



## Niedostateczne zabezpieczenie i dysfunkcjonalne plany

# Ochrona muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych

ŁUKASZ RÓG

Wśród sytuacji kryzysowych<sup>1</sup> zagrażających muzeom i zgromadzonym w nich zbiorom zwykle wymienia się siły przyrody (np. pożary, powodzie, huragany), awarie techniczne (katastrofy budowlane, komunikacyjne, chemiczne itp.), a także zachowanie człowieka (m.in. akty wandalizmu, zdarzenia terrorystyczne, kradzieże). Jednak dotychczasowe doświadczenia Polski pokazują, że sytuacją kryzysową bezpośrednio zagrażającą dobrom kultury<sup>2</sup> są konflikty zbrojne. Już prawie dziesięć lat temu Najwyższa Izba Kontroli wskazywała, że nasz kraj utracił w wyniku II wojny światowej ok. 516 tys. dzieł sztuki<sup>3</sup>. Dlatego też ochrona dóbr kultury, która jest realizowana zarówno na podstawie norm prawa krajowego, jak i międzynarodowego ma istotne znaczenie z punktu widzenia zachowania dziedzictwa kulturowego. Artykuł 6 ust. 1 Konstytucji<sup>4</sup> stanowi, że Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Polska jest również stroną Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego<sup>5</sup>. W 2025 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę zabezpieczenia muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych, która ujawniła liczne nieprawidłowości. Artykuł przybliży wybrane problemy.

<sup>1</sup> Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 3 pkt 1 ustawy z 26.4.2007 o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2026 r. poz. 574, ze zm.) przez sytuację kryzysową należy rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

<sup>2</sup> Pojęcia „zabytek” i „dobro kultury” mają odmienne zakresy normatywne i doktrynalne. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z 23.7.2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1292, ze zm., dalej: ustawa o ochronie zabytków) zabytek oznacza nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Natomiast występujące w Konstytucji pojęcie „dobro kultury” ma dużo szerszy zakres.

<sup>3</sup> Zob.: Informacja o wynikach kontroli NIK: *Odyskiwanie utraconych dzieł sztuki*, nr ewid. 203/2016/P/16/024/KNO, s. 6, <<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/16/024/>>.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.).

<sup>5</sup> Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego zostały podpisane w Hadze 14.5.1954 (Dz.U. z 1957 r. nr 46 poz. 212). W preambule Konwencji wskazano m.in., że „szkody wyrządzone dobrom kulturalnym, do jakiegokolwiek należałyby one narodu, stanowią uszczerbek w dziedzictwie kulturalnym całej ludzkości, gdyż każdy naród ma swój udział w kształtowaniu kultury światowej”.

## Wprowadzenie

Celem muzeów jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów<sup>6</sup>. Podkreślenia wymaga, że nie tylko muzea sprawują pieczę nad dziedzictwem kulturowym narażonym na zagrożenia zewnętrzne, ale także archiwa państwowe chroniące narodowy zasób archiwalny, mający służyć nauce, kulturze, gospodarce narodowej oraz obywatelom<sup>7</sup> czy biblioteki, które wraz ze zbiorami stanowią dobro narodowe oraz służą zachowaniu dziedzictwa narodowego<sup>8</sup>.

W 2025 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę planową „Zabezpieczanie i ochrona muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych”, która objęła lata 2022–2025 (do 19 grudnia 2025 r.)<sup>9</sup>. Badanie odbyło się w Ministerstwie Kultury

i Dziedzictwa Narodowego (dalej: MKiDN) oraz dziewięciu muzeach nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego<sup>10</sup>, w których zgromadzono zbiory podlegające szczególnej ochronie. Kontrola miała stanowić podstawę do dokonania oceny (cel główny), czy zabezpieczanie i ochrona muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych były prawidłowe i rzetelne. Należy zaznaczyć, że szczególną kategorię zbiorów stanowią muzealia, które zgodnie z art. 21 ustawy z 21 listopada 1996 r. o muzeach<sup>11</sup> stanowią dobro narodowe.

Ustalenia zostały zaprezentowane w wystąpieniach pokontrolnych oraz w Informacji o wynikach kontroli<sup>12</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że niektóre szczegóły, wrażliwe z punktu widzenia ochrony muzeów i bezpieczeństwa muzealiów, nie zostały podane do publicznej wiadomości z uwagi na ustawowe ograniczenie dostępu do tych informacji<sup>13</sup>.

Kontrola ujawniła nieprawidłowości, na które złożyły się zarówno czynniki leżące po stronie muzeów (nieprawidłowa realizacja obowiązków wynikających z przepisów prawa), jak i niezależne od nich,

<sup>6</sup> Art. 1 ustawy o muzeach.

<sup>7</sup> Zob.: art. 2 ust. 1 ustawy z 14.7.1983 o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r. poz. 164, ze zm.).

<sup>8</sup> Zob.: art. 3 ust. 1 ustawy z 27.6.1997 o bibliotekach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2393).

<sup>9</sup> Nr P/25/023, kontrolę koordynował Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego.

<sup>10</sup> Tj. w muzeach: Zamku Królewskim w Warszawie – Muzeum. Rezydencja Królów i Rzeczypospolitej (Zamek Królewski w Warszawie); Muzeum Narodowym w Gdańsku (MNG); Muzeum Narodowym w Krakowie (MNK); Zamku Królewskim na Wawelu – Państwowe Zbiory Sztuki (Zamek Królewski na Wawelu); Muzeum Narodowym w Lublinie (MNL); Muzeum Narodowym w Poznaniu (MNP); Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie (MŁK w Warszawie); Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie (Muzeum w Wilanowie); Muzeum Narodowym we Wrocławiu (MNWr).

<sup>11</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 385, dalej: ustawa o muzeach. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o muzeach, muzealiami są rzeczy ruchome i nieruchomości stanowiące własność muzeum i wpisane do inwentarza muzealiów.

<sup>12</sup> Artykuł opracowano m.in. na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Zabezpieczanie i ochrona muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych*, nr ewid. 6/2026/P/25/023/KSS oraz wystąpień pokontrolnych, <<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/25/023/>>.

