



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes

Jacek Kozłowski

KNO.410.5.1.2025

Pani

Marta Cienkowska

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa

Narodowego

ul. Krakowskie Przedmieście 15, 00-071

Warszawa

Wystąpienie pokontrolne

P/25/023

Zabezpieczanie i ochrona muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

Tel. +48 22 444 50 00 | nik@nik.gov.pl | www.nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego¹, ul. Krakowskie Przedmieście 15, 00-071 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Marta Cienkowska, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego², od 24 lipca 2025 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili³:

Hanna Wróblewska od 13 maja 2024 r. do 24 lipca 2025 r.

Bartłomiej Sienkiewicz od 13 grudnia 2023 r. do 13 maja 2024 r.

Dominika Chorościńska od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.

Piotr Gliński od 16 listopada 2015 r. do 27 listopada 2023 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Realizacja zadań w zakresie ochrony zabytkowych zbiorów i siedzib muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych.
2. Wydatkowanie środków publicznych na zabezpieczanie oraz ochronę zbiorów i siedzib muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych.
3. Nadzór nad realizacją zadań w zakresie zabezpieczania oraz ochrony zbiorów i siedzib muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych.

Okres objęty kontrolą

Lata 2022-2025 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych⁴)

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Kontrolerzy

1. Aleksandra Górską, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/62/2025 z dnia 19 września 2025 r.

¹ Dalej: MKiDN lub Ministerstwo.

² Dalej: Minister lub Minister KiDN.

³ Dalej: ówczesny Minister. W odniesieniu do urzędujących Ministrów w latach objętych kontrolą w dalszej treści również: kolejni Ministrowie.

⁴ Tj. do dnia 12 grudnia 2025 r.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

2. Agnieszka Łyszcz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/63/2025 z dnia 22 września 2025 r.
3. Ewa Michalska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KNO/67/2025 z dnia 22 października 2025 r.
4. Agnieszka Chełmińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/68/2025 z dnia 27 października 2025 r.

(akta kontroli str. 1-8)

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2022-2025 (do dnia zakończenia kontroli) kolejni Ministrowie nie realizowali prawidłowo oraz rzetelnie objętych kontrolą zadań w zakresie ochrony zabytkowych zbiorów i siedzib muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych⁷, a podejmowane czynności z tytułu nadzoru nad działalnością muzeów, mających siedziby w zabytkowych obiektach oraz posiadających w swoich zbiorach zabytki ruchome, miały ograniczony zakres. W procesie planowania wydatków na ochronę oraz zabezpieczanie zbiorów i siedzib muzeów nie uwzględniano posiadanych informacji, w tym zgłaszanych przez kontrolowane muzea⁸ potrzeb. Objęte badaniem środki finansowe przeznaczone na realizację przez muzea powyższych zadań zostały wydatkowane prawidłowo oraz rzetelnie.

W okresie objętym kontrolą dwa najważniejsze dokumenty, na podstawie których – w świetle obowiązujących przepisów prawa – powinna być realizowana ochrona zabytków, tj. krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz krajowy plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, były dysfunkcyjne.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Minister nie zapewnił realizacji „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2023-2026”⁹, w tym w zakresie ochrony muzeów i ich zbiorów. W konsekwencji Minister nie opracował i nie przedstawił Radzie Ministrów sprawozdania z realizacji zadań wynikających z tego programu, o którym mowa w art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁰. NIK zwraca uwagę, że przedłużające się prace¹¹ nad opracowaniem KPOZ na lata 2023-2026, który został ustanowiony w dniu 8 grudnia 2023 r., spowodowały, że nie zachowano ciągłości z poprzednio

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁷ Tj. sytuacje wpływające negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołujące znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym - Dz. U. z 2023 r. poz. 122, ze zm.); w niniejszej kontroli – to niebezpieczeństwa i zagrożenia dla zbiorów i siedzib muzeów, w szczególności: pożary; powodzie, ulewę lub zalania z innych przyczyn; wichury; katastrofy budowlane, awarie techniczne, chemiczne; demonstracje i rozruchy uliczne, rabunki lub akty wandalizmu; ataki terrorystyczne; konflikty zbrojne; cyberataki.

⁸ Kontrolami jednostkowymi NIK objęto dziewięć muzeów: Muzeum Narodowe w Gdańsku (MN w Gdańsku), Muzeum Narodowe w Krakowie (MN w Krakowie), Zamek Królewski na Wawelu – Państwowe Zbiory Sztuki (Zamek Królewski na Wawelu), Muzeum Narodowe w Lublinie (MN w Lublinie), Muzeum Narodowe w Poznaniu (MN w Poznaniu), Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie (MŁK w Warszawie), Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie (Muzeum w Wilanowie), Zamek Królewski w Warszawie – Muzeum. Rezydencja Królów i Rzeczypospolitej (Zamek Królewski w Warszawie), Muzeum Narodowe we Wrocławiu (MN we Wrocławiu).

⁹ Dalej: KPOZ na lata 2023-2026, stanowiący załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 242 z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie „Krajowego Programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2023-2026” (M. P. poz. 1470). Zgodnie z § 4 ww. uchwały realizację Programu koordynuje oraz sprawuje nad nią nadzór minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przez powołany przez siebie Zespół do spraw Programu.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1292, ze zm.; dalej: ustawa o zabytkach. Zgodnie z art. 86 ust. 2 tej ustawy minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przedstawia Radzie Ministrów, co 2 lata, sprawozdanie z realizacji zadań wynikających z krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

¹¹ Dopiero w dniu 30 listopada 2023 r. ówczesna Minister przekazała Sekretarzowi Rady Ministrów projekt stosownej uchwały, z prośbą o jego skierowanie do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

obowiązującym „Krajowym programem ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022”¹².

Obowiązujący w okresie objętym kontrolą „Krajowy plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych”¹³ nie obejmował większości elementów wskazanych w „Instrukcji przygotowania i realizacji planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych”¹⁴, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych¹⁵. W związku z powyższym, zdaniem NIK, dokument ten nie spełnia funkcji, o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 5 tego rozporządzenia, tzn. nie służy do planowania organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. Ponadto w latach objętych kontrolą KPOZkz był trzykrotnie aktualizowany¹⁶ z naruszeniem terminu, o którym mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków¹⁷. Przy aktualizacji KPOZkz nie uwzględniono doświadczeń z działań wojennych na Ukrainie i ich wpływu na zachowanie zabytków, w tym muzeów i ich zbiorów.

