa stanu zachowania i wzmocnienie ochrony dziedzictwa kulturowego znajdującego się poza granicami RP oraz upowszechnianie wiedzy na jego temat. Zadania uwzględniające prace konserwatorskie i remontowe w obiektach polskich lub z Polską związanych, znajdujących się poza granicami kraju, ich ewidencjonowanie i dokumentowanie oraz działania naukowe i promocyjne miały pozwolić na realizację kompleksowych projektów. W ramach zadań konserwatorskich za szczególnie istotne uznano wspieranie działań, które prowadzić miały do zachowania lub przywrócenia stanu właściwego obiektom zagrożonym nieodwracalnym uszkodzeniem. Kluczowym efektem działań podejmowanych w ramach priorytetu miało być zachowanie statusu materialnego i niematerialnego polskiego dziedzictwa kulturowego znajdującego się poza granicami kraju, jako świadectwa minionych wieków i cennego elementu kształtującego współczesne postawy obywateli, budującego świadomość historyczną oraz tworzącego fundament tożsamości kulturowej społeczeństwa⁷⁹. W ramach priorytetu dofinansowywane były m.in. prace remontowo-konserwatorskie w obiektach znajdujących się poza granicami Polski, badania naukowe, dokumentacja, inwentaryzacja, aktywność instytucji prowadzących działalność w zakresie ochrony polskiej spuścizny kulturowej.

Pierwszy nabór wniosków do priorytetu kończył się 30 listopada roku poprzedzającego zadanie. Drugi nabór ogłaszany był w przypadku niewykorzystania całej puli środków w pierwszym naborze. Wnioski były rozpatrywane z udziałem zespołu sterującego nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia zakończenia naboru. W latach 2012–2016 (z wyjątkiem 2015 r.) budżet programu wystarczał tylko na ogłoszenie jednego naboru⁸⁰. Opracowywane w MKiDN przez Departament Dziedzictwa Kulturowego analizy dotyczące składanych wniosków przyczyniały się do określania diagnozy potrzeb w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą. W sporządzanych w MKiDN analizach/diagnozach wskazywano 10 mln zł jako kwotę referencyjną na zadania finansowane w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”.

⁷⁶ W tym jedna umowa zawarta w 2014 r. finansowana w trybie dwuletnim, tj. w 2014 r. i 2015 r.

⁷⁷ W tym jedna umowa finansowana w trybie dwuletnim zawarta w 2014 r.

⁷⁸ Do dnia 31 maja 2016 r. realizowano 19 umów, w tym dwie umowy z 2015 r. na zadania finansowane w trybie dwuletnim.

⁷⁹ Szczegółowe informacje na temat priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” dostępne są na stronie internetowej MKiDN w zakładce „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”.

⁸⁰ W 2015 r. budżet priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” wynosił 4.000 tys. zł oraz 600 tys. zł na odwołania. Protokół zespołu sterującego został sporządzony dnia 26 stycznia 2015 r., zgodnie z którym rozdysponowano kwotę 4.000 tys. zł, na realizację 68 projektów, w tym kwotę 20 tys. zł na realizację projektu zgodnie z decyzją Ministra z 2014 r., a kwota 600 tys. zł pozostała na odwołania. W ramach odwołań rozdysponowano pełną kwotę na realizację siedmiu projektów. Na skutek anulowania dwóch decyzji z pierwszego naboru oraz zwiększenia budżetu priorytetu określony został budżet drugiego naboru w wysokości 1.035,6 tys. zł.

Wybór projektów dokonywany był zgodnie z przyjętą procedurą określoną corocznie w regulaminie. W skład zespołu sterującego wchodziło w latach 2012–2015 od sześciu do siedmiu osób, w tym dwóch pracowników MKiDN – dyrektor Departamentu Dziedzictwa Kulturowego MKiDN (przewodniczący zespołu sterującego) oraz pracownik tego Departamentu. W 2016 r. w skład Zespołu wchodziło pięć osób, w tym jeden pracownik MKiDN – dyrektor Departamentu Dziedzictwa Kulturowego (jako przewodniczący zespołu sterującego). Uczestnicy zespołu sterującego w związku z wystąpieniem konfliktu interesów korzystali z możliwości wyłączenia przy ocenie konkretnych wniosków⁸¹.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że publikacja wykazów wniosków: rozpatrzonych pozytywnie, negatywnie oraz odrzuconych z powodu błędów formalnych na 2012 r., 2015 r. (pierwszy nabór) oraz na 2016 r. nastąpiła z przekroczeniem terminu określonego w regulaminie danego programu.

- *Przekroczono termin dwóch miesięcy od dnia zakończenia naboru wniosków odpowiednio o: jeden dzień, cztery i 25 dni. Stanowiło to naruszenie odpowiednio: § 13 ust. 1 załącznika nr 2 do zarządzenia nr 46 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 4 października 2011 r. w sprawie programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rok 2012⁸² oraz § 14 ust. 1 załącznika do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 września 2014 r. w sprawie wytycznych do programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rok 2015⁸³ oraz § 14 ust. 1 załącznika do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 września 2015 r. w sprawie wytycznych do programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rok 2016⁸⁴. Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił, że przekroczenia wynikały z konieczności weryfikacji poprawności opracowanych dokumentów i uzyskania ostatecznej akceptacji Ministra. Ponadto w 2016 r. zaszła konieczność wprowadzenia zmian w składach ekspertów oceniających wnioski oraz wprowadzenie dodatkowych mechanizmów w zakresie zatwierdzania ocen strategicznych i list preferencji.*

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując powyższych wyjaśnień podkreśla, że wykazy powinny być publikowane w terminach wynikających z przepisów prawa m.in. ze względu na nieprzedłużanie procesu związanego z oceną wniosków.

Szczegółową kontrolą objęto 14 umów⁸⁵ zawartych w ramach ww. priorytetu. **Treść umów była zgodna z przepisami prawa, w szczególności z ustawą o finansach publicznych oraz zapewniała Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego odpowiednie uprawnienia kontrolne.**

- *W kontrolowanym okresie zawierane umowy na realizację zadań za granicą zawierały elementy określone w art. 150 i art. 151 ust. 2 ufp⁸⁶, a Minister nakładał na beneficjentów obowiązek prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸⁷.*
- *W zawieranych umowach określano, że Minister sprawuje kontrolę prawidłowości wykonania zadania publicznego, w tym wydatkowania przekazanych środków. Zapisy umów umożliwiały przeprowadzenie kontroli u beneficjentów dotacji oraz w siedzibie MKiDN.*

⁸¹ W latach 2012–2016 wystąpiły trzy takie sytuacje.

⁸² Dz. Urz. MKiDN Nr 7, poz. 65, ze zm.

⁸³ Dz. Urz. MKiDN, poz. 39.

⁸⁴ Dz. Urz. MKiDN, poz. 39.

⁸⁵ Do badania wybrano dziewięć umów o najwyższej wartości przyznanego dofinansowania w latach 2012–2015 oraz pięć umów, w ramach realizacji których dokonano zwrotu przyznanego środków.

⁸⁶ Tj. szczegółowy opis zadania, cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania; wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; tryb kontroli wykonywania zadania; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

⁸⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, dalej: ustawa o rachunkowości.

- W latach 2012–2016 w załączniku do regulaminu programu „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” określano wykaz kosztów kwalifikowanych w ramach dofinansowania Ministra. Pracownicy MKiDN sprawdzali⁸⁸ złożone raporty końcowe/częściowe z wykonania zadania i dokonywali kontroli ujętych w raportach wydatków pod kątem ich zgodności z wykazem kosztów kwalifikowalnych priorytetu.

Analiza 14 umów wykazała, że w przypadku siedmiu (50%) składano korektę raportu końcowego, co może wskazywać na występowanie problemów z prawidłowym wypełnianiem raportów i rozliczaniem zadań przez beneficjentów.

Środki przyznane w ramach umów były wypłacane jednorazowo, w terminach zgodnych z zawartymi umowami. W 2016 r. przeprowadzono jedną kontrolę udzielonych dofinansowań w ramach priorytetu⁸⁹.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na brak w latach 2012–2015 kontroli umów zawartych w ramach programu „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” oraz brak działań ze strony MKiDN zmierzających do zwiększenia liczby kontrolowanych zadań w ramach ww. priorytetu.

- Pracownicy MKiDN nie dokonywali kontroli wydatków badanego priorytetu oraz realizacji zapisów umów w zakresie stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych i ustawy o rachunkowości. Nie prowadzono pogłębionych analiz dokumentów zawartych w składanych raportach, w ramach tzw. kontroli „zza biurka”⁹⁰ w zakresie prawidłowości wydatkowania przekazanych środków. Ministerstwo nie korzystało także z usług podmiotów zewnętrznych w zakresie prowadzenia kontroli finansowo-księgowej beneficjentów środków. Dyrektor Generalny MKiDN w złożonych wyjaśnieniach zwracał uwagę na ograniczone możliwości kadrowe Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli, które uniemożliwiają prowadzenie kontroli zadań w ramach wszystkich programów Ministra i ich priorytetów. Ponadto przyznał, że MKiDN nie rozważyło dotąd zatrudnienia podmiotu zewnętrznego do przeprowadzania kontroli. Dyrektor Generalny podkreślił jednak, że w kontrolowanym okresie Departament Finansowy oraz Departament Dziedzictwa Kulturowego nie zgłaszały do kontroli beneficjentów badanego priorytetu, ponieważ nie było żadnych sygnałów o nieprawidłowościach w realizacji zadań.

Zdaniem NIK brak kontroli realizacji umów w ramach badanego priorytetu stwarza ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w zakresie wypełniania ich postanowień. NIK podkreśla, że Minister powinien podjąć działania mające na celu zwiększenie liczby kontroli raportów końcowych z realizowanych umów. Ograniczone możliwości kadrowe Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli, odpowiedzialnego w MKiDN za wykonywanie kontroli resortowych, nie mogą rozstrzygać o braku rzetelnej kontroli nad środkami będącymi w dyspozycji Ministra w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”.

⁸⁸ Pracownicy Departamentu Dziedzictwa Kulturowego dokonywali sprawdzenia złożonych raportów końcowych/częściowych z wykonania zadania pod względem merytorycznym, natomiast pracownicy Departamentu Finansowego – pod względem formalnym i rachunkowym.

⁸⁹ Kontrola nr 6/2016 przeprowadzona w Bibliotece Narodowej obejmowała trzy umowy dofinansowane z programu „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”: 1) umowa nr 00347/13/FPK/DDK z dnia 30 kwietnia 2013 r. na zadanie „Katalogowanie i inna pomoc biblioteczna instytucjom polonijnym” na kwotę 356 tys. zł; 2) umowa nr 02487/14/FPK/DDK z dnia 15 maja 2014 r. na zadanie „Katalogowanie i inna pomoc biblioteczna instytucjom polonijnym – II etap” na kwotę 100 tys. zł; 3) umowa nr 02740/15/FPK/DDK z dnia 5 maja 2015 r. na zadanie „Katalogowanie i inna pomoc biblioteczna instytucjom polonijnym – III etap” na kwotę 90 tys. zł. Kontrola nie została zakończona do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK w MKiDN, tj. 4 sierpnia 2016 r.

⁹⁰ Kontrola „zza biurka” to kontrola przeprowadzana w siedzibie instytucji zarządzającej (Ministerstwa KiDN) przez jej pracowników lub pracowników innych komórek Ministerstwa (Departament Finansowy, Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli). Do celów kontroli „zza biurka” beneficjent jest zobowiązany dostarczyć do siedziby Ministerstwa dokumenty i inne nośniki informacji związane z prawidłowością wykonania zadania, w tym z wydatkowaniem przekazanych środków. Kontrole „zza biurka” mogą być prowadzone wraz z kontrolą raportu z wykonania zadania lub po zatwierdzeniu raportu w terminie określonym przez instytucję zarządzającą.

W wyniku kontroli NIK w Stowarzyszeniu „Wspólnota Polska” projektów dofinansowanych w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa narodowego za granicą” stwierdzono nieprawidłowości polegające na niewypełnianiu postanowień zawartych umów.

Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto realizację czterech umów zawartych przez Stowarzyszenie w latach 2012–2016⁹¹ w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, na realizację których Stowarzyszenie otrzymało dotacje z budżetu państwa w łącznej kwocie 863,5 tys. zł, z ogółem 10 umów zawartych w ramach priorytetu (o łącznej wartości 1.454,7 tys. zł)⁹²:

- nr 00949/13/DDK z 15 maja 2013 r.⁹³; dotyczącą realizacji zadania pn. „Zakończenie prac konserwatorskich w Kościele pw. WNMP w Kopyczyńcach na Ukrainie” (kwota udzielonej dotacji – 120,5 tys. zł);
- nr 00783/13/DDK z 15 maja 2013 r.⁹⁴, dotyczącą realizacji zadania pn. „Katedra św. Zofii w Żytomierzu – zakończenie prac zabezpieczających przed wilgocią” (kwota udzielonej dotacji – 238,0 tys. zł);
- nr 00883/13/DDK z 24 maja 2013 r.⁹⁵, dotyczącą realizacji zadania pn. „Prace konserwatorskie w Katedrze Lwowskiej Obrządku Łacińskiego we Lwowie⁹⁶ – Kaplica Wiśniowieckich: IV etap” (kwota udzielonej dotacji – 205,0 tys. zł);
- nr 02516/14/DDK z 16 maja 2014 r.⁹⁷, dotyczącą realizacji zadania pn. „Zakończenie prac konserwatorskich przy ołtarzu z Kaplicy Wiśniowieckich w Katedrze Lwowskiej Obrządku Łacińskiego” (kwota udzielonej dotacji – 300,0 tys. zł).

Stowarzyszenie wydatkowało otrzymane z MKiDN środki dotacji na realizację zadań, w ramach objętych próbą kontrolną umów, zgodnie z przeznaczeniem i w terminach określonych w umowach. Niewykorzystane środki dotacji, w ramach realizacji jednego z zadań objętych kontrolą, terminowo zwrócono do MKiDN.

Stwierdzono jednak w badanej w Stowarzyszeniu próbie naruszenia postanowień zawartych umów lub obowiązujących powszechnie przepisów prawa m.in. w zakresie stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych oraz prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej:

- SWP nie przestrzegało postanowień umów zawartych z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁹⁸, obligujących tę jednostkę do stosowania ustawy PZP przy udzielaniu zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane opłacanych ze środków finansowych MKiDN. W latach 2013–2014, w trzech przypadkach, Oddział SWP w Krakowie bez stosowania przepisów ustawy PZP udzielił zamówień na roboty budowlane (prace konserwacyjne), pomimo iż do zamówień nie miały zastosowania przepisy art. 4 pkt 8 ww. ustawy, określające maksymalną wartość zamówień, do której nie stosuje się przepisów ustawy. Dotyczyło to zamówień udzielonych na podstawie umów o dzieło nr: 29/2013; 31/2013 i 11/MKiDN/2014, na realizację których Stowarzyszenie wydatkowało ogółem 438 tys. zł ze środków dotacji otrzymanych z MKiDN.

⁹¹ Za rok 2016 r. wyniki badania kontrolnego obejmują okres do 31 lipca 2016 r.

⁹² Badaniem kontrolnym objęto ponad połowę całego dofinansowania jakie SWP otrzymało w okresie objętym kontrolą (59,4%). Wybrane umowy pochodziły z lat 2013–2014, w których Stowarzyszenie uzyskało największe dofinansowanie w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”.

⁹³ Zwana dalej także: umowa nr 949/13.

⁹⁴ Zwana dalej także: umowa nr 783/13.

⁹⁵ Zwana dalej także: umowa nr 883/13.

⁹⁶ Właściwa pełna nazwa tego obiektu: „Bazylika Archikatedralna Wniebowzięcia Najświętszej Maryi Panny”.

⁹⁷ Zwana dalej także: umowa nr 2516/14.

⁹⁸ Nr: 783/13/DDK, 883/13/DDK, 2516/14/DDK.

- Stowarzyszenie nie prowadziło wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków, mimo iż taki obowiązek wynikał z art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz postanowień objętych kontrolą umów zawartych z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Wyodrębnioną ewidencję księgową dotyczącą wykorzystania środków dotacji otrzymanych z MKiDN, Oddział w Krakowie prowadził w formie ewidencji analitycznej do konta 543 „Koszty statutowe pozostałe”, przeznaczonego do ewidencjonowania kosztów, a nie wydatków.
- Rachunki, stanowiące podstawę rozliczeń kosztów ponoszonych na realizację zawartej z MKiDN umowy nr 883/13, nie zawierały adnotacji o ich sprawdzeniu (pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym), co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości. Dyrektor Biura Oddziału w Krakowie w wyjaśnieniach w tej sprawie podał m.in., że brak takich zapisów na rachunkach spowodowany był niedopatrzeniem będącym wynikiem likwidacji drugiego etatu w księgowości od 1 grudnia 2012 r.