<sup>13</sup> Wynikające z art. 30a ustawy o muzeach.



w tym brak wystarczających środków finansowych oraz nieskuteczny nadzór Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: Minister).

W artykule zwrócono uwagę na wybrane aspekty i najważniejsze uwarunkowania kontroli NIK.

## Ochrona muzeów i ich zbiorów

Ustawowe obowiązki podmiotów tworzących muzea obejmują: zapewnienie środków potrzebnych do utrzymania i rozwoju muzeum, a także bezpieczeństwa zbiorom, sprawowanie nadzoru nad muzeum<sup>14</sup>. Niezależnie od obowiązków Ministra jako organizatora skontrolowanych podmiotów, art. 6a ust. 1 pkt 2 ustawy o muzeach nakłada na niego zadanie koordynowania i realizowania polityki państwa w zakresie działalności muzeów oraz miejsc pamięci narodowej, w tym pomników zagłady oraz grobów i cmentarzy wojennych, w szczególności przez sprawowanie nadzoru nad muzeami i dokonywanie kontroli ich działalności.

Kontrola wykazała, że w ramach sprawowanego przez Ministra nadzoru nad muzeami, przez większość okresu objętego kontrolą w MKiDN nie podejmowano działań służących sprawdzeniu stanu ich przygotowania na wypadek sytuacji kryzysowych. Jedynie w kwietniu 2024 r. wystąpiono do placówek o dokonanie kategoryzacji zbiorów i wyselekcjonowanie

najcenniejszych obiektów do szybkiej ewakuacji/zabezpieczenia na wypadek sytuacji kryzysowej lub wojny oraz o informację dotyczącą posiadania przez nie odpowiednich pomieszczeń ochronnych lub potrzeb w zakresie budowy lub adaptacji stosownych pomieszczeń. W latach 2022–2025 w MKiDN nie przeprowadzono żadnej kontroli wykonania przez muzea zadań na rzecz zabezpieczania i ich ochrony na wypadek sytuacji kryzysowych w trybie ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>15</sup>, a w trybie rozporządzenia Rady Ministrów z 13.01.2004 w sprawie kontroli realizacji zadań obronnych<sup>16</sup> przeprowadzono w nadzorowanych podmiotach sześć kontroli.

Podstawowe źródła finansowania muzeów stanowią dotacje: podmiotowe na dofinansowanie działalności bieżącej dotyczącej realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów; celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji; celowe na realizację wskazanych zadań i programów<sup>17</sup>. W okresie objętym kontrolą prowadzone i współprowadzone przez Ministra muzea otrzymały z budżetu państwa (części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) środki publiczne: w formie dotacji podmiotowej w kwocie 7534,6 mln zł, w formie dotacji celowych na realizację wskazanych zadań i programów w kwocie 247,5 mln zł, w formie dotacji celowych

<sup>14</sup> Art. 5 ust. 4 pkt 1-3 ustawy o muzeach.

<sup>15</sup> W trybie ustawy z 15.7.2011 o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224, ze zm.).

<sup>16</sup> Dz.U. poz. 151, ze zm. Rozporządzenie obowiązywało do 22.2.2023, tj. do wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z 19.1.2023 w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (Dz.U. poz. 253, ze zm.).

<sup>17</sup> Art. 28 ust. 3 ustawy z 25.10.1991 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2026 r. poz. 158, ze zm.).

na wydatki inwestycyjne na łączną kwotę 2541,3 mln zł. Ponadto w badanym okresie w ramach programów Ministra<sup>18</sup> udzielił on prowadzonym i współprowadzonym muzeom dotacji na łączną kwotę 39,5 mln zł. Objęte kontrolą placówki otrzymały w formie dotacji na wydatki inwestycyjne 373,3 mln zł, z czego: Zamek Królewski w Warszawie 55,9 mln zł, MN w Gdańsku 2,2 mln zł, MN w Krakowie 41,2 mln zł, Zamek Królewski na Wawelu 126,7 mln zł, MN w Lublinie 64,9 mln zł, MN w Poznaniu 57,1 mln zł, MŁK w Warszawie 8,9 mln zł, Muzeum w Wilanowie 12,8 mln zł, MN we Wrocławiu 3,6 mln zł.

W Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie szacowano wysokości środków finansowych niezbędnych do wykonania zadań dotyczących zabezpieczania i ochrony muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych, opierając się na potrzebach zgłaszanych przez dyrektorów placówek. W okresie objętym kontrolą Minister udzielił na nie ze środków budżetu państwa w ramach odrębnych dotacji celowych łącznie 46,1 mln zł, z czego w 2022 r. – 13 mln zł (wykorzystano 97,1%), w 2023 r. – 11,3 mln zł (spożytkowano 91,2%), w 2024 r. – 14,1 mln zł (wykorzystano

75,6%), w 2025 r. – 7,6 mln zł. Z powyższej kwoty na zadania dotyczące zabezpieczania i ochrony na wypadek sytuacji kryzysowych skontrolowane muzea otrzymały 30,9 mln zł, z czego w latach 2022–2024 wydały 21,4 mln zł (75,4%)<sup>19</sup>.

Ponadto Minister udzielił muzeom dotacji ze środków pochodzących z Funduszu Promocji Kultury<sup>20</sup> w kwocie 1,9 mln zł, z czego w 2022 r. – 0,7 mln zł, w 2023 r. – 0,6 mln zł, w 2024 r. – 0,4 mln zł, w 2025 r. – 0,2 mln zł. W MKiDN nie uwzględniono niektórych wniosków o sfinansowanie zadań dotyczących zabezpieczania i ochrony muzeów. Były to: w 2022 r. – dwa zadania MŁK w Warszawie dotyczące rozbudowy systemu indywidualnej ochrony zbiorów oraz zakupu kamer w celu rozbudowy systemu monitoringu wizyjnego; w 2023 r. – cztery zadania odnoszące się do: rozbudowy systemu indywidualnej ochrony zbiorów w MŁK w Łazienkach; rozbudowy systemów bezpieczeństwa zasobów IT w oddziałach MN w Krakowie; modernizacji systemów alarmowych w obiektach MN w Poznaniu; wymiany systemu integrującego systemy zabezpieczeń technicznych w Zamku Królewskim w Warszawie; w 2024 r. – cztery zadania

<sup>18</sup> Programy ustanowione m.in. na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 27.9.2017 w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu kultury, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Promocji Kultury (Dz.U. z 2025 r. poz. 1570) oraz rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 18.12.2018 w sprawie zakresu zadań objętych mecenatem państwa, udzielania dotacji celowej na zadania nim objęte oraz udzielania dofinansowań podmiotom prowadzącym działalność w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1532).