W okresie objętym kontrolą obowiązywał, zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 16 czerwca 2020 r., plan operacyjnego funkcjonowania działu administracji rządowej – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, opracowany zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 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 terytorialnego¹⁸. Ówczesny Minister zatwierdził plany operacyjnego funkcjonowania¹⁹ siedmiu z dziewięciu objętych kontrolami jednostkowymi NIK muzeów. Dwa pozostałe muzea²⁰, objęte kontrolami jednostkowymi NIK, nie sporządziły POF, przy czym MN w Gdańsku nie zostało przez ówczesnego Ministra ujęte w „Wykazie jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych oraz współprowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, wykonujących zadania obronne”²¹, stanowiącym załącznik do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 października 2023 r. w sprawie organizacji i sposobu wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony²².

W latach 2022-2024 (I półrocze) w Ministerstwie w ograniczonym zakresie podejmowano działania programowo-koordynacyjne w celu przygotowania muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych.

¹² Dalej: KPOZ na lata 2019-2022, stanowiący załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 82 z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022” (M. P. z 2022 r. poz. 998).

¹³ Dalej: KPOZkz.

¹⁴ Tj. w części opisowej nie ujęto elementów określonych w ust. 9 pkt 1 lit. d-j oraz lit. l ww. Instrukcji, a w części graficznej – elementów określonych w ust. 9 pkt 2 lit. b-d tej Instrukcji.

¹⁵ Dz. U. Nr 212, poz. 2153, dalej: rozporządzenie w sprawie ochrony zabytków.

¹⁶ W 2025 r. KPOZkz nie podlegał aktualizacji.

¹⁷ Zgodnie z § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia plan ochrony zabytków jest integralną częścią planów obrony cywilnej i podlega corocznej aktualizacji w terminie do 31 marca każdego roku, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

¹⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1911, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie zadań obronnych z 2004 r.; rozporządzenie obowiązywało do dnia 24 sierpnia 2023 r., tj. do dnia wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2023 r. 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); dalej: rozporządzenie w sprawie zadań obronnych z 2023 r.

¹⁹ Dalej: POF.

²⁰ Tj. MN w Gdańsku oraz MN w Lublinie (przyczyną nieopracowania POF przez MN w Lublinie było nieprzygotowanie do przetwarzania informacji niejawnych).

²¹ Dalej: Wykaz jednostek (...) wykonujących zadania obronne.

²² Dz. Urz. MKiDN poz. 54, dalej: zarządzenie w sprawie wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony.

W związku z powyższym ówczesny Minister w lipcu 2024 r. powołał Pełnomocnika do spraw bezpieczeństwa w systemie zarządzania ochroną dóbr kultury na wypadek zagrożeń militarnych i pozamilitarnych²³, a następnie (z dniem 1 stycznia 2025 r.²⁴) Minister utworzył w MKiDN Departament Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego²⁵, co NIK ocenia pozytywnie. Jednocześnie Kierownictwo Ministerstwa²⁶ – w planowaniu działań na rzecz ochrony zabytków w razie konfliktu zbrojnego – nie w pełni korzystało z możliwości współpracy w ramach Polskiego Komitetu Doradczego²⁷.

W Ministerstwie, w procesie planowania na lata 2022-2025 wydatków na zabezpieczanie i ochronę muzeów, nie uwzględniono niektórych wniosków złożonych przez objęte jednostkowymi kontrolami NIK muzea, co uzasadniano ograniczonymi środkami budżetowymi, jak również potrzeb w tym zakresie wynikających m.in. z corocznych raportów o stanie zabezpieczenia muzeów i innych jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego²⁸. Ponadto planowanie to odbywało się bez powiązania z podstawowym dokumentem, który powinien określać organizację i sposób ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, tj. z KPOZkz, w którym m.in. nie zawarto ogólnego zestawienia kosztów, nakładów pracy, materiałów i urządzeń przewidzianych do prac zabezpieczających oraz do rozśrodkowania i ewakuacji, o czym mowa w ust. 9 pkt 1 lit. h ww. „Instrukcji przygotowania i realizacji planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych”.

Niemniej jednak – na podstawie badanej próby, obejmującej wydatki na łączną kwotę 22 961,5 tys. zł – stwierdzono, że kolejni Ministrowie prawidłowo udzielali dotacji celowych na realizację zadań w zakresie zabezpieczania i ochrony muzeów, zawierali umowy i egzekwowali wykonywanie warunków w nich zawartych, a także terminowo zatwierdzali rozliczenia udzielonych dotacji. Badane dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach oraz rozliczone rzetelnie i terminowo.

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie nie podejmowano – w ramach sprawowanego przez Ministra nadzoru nad muzeami – działań sprawdzających stan przygotowania muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych. Dopiero w kwietniu 2024 r. do nadzorowanych muzeów wystąpiono o dokonanie kategoryzacji zbiorów, ze szczególnym uwzględnieniem wyselekcjonowania obiektów najcenniejszych przeznaczonych 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

²³ Zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 8 lipca 2024 r. 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).

²⁴ Na mocy zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 grudnia 2024 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MKiDN poz. 139).

²⁵ Dalej: DBZK.

²⁶ Zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie Polskiego Komitetu Doradczego (Dz. U. Nr 102, poz. 1066; dalej rozporządzenie w sprawie PKD) minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub sekretarz (podsekretarz) stanu w urzędzie obsługującym tego ministra odpowiedzialny za ochronę zabytków jest Przewodniczącym Polskiego Komitetu Doradczego (dalej: PKD lub Komitet).

²⁷ Zgodnie z § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie PKD, Komitet – jako organ pomocniczy Rady Ministrów – jest organem kolegialnym właściwym w sprawach koordynacji działań dotyczących ochrony zabytków w razie konfliktu zbrojnego.