Pracownicy MKiDN nie przeprowadzali w Stowarzyszeniu kontroli dotyczących prawidłowości realizacji zadań objętych dofinansowaniem w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”.

W przypadku trzech objętych w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego kontrolą umów⁹⁹ (21% badanych umów) raporty końcowe z wykonania zadania w ramach programu „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” nie zostały zatwierdzone przez Ministra w terminie 60 dni od dnia złożenia raportu, co stanowiło naruszenie art. 152 ust. 2 upf¹⁰⁰.

- W przypadku raportów końcowych z wykonania zadań określonych w umowach nr 07738/13/FPK/DDK i nr 07658/15/DDK pracownik Departamentu Finansowego podejmował czynności mające na celu zatwierdzenie złożonych raportów po upływie 60 dni od dnia złożenia raportu końcowego z wykonania zadania (przesłanie informacji o konieczności złożenia korekty raportów). Raport końcowy z wykonania zadania określonego umową nr 07738/13/FPK/DDK został złożony przez beneficjenta 31 stycznia 2014 r., a informacja o konieczności złożenia korekty raportu została przesłana w dniu 2 kwietnia 2014 r. (po upływie 61 dni). W przypadku umowy nr 07658/15/DDK raport końcowy został złożony w dniu 14 stycznia 2016 r., a informacja o konieczności złożenia korekty została przekazana do beneficjenta w dniu 15 marca 2016 r. (po upływie 61 dni). Natomiast w przypadku umowy nr 05936/14/DDK raport końcowy został zatwierdzony w 137 dniu od dnia jego złożenia przez jednostkę do Ministerstwa (data wpływu do MKiDN – 28 stycznia 2015 r., końcowa data sprawdzenia raportu pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym – 15 czerwca 2015 r.).

Dyrektor Departamentu Finansowego MKiDN wyjaśnił, że w przypadku umów nr 07738/13/FPK/DDK i nr 07658/15/DDK pracownik podejmował czynności mające na celu wyjaśnienie wątpliwości i omawiał poszczególne aspekty przedmiotowych rozliczeń podczas rozmów telefonicznych prowadzonych z beneficjentami. Natomiast raport końcowy do umowy nr 05936/14/DDK mógł zostać zatwierdzony dopiero po dokonaniu zwrotu całości niewykorzystanej dotacji przez beneficjenta¹⁰¹.

NIK zauważa, że eliminacja błędów i nieścisłości w dokumentacji rozliczeniowej przedmiotowych umów mogła zostać zrealizowana tylko poprzez złożenie korekt raportów końcowych. Czynności mające na celu złożenie korekty raportu przez beneficjenta powinny zostać podjęte wcześniej, aby umożliwić zatwierdzenie raportu w ustawowym terminie 60 dni od dnia jego przedstawienia.

⁹⁹ Nr 07738/13/FPK/DDK, nr 05936/14/DDK i nr 07658/15/DDK.

¹⁰⁰ Zgodnie z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, w przypadku dotacji na realizację zadania za granicą, powinno nastąpić w terminie 60 dni od dnia jego przedstawienia.

¹⁰¹ Brakująca kwota niewykorzystanej dotacji w wysokości 10,69 zł została zwrócona na rachunek bankowy MKiDN w dniu 11 czerwca 2016 r.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę na późne podejmowanie czynności mających na celu zatwierdzenie złożonych raportów końcowych z wykonania zadania w kontrolowanym priorytecie.

- *Spośród 14 umów wybranych do szczegółowej kontroli w MKiDN (program „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”), w trzech przypadkach (umowy nr 07767/13/DDK, nr 07735/13/FPK/DDK i nr 08745/15/DDK) w Departamencie Finansowym MKiDN podejmowano czynności mające na celu złożenie korekt raportów końcowych przez beneficjentów odpowiednio w 56, 57 i 59 dniu od daty wpływu raportu do MKiDN.*

Dyrektor Departamentu Finansowego wyjaśnił, że późny termin podjęcia czynności przez pracownika Departamentu Finansowego wynika z kumulacji sprawozdań w pierwszym trymestrze roku oraz błędów w raportach z realizacji przedmiotowych umów.

Zdaniem NIK, w przypadku kumulacji pracy w Departamencie Finansowym w pierwszym trymestrze roku i powstaniem w związku z tym zagrożenia niedotrzymania ustawowych terminów zatwierdzenia sprawozdań, powinno się zapewnić wsparcie pracownikom rozliczającym raporty końcowe. Wprawdzie późne podejmowanie czynności przez pracowników MKiDN nie spowodowało w przypadku tych trzech umów naruszenia terminów ustawowych, jednak wydłużało procedurę zatwierdzania sprawozdań finansowych.

2. Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa, korzystając z przeprowadzanych przez pracowników Wydziału Zagranicznego analiz, oceniała zakres wykonanych prac oraz planowała działania na kolejny rok. Wszelkie działania związane z ochroną dziedzictwa narodowego za granicą poprzedzone są wystąpieniami do odpowiednich władz miejscowych, w których gestii jest wydanie odpowiednich pozwoleń umożliwiających remont, odtworzenie bądź budowę miejsc upamiętnienia. Jest to proces wieloletni, wymuszający etapowość prac (np. wymóg prac ekshumacyjnych, negocjacje projektu, zgoda na poszczególne jego elementy z odłożeniem w czasie tych, które zostały uznane przez drugą stronę za kontrowersyjne z powodów politycznych czy historycznych).

- *Sekretarz ROPWiM wskazał m.in.: „Rada mając na względzie diagnozowane potrzeby musi brać zarazem pod uwagę szereg innych czynników przy realizacji przewidzianego planu budżetowego. Nie sposób przewidzieć np. konieczności niespodziewanego remontu nekropoli – wywołanego np. klęską żywiołową lub dewastacją. Trzeba brać również pod uwagę zmieniający się klimat polityczny. Niespodziewana zmiana stanowiska – w danym roku kalendarzowym – np. Federacji Rosyjskiej, Białorusi, Ukrainy, sygnalizujących możliwość wydania zgód na remont lub budowę ważnych dla świadomości historycznej Polaków Miejsc Pamięci Narodowej, musi być również uwzględniana przy realizacji i zmianach planowanych prac. Część tych prac jest wieloetapowa, co dodatkowo wpływa na realizację budżetu w kolejnych latach”.*

Na działania związane z ochroną miejsc pamięci za granicą Rada w latach 2012–2016 wydatkowała łącznie 24.309,7 tys. zł, z czego:

- 11.177,6 tys. zł w 2012 r.¹⁰²,
- 3.142,4 tys. zł w 2013 r.,
- 4.688,1 tys. zł w 2014 r.,
- 4.370,3 tys. zł w 2015 r. oraz 931,2 tys. zł w 2016 r. (do 31 maja).

¹⁰² Zwiększone wydatki na „Działania związane z ochroną miejsc pamięci za granicą” w roku 2012 związane były z budową Polskiego Cmentarza Wojennego w Kijowie-Bykowni (Czwarty Cmentarz Katyński). Całkowity koszt budowy wyniósł 7.196 tys. zł, tj. 64% wydatków na ochronę miejsc pamięci za granicą w 2012 r. (11.177,6 tys. zł). Na pozostałe prace związane z działaniami poza terytorium kraju wydatkowano w 2012 r. kwotę 3.981,6 tys. zł.

Wydatki na ochronę dziedzictwa narodowego za granicą były zgodne w poszczególnych latach objętych kontrolą z przyjętymi założeniami. Każdorazowa zmiana planu wydatków była zatwierdzana przez Dyrektora Biura Rady. Zmian dokonywano zarówno w układzie tradycyjnym, jak i zadaniowym.

ROPWiM w ramach realizacji zadań związanych z ochroną materialnego dziedzictwa narodowego za granicą, finansowała działania w zakresie: projektów budowlanych (wraz z zaprojektowaniem), tablic pamiątkowych, pomników, nagrobków i kompleksów cmentarnych, prac konserwacyjno-restauratorskich, odbudowy i remontów tychże obiektów, kompleksowej opieki nad Polskimi Cmentarzami Wojennymi, budowy centrum informacyjnego we Włoszech¹⁰³, badań archeologiczno-ekshumacyjnych, kwerend w archiwach zagranicznych.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w badanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego. Badaniem kontrolnym objęto łącznie pięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o największej wartości z lat 2012–2016 (po jednej umowie o największej wartości w każdym roku) dotyczących ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. W ramach przedmiotowych pięciu umów dokonano wyboru trzech największych wydatków dla wszystkich lat objętych kontrolą¹⁰⁴, które zbadano pod kątem prawidłowości udzielania zamówień publicznych. Dokonując wyboru postępowań o najwyższej wartości, uwzględniono jedynie postępowania dotyczące prac remontowo-budowlanych (remontów, prac renowacyjnych i naprawczych, odbudowy i budowy cmentarzy wojennych). Natomiast nie uwzględniono postępowań, których przedmiotem było utrzymanie porządku i opieka nad cmentarzami.

Kontrolą objęto także postępowania prowadzone w latach 2012–2014 w trybie zamówienia z wolnej ręki¹⁰⁵. Rada nieprawidłowo udzieliła zamówienia publicznego w tym trybie na realizację zadania „Naprawa murów zewnętrznych Cmentarza Obrońców Lwowa”:

- *Zamówienie z wolnej ręki zostało udzielone do umowy nr 76/2012 z dnia 17 sierpnia 2012 r. „Naprawa murów zewnętrznych Cmentarza Obrońców Lwowa”, zawartej w wyniku przeprowadzonego przetargu nieograniczonego. W umowie wskazano, że za jej wykonanie zostanie wypłacone wykonawcy wynagrodzenie w wysokości 390 tys. zł (brutto). Z treści art. 67 ust. 1 pkt 5 PZP wynikało, iż ma on zastosowanie do zamówień dodatkowych nieprzekraczających łącznie 50% wartości realizowanego zamówienia (umowy). W przypadku zamówienia dodatkowego do umowy nr 76/2012 jego wartość nie powinna przekroczyć 195 tys. zł (50% z 390 tys. zł).*

¹⁰³ Centrum Informacyjne na Monte Cassino, zrealizowane w latach 2012–2013, upamiętnia wkład polskich żołnierzy w wyzwolenie Włoch w okresie II wojny światowej, a zarazem służy promocji wiedzy o Polsce.

¹⁰⁴ Badaniem objęto postępowania prowadzone w związku z realizacją następujących zadań: w 2012 r. „Budowa Polskiego Cmentarza Wojennego w Bykowni na Ukrainie” (5.947,6 tys. zł), w 2013 r. „Rekonstrukcja i konserwacja nagrobków powstańców styczniowych na Górcie Powstańczej Cmentarza Łyczakowskiego we Lwowie” (1.424,5 tys. zł) i w 2014 r. „Prace konserwatorsko-restauratorskie na polskim cmentarzu wojennym w Bolonii” (877,4 tys. zł).

¹⁰⁵ Tryb zamówienia z wolnej ręki zastosowano w przypadku zadań: 1) „Naprawa murów zewnętrznych Cmentarza Obrońców Lwowa” umowa nr 102/2012 – wartość zamówienia 286 tys. zł – zamówienie uzupełniające do umowy nr 76/2012 na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 PZP; 2) „Roboty budowlane dot. ujęcia wody oraz sieci elektrycznej na terenie Cmentarza Wojennego w Bykowni” (II etap) umowa nr 46/2012 – wartość zamówienia 1.000,5 tys. zł – zamówienie uzupełniające do umowy nr 30/2012 na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 PZP; 3) „Roboty budowlane na Polskim Cmentarzu Wojennym w Bykowni” umowa nr 67/2012 – wartość zamówienia 292,1 tys. zł – zamówienie uzupełniające do umowy nr 30/2012; na podstawie art. 67 ust. 1 pkt PZP; 4) „Wykonanie robót dodatkowych i uzupełniających na kwaterze powstańców styczniowych na Górcie (Lwów)” umowa nr 86/2013 – wartość zamówienia 270 tys. zł – zamówienie uzupełniające do umowy nr 38/2013 na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 oraz pkt 6 ustawy PZP; 5) „Demontaż, naprawa i montaż 196 krzyży na cmentarzu w Bolonii” umowa 175/2014 – wartość zamówienia 233,7 tys. zł – zamówienie uzupełniające do umowy nr 58/2014 na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 PZP.

3. W ramach konkursów *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą*, w latach 2012–2015 Ministerstwo Spraw Zagranicznych zrealizowało łącznie 46 projektów za kwotę 8.419,4 tys. zł¹⁰⁶, tj. w wysokości 98,5% kwot wynikających z zawartych umów (8.543,5 tys. zł). Na 2016 r. (do 31 maja) MSZ zaplanowało realizację 15 projektów za kwotę 3.418,0 tys. zł. MSZ nie posiadało informacji odnośnie wydatkowanych środków finansowych w 2016 r. ze względu na przeniesienie tych zadań z MSZ do Senatu RP. W ramach poniesionych wydatków finansowano m.in. następujące projekty:

- w 2012 r. pn. *Polska – wszystko, co najważniejsze (cały świat)* za kwotę 1.549,2 tys. zł¹⁰⁷;
- w 2012 r. pn. *Młodzieżowe Centrum Pokoju i Pojednania w Błoszowcach* (Ukraina) za kwotę 467,4 tys. zł;
- w 2012 r. pn. *Dziedzictwo narodowe i kulturowe, polskie ślady za granicą* (Wielka Brytania, Chile, Ekwador, Peru, Francja, USA) za kwotę 461,7 tys. zł;
- w 2013 r. pn. *Bazylika Rzymskokatolicka pw. Wniebowzięcia NMP w Kaczycach ponadregionalnym miejscem kultu – prace remontowo-konserwatorskie budynku bazyliki – etap I* (Rumunia) za kwotę 581,5 tys. zł;
- w 2013 r. pn. *Dziedzictwo – nowe narracje* (Białoruś, Ukraina, Rosja, Litwa, Łotwa, Estonia, Mołdawia, Bułgaria i Czechy) za kwotę 490 tys. zł;
- w 2014 r. pn. *Wsparcie funkcjonowania i działalności Biblioteki Polskiej w Paryżu i Towarzystwa Historyczno-Literackiego* (Francja) za kwotę 250 tys. zł;
- w 2015 r. pn. *Prace restauratorsko-konserwatorskie w Kolegiacie Świętej Trójcy w Ołyce na Wołyniu – II etap* (Ukraina) za kwotę 180 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą polskie placówki zagraniczne zrealizowały łącznie 445 projektów z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego,¹⁰⁸ za kwotę 6.268,1 tys. zł, tj. w wysokości 158,5%¹⁰⁹ kwot wynikających z zawartych umów (3.922,2 tys. zł). Finansowano m.in. następujące projekty:

- w 2012 r. pn. *Budowa Kaplicy Pamięci Narodowej* (Wielka Brytania, Ambasada RP w Londynie) za kwotę 48,3 tys. zł;
- w 2013 r. pn. *Pielęgnacja i renowacja polskich cmentarzy* (Niemcy, Konsulat Generalny RP w Monachium) za kwotę 73,3 tys. zł;
- w 2013 r. pn. *Wyposażenie Centrum Języka Polskiego i Kultury w Nowosybirsku* (Rosja, Konsulat Generalny RP w Irkucku) za kwotę 66 tys. zł;
- w 2013 r. pn. *Świątelnia Pamięci dla Cmentarza Łyczakowskiego* (Ukraina, Konsulat Generalny RP we Lwowie) za kwotę 56 tys. zł;
- w 2014 r. pn. *Pomnik „The Soldier Bear”* (Wielka Brytania, Konsulat Generalny RP w Edynburgu) za kwotę 130,0 tys. zł;
- w 2014 r. np. *Opieka i renowacja miejsc pamięci narodowej na cmentarzu w Lidzie, Oszmianach, Bieniakoniach, Wołkowysku, Słonimiu, Mirze, Horodnikach, Grodnie, Kiemieliszkach* (Białoruś, Konsulat Generalny RP w Grodnie) za kwotę 102,3 tys. zł;
- w 2015 r. pn. *Zabezpieczenie zbiorów Instytutu Józefa Piłsudskiego w Londynie* (Wielka Brytania, Ambasada RP w Londynie) za kwotę 128,7 tys. zł;
- w 2015 r. pn. *Wsparcie organizacji polonijnych w zakresie specjalistycznego wyposażenia* (Instytut Polski i Muzeum im. Gen. Sikorskiego, Studium Polski Podziemnej (Wielka Brytania, Ambasada RP w Londynie) za kwotę 104,1 tys. zł.

¹⁰⁶ Z tego w 2012 r. 19 projektów za kwotę 3.939,3 tys. zł, w 2013 r. osiem projektów za kwotę 2.326 tys. zł, w 2014 r. 12 projektów za kwotę 1.499,1 tys. zł i w 2015 r. siedem projektów za kwotę 655 tys. zł. Dane dotyczą projektów z zakresu ochrony dziedzictwa.