<sup>19</sup> W 2025 r. dotację na zadanie dotyczące zabezpieczenia i ochrony w kwocie 2,5 mln zł ze skontrolowanych muzeów otrzymał tylko Zamek Królewski w Warszawie, na dzień zakończenia czynności kontrolnych zadanie było w trakcie realizacji.

<sup>20</sup> Państwowy fundusz celowy, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, utworzony na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy z 19.11.2009 o grach hazardowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 595, ze zm.).



dotyczące: rozbudowy systemu bezpieczeństwa MŁK w Warszawie; modernizacji systemów alarmowych w obiektach MN w Poznaniu; modernizacji oświetlenia ewakuacyjnego i awaryjnego – wymaganego względami bezpieczeństwa w całej bryle Zamku Królewskiego w Warszawie; wymiany systemu integrującego systemy zabezpieczeń technicznych w Zamku Królewskim w Warszawie; w 2025 r. – cztery zadania polegające na: modernizacji systemów bezpieczeństwa w oddziałach MN w Krakowie; rozbudowie systemów bezpieczeństwa zasobów IT w oddziałach MN w Krakowie; modernizacji systemów alarmowych w obiektach MN w Poznaniu; modernizacji systemu instalacji hydrantowej ppoż. w Zamku Królewskim w Warszawie. Nieudzielenie dotacji na te zadania uzasadniano ograniczonymi środkami budżetowymi. Wskazywano też, że za zbiory i ich bezpieczeństwo odpowiadają z mocy prawa dyrektorzy muzeów. Jak wskazała NIK w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra, to w jego gestii, jako organizatora muzeów, leży określenie priorytetowych zadań oraz zapewnienie środków finansowych na ich realizację.

Choć powyższe przypadki mogą być niepokojące, najwięcej uwagi warto poświęcić Muzeum Narodowemu w Krakowie, któremu nie zapewniono finansowania inwestycji służących zabezpieczeniu i ochronie zgromadzonych zbiorów. Sprawa trwa od 2016 r., kiedy MN w Krakowie ze

środków dotacji celowej udzielonej przez Ministra zakupiło działkę oraz znajdujący się na niej budynek dawnego hotelu „Cracovia”, z przeznaczeniem na cele muzealne, za kwotę 35 670 tys. zł<sup>21</sup>. Zakończenie inwestycji i adaptacja tego obiektu ma umożliwić prowadzenie w nim działalności w czasie modernizacji Gmachu Głównego Muzeum. W latach 2017–2023 MN w Krakowie wydatkowało ze środków dotacji celowej Ministra na zagospodarowanie „Cracovii” wraz z otoczeniem środki publiczne w kwocie 997,9 tys. zł, w tym na zadanie dotyczące przygotowania dokumentacji przedprojektowej i projektowej. Natomiast w 2023 r. Minister udzielił MN w Krakowie gwarancji finansowania przedsięwzięcia w kolejnych latach, tj. w 2024 r. – 8300 tys. zł oraz w 2025 r. – 10 700 tys. zł. Jednakże w lutym 2024 r. ówczesny Minister poinformował Dyrektora MN w Krakowie o ograniczonych możliwościach jego finansowania w 2024 r. oraz w latach następnych i zwrócił się o podjęcie działań „w kierunku zaniechania inwestycji”. Ostatecznie Minister poinformował MN w Krakowie o czasowym jej wstrzymaniu, jednocześnie udzielając Muzeum na 2024 r. dotacji celowej na wydatki inwestycyjne w kwocie 2700 tys. zł, z przeznaczeniem na przygotowanie wielobranżowej koncepcji architektonicznej (opracowanie kompletnej dokumentacji projektowej stanowi niezbędny etap dalszych prac i pozyskania finansowania inwestycji z innych

<sup>21</sup> Zob.: wystąpienie pokontrolne z 27.4.2017, skierowane do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, po kontroli nr P/17/001 Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Promocji Kultury, <<https://bip.nik.gov.pl/kontrola/P/17/001/KNO/>>.

źródeł, np. z budżetu Unii Europejskiej). MN w Krakowie informowało MKiDN, że wartość kompletnej dokumentacji projektowej wynosi 18 mln zł, w tym w 2024 r. – 2,7 mln zł, zaś pozostałe koszty byłyby rozłożone na lata 2025–2026. Ze względu na brak zapewnienia finansowania przedsięwzięcia przez Ministra w kolejnych latach, Muzeum nie zdecydowało się na podpisanie w 2024 r. umowy z wykonawcą wielobranżowej koncepcji architektonicznej, co skutkowało niewydatkowaniem kwoty 2,7 mln zł. Z tego powodu przebudowa i remont dawnego hotelu „Cracovia”, a także modernizacja Gmachu Głównego Muzeum zostały przesunięte w czasie, co oznacza dalsze pogarszanie się stanu technicznego tych budynków. Należy zaznaczyć, że zdaniem Dyrektora MN w Krakowie stan Gmachu Głównego nie odpowiada standardom technicznym w tego typu placówkach, a dostosowanie obiektu do wymagań ochrony przeciwpożarowej oznacza gruntowną przebudowę. Wskazał, że z uwagi na jego postępującą degradację w ciągu następnych kilku lat może nastąpić konieczność wyłączenia budynku z użytkowania.