²⁸ Raporty opracowane przez Narodowy Instytut Muzeów (dalej: NIM), wcześniej: Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów. W dalszej treści: „raport o stanie zabezpieczenia muzeów”.

adaptacji tego rodzaju pomieszczeń. Wprawdzie w latach 2022-2025 w MKiDN realizowano obowiązki określone w zarządzeniu w sprawie nadzoru i kontroli²⁹, jednakże w okresie tym nie przeprowadzono żadnej kontroli realizacji przez muzea zadań na rzecz zabezpieczania i ochrony muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych w trybie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³⁰, a w trybie rozporządzenia w sprawie kontroli realizacji zadań obronnych³¹ przeprowadzono w muzeach jedynie sześć kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³² kontrolowanej działalności

1. Realizacja zadań w zakresie ochrony zabytkowych zbiorów i siedzib muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych

1. Ówczesny Minister, stosownie do art. 84 ustawy o zabytkach, opracował i realizował „Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022”, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 sierpnia 2019 r. Ponadto ówczesny Minister opracował „Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2023-2026”, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 grudnia 2023 r.

Zgodnie z art. 85 ust. 1 ustawy o zabytkach, w KPOZ na lata 2019-2022 oraz w KPOZ na lata 2023-2026 określono m.in. cele i kierunki działań oraz zadania w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a także warunki i sposób finansowania planowanych działań wraz z harmonogramem ich realizacji.

Realizatorem KPOZ na lata 2019-2022 był Narodowy Instytut Dziedzictwa³³ oraz Departament Ochrony Zabytków w MKiDN we współpracy z Krajową Szkołą Administracji Publicznej im. Lecha Kaczyńskiego. Na mocy zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 8 października 2019 r. w sprawie powołania Koordynatora Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022 i Zespołu zarządzającego Krajowym Programem ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022³⁴ Koordynatorem Programu ustanowiono Dyrektora NID.

²⁹ Tj. w zarządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN poz. 43), które obowiązywało do dnia 11 stycznia 2024 r., oraz w zarządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 11 stycznia 2024 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN poz. 4); dalej: zarządzenie w sprawie nadzoru i kontroli (odpowiednio) z 2013 r. i 2024 r.

³⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 224, ze zm.; dalej: ustawa o kontroli w administracji rządowej.

³¹ Tj. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (Dz. U. poz. 151, ze zm.), które obowiązywało do dnia wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2023 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (Dz. U. poz. 253), dalej: rozporządzenie w sprawie kontroli realizacji zadań obronnych.

³² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częściową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

³³ Dalej: NID.

³⁴ Dz. Urz. MKiDN poz. 98.

W dniu 10 stycznia 2023 r. Dyrektor NID przekazała Ministrowi, zgodnie z przyjętym programem oraz stosownie do ww. zarządzenia, sprawozdanie z realizacji KPOZ na lata 2019-2022.

Wykonanie celu głównego KPOZ na lata 2019-2022 zapewniały trzy cele szczegółowe, w ramach których realizowano sześć kierunków działań: 1. Optymalizacja systemu ochrony dziedzictwa kulturowego, 1.1. Wzmocnienie systemu ochrony na poziomie lokalnym, 1.2. Wzmocnienie systemu ochrony na poziomie centralnym; 2. Wsparcie działań w zakresie opieki nad zabytkami, 2.1. Merytoryczne wsparcie działań w zakresie opieki nad zabytkami, 2.2. Podnoszenie poziomu bezpieczeństwa zasobu zabytkowego; 3. Budowanie świadomości społecznej wartości dziedzictwa kulturowego, 3.1. Upowszechnianie wiedzy na temat dziedzictwa kulturowego i jego wartości, 3.2. Tworzenie warunków dla sprawowania społecznej opieki nad zabytkami.

Wskaźniki KPOZ na lata 2019-2022 zostały zrealizowane, z wyjątkiem trzech, tj.: 1) zwiększenia liczby zgłoszeń do konkursu Generalnego Konserwatora Zabytków³⁵ nagradzającego gminy za modelowe wdrażanie programów opieki nad zabytkami, w stosunku do poprzednich edycji, 2) oddania do użytku nieruchomości na potrzeby Centrum Architektury Drewnianej, 3) liczby podmiotów prowadzących działalność edukacyjną zaopatrzonych w wydaną w ramach Programu 2019-2022 grę edukacyjną o dziedzictwie kulturowym.

Według sprawozdania z realizacji ww. programu, niewykonanie wskaźników nastąpiło z przyczyn niezależnych od NID. W odniesieniu do zwiększenia liczby zgłoszeń do konkursu, mimo dużego zainteresowania, zbyt wiele gmin nie spełniło wymogów formalnych konkursu, tj. nie posiadało wymaganych ustawą o zabytkach dwóch sprawozdań z realizacji gminnego programu opieki nad zabytkami. W sprawozdaniu wskazano, że osiągnięcie zakładanego wzrostu stopnia wdrożenia gminnych programów opieki nad zabytkami wymaga przyjęcia innych metod działania.

W zakresie oddania do użytku nieruchomości na potrzeby Centrum Architektury Drewnianej, założony w programie cel był obarczony ryzykiem niewykonania z powodu dużego zakresu oraz wysokiego stopnia skomplikowania prac koniecznych do zamknięcia procesu remontu i adaptacji – przy zabezpieczeniu niewystarczających środków. Ryzyko zostało pogłębione przez znaczny wzrost cen usług i materiałów budowlanych, które uniemożliwiły wykonanie zakładanego etapu remontu (wykonano prace projektowe oraz zabezpieczono obiekt przed podstawowymi zagrożeniami). Niezrealizowanie wskaźnika dot. liczby podmiotów prowadzących działalność edukacyjną stanowiło konsekwencję niewykonania gry edukacyjnej i jej nieudostępnienia z winy wykonawcy, który nie zrealizował przedmiotu umowy.

Realizacja KPOZ na lata 2019-2022, jak wskazano w sprawozdaniu, napotkała w 2020 r. trudności wynikające z wystąpienia w Polsce epidemii COVID-19, a część wskaźników realizacji programu nie została osiągnięta z powodu utrudnień w realizacji prac terenowych, wynikających z obostrzeń, ograniczeń w przemieszczaniu się oraz zagrożenia zachorowaniem i wyłączeniem z pracy pracowników NID i wojewódzkich urzędów ochrony zabytków (WUOZ) spowodowanych epidemią COVID-19.