¹⁰⁷ Wykazana kwota dotyczy wyłącznie działań z zakresu ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą.

¹⁰⁸ Z tego w 2012 r. 102 projekty za kwotę 1.212,6 tys. zł, w 2013 r. 100 projektów za kwotę 1.574,5 tys. zł, w 2014 r. 109 projektów za kwotę 1.942,7 tys. zł, w 2015 r. 110 projektów za kwotę 1.362 tys. zł i w 2016 r. (do 31 maja) 24 projekty za kwotę 176,3 tys. zł.

¹⁰⁹ Na realizację niektórych wydatków placówki nie zawierały umów.

W okresie objętym kontrolą w MSZ nie zlecano i nie sporządzano diagnozy potrzeb w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. Kryteria i zasady dofinansowywania projektów polskich placówek dyplomatycznych i konsularnych zostały określone w Wytycznych Dyrektora Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą dla placówek zagranicznych w zakresie projektów finansowanych z funduszy polonijnych z dnia 7 stycznia 2014 r.

- *Wytyczne, podobnie jak regulaminy konkursów, nie określały odrębnych zasad finansowania projektów z zakresu ochrony polskiego dziedzictwa narodowego, lecz stanowiły uniwersalny zestaw kryteriów dla wszystkich zgłaszanych projektów. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej problematyka ochrony polskiego dziedzictwa narodowego nie ma w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (w tym i Departamencie Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą – DWPPG) wiodącego charakteru i podstawowym kryterium działań w tym zakresie jest wzmacnianie (wspieranie) środowisk polonijnych. Z tego powodu nie zostały opracowane odrębne kryteria lub zasady dofinansowania projektów z zakresu ochrony polskiego dziedzictwa narodowego. Kryteria te nie mogły więc i nie były uzgadniane z MKiDN. Fundusze w ramach konkursów Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą, nie były funduszami tylko na potrzeby wspierania dziedzictwa narodowego za granicą, ale przede wszystkim funduszami na aktywizację Polonii i Polaków za granicą, m.in. poprzez ich działania na rzecz pielęgnacji dziedzictwa narodowego. Przygotowując postępowania konkursowe w ww. okresie, MSZ opierało się na analizie zdiagnozowanych w projektach polonijnych potrzeb dotyczących aktywizacji Polonii i Polaków za granicą w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego.*

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że w okresie objętym kontrolą w MSZ obowiązywały jednakowe kryteria i zasady dofinansowania projektów realizowanych w ramach konkursów na rzecz Polonii i Polaków za granicą, w tym także z zakresu ochrony polskiego dziedzictwa narodowego finansowanych z budżetów polskich placówek dyplomatycznych. NIK nie kwestionuje stanowiska Ministerstwa, iż problematyka ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą nie ma w MSZ wiodącego charakteru, zauważa jednak, że stosowanie odrębnych kryteriów wyboru projektów – dostosowanych do uwarunkowań i potrzeb polskiego dziedzictwa narodowego w krajach Europy – ułatwiłoby jego skuteczniejszą ochronę.

W celu uniknięcia dublowania finansowania projektów oraz zwiększenia efektywności wydatkowania środków, jak również skorzystania z doświadczeń innych resortów, MSZ – z własnej inicjatywy – od 2014 r. włączyło do komisji konkursowej przedstawicieli MKiDN, którzy przy ocenie konkretnych projektów często informowali o zasadach stosowanych przez MKiDN.

W latach 2014–2016 członkami komisji konkursowych oceniających projekty, obok pracowników MSZ (głównie z Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą, Departamentu Współpracy Ekonomicznej, Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej), byli przedstawiciele MKiDN, a także uniwersytetów (w tym Uniwersytetu w Białymstoku), Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, ROPWiM i innych instytucji związanych z oświatą i kulturą poza granicami kraju. Od 2014 r. do regulaminu Konkursu wprowadzono obowiązek opiniowania projektów konkursowych przez przedstawicieli właściwych placówek dyplomatyczno-konsularnych.

- *Od roku 2014 opisy większości dotowanych projektów były przesyłane drogą elektroniczną do wiadomości placówek zagranicznych. Przykładem projektu dotyczącego ochrony polskiego dziedzictwa narodowego, który był monitorowany przez pracownika polskiej placówki, jest realizowany w roku 2015 projekt Stowarzyszenia MAGURYZC pn. Nagrobki – klucz do przeszłości i przyszłości Polonii w Gruzji.*

W latach 2012–2016 MSZ nie dokonywało priorytetyzacji potrzeb w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą, z wyjątkiem projektów wspieranych w ramach konkursu Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą w zakresie hierarchii instytucji, którym należy pomóc w pierwszej kolejności¹¹⁰. Jako instytucje priorytetowe wskazano: Bibliotekę Polską w Paryżu, Muzeum w Rapperswilu, Muzeum Polskie w Ameryce.

¹¹⁰ Notatka z dnia 30 czerwca 2014 r. ze spotkania w MKiDN dotyczącego pomocy polskim archiwom zagranicznym.

Nie stwierdzono, by to samo zadanie zlecone było finansowane ze środków MSZ i jednocześnie MKiDN. Analiza kontrolna sześciu zadań zleconych w latach 2013–2015 z zakresu ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą¹¹¹, wybranych z poszczególnych lat objętych kontrolą¹¹², wskazuje, że środki finansowe przeznaczane w ramach konkursów Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą miały charakter komplementarny wobec projektów finansowanych przez MKiDN.

Spośród sześciu zadań realizowanych przez MSZ w przypadku czterech z nich, tj. projekty nr 266/2014, 347/2014, 388/2015 i 389/2015 część prac była wykonywana ze środków MKiDN w okresach poprzednich. Przykładowo:

- 266/214 eksperci MKiDN wykonali ekspertyzy na potrzeby prac konserwatorsko-restauratorskich;
- 347/2014 ze środków MKiDN Fundacja Dziedzictwa Kulturowego w Warszawie wraz z Instytutem Polskim w Rzymie przeprowadziła renowację m.in. grobu Aleksandra Gierymskiego;
- 388/2015 ze środków MKiDN i Senatu RP po 1989 r. prowadzono prace wewnątrz kolegiaty Świętego Wawrzyńca w Żółkwi;
- 389/2015 uprzednio ze środków m.in. MKiDN prowadzono prace konserwatorsko-restauratorskie w 2013 r.

Analiza dokumentacji konkursowej ww. próby sześciu zadań wykazała, że wszyscy członkowie Komisji oceniającej oferty potwierdzili niepozostawanie w jakichkolwiek relacjach z wnioskodawcami, którzy złożyli te oferty. Począwszy od 2014 r. w regulaminach Komisji konkursowych Przewodniczący Komisji był zobowiązany do sprawowania nadzoru nad członkami Komisji i innymi osobami opiniującymi oferty w zakresie wywiązywania się z obowiązku złożenia deklaracji dotyczącej potencjalnego konfliktu interesu, a w postępowaniu konkursowym w 2016 r. weryfikację potencjalnego konfliktu interesów przeprowadzał Zespół do spraw tej weryfikacji w trzyosobowym składzie.

Analiza dokumentacji próby sześciu zadań zleconych realizowanych przez MSZ wykazała, że kryteria kwalifikowalności kosztów w rozbiciu na koszty administracyjne i koszty programowe oraz koszty niekwalifikowane zostały określone w zawartych umowach. Objęte badaniem kontrolnym umowy określały również zasady kontroli i monitoringu. W ramach tych zasad przewidywano m.in. żądanie od Zleceniobiorcy informacji dotyczących postępów i stanu realizacji projektu oraz przewidziano wizytacje przedstawicieli MSZ w trakcie i po realizacji projektu. Badanie ww. próby sześciu umów wykazało, że bezpośrednio kontrole realizacji projektu zostały przeprowadzone w trzech przypadkach:

- zadanie nr 266/2014 było monitorowane bezpośrednio w dniach 23–27 listopada 2014 r. przez pracownika DWPPG z udziałem uznanych ekspertów;
- zadanie nr 347/2014 było monitorowane 18 listopada 2014 r. w związku z odbiorem robót prac renowacyjnych realizowanych w ramach tego zadania; bezpośredniego odbioru robót dokonała Komisja pod przewodnictwem Zastępcy Dyrektora Departamentu Dziedzictwa Narodowego w MKiDN z udziałem przedstawiciela Konsulatu Generalnego RP w Rzymie i przedstawiciela Zleceniobiorcy, tj. Towarzystwa Tradycji Akademickiej;
- zadanie nr 388/2015 było monitorowane bezpośrednio 18 sierpnia 2015 r. przez dwóch pracowników DWPPG MSZ.

¹¹¹ Zadanie Nr: 127/2013 pn. Bazylika Rzymskokatolicka pw. Wniebowzięcia NMP w Kaczychach ponadregionalnym miejscem kultu – prace remontowo-konserwatorskie budynku Bazyliki – etap I, 310/2013 pn. *Wsparcie dla Biblioteki Polskiej w Brukseli*, 347/2014 pn. *Prace konserwatorskie przy nagrobkach polskich na cmentarzu Campo Verano w Rzymie*, 266/2014 pn. *Prace konserwatorsko-restauratorskie w Kościele pw. św. Mikołaja bpa w Kamieńcu Podolskim na Ukrainie etap II*, 388/205 pn. *Prace ratunkowo-konserwatorskie kamiennego fryzu na zewnątrz Kolegiaty Świętego Wawrzyńca w Żółkwi na Ukrainie* oraz 389/2015 *Prace restauratorsko-konserwatorskie w Kolegiacie Świętej Trójcy w Ołyce na Wołyniu (Ukraina etap II)*.

¹¹² Z okresu 2012–2015 wybrano po dwie umowy dotyczące projektów remontowych lub inwestycyjnych dla każdego roku.

Sześć umów objętych próbą kontrolną zostało zawartych w terminach od ponad dwóch do prawie czterech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert, co było niezgodne z art. 15 ust. 4 udpp, w myśl którego po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej, bez zbędnej zwłoki, zawiera umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Przykładowo:

- umowa z Fundacją Dziedzictwa Kulturowego na realizację zadania nr 389/2015 na kwotę 180 tys. zł została zawarta 8 czerwca 2015 r., tj. po ponad trzech miesiącach od dnia ogłoszenia wyników konkursu,
- umowa z Fundacją Dziedzictwa Kulturowego nr 388/2015, na kwotę 100 tys. zł zawarta została 12 maja 2015 r., tj. ponad dwa miesiące od daty ogłoszenia wyników konkursu.

Na przewlekłość podpisywania umów z beneficjentami NIK zwracała uwagę w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra SZ w latach 2013–2016:

- w wystąpieniu pokontrolnym z 2 października 2013 r. w związku z kontrolą udzielania dotacji na zadania dotyczące współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r., w wystąpieniu z 25 lutego 2015 r. w związku z kontrolą wykonywania zadań w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą ukierunkowanych na podtrzymywanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych oraz w wystąpieniach po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach 2014 i 2015 w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, tj. z 22 kwietnia 2015 r.¹¹³ oraz z 24 kwietnia 2016 r.¹¹⁴ W tym ostatnim podkreślono m.in., że umowy o udzielenie dotacji były zawierane w terminach od 38 do 105 dni od ogłoszenia wyników konkursu.

NIK zauważa, że mimo wydatkowania ze środków MSZ znacznej kwoty na prace remontowo-budowlane przy fundamentach Bazyliki pw. NMP w Kaczycach dopiero po zatwierdzeniu sprawozdania z realizacji zadania w MSZ podjęto działania umożliwiające bezpośrednie sprawdzenie prawidłowości wykonanych prac i efektów tych prac. Do czasu zakończenia kontroli NIK MSZ nie posiadało informacji od beneficjenta (Województwa Podkarpackiego) o działaniach podjętych w celu wyegzekwowania usunięcia przez wykonawcę robót usterek w wykonaniu tych prac.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła realizację następujących wniosków przez MSZ z kontroli NIK w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w zakresie udzielania dotacji na zadania dotyczące współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.¹¹⁵

- przyjęcie w regulacjach dotyczących przeprowadzenia konkursów w obszarze współpracy z Polonią i Polakami za granicą rozwiązań zapewniających realizację zasad jawności i uczciwej konkurencji, wyrażonych w art. 5 ust. 3 udpp;
- stosowanie w postępowaniach dotacyjnych przyjętych procedur dotyczących oceny formalnej i merytorycznej projektów, w tym dotyczących podkomisji, zgodnie z zasadami jawności i uczciwej konkurencji.

Wnioski te zostały zrealizowane w następujący sposób:

- w *Regulaminie Komisji Konkursowej w Konkursie Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą w 2014 r.*¹¹⁶ wprowadzono, jako obowiązkową zasadę, dwustopniową ocenę merytoryczną złożonych ofert. Polega ona na tym, że każda oferta oceniana jest przez dwóch członków Komisji, a następnie przez podkomisję. Ponadto w stosunku do wcześniejszych procedur konkursowych znacząco zostały zmodyfikowane karty ocen, w których ujednociono system przyznawania punktów. Wprowadzono także zasadę obowiązkowego uzasadnienia każdej dokonanej oceny;

¹¹³ Znak pisma: KAP-410.001.07.2015 oraz P/15/01.

¹¹⁴ Znak pisma: KAP.410.001.08.2016 oraz P/16/001.

¹¹⁵ Wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 2 października 2013 r., Nr KAP-4114-01-01/2013 oraz I/13/001/KAP.

¹¹⁶ Regulamin zaakceptowany przez Dyrektora DWPPG w dniu 12 grudnia 2013 r.

- w strukturze Komisji Konkursowych wprowadzono funkcję koordynatora oceny formalnej, który czuwa nad poprawnością procedury oceny formalnej ofert i zgodnością dokonywanych ocen formalnych z regulaminem Konkursu. Nad poprawnością ocen merytorycznych czuwają opiekunowie podkomisji oraz ich przewodniczący. Członkowie Komisji, dokonujący oceny ofert, zostali zobowiązani każdorazowo do wpisywania do kart ocen uzasadnienia oceny.

3.3 Skuteczność podejmowanych działań w celu ochrony materialnego dziedzictwa narodowego za granicą

Dofinansowane przez MKiDN w latach 2012–2015 działania w ramach projektów w priorytecie „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” były skuteczne i kończyły się osiągnięciem założonych w projektach efektów. Skuteczna realizacja celów projektów była możliwa m.in. dzięki wypracowaniu w MKiDN dobrych praktyk w zakresie odbioru realizowanych zadań, w szczególności prac konserwatorskich i remontowych. Wybór projektów w latach 2012–2016 do realizacji w ramach ww. priorytetu dokonywany był w sposób zgodny z procedurą określoną w regulaminie. W latach 2012–2016 ROPWiM skutecznie chroniła polskie dziedzictwo narodowe za granicą w zakresie swojej właściwości. Zadania inwestycyjne realizowane były zgodnie z założeniami. Objęte badaniem kontrolnym umowy zostały wykonane w terminie. Minister Spraw Zagranicznych w ramach sześciu zbadanych projektów uzyskał efekty rzeczowe zgodnie z założeniami określonymi w umowach.

Ograniczeniem dla podejmowanych przez MKiDN działań na rzecz ochrony dziedzictwa narodowego w latach 2012–2016¹¹⁷ był mniejszy o przynajmniej 50% zakres finansowania przedmiotowego priorytetu niż to wynikało m.in. ze stwierdzonych potrzeb oraz możliwości wykorzystania środków.

3.3.1. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

1. W wyniku realizacji 13 umów¹¹⁸ wykonano zadania w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa za granicą zgodnie z postanowieniami umów, dotyczącymi w szczególności zakresu rzeczowego, terminu realizacji zadania, harmonogramu i kosztorysu. Jedna umowa (7%) zakończyła się zwrotem środków¹¹⁹.

W zakresie przyjętej próby kontrolnej zadania były realizowane na terytorium Ukrainy, Białorusi, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii, Argentyny, Australii, Francji, USA, Włoch. Zakładane rezultaty uzyskano poprzez zrealizowanie:

- w 2012 r.: rekonstrukcji zabytkowego budynku w kompleksie klasztornym Ojców Karmelitów Bosych w Berdyczowie z przeznaczeniem na muzeum Josepha Conrada Korzeniowskiego, a także zabezpieczenie przed niszczeniem siedmiu nagrobków na Cmentarzu Łyczakowskim we Lwowie;

¹¹⁷ Za rok 2016 r. wyniki badania kontrolnego obejmują okres do 31 lipca 2016 r.

¹¹⁸ Objętych szczegółowym badaniem kontrolnym w MKiDN.