### **Krajowy program ochrony zabytków**

Do zadań Ministra, jako organizatora muzeów, należą te wynikające z ustawy o muzeach, jak i obowiązki określone w ustawie o ochronie zabytków. Zgodnie z jej art. 86 ust. 1 krajowy program

ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (dalej: KPOZ) uchwała Rada Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Obecnie obowiązuje ten uchwalony na lata 2023–2026, stanowiący załącznik do uchwały nr 242 Rady Ministrów z 8 grudnia 2023 r.<sup>22</sup> Zwraca tu uwagę brak ciągłości z poprzednio obowiązującym programem<sup>23</sup>, co było spowodowane przedłużającymi się pracami nad projektem KPOZ prowadzonymi w MKiDN. W dokumencie dokonano diagnozy stanu ochrony zabytków w Polsce. Warto przywołać fragment wprowadzenia, w którym wskazano, że: „Ochrona dziedzictwa narodowego stanowi jedno z podstawowych zadań Rzeczypospolitej Polskiej, zdefiniowanych w art. 5 Konstytucji, oprócz ochrony niepodległości i nienaruszalności terytorialnej, zapewnienia wolności, praw człowieka i obywatela, bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony środowiska. Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, jako jeden z najważniejszych elementów tego dziedzictwa, realizowane są przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej w powiązaniu z kontekstem polityki gospodarczo-społecznej, ale stanowią również wartość autoteliczną wykraczającą poza kategorie utylitarne: społeczne i ekonomiczne”. Celem głównym KPOZ jest zwiększenie odporności zasobu zabytkowego w Polsce, a jego wykonaniu mają służyć trzy cele szczególne: weryfikacja wybranego zasobu

<sup>22</sup> W sprawie Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2023–2026 (M.P. poz. 1470, ze zm.).

<sup>23</sup> Stanowiącym załącznik do uchwały nr 82 Rady Ministrów z 13.8.2019 w sprawie Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019–2022 (M.P. z 2022 r. poz. 998).



zabytków i wzmocnienie narzędzi ochrony dziedzictwa o wyjątkowej wartości; wzmocnienie potencjału organizacyjnego systemu ochrony zabytków; rola zabytków w zrównoważonym rozwoju (edukacja i partycypacja). Wydaje się, że w kontekście ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych kluczowy jest ten pierwszy. Jego realizacji ma służyć zadanie 1.2.1. Model i system wartościowania zabytków. Jak bowiem wskazano w KPOZ, w polskim systemie ochrony zabytków nie funkcjonuje ani jednolity model wartościowania, ani też przejrzysty system ich wartościowania, a uznaniowość służb konserwatorskich generuje różnice w rozstrzygnięciach administracyjnych i orzecznictwie sądowym<sup>24</sup>.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem § 3 ust. 1 i 2 ww. uchwały Rady Ministrów z 8 grudnia 2023 r., „Program realizuje jako podmiot wiodący: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a ponadto Narodowy Instytut Dziedzictwa, Narodowy Instytut Konserwacji Zabytków, Narodowe Muzeum Morskie w Gdańsku oraz inne podmioty – w zależności od potrzeb”. NIK ustaliła, że do zakończenia kontroli Minister nie zapewnił wykonania KPOZ, w konsekwencji czego nie zostało opracowane i przedstawione Radzie Ministrów sprawozdanie z przeprowadzenia

tego programu, o którym mowa w art. 86 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków. Po zakończeniu czynności kontrolnych uchwałą nr 63 Rady Ministrów z 29 stycznia 2026 r.<sup>25</sup> nadano nowe brzmienie § 3 uchwały z 8 grudnia 2023 r.: „Program realizuje Narodowy Instytut Dziedzictwa przy współpracy z wojewódzkimi konserwatorami zabytków. W sytuacji gdy realizacja wymienionych w Programie 2023–2026 zadań będzie wymagała zaangażowania innych podmiotów: organów administracji publicznej, państwowych lub samorządowych instytucji kultury, organizacji pozarządowych (NGO's), wówczas zostaną one włączone do jego realizacji na zasadzie porozumienia”. Zmniejszono również: liczbę zadań, nakłady finansowe i *de facto* okres wykonania programu. Pomimo zmniejszenia liczby zadań aktualnie zostało to dotyczące wartościowania zabytków, co świadczy o wadze zagadnienia.

## Zabezpieczanie siedzib i zbiorów muzeów

Obowiązki muzeów dotyczące zabezpieczenia ich siedzib oraz zbiorów wynikają z wielu aktów normatywnych zarówno rangi ustawowej, jak i rozporządzeń. Ochronę dóbr kultury na wypadek wojny reguluje m.in. obowiązująca od niedawna ustawa z 5 grudnia 2024 r. o ochronie

<sup>24</sup> Model wartościowania zabytku jest rozumiany jako metoda określania jego wartości (co najmniej określonych w ustawie o ochronie zabytków), która wiąże je z materialnymi i niematerialnymi atrybutami (nośnikami). Powiązanie wartości z ich atrybutami jest podstawą planowania prac konserwatorskich i ingerencji budowlanych – pozwala określić ich zakres i granice. Natomiast system wartościowania zabytków jest rozumiany jako metoda różnicowania określonego zbioru zabytków (nawet całego zasobu) na podstawie ich wartości. System wartościowania ma określić czytelne różnice między zabytkami objętymi formami ochrony przewidzianymi w polskim systemie ochrony zabytków.

<sup>25</sup> Uchwała zmieniająca uchwałę w sprawie Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2023–2026 (M.P. poz. 214).

ludności i obronie cywilnej<sup>26</sup>. W jej art. 45 ust. 1 nałożono na ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego obowiązek sporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i Ministrem Obrony Narodowej, krajowego planu ochrony dóbr kultury na czas wojny. Podmioty, których wykaz ma zostać określony przez Ministra w drodze rozporządzenia będą musiały przygotować stosowne plany. Istotną nowością jest, że na potrzeby ich opracowania wprowadzono podział zbiorów na III kategorii, gdyż w planach mają być ujęte „najcenniejsze dobra kultury” (ruchome i nieruchome, przy czym obowiązek ewakuacji dotyczy najcenniejszych zbiorów ruchomych). Mieszczą się w one w I kategorii, do kategorii II zaliczono zbiory cenne, do ewakuacji w drugiej kolejności, a do kategorii III – pozostałe, które z różnych względów nie nadają się do przewożenia i muszą być zabezpieczone w miejscu ich przechowywania. Należy zaznaczyć, że propozycje kategoryzacji zabytków muzealnych w zależności od ich wartości pojawiły się w 1938 r., kiedy zaproponowano przeprowadzenie selekcji zbiorów i ich podziału na: przedmioty wyjątkowej wartości, których liczba miała być bardzo ograniczona, aby w razie potrzeby można

było je sprawnie przewieźć do wcześniej przygotowanego schronu, magazynu lub budynku muzealnego; przedmioty będące świadectwem tożsamości i kultury polskiej oraz inne obiekty o znacznej wartości artystycznej i historycznej, które miały być zabezpieczone na miejscu w specjalnym wydzielonym pomieszczeniu; zbiory o małej wartości – do pozostawienia na miejscu<sup>27</sup>.