W trakcie realizacji KPOZ na lata 2019-2022, w ramach podniesienia stanu bezpieczeństwa zabytków ruchomych, rejestrowano zabytki ruchome na wypadek kradzieży, przez wykonanie aktualnej dokumentacji fotograficznej, znakowanie przy pomocy dostępnych środków

³⁵ Dalej: GKZ.

technicznych. Główny cel programu, czyli stworzenie warunków dla zapewnienia efektywnej ochrony i opieki nad zabytkami został osiągnięty.

Łącznie w latach 2019-2022 na realizację zadań w ramach KPOZ na lata 2019-2022 wydatkowano 23 303,5 tys. zł. W dniu 4 maja 2023 r. Minister, stosownie do art. 86 ust. 2 ustawy o zabytkach, przedłożył Radzie Ministrów „Sprawozdanie z realizacji Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022”.

(akta kontroli str. 374-469)

W dniu 30 listopada 2023 r. ówczesna Minister przekazała Sekretarzowi Rady Ministrów projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2023-2026”, z prośbą o jego skierowanie do rozpatrzenia przez Radę Ministrów w trybie odrębnym, z pominięciem etapów konsultacji publicznych, opiniowania projektu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, uzgodnień międzyresortowych oraz rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów.

Pan Jakub Makowski, Dyrektor Departamentu Ochrony Zabytków³⁶, wyjaśnił, że na etapie prac Rady Ministrów przyjęto ustalenia, w oparciu o które Minister przygotował ostateczny tekst projektu KPOZ na lata 2023-2026. W związku z tym został on w nowej wersji przekazany na Radę Ministrów w dniu 7 grudnia 2023 r. Pismem z dnia 8 grudnia 2023 r. Minister przekazał projekt KPOZ na lata 2023-2026 wraz z formularzem „Ocena skutków regulacji”. Ostatecznie uchwałę podjęto w dniu 8 grudnia 2023 r., a ogłoszono ją w Monitorze Polskim 28 grudnia 2023 r.

W zakresie długotrwałego opracowywania KPOZ na lata 2023-2026, Pan Jakub Makowski, Dyrektor DOZ wyjaśnił, że prace nad programem rozpoczęto w ostatnim kwartale 2022 roku, a w ciągu 2023 roku trwały intensywne działania planistyczne i przygotowawcze. KPOZ na lata 2023-2026, według wyjaśnień ww., zakładał rozwiązanie bardzo istotnych problemów związanych z ochroną i opieką nad zabytkami. Założono realizację 35 zadań na najwyższym z możliwych poziomie merytorycznym. Z perspektywy ochrony zabytków priorytetem było osiągnięcie perfekcyjnej jakości KPOZ, nawet jeśli wiązałoby się to z opóźnieniem rozpoczęcia realizacji.

Przy opracowywaniu, aktualizacji i realizacji KPOZ na lata 2023-2026 nie wykorzystywano sprawozdań z realizacji wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami³⁷, ponieważ – jak wyjaśnił Pan Jakub Makowski, Dyrektor DOZ – dodawanie kolejnych zadań, których realizacja wynikałaby z analizy wojewódzkich planów ochrony i opieki nad zabytkami stanowiłaby realne zagrożenie niewykonania KPOZ na lata 2023-2026.

Ponadto Pan Jakub Makowski, wyjaśnił m.in., że podstawę merytoryczną opracowania programu stanowiły dane pochodzące z rejestru zabytków, wojewódzkich ewidencji zabytków, analizy statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego. Diagnoza problemów dotyczących stanu i ochrony zabytków opierała się na obserwacjach oraz doświadczeniu instytucji zaangażowanych w system ochrony dziedzictwa, w tym urzędów konserwatorskich i instytucji centralnych. Problemy te były identyfikowane i analizowane m.in. w toku przygotowywania wytycznych oraz pism

³⁶ Dalej: DOZ.

³⁷ Zgodnie z art. 87 ust. 6 ustawy o zabytkach, sprawozdanie z realizacji wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami jest przekazywane Generalnemu Konserwatorowi Zabytków i właściwemu wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków w celu jego wykorzystania przy opracowywaniu, aktualizacji i realizacji krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

informacyjnych GKZ, powstałych na bazie ekspertyz i opracowań naukowych, które odnosiły się do konkretnych zagadnień praktycznych i systemowych.

(akta kontroli str. 581-586)

W KPOZ na lata 2023-2026 dokonano diagnozy stanu ochrony zabytków w Polsce w trzech podstawowych obszarach, tj.: 1) organizacji i zadań organów ochrony zabytków w Polsce, 2) stanu zachowania zabytków w Polsce, w tym roli i znaczenia form ochrony zabytków oraz systemów informacji o zabytkach, 3) komunikacji, partycypacji, porozumienia i współpracy w obszarze ochrony zabytków w Polsce. Do realizacji celu głównego, zwiększenia odporności zasobu zabytkowego w Polsce, opracowano trzy cele szczegółowe dotyczące: 1) weryfikacji wybranego zasobu zabytków i wzmocnienia narzędzi ochrony dziedzictwa o wyjątkowej wartości; 2) wzmocnienia potencjału organizacyjnego systemu ochrony zabytków; 3) roli zabytków w zrównoważonym rozwoju (edukacja i partycypacja). Do realizacji wszystkich celów i zadań opracowano szczegółowy harmonogram wraz z planem finansowym programu.

Rozwiązaniem porządkującym zagadnienia przedstawione w KPOZ na lata 2023-2026 były kierunki działań wskazujące na konkretne zadania priorytetowe w obszarze ochrony zabytków, przyjęte do realizacji do 2026 r., takie jak: podnoszenie wiedzy o wybranych grupach zasobu zabytkowego kraju; ochrona i zarządzanie zabytkami o wyjątkowej wartości; realizacja międzynarodowych zobowiązań; cyfryzacja procesów administracyjnych; wzmacnianie zastosowania nowych technologii w ochronie zabytków; reforma finansowania ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; wzmacnianie narzędzi ochrony zabytków wobec zmian klimatycznych; edukacja – podnoszenie świadomości społecznej wartości dziedzictwa kulturowego.