¹¹⁹ Beneficjent Stowarzyszenie Apostolstwa Katolickiego (Księża Pallotyni) nie złożył raportu końcowego z wykonania zadania „Opracowanie katalogu grobów polskich na Cmentarzu Bajkowa w Kijowie (Ukraina)” (umowa nr 03155/14/FPK/DDK z dnia 13 czerwca 2014 r. i aneks nr 1 z dnia 12 grudnia 2014 r.) realizowanego w okresie 1 marzec – 31 grudzień 2014 r. Zwrot środków w wysokości 25 tys. zł nastąpił w dniu 21 maja 2014 r. wraz z odsetkami od dnia udzielenia dotacji w wysokości 1.801 zł.

- w 2013 r.: wystawy „Polsko-szwajcarskie szlaki. Historia pisana wspólnie”; uporządkowanie, zaewidencjonowanie, opracowanie, digitalizację i zabezpieczenie materiałów archiwalnych 17 instytucji polonijnych¹²⁰ (w wyniku realizacji zadania pozyskano 8.840 szt. kart inwentaryzacyjnych oraz 5.325 szt. dokumentów archiwalnych); poddano konserwacji sześć nagrobków na Cmentarzu Łyczakowskim we Lwowie; wykonano odwodnienia dziedzińca klasztoru i północnej ściany kościoła w Holszanach na Białorusi oraz renowację wrót głównych kościoła;
- w 2014 r. wykonano ostatni etap działań konserwatorskich przy ołtarzu z Kaplicy Wiśniowieckich w Katedrze Lwowskiej Obrządku Łacińskiego, tj. przełoczenia dużych partii złocień, konserwację polichromii w rzeźbach oraz renowację obrazu z centrum ołtarza; poddano pracom remontowo-konserwacyjnym osiem nagrobków na Cmentarzu Łyczakowskim we Lwowie; zrealizowano I etap konserwacji i restauracji Kościoła Katedralnego pod wezwaniem św. Franciszka Ksawerego w Grodnie, tj. dokonano konserwacji i naprawy konstrukcji ołtarzy, rzeźb i figur, w tym wykonano rekonstrukcję warstw polichromii figur z ołtarzy; dokonano konserwacji, restauracji i rekonstrukcji wnętrza XVII-wiecznej kolegiaty pw. św. Wawrzyńca Męczennika w Żółkwi (m.in. montaż blaszanych daszków, wykonanie dokumentacji konserwatorskiej i fotograficznej, pobranie prób, wykonanie i analiza wyników badań, uzupełnienie ubytków w płytach, pozłocenie i malowanie liter);
- w 2015 r. zeskanowano, skonwertowano i udostępniono 68,9 tys. stron dokumentów znajdujących się w posiadaniu Studium Polski Podziemnej w Londynie; poddano pracom konserwatorskim dziewięć nagrobków na Cmentarzu Łyczakowskim we Lwowie oraz dziesięć lampionów przy innych nagrobkach; dokonano konserwacji i restauracji wnętrza XVII-wiecznej kolegiaty pw. św. Wawrzyńca Męczennika w Żółkwi.

Departament Dziedzictwa Kulturowego MKiDN, będący instytucją zarządzającą kontrolowanym priorytetem, wypracował dobrą praktykę w zakresie odbioru prac określonych umowami. Kontrola merytoryczna projektów konserwatorskich odbywała się poprzez organizację komisji konserwatorskich¹²¹, które nadzorowały wykonywane prace i dokonywały ich odbiorów końcowych na miejscu realizacji zadań. Kontrola merytoryczna była prowadzona w odniesieniu do wybranych projektów realizowanych w szczególnie cennych obiektach polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą¹²².

Celem realizacji wybranych do kontroli zadań w Stowarzyszeniu „Wspólnota Polska”, zgodnie z wnioskami o ich dofinansowanie, było przeprowadzenie prac konserwacyjnych i remontowych w zabytkowych kościołach położonych na Ukrainie (w Kopyczyńcach, Lwowie i Żytomierzu),

¹²⁰ Instytucje polonijne: 1) Biblioteka Polska w Paryżu; 2) Polska Misja Katolicka we Francji; 3) Fundacja Archiwum Helveto-Polonicum; 4) Muzeum Polskie w Rapperswilu; 5) Studium Polski Podziemnej w Londynie; 6) Instytut Polski i Muzeum im. Gen. Sikorskiego; 7) Instytut Józefa Piłsudskiego w Londynie; 8) Biblioteka Polska POSK w Londynie; 9) Papieski Instytut Studiów Kościelnych w Rzymie; 10) Muzeum Polskie w Ameryce; 11) Instytut Józefa Piłsudskiego w Nowym Jorku; 12) Polski Instytut Naukowy w Ameryce (PIASA); 13) Centralne Archiwum Polonii w Orchard Lake Schools; 14) Biblioteka Polska im. Ignacego Domeyki w Argentynie; 15) Stowarzyszenie Polaków w Queensland Polonia; 16) Federacja Polskich Organizacji w Nowej Południowej Walii; 17) Muzeum i Archiwum Polonii Australijskiej.

¹²¹ W skład komisji wchodził m.in. przedstawiciele MKiDN oraz eksperci powoływani przez MKiDN.

¹²² W kontrolowanym okresie nadzór merytoryczny był prowadzony nad pracami realizowanymi m.in. na obiektach: nagrobki na Cmentarzu Łyczakowskim we Lwowie oraz Cmentarzu Polskim w Kiszyniowie, kaplica Wiśniowieckich w kościele archikatedralnym obrządku łacińskiego pw. Wniebowzięcia NMP we Lwowie, katedra ormiańska pw. Wniebowzięcia NMP we Lwowie, ołtarz boczny św. Michała Archanioła w kościele parafialnym pw. Podwyższenia Krzyża Świętego w Brzozdowcach, stalle w kościele katedralnym pw. św. Franciszka Ksawerego w Grodnie, kolegiata pw. św. Wawrzyńca Męczennika w Żółkwi, kościół pw. Niepokalanego Poczęcia NMP w Łopatynie, kościół oo. Paulinów pw. św. Mikołaja Biskupa w Kamieńcu Podolskim.

m.in. w celu przywrócenia właściwego wyglądu elementów wystroju ich wnętrz (ołtarzy, nagrobków ściennych, obrazów, sztukaterii naściennej, ścian itp.) bądź poprawy stanu zabezpieczenia tego rodzaju obiektu przed zniszczeniem.

W wyniku realizacji poszczególnych zadań osiągnięto cele oraz wskaźniki przewidywanych rezultatów określone we wnioskach o dofinansowanie. Efektem przeprowadzonych prac w ramach realizacji zadań objętych kontrolą było:

- w kościele pw. Wniebowzięcia Najświętszej Marii Panny w Kopyczyńcach – dokończenie prac konserwatorskich dotyczących ołtarza głównego oraz odrestaurowanie nagrobka naściennego hrabiego Adama Baworowskiego;
- w katedrze św. Zofii w Żytomierzu – m.in. dokończenie prac zabezpieczających przed wodami opadowymi, co umożliwiło przywrócenie używalności części podziemnej tego obiektu oraz zabezpieczenie jej przed dalszą degradacją;
- w Bazylice Archikatedralnej we Lwowie – dokończenie kolejnego etapu prac konserwatorskich dotyczących Kaplicy Wiśniowieckich, dzięki czemu odrestaurowana kaplica mogła być udostępniona wiernym i zwiedzającym katedrę Lwowską.

Sprawozdania z wykonania zadania były składane wg wzoru określonego przez MKiDN. Spośród objętych szczegółową kontrolą zadań w jednym przypadku beneficjenci środków nie złożyli w ogóle raportu końcowego z wykonania zadania, natomiast w siedmiu przypadkach (54% badanej próby beneficjentów, którzy złożyli raporty) MKiDN występowało o złożenie korekty raportu. Złożone raporty końcowe¹²³ do badanych umów były zatwierdzane przez Dyrektora Departamentu Finansowego oraz Dyrektora DDK.

- Ogółem w latach 2012–2015 beneficjenci środków finansowych Ministra w ramach programu „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” złożyli 42 korekty raportów końcowych, co stanowiło 14% ogółu złożonych raportów (300 szt.).
- MKiDN w kontrolowanym okresie uzyskało przychody z kar umownych z tytułu opóźnień w składaniu raportów z realizacji zadań w wysokości 1,5 tys. zł¹²⁴.

W kontrolowanym okresie wystąpiły dwa przypadki rozwiązania umowy w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”. Umowy zostały rozwiązane ze względu na wystąpienie okoliczności niezależnych od beneficjentów, które uniemożliwiły realizację zadań określonych umowami. W obu przypadkach beneficjenci zwrócili przyznane środki wraz z odsetkami¹²⁵.

2. Wartość złożonych wniosków w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” wynosiła odpowiednio¹²⁶:

- w 2012 r. – 10.568,5 tys. zł (90 wniosków);
- w 2013 r. – 10.692 tys. zł (97 wniosków);
- w 2014 r. – 12.315,5 tys. zł (98 wniosków);
- w 2015 r. – 14.008,9 tys. zł (111 wniosków w ramach pierwszego naboru)¹²⁷, w 2016 r. – 19.975,9 tys. zł (145 wniosków).

¹²³ Do umowy nr 07543/15/FPK/DDK (umowa dwuletnia) złożono raport częściowy za 2015 r.

¹²⁴ Wpłacone kary umowne wyniosły: w 2012 r. – 0,4 tys. zł i w 2015 r. – 1,1 tys. zł.

¹²⁵ Dotyczy umów: nr 03300/14/FPK/DDK i nr 02744/15/DDK.

¹²⁶ Przedstawione wartości oraz liczba złożonych wniosków odnoszą się do wszystkich wniosków, które wpłynęły do Ministerstwa w poszczególnych latach (w tym wnioski odrzucone ze względu na błędy formalne).

¹²⁷ Wartość 48 złożonych wniosków w ramach drugiego naboru w 2015 r. wyniosła 4.843,3 tys. zł. Łącznie wartość wniosków złożonych w dwóch naborach wyniosła 18.852,2 tys. zł (159 wniosków).

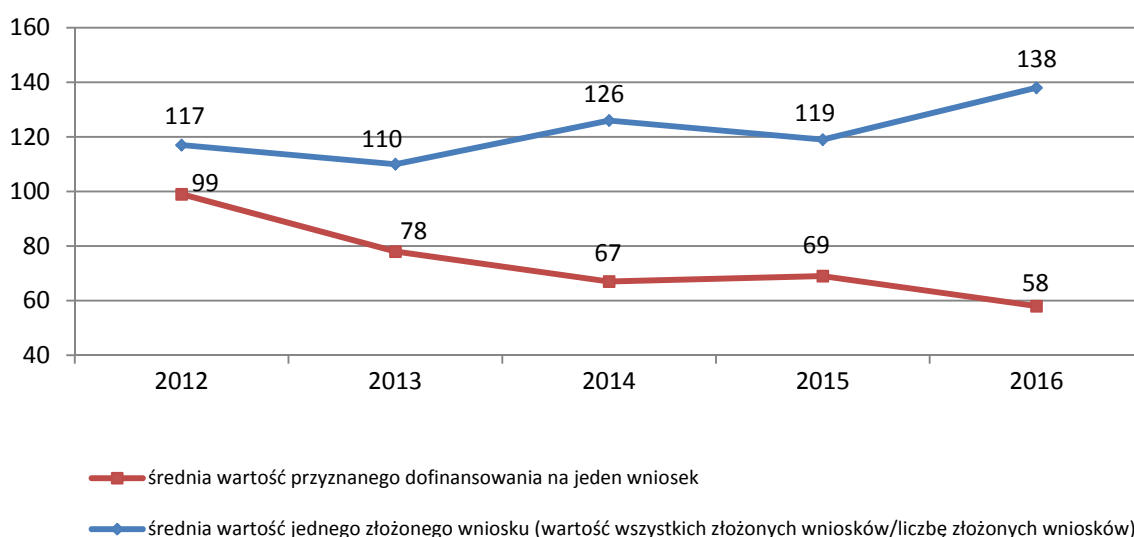
Łączna wartość zawartych i zrealizowanych umów, uwzględniająca również zwiększenia budżetu priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”, wyniosła w latach 2012–2015 odpowiednio:

- w 2012 r. – 3.764,5 tys. zł;
- w 2013 r. – 4.940,8 tys. zł;
- w 2014 r. – 4.681,2 tys. zł;
- w 2015 r. – 5.571,9 tys. zł¹²⁸.

Ze względu na niski budżet priorytetu wartość dofinansowania stanowiła odpowiednio: 36% w 2012 r., 46% w 2013 r., 38% w 2014 r., 30% w 2015 r. i 26% w 2016 r. wartości złożonych w naborze wniosków. Znaczącemu zmniejszeniu – wobec kwot wnioskowanych – ulegała też wartość jednostkowego dofinansowania w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”.

Wykres nr 6

Relacja wartości średniego wnioskowanego i otrzymanego wsparcia na jeden projekt w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” w latach 2012–2016 (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W sporządzanych w Departamencie Dziedzictwa Kulturowego analizach wskazywano niepełne finansowanie potrzeb w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”, w tym konieczność realizowania zadań etapami¹²⁹. Jako kwotę referencyjną wskazywano 10 mln zł rocznie, określoną na podstawie analizy wniosków, a także potrzeb w przypadku projektów, które ze względu na ograniczone środki finansowe były dzielone na etapy. Wskazana kwota nie uwzględnia potrzeb w zakresie zadań realizowanych do dnia 31 lipca 2016 r. przez Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa.

¹²⁸ Natomiast wartość wydanych 92 decyzji Ministra w 2016 r. wyniosła 5.290,6 tys. zł.

¹²⁹ M.in. na etapy były dzielone prace w Bazylice Metropolitarnej pw. Wniebowzięcia Najświętszej Maryi Panny we Lwowie (katedra łacińska) – Kaplica Wiśniowieckich. Łącznie do 2014 r. realizowano je w ramach pięciu etapów.

Na bariery finansowe w skutecznej ochronie dziedzictwa wskazywały m.in. również, w przekazanej NIK informacji na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, podmioty, które w latach 2012–2016¹³⁰ realizowały w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” największe projekty¹³¹:

Beneficjenci¹³² wsparcia priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” poinformowali, że terminy i liczba naborów pozwalały odpowiednio przygotować wnioski o dofinansowanie projektów, a kryteria przyjęte w ww. priorytecie pozwalały na wybór projektów najbardziej potrzebnych dla właściwej ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą¹³³.

Wskazali jednak na następujące ograniczenia i utrudnienia w zakresie jego efektywnej realizacji:

- *niewystarczający budżet priorytetu na zaspokojenie najpilniejszych potrzeb w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego za granicą¹³⁴;*
- *finansowanie tylko części zadań w ramach wybranego projektu;*
- *niekorzystne ustalanie harmonogramów prac na miesiące, w których nie obowiązują jeszcze umowy o finansowanie, a zatem brak jest środków finansowych pozwalających na wykonywanie prac.*

W przedstawionych opiniach wskazywano następujące jednostkowe propozycje działań sprzyjających lepszej alokacji środków w ramach zadań na rzecz ochrony dziedzictwa narodowego za granicą, finansowanych ze środków z budżetu państwa:

- *MDiKN winno zajmować się określaniem najpilniejszych potrzeb w ramach realizacji swoich zadań w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego za granicą, w tym wskazując listę priorytetowych obiektów, na które finansowanie przyznawane byłoby w pierwszej kolejności, np. poprzez zwiększenie punktacji dla wniosków ich dotyczących;*
- *wprowadzenie możliwości elastycznego wyboru dat rozpoczęcia i zakończenia realizacji danego projektu;*
- *preferencyjne traktowanie kolejnych wniosków będących kontynuacją tych już zakończonych i rozliczonych, np. realizacja digitalizacji etapowej zespół po zespole zbiorów danego archiwum;*
- *umieszczenie w budżecie projektu również wydatków majątkowych, np. na zakup komputera;*
- *przy przyznawaniu środków podział na projekty o różnej skali wielkości oraz zróżnicowanie procedur rozpatrywania wniosków w ramach tego podziału, tj. uproszczona procedura dla mniejszych projektów, a bardziej szczegółowa – dla większych;*
- *wprowadzenie możliwości bliższej współpracy i finansowania polskich instytucji działających poza granicami kraju, w tym udzielanie pomocy zarówno finansowej, jak i logistycznej;*
- *wydłużenie czasu trwania projektu powyżej jednego roku, co pozwoliłoby na stabilniejszą realizację zadań i zwiększenie efektywności poprzez zapewnienie finansowania na kilku etapach jednocześnie, co z kolei wpłynęłoby na wzmocnienie współpracy z partnerami i na utrzymanie rytmu prac na równomiernym i trwałym poziomie. Dodatkowo perspektywa kilkuletniego finansowania pozwoliłaby uelastyczyć plan działań w projekcie i dostosować je do zmieniającej się sytuacji i pojawiających się nowych wyzwań;*

¹³⁰ Za rok 2016 r. wyniki badania kontrolnego obejmują okres do 31 lipca 2016 r.

¹³¹ W jednym przypadku skierowano zapytanie do podmiotu, który zrezygnował z realizacji projektu.