Z uwagi na brak jednoznacznych kryteriów, wyzwaniem może być przypisanie w konkretnych przypadkach zbiorów do poszczególnych kategorii. Problem polega również na tym, że dotychczas Minister nie wydał, na podstawie art. 45 ust. 9 ustawy o obronie cywilnej, rozporządzenia w sprawie wykazu podmiotów zobowiązanych do sporządzenia planu ochrony dóbr kultury na czas wojny oraz trybu zgłaszania tych podmiotów w celu wpisania ich do wykazu, z uwzględnieniem wartości i znaczenia zbiorów tych podmiotów dla dziedzictwa narodowego<sup>28</sup>. Należy wskazać, że wśród jednostek, które będą musiały opracować plany będą nie tylko muzea, ale również biblioteki, archiwa, instytucje kultury. Zgodnie z art. 211 ustawy o obronie cywilnej pierwsze plany należy sporządzić do 31 grudnia 2026 r., a mają obowiązywać od 1 stycznia 2027 r.

<sup>26</sup> Dz.U. poz. 1907, ze zm., dalej: ustawa o obronie cywilnej. Ustawa weszła w życie 1.1.2025.

<sup>27</sup> Zob.: A. Merta-Staszczak: *Zasady zabezpieczenia i ochrony zabytków wobec zagrożenia wojną w Polsce w latach 1918–1939*, „Ochrona zabytków” nr 2/2019, s. 126–127.

<sup>28</sup> Projekt rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wykazu podmiotów zobowiązanych do sporządzenia planu ochrony dóbr kultury na czas wojny oraz trybu zgłaszania podmiotów w celu wpisania ich do wykazu znajduje się na etapie opiniowania w ramach rządowego procesu legislacyjnego (poz. 29). W ww. wykazie, będącym załącznikiem do projektu rozporządzenia, ujęto 541 podmioty, w tym wszystkie skontrolowane muzea. W ramach opiniowania Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił uwagę m.in. na kwestię braku ujęcia kosztów sporządzenia planów ochrony dóbr kultury. Zob.: <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12403902>>.



Oprócz planów ochrony dóbr kultury na wypadek wojny podstawowymi dokumentami regulującymi zabezpieczanie oraz ochronę zbiorów i siedzib muzeów są: plany ochrony muzeum oraz plany ochrony zabytku, będące integralną częścią planów obrony cywilnej. Obowiązek opracowania przez muzea planu ochrony, na podstawie którego zabezpiecza się zbiory przed kradzieżą i innym niebezpieczeństwem wynika z przepisów rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2 września 2014 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą<sup>29</sup>. Rozporządzenie – w § 10 ust. 1 – zakłada dokonywanie co najmniej raz w roku przeglądu stanu zabezpieczeń budowlanych i mechanicznych, w tym sprawdzenia kompletności kluczy. Określa również na czym polega przygotowanie zbiorów do ewakuacji w razie zagrożenia, którą przeprowadza się na podstawie instrukcji.

Artykuł 88 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków nakłada na ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego obowiązek opracowania krajowego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (KPOZKZ) oraz koordynacji zadań mających na celu zabezpieczenie zabytków przed skutkami zagrożeń wynikających z sytuacji kryzysowych<sup>30</sup>. Przejawy działań Ministra odnośnie do koordynacji miały charakter formalny i polegały na powołaniu w lipcu 2024 r. Pełnomocnika do spraw bezpieczeństwa w systemie zarządzania ochroną dóbr kultury na wypadek zagrożeń militarnych i pozamilitarnych<sup>31</sup> oraz zmianie regulaminu organizacyjnego i utworzeniu nowej komórki organizacyjnej – Departamentu Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego<sup>32</sup>.

Szczegóły dotyczące ochrony zabytków w sytuacjach zagrożenia określa rozporządzenie Ministra Kultury z 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu

<sup>29</sup> Dz.U. poz. 1240, dalej: rozporządzenie w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum. Wydane na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy o muzeach.

<sup>30</sup> W literaturze wskazuje się, że plan ten powinien stanowić integralny element kompleksowego planu ochrony cywilnej kraju w ramach właściwej dla niego struktury zależności instytucjonalnych i funkcjonalnych. Zob.: K. Zalasńska: *Komentarz do art. 88 ustawy o ochronie zabytków i podane tam opracowanie*, Legalis.

<sup>31</sup> Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 8.7.2024 w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do spraw bezpieczeństwa w systemie zarządzania ochroną dóbr kultury na wypadek zagrożeń militarnych i pozamilitarnych (Dz. Urz. MKiDN poz. 78). Do zadań Pełnomocnika należą: zidentyfikowanie potrzeb odnośnie do planowania i zarządzania działaniami dotyczącymi bezpieczeństwa w systemie zarządzania ochroną dóbr kultury na wypadek zagrożeń militarnych i pozamilitarnych w dziale kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; przygotowanie propozycji modyfikacji systemu realizacji zadań z zakresu spraw obronnych, zarządzania kryzysowego, zarządzania informacją niejawną oraz innymi niezbędnymi z zakresu bezpieczeństwa w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jednostkach podległych lub nadzorowanych oraz spółkach, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Minister.