(akta kontroli str. 590-737)

W sprawie aktualizacji KPOZ na lata 2023-2026, Pan Jakub Makowski, Dyrektor DOZ wyjaśnił, że w związku z opóźnieniem rozpoczęcia realizacji KPOZ na lata 2023-2026, wynikającym z ogłoszenia programu w grudniu 2023 r., połączenia Narodowego Instytutu Dziedzictwa z Narodowym Instytutem Konserwacji Zabytków w czerwcu 2024 r. oraz wobec braku zabezpieczenia środków finansowych w budżecie na realizację zadań z KPOZ, konieczne było dostosowanie liczby i zakresu zadań Programu do skróconego czasu realizacji.

W efekcie ograniczono liczbę zadań przewidzianych w KPOZ na lata 2023-2026 do pięciu i opracowano jego skróconą wersję na lata 2023-2026. Zmniejszono również środki finansowe na realizację Programu. Projekt stosownej uchwały został ujęty w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (nr ID137 z 1 sierpnia 2025 r., z planowanym terminem przyjęcia projektu przez Radę Ministrów – III kwartał 2025 r.³⁸).

(akta kontroli str. 581-586)

W dniu 28 marca 2025 roku Minister KiDN poinformowała Pana Macieja Berka, Ministra – Członka Rady Ministrów, że sprawozdanie z realizacji KPOZ na lata 2023-2026 nie zostało przygotowane z uwagi na brak realizacji programu.

³⁸ Według stanu na dzień zakończenia kontroli ww. projekt uchwały nie został przyjęty.

Z uwagi na brak rozpoczęcia realizacji KPOZ na lata 2023-2026 nie osiągnięto wskaźników stopnia realizacji zadań.

Kwestię niezapewnienia realizacji KPOZ na lata 2023-2026 opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 408)

2. W okresie objętym kontrolą obowiązywał „Krajowy plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych”, w którym uwzględniono – w części opisowej – elementy określone w ust. 9 pkt 1 lit. a-c³⁹ oraz lit. j-k „Instrukcji przygotowania i realizacji planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych”, a w części graficznej – elementy określone w ust. 9 pkt 2 lit. a i e tej Instrukcji.

(akta kontroli str. 564-581)

Pozostałych elementów nie ujęto, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W okresie objętym kontrolą KPOZkz podlegał corocznej aktualizacji, z wyjątkiem roku 2025 r., jednakże następowało to z naruszeniem terminu, o którym mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Pan Jakub Makowski, Dyrektor DOZ wyjaśnił, że aktualizacja nie została przeprowadzona w roku 2025 z powodu braku nowych informacji, które mogłyby wpłynąć na zmianę jego treści. Dyrektor DOZ, w zakresie uwzględnienia w KPOZkz doświadczeń z działań wojennych na Ukrainie i ich wpływu na zachowanie zabytków, w tym muzeów i ich zbiorów, wyjaśnił, że doświadczenia wynikające z działań wojennych w Ukrainie powinny być uwzględniane w planach ochrony opracowywanych na poziomie jednostek organizacyjnych, gmin, powiatów i województw, z uwagi na praktyczne możliwości fizycznego zabezpieczania zabytków nieruchomych i ruchomych w terenie. Z uwagi na trwający konflikt oraz brak usystematyzowanych danych dotyczących doświadczeń w tym zakresie, nie wypracowano dotychczas jednolitych standardów postępowania uwzględniających specyfikę sytuacji wojennych.

(akta kontroli str. 581-586)

3. Minister, stosownie do § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zadań obronnych z 2004 r., sporządził plan operacyjny funkcjonowania działu administracji rządowej – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego. POF został sporządzony przez Ministra KiDN w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia.

Ww. POF – zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 16 czerwca 2020 r., stosownie do § 7 pkt 2 ww. rozporządzenia – zawierał elementy określone w § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia. Dokument był aktualizowany w dniach: 12 lutego 2021 r., 27 października 2021 r., 14 listopada 2023 r., 1 września 2025 r. ze względu na m.in. zmiany załącznika C – Tabela realizacji zadań operacyjnych. W odniesieniu do podległych/nadzorowanych muzeów m.in. wskazano jednostki podlegające obowiązkowej ochronie oraz objęte systemem stałych dyżurów.

(akta kontroli str. 54-55)

³⁹ Przy czym w wykazach zabytków, o których mowa w ust. 9 pkt 1 lit. a ww. Instrukcji, nie wskazywano każdorazowo ich nazw, ograniczając się do liczbowego ich zwymiarowania.

Ówczesny Minister zatwierdził plany operacyjne siedmiu z dziewięciu objętych szczegółowym badaniem muzeów⁴⁰. Dwa pozostałe muzea (MN w Lublinie i MN w Gdańsku) nie sporządziły POF.

W sprawie niewyegzekwowania sporządzenia POF przez MN w Lublinie Pan Maciej Matysiak, Dyrektor DBZK wyjaśnił, że (według stanu na dzień 19 listopada 2025 r.) MKiDN nie może przekazać dokumentu dotyczącego planowania operacyjnego w formie elektronicznej do muzeum, gdyż nie jest zakończony proces przygotowania bezpiecznego stanowiska komputerowego do przetwarzania informacji niejawnych.

(akta kontroli str. 496-500)

Ówczesny Minister nie ujął MN w Gdańsku w „Wykazie jednostek (...) wykonujących zadania obronne”, stanowiącym załącznik do zarządzenia w sprawie wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Do zatwierdzonych przez ówczesnego Ministra POF muzeów, objętych kontrolami jednostkowymi NIK, nie załączono kart realizacji zadań operacyjnych (KRZO), o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia w sprawie zadań obronnych z 2004 r.⁴¹

Pan Maciej Matysiak, Dyrektor DBZK wyjaśnił, że wykonanie KRZO jest obowiązkiem instytucji zobowiązanych do realizacji zadań operacyjnych i odbywa się według określonych wewnętrznie w instytucji zasad. Ponadto weryfikacja przez Ministerstwo prawidłowości wykonanych kart realizacji zadań operacyjnych w jednostkach resortu byłaby zadaniem karkołomnym i nieefektywnym (niektóre instytucje resortu w ramach wewnętrznych procedur wykonywały od 100 do 200 kart realizacji zadań operacyjnych, inne instytucje w ilościach od 10 do 100 kart realizacji zadań operacyjnych). Ponadto karty realizacji zadań operacyjnych w instytucji wymagają ciągłej aktualizacji związanej ze zmianami organizacyjnymi, zmianami na stanowiskach, itp.