¹³² Informacji udzielili przedstawiciele: Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie, Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, Fundacji Dziedzictwa Kulturowego w Warszawie, Stowarzyszenia Apostolstwa Katolickiego (Księża Pallotyni) – Wspólnota miejscowa na Karczówce w Kielcach, Krakowskiej Prowincji Zakonu Karmelitów Bosych, Stowarzyszenia „Wspólnota Polska”, Towarzystwa Opieki nad Zabytkami.

¹³³ Sześć z siedmiu podmiotów.

¹³⁴ Siedem podmiotów.

- uelastycznienie kryteriów liczbowych wymaganych we wniosku w związku z sytuacją, gdy specyfika działań nie zawsze pozwala na parametryzację i ścisłe, liczbowe wskaźniki, a raczej mogące zostać bardziej efektywnie przedstawione w warstwie opisowej;
- w ramach priorytetu powinien także istnieć rodzaj funduszu ratunkowego, który umożliwiłby zabezpieczenie obiektów do czasu podjęcia zasadniczych prac budowlanych lub konserwatorskich. Istniejące ograniczenia finansowe zmuszają niejednokrotnie do etapowania prac i prowadzenia ich dłuższy okres, czasami przez kilka lat.

Zdaniem NIK systemowe niedofinansowanie priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” ogranicza możliwość skutecznej ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego poza granicami Polski oraz wykorzystania potencjału podmiotów zainteresowanych prowadzeniem takiej działalności. Konieczność etapowania zadań zwiększa również koszt prowadzenia inwestycji budowlanej lub remontowej z uwagi na koszty transportu osób i sprzętu pomiędzy Polską a miejscem realizacji zadania.

3.3.2. Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa

W latach 2012–2016 Rada skutecznie chroniła polskie dziedzictwo narodowe za granicą w zakresie swojej właściwości. ROPWiM prawidłowo monitorowała i odbierała prace objęte umowami. Nie stwierdzono przypadków niewłaściwie funkcjonującego systemu weryfikacji/odbioru efektów rzeczowych finansowanych prac/robót. W ramach realizowanych przez Radę zadań wykonywano m.in. prace renowacyjno-konserwatorskie na cmentarzach wojennych za granicą.

Rada nie występowała do MKiDN o aktualizację informacji dotyczących dziedzictwa narodowego za granicą. W przypadku obiektów, nad którymi opieka leżała w kompetencjach Rady i MKiDN, to MDKiN informowało o stanie technicznym tych obiektów – przekazywało ekspertyzy konserwatorskie i wstępne kosztorysy, umożliwiające zaplanowanie w budżecie prac remontowych.

W ramach zgodności odbioru zadań z zasadami określonymi w umowach, badaniem kontrolnym NIK objęto umowy dotyczące prac budowlanych, remontowych i konserwatorsko-restauratorskich, tj. cztery zawarte w latach 2012–2015 o najwyższej wartości umów, a w przypadku umów zawartych w 2016 r. – jedną zakończoną umowę o najwyższej wartości¹³⁵. Łączna wartość umów objętych w tym zakresie badaniem kontrolnym wyniosła 8.920,5 tys. zł.

ROPWiM w zawieranych umowach z wykonawcami określała zasady/procedury odbioru sfinansowanych prac remontowych, budowlanych lub konserwatorskich m.in. poprzez włączenie do umowy harmonogramu odbiorów częściowych oraz zasad płatności.

Przed zaakceptowaniem i rozliczeniem prac budowlanych lub konserwatorskich przedstawiciel Rady wraz z osobą posiadającą stosowne kwalifikacje do odbioru określonego rodzaju obiektu¹³⁶ dokonywali odbioru ww. zadań zgodnie z procedurami określonymi w umowie.

¹³⁵ Kontrolą objęto realizację umów: z 2012 r. – Budowa Polskiego Cmentarza Wojennego w Bykowni na Ukrainie (5.947.620,41 zł), z 2013 r. – Rekonstrukcja i konserwacja nagrobków powstańców styczniowych na Górcie Powstańczej Cmentarza Łyczakowskiego we Lwowie (1.424.494,93 zł), z 2014 r. – Prace konserwatorsko-restauratorskie na polskim cmentarzu wojennym w Bolonii (877.412,51 zł), z 2015 r. – Wykonanie remontu generalnego Polskiego Cmentarza Wojennego w Zadwórzcu (494.998,84 zł) oraz z 2016 r. – Prace renowacyjne i naprawcze na Polskim Cmentarzu Wojennym w Katyniu (Federacja Rosyjska) – 176.000,00 zł.

¹³⁶ W skład Komisji dokonującej odbioru wchodził m.in. autorzy projektu pełniący jednocześnie nadzór autorski, rzeczoznawcy Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (np. w zakresie konserwacji rzeźby, detalu architektonicznego i powierzchni architektonicznej), inspektor nadzoru rady – specjalista konsultant budowlany posiadający kwalifikacje do wykonywania prac w zakresie wykonawstwa i nadzoru technicznego wydanego przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Wszystkie analizowane umowy zostały wykonane w terminach ich obowiązywania, natomiast odbiór końcowy zadania objętego jedną z umów nastąpił cztery dni po terminie realizacji umowy¹³⁷. Nie wystąpiły przypadki opóźnienia, tym samym ROPWiM nie korzystała z zapisów umów dotyczących uprawnień do naliczania i dochodzenia karnych odsetek.

W czterech na pięć zbadanych umów ROPWiM dokonywała odbioru prac budowlanych na podstawie dokonywanych oględzin „na miejscu”. W jednym przypadku zamawiający nie miał możliwości osobistego odbioru wykonanych prac. W związku z powyższym sporządzono aneks do umowy¹³⁸, w którym zmieniono zasady odbioru. Zgodnie z nowym zapisem wykonawca został zobowiązany do przedstawienia szczegółowej dokumentacji fotograficznej, na podstawie której dokonano odbioru końcowego przedmiotu umowy.

ROPWiM w latach 2012–2016 nie korzystała ze środków prawnych w związku z nieprawidłową realizacją umowy, w tym m.in. nie domagała się poprawy wykonanych prac przy odbiorze prac budowlanych i konserwatorskich oraz nie korzystała z możliwości rozwiązania umowy z wykonawcą z powodu nieterminowości lub nienależytego wykonania umowy. W styczniu 2016 r. Biuro Rady wezwało wykonawcę zamówienia „Prace renowacyjne i naprawcze obiektów architektonicznych na Cmentarzu Orłąt we Lwowie. Katakumby i obiekty przyległe”¹³⁹ do usunięcia w okresie gwarancyjnym usterek stwierdzonych w trakcie wizyty kontrolnej. Usterki zostały usunięte.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niewskazywania w aneksach do umów w sprawie zamówień publicznych daty ich zawarcia oraz daty początku obowiązywania zmian wprowadzonych aneksami.

- *W trakcie realizacji umów Rada zawierała aneksy do umów. Analiza realizacji pięciu największych umów wykazała, że w aneksach: do umowy nr 30/2012 z dnia 17 maja 2012 r., umowy nr 38/2013 z dnia 20 maja 2013 r. oraz aneksach nr 1 i nr 2 do umowy nr 58/2014 z dnia 30 maja 2015 r. tj. w czterech aneksach na pięć objętych badaniem, brak było elementów takich jak data dokonanej czynności prawnej oraz data początku obowiązywania zmian. W aneksie nr 1 do umowy 38/2016 z dnia 18 kwietnia 2016 r. wskazano datę sporządzenia dokumentu, jednak brak jest zapisu wskazującego, od kiedy zmiany obowiązują. Tym samym we wszystkich pięciu przypadkach nie można jednoznacznie ustalić, od kiedy obowiązują nowe, zmienione aneksem warunki umowy, a dodatkowo w czterech przypadkach nie można ustalić daty dokonania czynności prawnych.*

3.3.3. Ministerstwo Spraw Zagranicznych

W okresie objętym kontrolą MSZ nie określało prognozowanej liczby wyremontowanych i poddanych konserwacji obiektów polskiego dziedzictwa narodowego w określonym przedziale czasowym. Ocena efektów uzyskanych w wyniku realizacji zadania była przede wszystkim dokonywana w oparciu o informacje zawarte w przedkładanych sprawozdaniach końcowych (w części merytorycznej i finansowej). Informacje o prowadzonych działaniach i ich efektach uzyskiwano również w trakcie bieżącego monitoringu wybranych projektów oraz w trakcie wizyt monitorujących realizowanych przez przedstawicieli MSZ, jak również – w pojedynczych przypadkach – przez przedstawicieli instytucji eksperckich, czy pracowników placówek dyplomatyczno-konsularnych.

¹³⁷ Zgodnie z umową nr 58/2014 zawartą w dniu 30 maja 2014 r. na wykonanie zadania „Prace konserwacyjno-restauratorskie na Polskim Cmentarzu Wojennym w Bolonii (Włochy)” oraz aneksami do tej umowy termin realizacji umowy upływał 15 grudnia 2014 r. Zgodnie z § 9 ust. 3 umowy wykonawca zakończył roboty w terminie umożliwiającym dokonanie odbioru końcowego przed terminem wykonania umowy, tj. 15 grudnia 2014 r. Opóźnienie w odbiorze (w dniu 19 grudnia 2014 r. tj. 4 dni po terminie odbioru) wyniknęło ze strony Zamawiającego.

¹³⁸ Aneks nr 1 z dnia 23 maja 2016 r. sporządzony do umowy nr 38/2016 zawartej w dniu 18 kwietnia 2016 r. na wykonanie prac konserwatorskich i budowlanych na kwaterze wojennej żołnierzy polskich poległych pod Narwikiem w 1940 r. w miejscowości Hakvik.

¹³⁹ Umowa nr 92/2015 z dnia 31 sierpnia 2015 r. obowiązywała w okresie 31 sierpnia – 10 listopada 2015 r.

Efekty uzyskane w ramach próby sześciu badanych zadań zleconych w latach 2013–2015 były następujące:

- w wyniku realizacji zadania nr 127/2013 pn. *Bazylika Rzymskokatolicka pw. Wniebowzięcia NMP w Kaczycach ponadregionalnym miejscem kultu – prace remontowo-konserwatorskie budynku Bazyliki* – etap I o wartości ogółem 635,4 tys. zł, w tym kwota dotacji 581,5 tys. zł, wzmocniono fundamenty Bazyliki poprzez wstrzykiwanie przy fundamentach budynku bazyliki specjalnej pianki. W dokumentacji odbioru stwierdzono m.in., że prace te zostały wykonane zgodnie z przewidywaniami dokumentacji technicznej i są dobrej jakości, *wykonane rzetelnie i zgodnie z dokumentacją projektową*, co potwierdzili eksperci z MKiDN, z tym, że metoda ta nie spełniła w pełnym zakresie zamierzonych rezultatów, bo po blisko roku eksploatacji uwidoczniły się miejsca nie w pełni zabezpieczone przed wilgocią¹⁴⁰. Rzecznawca budowlany MKiDN wskazał m.in., że wykonawca w ramach rękojmi czy gwarancji powinien powtórzyć zabezpieczenie w tych fragmentach fundamentów. MSZ zwróciło się do Marszałka Województwa Podkarpackiego¹⁴¹ m.in. z prośbą o usunięcie przez wykonawcę usterek wskazanych przez rzeczoznawcę budowlanego. W 2014 r. MSZ odstąpiło od realizacji II etapu prac w Bazylice określonych w projekcie nr 18/2014, ponieważ w wyniku wizytacji dotyczącej efektów ww. zadania stwierdzono, że złożony projekt nr 18/2014 nie został przygotowany z zachowaniem koniecznej przy jego sporządzaniu należytej staranności;
- w wyniku realizacji zadania nr 310/2013 pn. *Wsparcie dla Biblioteki Polskiej w Brukseli* o wartości ogółem 104,6 tys. zł, w tym zatwierdzona kwota dotacji 96,5 tys. zł, księgozbiór Biblioteki Polskiej w Brukseli został opracowany i uporządkowany. Specjaliści z Biblioteki Narodowej wprowadzili do komputerowej bazy danych około 10.500 opisów katalogowych. Od początku kwietnia 2014 r. baza katalogowa biblioteki dostępna była na stronie internetowej Biblioteki Narodowej w Warszawie;
- w wyniku realizacji zadania nr 266/2014 pn. *Prace konserwatorsko-restauratorskie w kościele pw. św. Mikołaja bpa w Kamieńcu Podolskim na Ukrainie etap II* o wartości ogółem 248 tys. zł, w tym zatwierdzona kwota dotacji 200 tys. zł, w ramach prowadzonych w 2014 r. prac odtworzono w kościele oryginalne warstwy malarskie na sklepieniu nawy głównej, co pozwoliło na zakończenie prac konserwatorskich, a także odtworzono tynki i sztukaterie na ścianach kościoła od sklepienia do wysokości gzymsu, łącznie z gzymsem. Odnotowano też, że w kościele prowadzone były prace finansowane przez MKiDN w dwóch kaplicach, polegające na wzmocnieniu spękań konstrukcyjnych oraz restauracji sklepienia kopuły, dekoracji sztukatorskich i tynków;
- w wyniku realizacji zadania nr 347/2014 pn. *Prace konserwatorskie przy nagrobkach polskich na cmentarzu Campo Verano w Rzymie* o wartości ogółem 97,1 tys. zł, w tym zatwierdzona kwota dotacji 90 tys. zł, przeprowadzono prace konserwatorskie przy wymienionych w ofercie trzech grobach. Prace te zgodnie z założeniami projektu przeprowadził zespół polskich specjalistów. Komisja odbioru podkreśliła wysoką jakość tych prac¹⁴²;

¹⁴⁰ Zdaniem ekspertów MKiDN metoda iniekcyjna nigdy nie daje całkowitej pewności zabezpieczenia i dopiero czas eksploatacji weryfikuje stopień powodzenia działań.

¹⁴¹ Pismo z dnia 1 lipca 2014 r., znak: DWPPG.262.430.2013/17.

¹⁴² Była to kontynuacja wcześniejszych renowacji oraz inwentaryzacji dokonanej przez MKiDN w 2013 r. we współpracy z Ambasadą RP w Rzymie.

- w wyniku realizacji zadania nr 389/2015 pn. *Prace restauratorsko-konserwatorskie w Kolegiacie Świętej Trójcy w Ołyce na Wołyniu (Ukraina etap II)* o wartości ogółem 191 tys. zł, w tym zatwierdzona kwota dotacji 180 tys. zł w 2015 r., w ramach II etapu projektu, zamknięto bryłę kościoła od strony prezbiterium. Z dokumentacji konserwatorskiej wynikało, że najbardziej znacząca renowacja została przeprowadzona na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., kiedy to spłonął dach kościoła;
- w wyniku realizacji zadania nr 388/2015 pn. *Prace ratunkowo-konserwatorskie kamiennego fryzu na zewnątrz Kolegiaty Świętego Wawrzyńca w Żółkwi na Ukrainie* o wartości ogółem 118,3 tys. zł, w tym zatwierdzona kwota dotacji 100 tys. zł, w 2015 r. podjęto prace ratunkowe, które pozwoliły na trwałą poprawę stanu obiektu unikalnego w skali europejskiej, a zarazem jednego z najbardziej znanych przykładów polskiego dziedzictwa kulturowego na Ukrainie. Narożniki fryzu zdobione są polskimi orłami, zaś w metopach widnieją płaskorzeźby prezentujące chwałę oręża i waleczność rycerstwa polskiego.

Wszystkie objęte badaniem kontrolnym umowy zostały zrealizowane. MSZ nie korzystało z możliwości rozwiązania umowy z wykonawcą z powodu nieterminowego lub nienależytego wykonania umowy.

NIK zauważa, iż w MSZ nie podejmowano działań w celu prognozowania liczby obiektów dziedzictwa kulturowego koniecznych do wyremontowania i konserwacji w określonym przedziale czasowym. Izba przyjmuje do wiadomości fakt, że środki możliwe do wydatkowania przez MSZ na rzecz utrzymania polskiego dziedzictwa narodowego za granicą są znacząco ograniczone ze względu na konieczność wspierania działań Polonii i Polaków za granicą wykraczających szeroko poza sprawy dziedzictwa kulturowego.

Ze względu jednak na koordynacyjną rolę MSZ w zakresie spraw zagranicznych NIK zwraca uwagę na potrzebę podejmowania działań na rzecz zachowania polskiego dziedzictwa narodowego za granicą.

3.4 Współpraca właściwych resortów i instytucji w zakresie określania potrzeb i formułowania celów działania

Brak systemowej współpracy między ROPWiM, MSZ a MKiDN widoczny był szczególnie w zakresie tworzenia i wykorzystania wspólnego zasobu informacji o polskim dziedzictwie narodowym, znajdującym się poza granicami RP i realizowanych projektach dotyczących jego ochrony. Podjęta w 2014 r. inicjatywa współpracy pomiędzy MSZ a MKiDN w zakresie utworzenia bazy o zrealizowanych projektach, m.in. w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą, nie przyniosła jeszcze konkretnych efektów.