<sup>32</sup> Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 13.12.2024 zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MKiDN poz. 139). Do zadań ogólnych komórek organizacyjnych należy realizowanie, we współpracy z Departamentem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, zadań ministra z zakresu obronności państwa.

zbrojnego i sytuacji kryzysowych<sup>33</sup>. Jego przepisy nakładają na jednostki organizacyjne posiadające zabytki oraz na organy administracji publicznej obowiązek sporządzenia: planu ochrony zabytków jednostki organizacyjnej; gminnego planu ochrony zabytków; powiatowego planu ochrony zabytków; wojewódzkiego planu ochrony zabytków; krajowego planu ochrony zabytków (§ 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków). Są one dokumentami mającymi istotne znaczenie dla ochrony muzealiów i realizacji przedsięwzięć zapobiegawczych, dokumentacyjnych, zabezpieczających, ratowniczych i konserwatorskich, służących ich uratowaniu przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub zaginięciem. Określają stan zasobu podlegającego ochronie, zagrożenia, zamiar działania, sposób realizacji, niezbędne siły i środki oraz czas i koszty wykonania<sup>34</sup>. Plany sporządza się według Instrukcji przygotowania i realizacji planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, stanowiącej załącznik do rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków (§ 3 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków; dalej: Instrukcja).

W ramach kontroli NIK analizie poddano plany ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych

skontrolowanych muzeów oraz KPOZKZ. Sporządza się je odpowiednio do przewidywanych i realnych zagrożeń, w szczególności na wypadek: pożaru; powodzi, ulew lub zalania z innych przyczyn; wichury; katastrofy budowlanej, awarii technicznej, chemicznej; demonstracji i rozruchów ulicznych, rabunku lub aktu wandalizmu; ataku terrorystycznego; konfliktu zbrojnego<sup>35</sup>. W literaturze wskazuje się, że obowiązek ich sporządzania jest bardzo często marginalizowany i niewypełniany<sup>36</sup>.

W dokumentach określających sposób reagowania na zagrożenie istotne jest, aby zawierały aktualne dane. Dlatego też istnieje obowiązek corocznej ich aktualizacji do 31 marca każdego roku, według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego<sup>37</sup>.

W wyniku analizy KPOZKZ stwierdzono, że nie obejmował on większości elementów określonych w Instrukcji. W związku z powyższym NIK uznała, że KPOZKZ, pomimo jego trzykrotnej aktualizacji w okresie objętym kontrolą<sup>38</sup>, nie może stanowić podstawy do organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. Poważne wątpliwości może budzić to, że mimo posiadanej wiedzy nie uwzględniono doświadczeń z działań wojennych w Ukrainie i ich wpływu na zachowanie

<sup>33</sup> Dz.U. nr 212 poz. 2153, dalej: rozporządzenie w sprawie ochrony zabytków. Wydano je na podstawie art. 88 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

<sup>34</sup> Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków.

<sup>35</sup> Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków.

<sup>36</sup> Zob.: E. Kocowska-Siekierka: *Ochrona zabytków na wypadek sytuacji kryzysowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji” nr 106/2016, s. 145-157.

<sup>37</sup> Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków.

<sup>38</sup> Aktualizacje zostały dokonane z naruszeniem terminu określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków.



zabytków, w tym muzeów i ich zbiorów<sup>39</sup>. Jak wskazano w eksperckim opracowaniu, muzealnicy ukraińscy dzielili się swoimi doświadczeniami, a przede wszystkim problemami, z jakimi spotkali się w trakcie zabezpieczania zbiorów i ich ewakuacji poza rejon bezpośredniego zagrożenia<sup>40</sup>, co zostało wykorzystane przez Narodowy Instytut Muzeów<sup>41</sup> w pracach nad przygotowanym w 2023 r. dokumentem Zalecenia dla muzeów w zakresie przygotowania do sytuacji kryzysowej i wojny<sup>42</sup>.

W wypadku planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych skontrolowanych muzeów (POZ) NIK wykazała, że w niektórych, opracowanych w latach 2005–2009, nie ujęto wszystkich wymaganych przepisami elementów (określonych w Instrukcji). W czterech podmiotach zaniechano dokonywania corocznej aktualizacji tych

planów, a w dwóch czyniono to nierzetelnie. Jedynie w dwóch opracowano nowe plany, jednak również one nie zawierały wszystkich wymaganych elementów.

KPOZKZ oraz POZ będą obowiązywać do dnia sporządzenia, na podstawie ustawy o obronie cywilnej, planów ochrony dóbr kultury na czas wojny. W związku z powyższym oraz prowadzonymi w MKiDN pracami zmierzającymi do opracowania, na podstawie tej samej ustawy, krajowego planu ochrony dóbr kultury na czas wojny, w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra NIK odstąpiła od sformułowania wniosku o dostosowanie dysfunkcjonalnego KPOZKZ do wymogów rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków.

Oprócz opisanych wyżej dokumentów na politykę bezpieczeństwa MKiDN oraz muzeów składa się m.in. plan operacyjnego funkcjonowania<sup>43</sup>. Posiadało

<sup>39</sup> W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra NIK sformułowała uwagę dotyczącą potrzeby zintensyfikowania działań na rzecz zapewnienia finansowania zadań w zakresie zabezpieczania i ochrony muzeów oraz ich zbiorów – zwłaszcza w kontekście trwającej od 2022 r. inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, co powinno być poprzedzone rzetelnym sprawdzeniem przez Ministra stanu przygotowania nadzorowanych muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym na konflikt zbrojny.

<sup>40</sup> Zob.: A. Sterkowicz: *Bezpieczeństwo zbiorów muzealnych w cieniu konfliktów zbrojnych*, „Cenne, Bezcenne, Utracone” nr 1-2/2024, s. 38-45.

<sup>41</sup> Państwowa instytucja kultury, której organizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Do zakresu działania NIK należy m.in. podejmowanie działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa polskich muzeów i ich zbiorów.

<sup>42</sup> Zob.: <<https://nim.gov.pl/baza-wiedzy/zalecenia-dla-muzeow-w-zakresie-przygotowania-do-sytuacji-kryzysowej-i-wojny>>.