(akta kontroli str. 812-818)

W MKiDN nie znajduje się w odwzorowaniu cyfrowym POF MN we Wrocławiu, mimo że – jak wyjaśnił Pan Józef Polikowski, Zastępca Dyrektora DBZK – POF został zatwierdzony przez Wicepremiera – Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu Pana Piotra Glińskiego i przekazany⁴² (w formie papierowej) do instytucji wraz ze zobowiązaniem do przekazania egzemplarza planu w postaci odwzorowania cyfrowego do ministerstwa. MN we Wrocławiu nie przekazało odwzorowania cyfrowego planu, ponieważ nie posiada stanowiska komputerowego do obsługi informacji niejawnych i nie jest w stanie wykonać elektronicznej wersji planu.

Pan Maciej Matysiak, Dyrektor DBZK wyjaśnił, że sytuacja ta była spowodowana m.in. uwarunkowaniami organizacyjnymi, problemami kadrowymi oraz ograniczeniami finansowymi. Instytucja obecnie planuje utworzenie takiego stanowiska. W tym celu zatrudniono pracownika

⁴⁰ 1) Zamek Królewski w Warszawie - w dniu 17 listopada 2021 r., 2) MN w Krakowie - w dniu 26 kwietnia 2021 r., 3) Zamek Królewski na Wawelu - w dniu 7 października 2021 r., 4) MN w Poznaniu - w dniu 14 lutego 2022 r., 5) MŁK w Warszawie - w dniu 10 grudnia 2021 r., 6) Muzeum w Wilanowie - w dniu 18 października 2021 r., 7) MN we Wrocławiu - w dniu 6 października 2021 r.

⁴¹ W toku kontroli jednostkowej NIK, przeprowadzonej w Muzeum w Wilanowie, stwierdzono, że Muzeum nie sporządziło w kontrolowanym okresie KRZO. Obowiązek ten w kolejnych latach wynikał z przepisów rozporządzenia w sprawie zadań obronnych z 2023 r. oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców (Dz. U. poz. 73); dalej: rozporządzenie w sprawie zadań obronnych z 2025 r.

⁴² Przy piśmie o sygn. BGD/Z-187/2021 z dnia 6 października 2021 r.

na stanowisku Pełnomocnika ds. Ochrony Informacji Niejawnych, który będzie odpowiedzialny za przygotowanie i uruchomienie stanowiska komputerowego.

(akta kontroli str. 496-500, 770-774, 812-818)

Pismem z dnia 5 marca 2024 r. Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego MKiDN poinformował Dyrektora Strategii i Planowania Obronnego w Ministerstwie Obrony Narodowej, że „opóźnienia zakończenia [procesu aktualizacji dokumentów planistycznych] w poszczególnych jednostkach spowodowane są głównie problemami kadrowymi oraz brakiem warunków lokalowych i technicznych umożliwiających przetwarzanie informacji niejawnych”.

(akta kontroli str. 550-551)

W okresie objętym kontrolą Minister KiDN sporządził w ramach programowania obronnego:

- 1) na podstawie § 9 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie zadań obronnych z 2004 r. – „Program pozamilitarnych przygotowań obronnych działu administracji rządowej kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w latach 2021-2035”, zatwierdzony w dniu 16 kwietnia 2021 r. przez Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu oraz
- 2) na podstawie § 12 ust. 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia w sprawie zadań obronnych z 2025 r. – „Program pozamilitarnych przygotowań obronnych działu administracji rządowej kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w latach 2025-2039”, zatwierdzony przez Ministra KiDN w dniu 21 marca 2025 r.,

jako dokumenty implementacyjne w stosunku do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej oraz odpowiednio: Wytycznych Rady Ministrów z dnia 10 października 2019 r. do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2021-2035 i Wytycznych Ministra Obrony Narodowej z dnia 11 października 2023 r. do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2025-2039.

(akta kontroli str. 516-549)

W latach 2022-2025 Minister nie sporządził odrębnego „Programu pozamilitarnych przygotowań obronnych” dla Urzędu obsługującego Ministra. Elementy dotyczące realizacji zadań w ramach pozamilitarnych przygotowań obronnych w Urzędzie zawarte zostały w Programach pozamilitarnych przygotowań obronnych dla działu administracji rządowej kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

(akta kontroli str. 821-826)

4. W latach 2022-2024 (do końca 2024 r.) działania programowo-koordynacyjne w zakresie ochrony dóbr kultury na wypadek sytuacji kryzysowych i wojny wykonywał Wydział Spraw Obronnych i Informacji Niejawnych w Biurze Dyrektora Generalnego MKiDN⁴³.

Zadania ww. Wydziału obejmowały m.in.: koordynowanie wykonywania zadań obronnych przez komórki organizacyjne urzędu oraz jednostki podległe, nadzorowane i współprowadzone (w tym muzea); prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i szkoleniowej na rzecz ochrony dziedzictwa kultury na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, w tym realizacja zadań w ramach Programu pogotowia, pomocy, doradztwa na rzecz zagrożonego dziedzictwa

⁴³ Dalej: BDG.

kultury „Błękitna Tarcza” oraz wynikających z umów międzynarodowych, dotyczących ochrony dóbr kultury na wypadek konfliktu zbrojnego; obsługiwanie Polskiego Komitetu Doradczego, międzyresortowego organu doradczego Rady Ministrów w obszarze ochrony dóbr kultury na wypadek konfliktu zbrojnego.

(akta kontroli str. 555-565)

W dniu 8 lipca 2024 r. Minister KiDN powołał pełnomocnika MKiDN do spraw bezpieczeństwa w systemie zarządzania ochroną dóbr kultury na wypadek zagrożeń militarnych i pozamilitarnych, do którego obowiązków należało: 1) zidentyfikowanie potrzeb odnośnie planowania i zarządzania działaniami w zakresie bezpieczeństwa w systemie zarządzania ochroną dóbr kultury na wypadek zagrożeń militarnych i pozamilitarnych; 2) przygotowanie propozycji modyfikacji systemu realizacji zadań z zakresu spraw obronnych, zarządzania kryzysowego, zarządzania informacją niejawną oraz innymi niezbędnymi z zakresu bezpieczeństwa w Ministerstwie, jednostkach podległych lub nadzorowanych oraz spółkach, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Minister.