1. Współpraca pomiędzy MKiDN a MSZ i ROPWiM w celu m.in. pozyskiwania informacji i formułowania celów działania w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego miała ograniczony charakter i skupiała się wokół konkretnych problemów i zadań. W latach 2012–2016 Departament Dziedzictwa Kulturowego MKiDN wraz z właściwymi departamentami MSZ inicjował i uczestniczył w roboczych gremiach, mających na celu wymianę informacji dotyczącą realizowanych działań przez poszczególne instytucje na rzecz ochrony dziedzictwa narodowego.

W latach 2012–2016 MKiDN współpracowało z MSZ m.in. poprzez wytypowanie ekspertów do udziału w pracach zespołów opiniujących wnioski w ramach konkursu MSZ „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą”. Eksperci MKiDN uczestniczyli w pracach zespołów opiniujących

wnioski zgłoszone w edycjach konkursu w latach 2014–2016. Udział ekspertów związanych z MKiDN w ocenie wniosków był jednym z czynników ograniczających ryzyko podwójnego finansowania zadań przez instytucje publiczne.

MKiDN wносиło również uwagi do „Planu współpracy z Polonią i Polakami w 2012 r.” oraz „Planu współpracy z Polonią i Polakami w 2013 r.”¹⁴³. Uwagi MKiDN do „Planu współpracy z Polonią i Polakami w 2013 r.” nie zostały przez MSZ uwzględnione.

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego uczestniczyło, w okresie objętym kontrolą, w przygotowaniu wizyt międzynarodowych, w tym m.in. spotkań prezydentów Polski i Ukrainy. W ramach tych działań pracownicy MKiDN sporządzili m.in.: „Analizę wykonania Mapy Drogowej Współpracy Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy w latach 2011–2012 w sferze ochrony i zwrotu dóbr kultury”, „Analizę wykonania zapisów Mapy Drogowej Współpracy RP i Ukrainy na lata 2011–2012” oraz „Analizę wykonania zapisów Mapy Drogowej Współpracy RP i Ukrainy na lata 2011–2012 oraz propozycję zapisów do nowej Mapy na lata 2013–2015”, a także np. „Sugestie do rozmów ze stroną ukraińską podczas narady kierownictwa MSZ RP i Ukrainy oraz posiedzenia Komitetu Konsultacyjnego Prezydentów Polski i Ukrainy w sferze ochrony i zwrotu dóbr kultury”.

W ramach rozwiązywania lub rozpoznawania konkretnych zagadnień MKiDN prowadziło bieżącą współpracę z polskimi placówkami dyplomatycznymi, m.in. ułatwiając polskim ekipom konserwatorskim i remontowym wjazd na Ukrainę lub wyjaśniając sytuację prawną i faktyczną Muzeum Polskiego w Rapperswilu (Szwajcaria).

W ramach promocji polskiego dziedzictwa narodowego i kulturowego polskie placówki dyplomatyczne zamieszczały na swoich stronach internetowych materiały powstałe dzięki posiadanym przez MKiDN zasobom informacyjnym¹⁴⁴.

Na wniosek MSZ (Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą) oraz MKiDN (Departament Dziedzictwa Kulturowego) w 2014 r. powstał zespół, w skład którego wchodzi przedstawiciele instytucji współpracujących z Polonią i Polakami za granicą w zakresie pomocy instytucjom polonijnym gromadzącym szczególnie ważne zbiory archiwalne, biblioteczne, muzealne etc. Członkami zespołu, którego celem jest wymiana informacji na temat potrzeb i tworzenie aktualnej bazy danych dotyczących projektów już zrealizowanych, będących w trakcie realizacji i planowanych, są – obok takich instytucji jak Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych i Biblioteka Narodowa – również Instytut Pamięci Narodowej (IPN), Centralna Biblioteka Wojskowa, Instytut Informacji Naukowej i Studiów Bibliologicznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Fundacja Ośrodka Karta w Warszawie.

Koordinacja działań w ramach ww. zespołu polegała na wymianie informacji o realizowanych i wspieranych finansowo projektach, a także – ze strony MSZ – na wykorzystaniu wiedzy merytorycznej poszczególnych instytucji do oceny otrzymywanych z placówek wniosków projektowych. Celem koordynacji jest skoncentrowanie ograniczonych środków publicznych

¹⁴³ W uwagach zgłaszanych do „Planu współpracy z Polonią i Polakami w 2013 r.” MKiDN kwestionowało m.in. usunięcie w „obszarze D współpracy” zapisu w brzmieniu: „Dziedzictwo narodowe i kulturowe, polskie ślady za granicą” i zastąpienie go sformułowaniem w brzmieniu: „Zaangażowanie Polonii i Polaków za granicą we współpracę gospodarczą państw zamieszkania naszych rodaków z Polską”.

¹⁴⁴ Przykładowo na stronie Ambasady RP w Gruzji udostępniono opracowanie pn. „Polskie dziedzictwo w Gruzji” powstałe w oparciu o materiały inwentaryzacyjne, wykonane w ramach projektów finansowanych z Programu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”. Na stronie Konsulatu Generalnego RP w Łucku dostępny jest materiał o polskich miejscach pamięci na Wołyniu, a na stronie Ambasady RP w Skopje jest odnośnik do informacji o działalności w Skopje grupy polskich architektów zwanych „Tygrysami”.

na realizację najważniejszych priorytetów państwa w zakresie archiwów i bibliotek poza granicami kraju, wytyczonych przez kompetentne instytucje, jak również unikanie dublowania podobnych inicjatyw i finansowania tych samych zadań przez MSZ i MKiDN.

W wyniku konsultacji poczynionych m.in. w ramach ww. zespołu, Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych w porozumieniu z innymi instytucjami krajowymi (MKiDN, MSZ, Biblioteka Narodowa, Archiwum Akt Nowych, Centralne Archiwum Wojskowe, IPN) przygotowała nowe narzędzie informatyczne (bazę danych z przeglądarką dostępną do pracy online), które ma usprawnić wymianę informacji o projektach pomocy instytucjom polonijnym w zakresie m.in. zewidencjonowania i opracowania zasobów bibliotecznych oraz archiwalnych i dokonywanie ewaluacji poszczególnych przedsięwzięć. Zadaniem ww. bazy danych dostępnej w Internecie byłoby m.in. minimalizowanie ryzyka podwójnego finansowania oraz popularyzacja realizowanych projektów z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych na stronie internetowej NDAP nie została uruchomiana aplikacja zawierająca dane o realizowanych projektach z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego za granicą¹⁴⁵.

2. W celu prawidłowej i pełnej realizacji zadań ROPWiM współpracowała z MSZ oraz uczestniczyła w różnych gremiach międzynarodowych, których działalność jest zbliżona do działań ustawowych Rady. ROPWiM nie prowadziła współpracy z MKiDN w zakresie aktualizacji informacji dotyczących dziedzictwa narodowego za granicą. Współpraca z MKiDN ograniczała się do otrzymywania z tego Ministerstwa informacji o stanie technicznym obiektów będących w kompetencjach Rady.

Przedstawiciele ROPWiM działali w pięciu komisjach/grupach międzynarodowych, tj. w: Polsko-Niemieckiej Komisji ds. Grobów Wojennych, Polsko-Litewskiej Grupie Ekspertów ds. Zachowania Dziedzictwa Kulturowego, Polsko-Białoruskiej Komisji Konsultacyjnej ds. Dziedzictwa Kulturalnego, Polsko-Rosyjskiej Grupie ds. Trudnych oraz Polsko-Białoruskiej Grupie ds. Trudnych¹⁴⁶.

Pracownicy Rady, wspólnie z pracownikami MSZ i MKiDN, brali udział w spotkaniach roboczych z przedstawicielami administracji rządowej bądź władz lokalnych, np. z sekretarzem Państwowej Międzyresortowej Komisji ds. Upamiętnienia Członków Operacji Antyterrorystycznej, Ofiar Wojny i Represji Politycznych przy Gabinetie Ministrów Ukrainy, Konserwatorem Zabytków Miasta Lwowa, dyrektorem Rosyjskiego Stowarzyszenia Memoriał czy komisarzem Włoskiego Komisariatu Generalnego ds. Pamięci Poległych na Wojnie.

Nie opracowano formalnej regulacji dotyczącej współpracy pomiędzy Radą a MSZ i MKiDN. Współpraca z tymi Ministerstwami opierała się na wypracowanych w praktyce mechanizmach i w przypadku MSZ była zależna od stopnia zaangażowania placówek dyplomatycznych¹⁴⁷.

Placówki dyplomatyczno-konsularne m.in. przeprowadzały na zlecenie Rady wizje lokalne oraz tworzyły dokumentację fotograficzną obrazującą stan zachowania obiektów, informowały Radę o dokonanych zniszczeniach miejsc pamięci bądź o odnalezieniu mogił wojennych.

Współpraca Rady z MSZ i MKiDN oraz z Kancelariami: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmu i Senatu związana była często z planowanymi wizytami przedstawicieli RP za granicą.

¹⁴⁵ Tj. piątego sierpnia 2016 r.

¹⁴⁶ Wg informacji uzyskanych od Sekretarza ROPWiM do 31 lipca 2016 r. Polsko-Białoruska Grupa ds. Trudnych miała jeszcze charakter nieformalny. Od 2014 r. Sekretarz Rady był jej współprzewodniczącym. Przykładowo przedmiotem działalności Polsko-Niemieckiej Komisji ds. Grobów Wojennych jest m.in. nadzorowanie realizacji podpisanej w dniu 8 grudnia 2003 r. Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o grobach ofiar wojen i przemocy totalitarnej.

¹⁴⁷ Np. konsul RP w Mińsku przesłał do Rady udokumentowane spisy rozpoznanych miejsc pamięci narodowej na terenie Mińskiego Okręgu Konsularnego.

3. W ramach współpracy MSZ z MKiDN przedstawiciel MKiDN uczestniczył z urzędu¹⁴⁸ w pracach Międzyresortowego Zespołu¹⁴⁹, w tym w związku z opracowywaniem nowego *Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą*. W okresie objętym kontrolą odbyło się osiem posiedzeń Międzyresortowego Zespołu. W żadnym z tych posiedzeń nie odnotowano odrębnego punktu dotyczącego spraw związanych z ochroną polskiego dziedzictwa narodowego. Kwestia ochrony dziedzictwa narodowego za granicą była obecna w pracach Zespołu w sposób pośredni.

W 2012 r. Zespół nie odbył żadnego posiedzenia z powodu wyjazdu dotychczasowego przewodniczącego Zespołu na placówkę zagraniczną i konieczności nowelizacji zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w celu umożliwienia kierowania Zespołem Podsekretarzowi Stanu w MSZ. Z analizy działalności ww. Międzyresortowego Zespołu wynikało m.in., że:

- w załączniku nr 1 do protokołu z dnia 5 listopada 2013 r. pn. *Tezy wprowadzenia do Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą*, jako zadanie priorytetowe w punkcie 8 wskazano: *Dokumentowanie polskiego dziedzictwa i polskich śladów za granicą, odkrywanie nowych i utrwalanie istniejących oraz ich ochrona i zachowanie we współdziałaniu z organizacjami polonijnymi oraz niezrzeszonymi Polakami i osobami polskiego pochodzenia*;
- problematyka posiedzenia Zespołu w dniu 20 marca 2014 r. dotyczyła m.in. rozstrzygnięcia konkursu *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą*, bez wskazania w protokole, czy zadania dotyczą ochrony polskiego dziedzictwa i polskich śladów za granicą;
- problematyka posiedzenia Zespołu w dniu 30 października 2014 r. dotyczyła omówienia projektu *Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą* oraz uwag zgłoszonych do tego Programu przez poszczególne resorty. Wymienionych pięć celów strategicznych polityki Rady Ministrów RP wobec diaspory nie nawiązywało do ochrony polskiego dziedzictwa i polskich śladów za granicą;
- problematyka posiedzenia Zespołu w dniu 19 maja 2015 r. dotyczyła m.in. stanu prac nad projektem *Rządowego Programu z 2015 r.*, wydatków z budżetu państwa na cele polonijne, realizacji i wyników konkursu dotacyjnego *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą* w latach 2014–2015 oraz informacji ze spotkania Ministra Spraw Zagranicznych z Polonią świata. W protokole wśród resortów zgłaszających uwagi do projektu *Rządowego Programu* nie wskazano Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego;
- problematyka posiedzenia Zespołu w dniu 10 maja 2016 r. dotyczyła m.in. roli Polaków i Polonii za granicą w promocji Polski, polskiej kultury i historii oraz działań podjętych przez MSZ w sprawie wypracowania rządowej strategii nauczania i promocji języka polskiego poza granicami kraju. Wśród spraw ważnych w polityce polonijnej nie wskazano wprost spraw dotyczących ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego. Natomiast przedstawiciel ROPWiM podkreślił znaczenie współpracy z Niemcami na poziomie lokalnym, co skutecznie przyczyniło się do wybudowania w Sachsenhausen pomnika gen. Stefana Grota-Roweckiego oraz zainstalowania tablicy pamiątkowej w byłym obozie jenieckim w Murnau.

NIK zwraca uwagę, że możliwości jakie stwarzał Międzyresortowy Zespół do Spraw Polonii i Polaków za Granicą nie zostały w pełni wykorzystane dla współpracy pomiędzy ministerstwami i innymi instytucjami publicznymi na rzecz ochrony dziedzictwa polskiego za granicą.

¹⁴⁸ Międzyresortowy Zespół do Spraw Polonii i Polaków za Granicą powołany został zarządzeniem nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2008 r. Zarządzenie zostało zmienione zarządzeniem nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2013 r. (oba zarządzenia są niepublikowane).

¹⁴⁹ Podczas posiedzeń Zespołu w dniach: 5 listopada 2013 r., 30 października 2014 r. oraz 19 maja 2015 r.

W ramach bieżącej pracy właściwe departamenty MSZ współpracowały z instytucjami kultury.

Pod koniec maja 2015 r. Biblioteka Narodowa zaprezentowała pracownikom Departamentu WPPG¹⁵⁰ w MSZ aktualny stan realizowanego od dawna projektu gromadzenia poloników w ramach Pracowni Bibliografii Poloników Zagranicznych. Wykorzystując zebrane informacje i wypracowane rozwiązania, DWPPG skierował 19 czerwca 2015 r. do wszystkich placówek zagranicznych wytyczne dotyczące koordynacji współpracy w zakresie poloników. Współpraca miała m.in. na celu skoordynowanie działań, podejmowanych przez różne instytucje. Temu celowi służyła również współpraca przy realizacji przez MSZ konkursów Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą w poszczególnych latach.

¹⁵⁰ Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą MSZ.

4.1 Przygotowanie kontroli

W ramach kontroli *Ochrona polskiego dziedzictwa narodowego za granicą* (P/16/022) skontrolowano łącznie cztery podmioty. Badaniami objęto: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa (podmioty te realizują zadania państwa w zakresie różnych form ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą), a także Stowarzyszenie „Wspólnota Polska” – realizujące w latach 2012–2016 10 projektów dofinansowanych w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” programu „Dziedzictwo kulturowe”.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano również informacje od siedmiu beneficjentów priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” z lat 2012–2016.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK do kierowników wszystkich jednostek kontrolowanych skierowano wystąpienia pokontrolne, w których sformułowano łącznie dziewięć wniosków pokontrolnych.

Do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wnioskowano o:

- sporządzenie bazy o zaniedbanych miejscach związanych z polskim dziedzictwem kulturowym;
- zatwierdzanie przedstawianych rozliczeń dotacji w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Do Ministra Spraw Zagranicznych wnioskowano o:

- kontynuację, we współpracy z właściwymi instytucjami, działań na rzecz utworzenia i aktualizacji spójnej jednolitej bazy danych (ewidencji) o liczbie i stanie obiektów polskiego dziedzictwa narodowego za granicą;
- monitorowanie, w ramach zadania 127/2013, egzekwowania przez Zleceniobiorcę – Marszałka Województwa Podkarpackiego – usunięcie usterek ujawnionych po wykonaniu prac zabezpieczających fundamenty Bazyliki pw. Wniebowzięcia NMP w Kaczycach.

W wystąpieniu pokontrolnym do Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa wnioskowano o wskazywanie w zawieranych aneksach do umów dat ich zawarcia oraz stosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki w sytuacjach wskazanych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

W wystąpieniu pokontrolnym do Stowarzyszenia „Wspólnota Polska” wnioskowano o:

- udzielanie zamówień na usługi, dostawy i roboty budowlane, finansowanych ze środków dotacji z budżetu państwa, na zasadach określonych w umowach zawieranych z MKiDN;
- zamieszczanie w raportach końcowych z realizacji zadań finansowanych ze środków dotacji z budżetu państwa oraz w zawieranych umowach z wykonawcami robót budowlanych finansowych z tych środków, rzetelnych informacji dotyczących trybu udzielania zamówień;
- prowadzenie ewidencji wydatków dokonywanych ze środków dotacji na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych oraz w zawieranych umowach;
- zamieszczanie na dowodach księgowych wszystkich wymaganych informacji, wskazanych w art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – jako następcą prawny zniesionej z dniem 31 lipca 2016 r. Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa – złożył jedno zastrzeżenie do wystąpienia z dnia 29 lipca 2016 r. W treści zastrzeżenia zakwestionował nieprawidłowość, polegającą na niewłaściwym udzieleniu przez ROPWiM zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki. Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenie.