<sup>43</sup> Obowiązek sporządzania planów operacyjnego funkcjonowania wynika z ustawy z 11.3.2022 o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2025 r. poz. 825, ze zm.), a warunki i tryb planowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców obecnie określa wydane na podstawie upoważnienia zawartego w tej ustawie rozporządzenie Rady Ministrów z 14.1.2025 w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców (Dz.U. poz. 73, dalej: rozporządzenie w sprawie przygotowań obronnych). Zgodnie z nim, wykonywanie zadań w zakresie planowania operacyjnego następuje w drodze sporządzenia m.in. planów operacyjnych funkcjonowania urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej i jednostek organizacyjnych podległych danemu ministrowi lub przez niego nadzorowanych (§ 4 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie przygotowań obronnych).

je Ministerstwo oraz siedem z dziewięciu objętych kontrolą muzeów – zostały sporządzone i zatwierdzone jeszcze w latach 2020–2022 – na podstawie przepisów obowiązującego wówczas rozporządzenia Rady Ministrów z 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego<sup>44</sup>. W dwóch placówkach plany operacyjnego funkcjonowania nie zostały sporządzone<sup>45</sup>.

Z kolei obowiązek opracowania instrukcji bezpieczeństwa pożarowego został określony w § 6 rozporządzenia w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum<sup>46</sup>. Instrukcja ma być poddawana okresowej

aktualizacji, co najmniej raz na dwa lata, a także po takich zmianach sposobu użytkowania obiektu lub procesu technologicznego, które wpływają na zmianę warunków ochrony przeciwpożarowej<sup>47</sup>. Na zlecenie NIK, właściwe terytorialnie jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP) oceniły wybrane placówki w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Stwierdzono wiele nieprawidłowości, jednak część miała jednostkowy charakter i została usunięta do zakończenia kontroli. W Muzeum Narodowym w Gdańsku PSP stwierdziła poważniejsze uchybienia, w tym trzy kwalifikujące gmach główny Muzeum jako zagrożający życiu ludzi<sup>48</sup>. NIK na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r.

<sup>44</sup> Dz.U. nr 152, poz. 1599, ze zm. Zgodnie z § 17 rozporządzenia Rady Ministrów z 14.1.2025 plany i programy wykonane na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 15.6.2004 w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego i utrzymane w mocy na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 14.7.2023. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 1569) zachowują moc do dnia zatwierdzenia planów i programów opracowanych według nowych przepisów w tym zakresie.

<sup>45</sup> Jedno muzeum nie zostało ujęte przez Ministra w Wykazie jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych oraz współprowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, wykonujących zadania obronne, stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 6.10.2023 w sprawie organizacji i sposobu wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony (Dz. Urz. MKiDN poz. 54), natomiast drugie nie było przygotowane do przetwarzania informacji niejawnych.

<sup>46</sup> Zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia zbiorów, instrukcja bezpieczeństwa pożarowego powinna zawierać elementy wskazane w przepisach wydanych na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 24.8.1991 o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2025 r. poz. 188, ze zm.), a ponadto zawierać wskazanie: potencjalnych zagrożeń pożarowych; dróg i kierunków ewakuacji zbiorów; sposobu sprawdzania organizacji i warunków ewakuacji zbiorów; technicznych środków umożliwiających ewakuację zbiorów; miejsc przechowywania i ekspozowania najcenniejszych zbiorów; postępowania przy zabezpieczaniu najcenniejszych zbiorów; procedur powiadamiania dyrektora i pracowników muzeum oraz osób tworzących zespoły mające brać udział w ewakuacji zbiorów o powstaniu zagrożenia; imion i nazwisk osób tworzących zespoły mające brać udział w ewakuacji zbiorów, a także zajmowanych przez te osoby stanowisk, z określeniem zakresu ich działania i odpowiedzialności.

<sup>47</sup> Zgodnie z § 6 ust. 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7.6.2010 w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz.U. z 2023 r. poz. 822, ze zm.).

<sup>48</sup> Były to nieprawidłowości dotyczące: klatki schodowej służącej do ewakuacji oraz maksymalnej długości i przebiegu przejść ewakuacyjnych.



o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>49</sup> poinformowała o tym Dyrektora Muzeum, który podjął stosowne działania.

W objętych kontrolą muzeach stosowano zabezpieczenia techniczne (budowlane, mechaniczne oraz elektroniczne), o których mowa w § 7 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum. Jednak w trzech nie przeprowadzono okresowych przeglądów stanu zabezpieczeń budowlanych i mechanicznych, w tym sprawdzenia kompletności kluczy, co było niezgodne z § 10 ust. 1 rozporządzenia, a w dwóch placówkach przeprowadzenie przeglądów nie zostało prawidłowo udokumentowane.

Ewakuacja zbiorów muzeum w wypadku niebezpieczeństwa ich zniszczenia lub utraty odbywa się na podstawie instrukcji przygotowania zbiorów do ewakuacji, którą należy aktualizować nie rzadziej niż co dwa lata<sup>50</sup>. Jak wykazała kontrola, w pięciu muzeach instrukcja nie zawierała wszystkich elementów wymaganych przepisami prawa<sup>51</sup>, a w sześciu nie była terminowo aktualizowana, bądź jej aktualizacja okazała się nierzetelna.

Obowiązki muzeów dotyczące utrzymania obiektów budowlanych, w tym ich

siedzib, w należyтым stanie technicznym wynikają z przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>52</sup>. Jak wykazała kontrola, dyrektorzy skontrolowanych podmiotów na ogół zapewnili taki stan, a także poddawali obiekty okresowym kontrolom – zgodnie z przepisami Prawa budowlanego. W ramach kontroli NIK zleciła właściwym terytorialnie Powiatowym Inspektorom Nadzoru Budowlanego sprawdzenie stanu obiektów budowlanych, którzy wykazali pewne nieprawidłowości również w tym zakresie.

## Podsumowanie

Na ministrze właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego ciąży obowiązek zapewnienia środków potrzebnych do utrzymania i rozwoju muzeów oraz bezpieczeństwa zgromadzonym tam zbiorom. Ma on również sprawować nadzór nad wszystkimi muzeami. Istotna jest też jego rola w opracowaniu krajowego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz koordynacji realizacji zadań mających na celu zabezpieczenie zabytków przed ich skutkami. Kontrola wykazała, że realizacja ustawowych obowiązków Ministra nie była prawidłowa.

<sup>49</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 623, ze zm.

<sup>50</sup> Zgodnie z § 30 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum.