Z analizy sporządzonej przez pełnomocnika MKiDN do spraw bezpieczeństwa w systemie zarządzania ochroną dóbr kultury na wypadek zagrożeń militarnych i pozamilitarnych wynikało, że w MKiDN funkcjonuje zbyt mały zespół pracowników w stosunku do wyzwań w danym obszarze i że aby skutecznie prowadzić działania programowo-koordynacyjne należy utworzyć odrębną komórkę organizacyjną, której działalność będzie skoncentrowana na zapewnieniu bezpieczeństwa w dziale kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, a także na zarządzaniu kryzysowym. W efekcie, w styczniu 2025 r. utworzono w MKiDN Departament Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, w ramach którego funkcjonują m.in. cztery wydziały: 1) Wydział Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji Niejawnych, 2) Wydział Spraw Obronnych, 3) Wydział Zarządzania Kryzysowego⁴⁴, 4) Wydział Analityczno-Informacyjny.

W zakresie podejmowanych działań programowo-koordynacyjnych w celu przygotowania muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych, Pan Maciej Matysiak, Dyrektor DBZK wyjaśnił m.in., że najważniejsze działania obejmowały m.in.: prowadzenie prac legislacyjnych, których efektem było ujęcie kluczowych elementów ochrony dóbr kultury na czas wojny w ustawie z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej⁴⁵; organizowanie wydarzeń mających na celu przedstawienie i upowszechnienie działań oraz rozwiązań systemowych w zakresie ochrony dóbr kultury na czas wojny, takich jak międzynarodowe Forum „Bezpieczne dziedzictwo kultury - europejskie wyzwania wojenne i kryzysowe”⁴⁶; intensyfikowanie kontroli realizacji zadań obronnych realizowanych przez jednostki podległe i nadzorowane MKiDN⁴⁷; organizowanie szkoleń, warsztatów oraz ćwiczeń dla pracowników sektora kultury w celu budowania

⁴⁴ W ramach WZK funkcjonuje Centrum Zarządzania Kryzysowego, do którego należy monitorowanie i analiza zagrożeń oraz planowanie działań związanych z zarządzaniem kryzysowym.

⁴⁵ Dz. U. poz.1907, dalej: ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej.

⁴⁶ Forum odbyło się w dniach 3-4 kwietnia 2025 r. w Krakowie.

⁴⁷ Z 10% do 30% jednostek łącznie.

świadomości społecznej, a także reagowania w sytuacjach kryzysowych⁴⁸; przeprowadzanie szkoleń dla dyrektorów muzeów.

W zakresie stanu zaawansowania prac nad krajowym planem ochrony dóbr kultury na czas wojny, o którym mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz rozporządzeniem określającym wykaz podmiotów zobowiązanych do sporządzenia planu ochrony dóbr kultury na czas wojny oraz tryb zgłaszania tych podmiotów w celu wpisania ich do wykazu, uwzględniając wartość i znaczenie obiektów i zbiorów tych podmiotów dla dziedzictwa narodowego, o którym mowa w art. 45 ust. 9 ww. ustawy, Pan Maciej Matysiak, Dyrektor DBZK wyjaśnił, że prace trwają⁴⁹.

Pan Maciej Matysiak, Dyrektor DBZK wyjaśnił m.in., że od 2022 r. w NID funkcjonowało Centrum Pomocy dla Kultury na Ukrainie. Podstawą udzielenia pomocy stronie ukraińskiej było pismo⁵⁰ ówczesnego Ministra, zlecające powołanie Centrum, oraz memorandum o współpracy (MoU) podpisane w dn. 27 marca 2023 r. przez Ministra KiDN Piotra Glińskiego oraz ministra kultury i informacji Ukrainy Ołeksandra Tkaczenko. Centrum zostało powołane jako wyspecjalizowana jednostka do koordynowania rządowego wsparcia dla ukraińskiego sektora kultury oraz stanowiło trzon operacyjny zespołu zadaniowego ds. monitorowania i analizowania zagrożeń dla dziedzictwa kulturowego w MKiDN kierowanego przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa. Zakres udzielanej pomocy obejmował działania o charakterze eksperckim, specjalistycznym oraz badawczym, a także pomoc materialną.

Ponadto Pan Maciej Matysiak, Dyrektor DBZK wyjaśnił m.in., że sprawami ochrony dziedzictwa polskiego znajdującego się na terenie Ukrainy, tzw. wspólnego dziedzictwa, zajmuje się instytucja nadzorowana przez Ministra – Narodowy Instytut Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą „Polonika”. Instytut we współpracy z partnerami ukraińskimi – zarówno instytucjonalnymi, jak i społecznymi oraz dysponentami obiektów zabytkowych – od początku wojny podejmował szereg działań w celu ochrony dziedzictwa zagrożonego zniszczeniem w następstwie działań wojennych.

(akta kontroli str. 555-565)

5. Zgodnie z art. 88 ust. 4 i 5 ustawy o zabytkach Rada Ministrów utworzyła, rozporządzeniem w sprawie PKD, Polski Komitet Doradczy, którego Przewodniczącym jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub sekretarz (podsekretarz) stanu w urzędzie

⁴⁸ M.in. szkolenia dla pracowników MKiDN z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz pierwszej pomocy, szkolenia dla ekspertów w dziedzinie ochrony dóbr kultury w Centrum Przygotowań do Misji Zagranicznych w Kielcach, szkolenia dla pracowników MKiDN w zakresie Świadomości i Wrogiego Środowiska w Centrum Przygotowań do Misji Zagranicznych w Kielcach, szkoleń dla wojewódzkich konserwatorów zabytków na temat praktycznych aspektów ochrony dziedzictwa kultury w sytuacjach kryzysowych i czasie wojny oraz realizacji zadań obronnych, ćwiczenia obronne pk. KULTURA-2025.

⁴⁹ Na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji (w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny; <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12403902>) oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (w zakładce Legislacja – Wykaz projektów poddawanych konsultacjom publicznym; <https://www.gov.pl/web/kultura/wykaz-projektow-poddawanych-konsultacjom-publicznym>) został zamieszczony w dniu 4 listopada 2025 r. 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 wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji.