Według stanu na dzień 13 stycznia 2017 r. spośród dziewięciu wniosków pokontrolnych jeden został zrealizowany, a osiem było w trakcie realizacji.

Minister Spraw Zagranicznych poinformował m.in. o kontynuowaniu, rozpoczętych w 2015 r., prac nad utworzeniem wersji interaktywnej całościowego zasobu informacyjnego poświęconego problematyce polonijnej, umożliwiającego jego tworzenie oraz aktualizację przez różne podmioty zewnętrzne. Wymaga to zakupienia przez MSZ specjalistycznego oprogramowania geoinformatycznego. Obecnie w Ministerstwie przygotowywane są procedury umożliwiające dokonanie zakupu stosownego oprogramowania, które pozwoli między innymi na kontynuowanie działań na rzecz kompletowania danych do „Atlasu Polonii”, w tym informacji nt. obiektów polskiego dziedzictwa kulturowego. Minister poinformował również o pisemnym wystąpieniu do Marszałka Województwa Podkarpackiego o udzielenie informacji na temat podjętych działań w związku z pismem MSZ z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zauważonych usterek po wykonaniu remontu fundamentów bazyliki pw. Wniebowzięcia NMP w Kaczycach.

Prezes Zarządu Stowarzyszenia „Wspólnota Polska” poinformował o podjęciu m.in. następujących działań w celu wykonania wniosków pokontrolnych NIK:

- zobowiązaniu Dyrektora Domu Polonii w Krakowie do zapoznawania się i omawiania z pracownikami zapisów umów zawieranych z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego na realizację zadań, w szczególności zapisów dotyczących finansowania, stosowania ustawy PZP oraz obowiązków sprawozdawczych, a także zamieszczanie na dowodach księgowych wszystkich wymaganych informacji;
- zobowiązaniu Głównej Księgowej Biura Zarządu Krajowego SWP do przedstawienia Zarządowi Krajowemu doprecyzowanych zapisów w Szczegółowych zasadach rachunkowości rozliczania dotacji, dotyczących przechowywania i wykorzystywania dotacji na wydzielonych pomocniczych rachunkach bankowych dla każdego realizowanego projektu i zadania zleconego przez instytucje państwowe.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Wiceprezes Rady Ministrów – jako następca prawny zniesionej ROPWiM – poinformował w dniu 14 października 2016 r. o realizacji wniosku pokontrolnego skierowanego do ROPWiM.

Minister wskazał m.in., iż – w związku z uchycieniem art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz likwidacją ROPWiM – wskazane w wystąpieniu pokontrolnym NIK uchybienia nie będą występowały w przyszłości. Zwrócono jednak uwagę osobom odpowiedzialnym za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w MKiDN, że zamówienie z wolnej ręki jest trybem szczególnym, stosowanym w przypadku spełnienia odpowiednich warunków opisanych w ustawie Prawo zamówień publicznych. W przypadku wprowadzenia zmian dotyczących realizacji dodatkowych robót budowlanych w umowie o zamówienie publiczne, w treści aneksu wskazywana będzie prawidłowa podstawa prawna – art. 144 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. W zakresie zalecenia dotyczącego wskazywania w zawieranych aneksach dat ich zawierania Minister poinformował, że w przypadku zmiany umów, których stroną jest MKiDN, data zawarcia aneksu jest wskazywana. W dniu 13 października 2016 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Wiceprezes Rady Ministrów poinformował o realizacji dwóch wniosków pokontrolnych. Odnośnie wniosku nr 1: *sporządzenie bazy o zaniedbanych miejscach związanych z polskim dziedzictwem kulturowym* Minister poinformował m.in., że MKiDN przejęło zadania zlikwidowanej ROPWiM, co ułatwi

koordynację polityki w sferze ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą (w tym: miejsc pamięci narodowej za granicą). Minister poinformował również w odpowiedzi, iż wskazane w wystąpieniu pokontrolnym uwagi i wnioski dotyczące: digitalizacji i udostępniania w Internecie ewidencji obiektów polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą; popularyzacji polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą m.in. poprzez zamieszczenie w Internecie publikacji wydanych przez MKiDN, będą realizowane równoległe ze wzmocnieniem kadrowym Departamentu Dziedzictwa Kulturowego za Granicą i Strat Wojennych. Jednocześnie Minister wskazał, iż zamieszczenie w Internecie np. pełnej bazy o zaniedbanych miejscach związanych z polskim dziedzictwem kulturowym na świecie może utrudnić realizację projektów z zakresu ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego na terytoriach niektórych państw.

W informacji o realizacji wniosku pokontrolnego nr 2: *zatwierdzenie przedstawionych rozliczeń dotacji w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych* Minister poinformował m.in., że pracownicy Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, zajmujący się rozliczaniem dotacji celowych pod względem merytorycznym i finansowym, zobligowani zostali do przestrzegania trzydziestodniowego, a w przypadku zadań realizowanych za granicą – sześćdziesięciodniowego terminu, obowiązującego przy zatwierdzaniu rozliczenia dotacji, wynikającego z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Ponadto do treści umów o dofinansowanie zawieranych od 2016 r. zostały wprowadzone postanowienia, określające m.in. czas na weryfikację raportu rozliczeniowego przedłożonego przez zleceniobiorcę.

Efekty finansowe kontroli stanowią 286 tys. zł. Całość tej kwoty stanowią środki wydatkowane z naruszeniem prawa.

Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań społecznych i organizacyjnych

Charakterystyka stanu prawnego

1. Uwarunkowania konstytucyjne ochrony dziedzictwa narodowego

Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Zgodnie z art. 6 ust.1 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Natomiast stosownie do art. 6 ust. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym.

2. Zadania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministra Spraw Zagranicznych w świetle ustawy o działach

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o działach administracji rządowej dział sprawy zagraniczne obejmuje sprawy kształtowania międzynarodowego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej oraz dyplomacji publicznej i kulturalnej, a także wspierania działań promujących polską gospodarkę, kulturę, język, turystykę, technikę i naukę realizowanych w ramach innych działów.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy o działach administracji rządowej dział kultura i ochrona dziedzictwa narodowego obejmuje sprawy rozwoju i opieki nad materialnym i niematerialnym dziedzictwem narodowym oraz sprawy działalności kulturalnej, w tym mecenatu państwowego nad tą działalnością, w szczególności w zakresie: podtrzymywania i rozpowszechniania tradycji narodowej i państwowej; ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; miejsc pamięci narodowej, grobów i cmentarzy wojennych, pomników zagłady i ich stref ochronnych.

3. Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa

Zgodnie z art. 1 ustawy o Radzie Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa (zwana dalej: ustawą o Radzie) ROPWiM inicjuje i koordynuje działalność związaną z upamiętnianiem historycznych wydarzeń i miejsc oraz postaci w dziejach walk i męczeństwa Narodu Polskiego, zarówno w kraju, jak i za granicą, a także bliskich Narodowi Polskiemu miejsc walk i męczeństwa innych narodów na terytorium Polski. Zgodnie z art. 2 ww. ustawy Rada podlega ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Stosownie do art. 3 pkt 6 ustawy o Radzie do zadań ROPWiM należy współdziałanie – w szczególności ze środowiskami i organizacjami polonijnymi – w sprawowaniu opieki nad miejscami walk i męczeństwa Narodu Polskiego za granicą. Na mocy art. 10 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw z dniem 31 lipca 2016 r. została zniesiona Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa oraz zostało zlikwidowane Biuro Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa.

4. Zasady udzielania dotacji

Zasady przekazywania i wykorzystywania środków finansowych w formie dotacji celowych regulują przepisy ustawy o finansach publicznych. Dysponent części budżetowej może zlecić organizacji pozarządowej realizację swoich zadań na podstawie zawartej z tą organizacją umowy, przyznając jednocześnie dotację celową na realizację tych zadań (art. 151 ust. 1 ufp).

Zasady rozliczania dotacji określa art. 152 ust. 1 ufp: jednostki, którym udzielona została dotacja, o której mowa w art. 151 ust. 1, są zobowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków.

Zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia, a w przypadku dotacji na realizację zadania za granicą – 60 dni od dnia jego przedstawienia (art. 152 ust. 2 ufp).

Stosownie do treści art. 5 ust. 4 udpp, zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 udpp realizacji zadań publicznych jako zadań zleconych w rozumieniu m.in. art. 151 ust. 1 ufp, może mieć formy: powierzenia wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem na finansowanie ich realizacji lub wspieranie wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Zgodnie z art. 15 ust. 2a oraz 2d udpp m.in. organ administracji publicznej powołuje komisję konkursową, w skład której wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych lub wymienionych w art. 3 ust. 3 udpp (z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty biorące udział w konkursie). Umowa o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego zawierana jest z podmiotem wyłonionym w otwartym konkursie (art. 15 ust. 4 udpp).

Art. 16 udpp określa m.in. obowiązki stron umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego oraz formy umowy. Zgodnie z art. 16 ust. 1 udpp organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybach, o których mowa w art. 11 ust. 2¹⁵¹, zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub powierzenie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵² oraz przepisów niniejszej ustawy, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację zadania.

Zgodnie z art. 17 udpp organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania; w szczególności: stopnia realizacji zadania, efektywności rzetelności i jakości wykonania zadania; prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania, prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i postanowieniach umowy.

Charakterystyka uwarunkowań społecznych i organizacyjnych

Znaczna część polskiego dziedzictwa narodowego w krajach byłego ZSRR jest wynikiem zmian granic, powodujących, iż instytucje, obiekty czy archiwa związane lub wytworzone przez państwo polskie pozostały poza jego granicami. W Traktacie Ryskim określono m.in. zasady restytucji zagrabionych dóbr kultury. W wyniku ww. traktatu część województw wschodnich I Rzeczypospolitej pozostało poza granicami Polski. W latach 1921–1939 możliwości ochrony polskiego dziedzictwa kulturalnego na terenie ZSRR pozostawały znacznie ograniczone.

¹⁵¹ Art. 11 ust. 2 udpp określał, że wspieranie oraz powierzenie zadań publicznych odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert albo w trybach określonych w art. 11a–11c lub art. 19a powołanej ustawy.

¹⁵² Art. 221 ust. 3 ufp stanowił m.in., że umowa na zlecenie zadania i udzielenie dotacji powinna określać: 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania; 2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności; 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; 4) tryb kontroli wykonywania zadania; 5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; 6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w niniejszym rozdziale.

Kwestia ochrony dziedzictwa narodowego na Wschodzie w związku z oparciem granicy wschodniej RP po II wojnie światowej o tzw. Linie Curzona spowodowała, iż poza wschodnią granicą Polski pozostało część obszarów I i II RP ze swoją spuścizną i dziedzictwem materialnym. Możliwość otoczenia ich ochroną i opieką do końca lat 80. XX w. była bardzo ograniczona. Pierwsze inicjatywy w tym zakresie były możliwe w schyłkowym okresie istnienia ZSRR, a następnie dzięki współpracy z niepodległymi państwami powstałymi na obszarze byłego ZSRR.

W pracach poświęconych stanowi zachowania polskiego dziedzictwa historycznego na obszarze dawnego ZSRR zwracano uwagę m.in., iż na dawnych ziemiach I i II Rzeczypospolitej „tragiczne wydarzenia spowodowały kataklizm, który szczególnie okrutnie dotknął rzymskokatolickich mieszkańców i ich dziedzictwo”¹⁵³. Lata po 1945 r. na terenach II RP, które w wyniku II wojny światowej stały się częścią ZSRR odznaczały się walką systemu komunistycznego z wszelkimi przejawami religijności, w tym z obiektami sakralnymi. W wyniku tych działań z terenów Kresów dawnej Rzeczypospolitej zniknęło całkowicie wiele miejscowości ze wspaniałym dziedzictwem kulturowym, a w wielu innych miejscowościach – o bogatej historii i tradycji dziedzictwa materialnego i duchowego – zachowały się nieliczne, materialne ślady przeszłości¹⁵⁴. Jeszcze w czasach ZSRR (lata 1988–1990) następowały pierwsze zwroty świątyni. Podobnie trudne były losy związanych z polskością cmentarzy w czasach istnienia ZSRR¹⁵⁵.

Zachowane polskie dziedzictwo narodowe obejmuje na tzw. obszarze poradzieckim zróżnicowane wartości materialne. Są to m.in.: archiwalia w archiwach, bibliotekach, muzeach; zabytki w muzeach; zabytki sztuki w muzeach, świątyniach, kamienicach, zamkach, pałacach; zabytki kultury materialnej w muzeach i magazynach; zabytki architektury: kościoły parafialne, kościoły zakonne, kaplice filialne, cmentarne, prywatne, zamki, pałace, kamienice, klasztory, kapliczki przydrożne (na tym obszarze zachowało się ich niewiele); inne budowle – głównie klasztorne oraz zabudowania gospodarcze, towarzyszące właściwym zabudowaniom; cmentarze jedno- i wielowyznaniowe, wojskowe, dworskie itd. Janusz Smaza w opracowaniu z 2010 r. zwracał m.in. uwagę na niepełne rozpoznanie problemu: „Do dnia dzisiejszego nie znamy (nie jest rozpoznany) faktycznego stanu dziedzictwa materialnego m.in. ze względu na złożoność zagadnień, ogromny teren, ilość i zróżnicowanie obiektów zabytkowych oraz niewystarczające środki finansowe”. Przykładowo brak było informacji odnośnie liczby świątyni rzymskokatolickich pozostających w innym (niezgodnym z pierwotnym przeznaczeniem) użytkowaniu, przekazanych innym wyznaniom lub będących w ruinie, a zwłaszcza tych, które całkowicie zniknęły z powierzchni ziemi¹⁵⁶.

Obecność polska na dzisiejszym obszarze poradzieckim miała od drugiej połowy XVIII w. również przynajmniej dwa inne wymiary. W ramach Imperium Rosyjskiego Polacy jako jego obywatele/poddani cara uczestniczyli w sposób dobrowolny, jak i wymuszony, w życiu naukowym, ekonomicznym, religijnym państwa rosyjskiego¹⁵⁷. Jednocześnie przynajmniej od czasów Konfederacji Barskiej¹⁵⁸

¹⁵³ J. Smaza, *Polskie dziedzictwo kulturowe za granicą – ochrona i konserwacja* [w:] „Stan badań nad wielokulturowym dziedzictwem dawnej Rzeczypospolitej”, t. 1, red. W. Walczak i K. Łopatecki, Białystok 2010, s. 21–22.

¹⁵⁴ J. Smaza, *Polskie dziedzictwo kulturowe za granicą – ochrona i konserwacja...*, s. 22.

¹⁵⁵ Ibidem, s. 26.

¹⁵⁶ Ibidem, s. 23.

¹⁵⁷ Słuchaczami Metropolitalnej Katolickiej Akademii Duchownej w Petersburgu była większość elity kościoła rzymskokatolickiego na ziemiach polskich przed 1918 r. i w II RP, m.in. abp. Zygmunt Szczęsny Feliński, abp. Antoni Szlagowski, bp. Czesław Sokołowski, ks. Ignacy Skorupka. Dyktator Powstania Styczniowego Romuald Traugutt zdobywał doświadczenie wojskowe w armii carskiej, służąc w latach 1846–1862 m.in. w oddziałach rosyjskich walczących na Węgrzech i na Krymie.

¹⁵⁸ Po upadku Konfederacji Barskiej w 1772 r. zesłano na Syberię ok. 15 tys. osób.

formą represji stosowaną wobec Polaków było skazanie na katorgę lub zesłanie na Syberię. Doświadczenie to pozostawiło dziedzictwo materialne istotne nie tylko dla polskości, ale także dla tych obszarów dzisiejszej Rosji, gdzie Polacy przebywali, byli poddawani represjom, umierali, ale także pracowali oraz prowadzili badania.

W podobny sposób polskie (przede wszystkim materialne) dziedzictwo narodowe za granicą jest również obecne w Austrii i Niemczech. Symbolicznymi przykładami takich zdarzeń może być z jednej strony ponad 140-letnia obecność Polaków (i osób polskiego pochodzenia) w Zagłębiu Ruhry¹⁵⁹.