<sup>51</sup> Zgodnie § 30 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum instrukcja przygotowania zbiorów do ewakuacji powinna: określać potencjalne zagrożenia mogące doprowadzić do uszkodzenia, zniszczenia lub utraty zbiorów; określać strefy zagrożeń; wyznaczać drogi ewakuacji zbiorów; określać ilość i rodzaj niezbędnych środków technicznych do przeprowadzenia ewakuacji zbiorów; zawierać ustalenia dotyczące zapewnienia technicznych środków umożliwiających ewakuację zbiorów; określać procedury pakowania i przemieszczenia zbiorów; wskazywać miejsca, w którym zbiory będą przechowywane do czasu ustania zagrożenia; wyznaczać osoby tworzące zespoły mające brać udział w ewakuacji zbiorów, ze wskazaniem zakresu ich działania i odpowiedzialności; określać procedury powiadamiania dyrektora i pracowników muzeum oraz osób tworzących zespoły mające brać udział w ewakuacji zbiorów; określać formy współpracy w zakresie ewakuacji zbiorów z zewnętrznymi służbami i instytucjami.

<sup>52</sup> Dz.U. z 2026 r. poz. 524, ze zm.

Także skontrolowane muzea w większości nie zapewniły należytej ochrony zbiorów i siedzib, a najważniejsze dokumenty planistyczne określające zadania w tym zakresie, tj. plan ochrony zabytku oraz plan ochrony muzeum, były dysfunkcyjne. Również ochrona przeciwpożarowa oraz stan użytkowanych obiektów budowlanych pozostawiają wiele do życzenia.

Niewątpliwie, szczególnie w sytuacji znacznego deficytu budżetowego, wyzwanie stanowi zapewnienie środków finansowych na realizację wszystkich zadań w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego. Należy jednak zauważyć, że w okresie objętym kontrolą badane muzea otrzymały łącznie ponad 373 miliony zł w formie dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Wydaje się, że w sytuacji gdy nie wszystkie potrzeby inwestycyjne mogą zostać wsparte środkami publicznymi, należałoby nadać charakter priorytetowy tym, które są konieczne do właściwego zabezpieczenia i ochrony na wypadek sytuacji kryzysowych, bowiem Polski nie stać na kolejną utratę posiadanych dóbr kultury.

Obowiązujący krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2023–2026 zakłada, że rok 2026 będzie kluczowy do opracowania modelu i systemu wartościowania zabytków, który obecnie

w polskim systemie ochrony zabytków nie funkcjonuje. Do jego końca skontrolowane placówki winny skategoryzować zbiory pod kątem kolejności ich ewakuacji (w tym należące do I kategorii zbiory najcenniejsze).

Biorąc pod uwagę wyniki badania można założyć, że istnieje wysokie ryzyko nieprawidłowego wykonania zadań w zakresie zapewnienia ochrony na wypadek sytuacji kryzysowych również przez inne podmioty sprawujące pieczę nad dziedzictwem kulturowym, w szczególności przez biblioteki i archiwa państwowe.

Należy mieć na uwadze, że w wypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, w tym konfliktu zbrojnego, to nie procedury i dokumenty, lecz ludzie stanowią najważniejszy czynnik. Dzięki ich ogromnemu wysiłkowi i zaangażowaniu udało się uratować dużą część zbiorów w czasie II wojny światowej. Pozostaje mieć nadzieję, że sytuacja, w której procedury ochrony dóbr kultury na czas wojny mogłyby mieć zastosowanie nigdy nie wystąpi, nie zwalnia to jednak z obowiązku jak najlepszego przygotowania do niej.

ŁUKASZ RÓG<sup>53</sup>

doradca prawny,  
Biuro Prezydialne NIK

---

<sup>53</sup> Autor, jako pracownik Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, a następnie Departamentu Spraw Społecznych (jednostki koordynującej kontrolę), zapewniał jej obsługę prawną.

**Słowa kluczowe:** ochrona muzeów, sytuacje kryzysowe, bezpieczeństwo eksponatów, ewakuacja zbiorów, ochrona zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego



### Bibliografia:

1. Kocowska-Siekierka E.: *Ochrona zabytków na wypadek sytuacji kryzysowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji” nr 106/2016.
2. Merta-Staszczak A.: *Zasady zabezpieczenia i ochrony zabytków wobec zagrożenia wojną w Polsce w latach 1918-1939*, „Ochrona zabytków” nr 2/2019.
3. Sterkowicz A.: *Bezpieczeństwo zbiorów muzealnych w cieniu konfliktów zbrojnych*, „Cenne, Bezcenne, Utracone” nr 1-2/2024.
4. Zalaśńska K.: *Komentarz do art. 88 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, Legalis.

### ABSTRACT

#### Protection of Museums in Emergency Situations – Inadequate Safeguards and Dysfunctional Plans

The purpose of museums is to collect and permanently protect items of humanity's natural and cultural heritage, both tangible and intangible, to provide information about the values and content of their collections, to disseminate the fundamental values of the Polish and world history, science and culture, to develop cognitive and aesthetic sensitivity and to enable access to the collections they hold. In 2025, the Supreme Audit Office carried out a planned audit entitled “Safeguarding and Protecting Museums in Emergency Situations”, covering the years 2022–2025 (by 19 December 2025). The audit was conducted at the Ministry of Culture and National Heritage and at nine museums supervised by the minister responsible for culture and protection of national heritage, which held collections subject to special protection. The main objective of the audit was to provide a basis for assessing whether museums were properly and reliably safeguarded and protected against emergency situations. It should be noted that museum objects constitute a special category of collections and, pursuant to Article 21 of the Act of 21 November 1996 on Museums, are considered national assets. The audit identified irregularities arising both from factors due to the museums themselves (improper performance of statutory obligations) and from factors beyond their control, including insufficient financial resources and ineffective supervision by the Minister of Culture and National Heritage. In his article, the author highlights selected aspects and the most important conditions of the audit.

**Łukasz Róg**, legal adviser, Presidential Bureau of NIK

**Key words:** museum protection, emergency situations, security of exhibits, evacuation of collections, protection of cultural monuments in the event of an armed conflict