W okresie II wojny światowej tereny dzisiejszych Niemiec, Austrii, Ukrainy, Białorusi, Rosji stały się miejscem śmierci kilkuset tysięcy Polaków. Jednocześnie przynajmniej od III rozbioru Polski, poprzez m.in. upadek Powstania Listopadowego, wystąpienia w okresie Wiosny Ludów, Powstanie Styczniowe, aż po społeczność polską w Londynie po II wojnie światowej czy emigrację po wprowadzeniu stanu wojennego, doświadczeniem polskim jest emigracja polityczna, która pozostawiła po sobie różnorodną spuściznę materialną.

Od drugiej połowy XIX w. względnie masowym doświadczeniem społeczeństwa polskiego jest emigracja zarobkowa. Jej ślady i spuścizna z końca XIX w. i pierwszej połowy XX w. zachowały się m.in. (oprócz wzmiankowanego Zagłębia Ruhry w Niemczech) w Chicago i Nowym Jorku w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej oraz w brazylijskim stanie Parana (stolica Kurytyba).

¹⁵⁹ Z inicjatywy niemieckich partnerów zorganizowano w 2007 r. w kopalni „Hannover” w Bochum wystawę pt. „Westfalczyki – migranci z Polski w Zagłębiu Ruhry od 1871 r. po dzień dzisiejszy”. Na terenie Niemiec (np. w Dortmundzie) zachowały się osiedla tzw. „dipisów” (displaced persons), budowane po II wojnie światowej na terenie Niemiec (<http://www.dw.com/pl/100-lat-migracji-z-polski-do-zag%C5%82%C4%99bia-ruhry/a-2752584>).

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

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK, realizująca kontrolę	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	Prof. dr hab. Piotr Gliński, Minister, I Wiceprezes Rady Ministrów od dnia 16.11.2015 r.; poprzednio: prof. dr hab. Małgorzata Omilanowska od 17.06.2014 r. do 15.11.2015 r., Bogdan Zdrojewski od 16.11.2007 r. do 17.06.2014 r.	Opisowa
		Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa	Dr hab. Andrzej Krzysztof Kunert	Opisowa
2.	Departament Administracji Publicznej	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Witold Jan Waszczykowski, Minister Spraw Zagranicznych od 16 listopada 2015 r. Poprzednio: Grzegorz Schetyna od 22.09.2014 r. do 15.11.2015 r., Radosław Sikorski od 16.11.2007 r. do 21.09.2014 r.	Opisowa
3.	Delegatura NIK w Warszawie	Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”	Longin Komołowski, Prezes Zarządu Krajowego Stowarzyszenia	Opisowa

Przykłady działań podejmowanych przez wybrane kraje w zakresie ochrony ich dziedzictwa narodowego poza granicami

Zadanie ochrony dziedzictwa narodowego znajdującego się poza granicami krajów jest przez nie traktowane w niejednolity sposób, co bezpośrednio wiąże się z ich historią. Różnorodne koncepcje wobec definicji „dziedzictwo narodowe poza granicami” wpływają zatem bezpośrednio na działania podejmowane przez te kraje wobec zabezpieczania śladów ich dziedzictwa narodowego pozostającego poza granicami. Jedne państwa stawiają na promocję własnego języka, jednocześnie większy nacisk kładąc na wspieranie niematerialnych przejawów obecności własnej kultury¹⁶⁰, inne – wspierają potomków własnych obywateli zamieszkałych poza granicami¹⁶¹. O kolejnym podejściu można powiedzieć w przypadku Stanów Zjednoczonych Ameryki, które za swoje dziedzictwo narodowe uznają również ślady materialne pozostawione w innych krajach poprzez przodków własnych obywateli. Pewien ustrukturyzowany sposób działań państwa w zakresie ochrony własnego dziedzictwa znajdującego się poza granicami przedstawia Holandia, zaś Stany Zjednoczone Ameryki są przykładem kraju realizującego działania o charakterze projektowym w oparciu o umowy bilateralne, również przy wsparciu finansowym ze źródeł prywatnych.

Holandia¹⁶²

W Holandii, w celu realizacji polityki zrównoważonej ochrony dziedzictwa kulturowego znajdującego się poza granicami, realizowana jest „Polityka wspólnego dziedzictwa kulturowego 2013–2016”¹⁶³, która stanowi udoskonaloną wersję wcześniej realizowanej polityki w tym zakresie¹⁶⁴. W ramach obecnie obowiązującej polityki wskazano trzy cele. Pierwszym z nich jest promowanie stosunków międzynarodowych, w ramach których wspólne dziedzictwo kulturowe winno być punktem wyjścia do współpracy międzynarodowej, przyczyniając się w ten sposób do globalnego pokoju i bezpieczeństwa, a tym samym do rozwiązywania problemów gospodarczych, społecznych, kulturalnych i humanitarnych. Drugim celem jest zrównoważona ochrona dziedzictwa kulturowego poprzez wyznaczanie standardów ochrony i konserwacji materialnych śladów dziedzictwa kulturowego, zwiększanie wiedzy o wspólnym dziedzictwie kulturowym i jej wymiany, wzmocnienia istniejących lokalnie możliwości ochrony zasobów oraz udostępnienia tego dziedzictwa dla ogółu

¹⁶⁰ Np. Francja, tworząc na całym świecie sieć instytucji działających w tym zakresie, tj. Alliance Française i Instytut Francuski, czy Szwecja, posiadając Instytut Szwedzki. Opracowano na podstawie informacji dostępnych na stronach internetowych: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-culturelle/le-reseau-culturel-francais-a-l-etranger/>, <http://www.fondation-alliancefr.org/>, <http://www.institutfrancais.com/fr>, <https://eng.si.se/areas-of-operation/>.

¹⁶¹ Np. Węgry. Opracowano na podstawie informacji dostępnych na stronie internetowej: <http://www.kormany.hu/en/>.

¹⁶² Opracowano na podstawie stron internetowych: www.en.nationaalarchief.nl, <http://culturalheritageagency.nl/en>, <http://dutchculture.nl/en/heritage>.

¹⁶³ Tj. „Shared Cultural Heritage Policy Framework 2013–2016” z 26 listopada 2012 r.

¹⁶⁴ Próbą działań podjętych na rzecz ochrony dziedzictwa narodowego Holandii znajdującego się poza granicami była „Polityka wspólnego dziedzictwa kulturowego 2009–2012” („Common cultural heritage policy framework 2009–2012”) zaprojektowana w 2008 r. We wspólnym memorandum pn. „Sztuka bez granic” z 16 września 2008 r. Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Edukacji, Kultury i Nauki oraz Ministra Współpracy Rozwojowej zostały wyrażone zasady zaangażowania na rzecz wspólnego dziedzictwa kulturowego, w tym długoterminowe finansowanie oraz potrzeba zawarcia umów o współpracy z ośmioma priorytetowymi krajami (Brazylia, Ghana, Indie, Indonezja, Rosja, Republika Południowej Afryki, Sri Lanka i Surinam). Polityka ta została poddana średniookresowemu przeglądowi w 2011 r. Jej wyniki były pozytywne, w tym zalecono kontynuowanie jej po 2012 r. Inne rekomendacje to większa elastyczność w wydatkowaniu środków, zwiększenie przejrzystości podejmowanych decyzji, zapewnienie skutecznej koordynacji i wymiany informacji oraz zwiększenie synergii i spójności pomiędzy realizowanymi projektami.

społeczeństwa. Trzecim celem jest promowanie własnych interesów Holandii, w tym stwarzanie korzystnych warunków dla holenderskich przedsiębiorstw, w szczególności specjalizujących się w ochronie zasobów dziedzictwa kulturowego.

Do realizacji „Polityki wspólnego dziedzictwa kulturowego 2013–2016” wybrano 10 krajów priorytetowych¹⁶⁵, w których winne być realizowane projekty. Istotnym mechanizmem realizowanej polityki jest komplementarność działań różnych podmiotów, które wzajemnie się uzupełniają, czyniąc cały proces bardziej efektywnym. Budżet przedsięwzięcia wynosi 2 mln euro rocznie, w którym w równej części partycypują Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Edukacji, Kultury i Nauki. Połowa finansowania przekazana została do dyspozycji ambasad w krajach priorytetowych – na realizację projektów, druga część – na dofinansowanie działalności dwóch rządowych instytucji kultury oraz Holenderskiego Centrum Międzynarodowej Współpracy Kulturalnej.

Pierwszą z ww. agencji rządowych jest Agencja Dziedzictwa Narodowego¹⁶⁶. W zakresie ww. polityki realizuje ona „Program wspólnego dziedzictwa narodowego”. Trzy podstawowe zakresy jej działalności to: archeologia morska, rewitalizacja i zarządzanie dziedzictwem w zakresie rozwoju historycznych centr miast, kolekcje muzealne. Agencja wspiera również ekspertów lokalnych w krajach partnerskich poprzez szkolenia, doradztwo i np. dostarczanie map, przewodników, katalogów, a także koncentruje się na wymianie wiedzy i budowaniu potencjału.

Drugim podmiotem zajmującym się wspieraniem materialnego dziedzictwa kulturowego pozostawionego poza granicami są Państwowe Archiwa Holandii¹⁶⁷, które realizują „Program wzajemnego dziedzictwa”¹⁶⁸. Instytucja ta zajmuje się również wspieraniem transferu wiedzy, budowaniem zdolności, podnoszeniem świadomości i merytorycznym wsparciem dla projektów¹⁶⁹. Przykładem stworzonego do realizacji tych celów narzędzia jest atlas dziedzictwa narodowego Holandii znajdującego się poza jej granicami¹⁷⁰.

Trzecim podmiotem działającym w tej dziedzinie jest wspomniane wcześniej Holenderskie Centrum Międzynarodowej Współpracy Kulturalnej¹⁷¹. Jako partner we współpracy międzynarodowej pomaga ono skontaktować podmioty działające w tych samych dziedzinach dotyczących wspólnego dziedzictwa narodowego, a działających w różnych krajach¹⁷². W ramach przewidzianych środków prowadzona jest baza danych materialnych śladów dziedzictwa narodowego poza granicami, jak i baza realizowanych projektów oraz portal internetowy pozwalający na komunikację wszystkich zainteresowanych stron¹⁷³. Instytucja ta oferuje ponadto wsparcie dla holenderskich organizacji przy realizacji podróży do wybranych krajów partnerskich.

¹⁶⁵ Należą do nich: Australia, Brazylia, Indie, Indonezja, Japonia, Rosja, Republika Południowej Afryki, Surinam, Sri Lanka i Stany Zjednoczone.

¹⁶⁶ Cultural Heritage Agency of the Netherlands.

¹⁶⁷ National Archives of the Netherlands.

¹⁶⁸ Mutual Cultural Heritage Programme.

¹⁶⁹ Przykładem takiego działania są wspólne działania Państwowych Archiwów Holandii ze swoim odpowiednikiem w Indonezji – w celu opisu i inwentaryzacji materiałów archiwalnych lub Narodowego Muzeum Etnologii ze swoim odpowiednikiem Narodowym Muzeum Indonezji w ramach projektu „Wspólne dziedzictwo narodowe”.

¹⁷⁰ Na dostępnej w Internecie wirtualnej mapie świata zaznaczone są wszystkie dotąd rozpoznane ślady materialnego dziedzictwa kulturowego Holandii wraz z ich opisem, dostępem do częściowo zdigitalizowanych archiwaliów oraz bibliografią przedmiotu. Atlas ten znajduje się pod adresem internetowym: <http://www.atlasofmutualheritage.nl/>.

¹⁷¹ Dutch Centre for International Cultural Cooperation (Dutchculture).

¹⁷² Działania te realizowane są w ramach dedykowanego funduszu „Shared Cultural Heritage Matching Fund”.

¹⁷³ Prowadzona jest ona pod adresem internetowym: http://www.culturalheritageconnections.org/wiki/Main_Page.

Stany Zjednoczone Ameryki¹⁷⁴

W Stanach Zjednoczonych Ameryki działa Komisja ds. Ochrony Dziedzictwa Stanów Zjednoczonych Ameryki za Granicą¹⁷⁵, która jest niezależną agencją rządową. Ma ona za zadanie identyfikację, katalogowanie i podejmowanie działań w celu restauracji cmentarzy, pomników, a także zabytkowych budynków w Europie Środkowej i Wschodniej, w szczególności tych zagrożonych, które są związane z dziedzictwem narodowym amerykańskich obywateli. Drugim zadaniem tej instytucji jest uzyskanie zapewnienia od władz regionu, że wskazane ślady dziedzictwa będą zachowane i chronione. Instytucja ta działa na zasadzie finansowania projektów, w większości w oparciu o źródła prywatne¹⁷⁶. Swoje działania komisja ta opiera na bilateralnych umowach z krajami¹⁷⁷.

Dobre praktyki

Do dobrych praktyk, według NIK, związanych z ochroną dziedzictwa narodowego znajdującego się poza granicami kraju przez inne państwa należą:

- projektowanie wsparcia w ramach większych programów, z określonymi celami, w perspektywach wieloletnich i przy współudziale wszystkich zainteresowanych resortów¹⁷⁸;
- zawieranie porozumień o współpracy z uprzednio wybranymi krajami, które w ten sposób uzyskują na wybrany okres status priorytetowych przy udzielaniu wsparcia¹⁷⁹;
- zapewnienie komplementarności działań polegających nie tylko na finansowaniu konkretnych projektów, ale również na zadbaniu o zaangażowanie i wsparcie merytoryczne innych podmiotów posiadających w danej dziedzinie wiedzę ekspercką;
- zadbanie o zaangażowanie bezpośrednich partnerów projektu, czego dowodem jest ich udział operacyjny, logistyczny i/lub finansowy¹⁸⁰;
- monitorowanie wyników działań i aktualizacja potrzeb, dostosowanie działalności do zidentyfikowanych zagrożeń i możliwości;
- promowanie współpracy multilateralnej przy organizacji i realizacji projektów, w tym wymiany wiedzy eksperckiej;
- używanie narzędzi informatycznych takich jak portale internetowe, newslettery czy wirtualne mapy w celu ułatwienia dostępu do informacji, pomocy w nawiązywaniu profesjonalnych kontaktów oraz promowania działań podejmowanych w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego poza granicami;
- wykorzystanie trybu partnerstwa publiczno-prywatnego lub innego rodzaju zaangażowania sektora prywatnego¹⁸¹ jako okoliczności preferowanej przy udzielaniu wsparcia.

¹⁷⁴ Opracowano na podstawie strony internetowej: <http://www.heritageabroad.gov/>.

¹⁷⁵ U.S. Commission for the Preservation of America's Heritage Abroad. Instytucja ta składa się z 21 członków nominowanych przez Prezydenta.

¹⁷⁶ W Polsce komisja ta brała udział w realizacji dziewięciu projektów, w tym większość dotyczyła odbudowania i restauracji cmentarzy żydowskich, w tym ufundowano pomnik Żydów, którzy 4 lipca 1946 r. zostali zamordowani w Kielcach. Komisja brała również udział w ustanowieniu tablicy pamięci Żydów sefardyjskich w Miejscu Pamięci i Muzeum Auschwitz-Birkenau, byłym niemieckim nazistowskim obozie koncentracyjnym i zagłady.

¹⁷⁷ Instytucja ta realizuje swoje działania w 29 krajach, w tym w Polsce, na podstawie zawartych umów bilateralnych z 24 krajami, jednocześnie będąc w trakcie negocjacji umów z kolejnymi krajami.

¹⁷⁸ Np. w Holandii program „Shared Cultural Heritage Policy Framework 2013–2016” jest finansowany w perspektywie 4 lat wspólnie przez dwa ministerstwa.

¹⁷⁹ Np. w Holandii polityka „Shared Cultural Heritage Policy Framework 2013–2016” przewiduje współpracę z 10 krajami priorytetowymi.

¹⁸⁰ Przykładem takiego działania jest warunkowe przyznawanie wsparcia finansowego, po wykazaniu przez wnioskujący podmiot częściowej partycypacji w kosztach bądź zapewnieniu innego rodzaju zasobów do realizacji projektu. W tym kontekście ogranicza się finansowanie działań w całości opartych na finansowaniu pochodzącym z jednego źródła o charakterze publicznym.

¹⁸¹ Np. poprzez sponsoring lub reklamę.

Wykaz najważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 239, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 21 stycznia 1988 r. o Radzie Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa (Dz. U. Nr 2, poz. 2 ze zm.)¹⁸².
5. Ustawa z dnia 4 września 1997 o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 543, ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu kultury, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Promocji Kultury (Dz. U. Nr 118, poz. 797).
7. Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za granicą 2007–2012.
8. Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015–2020.

¹⁸² Wymieniona ustawa utraciła moc obowiązującą z dniem 1 sierpnia 2016 r. (art. 21 i 22 pkt 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 749).

Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej
8. Wiceprezesa Rady Ministrów
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
10. Komisja Kultury i Środków Przekazu Sejmu RP
11. Komisja Łączności z Polakami za Granicą Sejmu RP
12. Komisja Kultury i Środków Przekazu Senatu RP
13. Komisja Spraw Emigracji i Łączności za Granicą Senatu RP
14. Minister Spraw Zagranicznych