⁵⁰ DOZ.070.19.2022.MK z dnia 24 marca 2022 r.

obsługującym tego ministra odpowiedzialny za ochronę zabytków⁵¹ (§ 1 ust. 1 i 2 w związku z § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie PKD).

W latach 2022-2025 (do dnia zakończenia kontroli) Minister KiDN nie zwracał się do PKD o udzielanie wyjaśnień w zakresie realizacji postanowień Konwencji Haskiej i związanych z nią Protokołów oraz o opinie i wnioski dotyczące działań legislacyjnych, technicznych lub wojskowych jakie należy podjąć w razie konfliktu zbrojnego. Opinie i wnioski ze strony PKD nie były przedstawiane Radzie Ministrów. Minister KiDN nie występował ze stosownymi wnioskami.

W okresie objętym kontrolą odbyły się dwa posiedzenia PKD: 12 maja 2023 r. oraz 2 września 2024 r.⁵²

Pan Maciej Matysiak, Dyrektor DBZK wyjaśnił, że planowane w czerwcu 2022 r. posiedzenie PKD nie odbyło się z uwagi na inne ważne przedsięwzięcia Przewodniczącego Komitetu, natomiast w 2025 r. posiedzenie PKD planowane jest w drugiej połowie grudnia.

Dyrektor DBZK wyjaśnił ponadto, że w trakcie ostatniego posiedzenia Komitetu (tj. w dniu 2 września 2024 r.) przedstawiono i omówiono następujące obszary realizacji zadań: a) zasady funkcjonowania Polskiego Komitetu doradczego w świetle zmian personalnych i organizacyjnych w administracji publicznej; b) propozycje zmian prawnych dotyczących budowy systemu bezpieczeństwa dóbr kultury określonych w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej – rekomendacje; c) uwarunkowania ochrony wzmocnionej wynikające z Protokołu Drugiego z 26 marca 1999 r. – propozycja wdrożenia zasad ochrony w RP; d) lista dóbr kultury objętych ochroną wzmocnioną – charakterystyka.

(akta kontroli str. 555-565, 849-854)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Minister nie zapewnił realizacji KPOZ na lata 2023-2026, w tym w zakresie ochrony muzeów i ich zbiorów, co było niezgodne z § 4 w związku z § 3 ust. 1 i ust. 2 uchwały nr 242 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2023-2026”, stanowiącymi, że realizację tego programu – przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (jako podmiot wiodący) oraz Narodowy Instytut Dziedzictwa, Narodowy Instytut Konserwacji Zabytków, Narodowe Muzeum Morskie w Gdańsku, a także inne podmioty (w zależności od potrzeb) – koordynuje oraz sprawuje nad nią nadzór minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przez powołany przez siebie Zespół do spraw Programu.

⁵¹ W okresie objętym kontrolą funkcję Przewodniczącego PKD pełnili: Bożena Żelazowska – Sekretarz Stanu w MKiDN oraz Generalny Konserwator Zabytków; Jarosław Sellin – Sekretarz Stanu w MKiDN oraz Generalny Konserwator Zabytków.

⁵² Według § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia w sprawie PKD posiedzenia Komitetu zwołuje i prowadzi Przewodniczący Komitetu. Posiedzenia Komitetu odbywają się, w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż co pół roku (§ 9 ust. 4 tego rozporządzenia).

W konsekwencji Minister nie opracował i nie przedstawił Radzie Ministrów sprawozdania z realizacji zadań wynikających z tego programu, o którym mowa w art. 86 ust. 2 ustawy o zabytkach.

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując udzielonych wyjaśnień przez Panią Minister oraz Pana Jakuba Makowskiego, Dyrektora DOZ, że przyczyną braku realizacji tego programu było późne jego ogłoszenie oraz kwestie organizacyjne wynikające z połączenia Narodowego Instytutu Konserwacji Zabytków z Narodowym Instytutem Dziedzictwa i powołanie nowej instytucji, wskazuje, że powyższe czynniki nie uzasadniają nierealizowania zadań przez wszystkie podmioty obowiązane. Należy zaznaczyć, że w konsekwencji braku realizacji KPOZ na lata 2023-2026 konieczne było dokonanie zmian w celu dostosowania liczby i zakresu zadań przewidzianych w tym programie do możliwości ich wykonania w skróconym czasie.

(akta kontroli str. 581-586, 821-826)

2. Obowiązujący w latach 2022-2025 KPOZkz, mimo jego aktualizacji w okresie objętym kontrolą, nie obejmował większości elementów wskazanych w „Instrukcji przygotowania i realizacji planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych”, stanowiącej załącznik do rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków.

W części opisowej KPOZkz nie określono: sposobów ochrony najcenniejszych i najbardziej zagrożonych zabytków nieruchomych; miejsc, rodzajów i wykazów najcenniejszych zabytków ruchomych (zbiorów) podlegających rozśrodkowaniu i ewakuacji; sposobów ochrony zabytków ruchomych podlegających ochronie w miejscach stałego przechowywania; miejsc, wykazów i sposobów ewentualnej ewakuacji zabytków poza granice kraju, na wypadek konfliktu zbrojnego; ogólnego zestawienia kosztów, nakładów pracy, materiałów i urządzeń przewidzianych do prac zabezpieczających oraz do rozśrodkowania i ewakuacji; schronów i innych przygotowanych miejsc przeznaczonych do ukrycia zabytków; czasu realizacji zadań, tj. obowiązkowych elementów wynikających z ust. 9 pkt 1 lit. d-j oraz lit. l ww. Instrukcji. Natomiast w części graficznej KPOZkz nie określono: rodzajów, kierunków, stref (obszarów) największych zagrożeń; miejsca ukrycia i ewakuacji zabytków ruchomych na terenie kraju; głównych i zapasowych tras ewakuacji, tj. obowiązkowych elementów wynikających z ust. 9 pkt 2 lit. b-d tej Instrukcji.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela udzielonych przez Pana Jakuba Makowskiego, Dyrektora DOZ wyjaśnień, że uzasadnieniem dla opracowania w takiej formie KPOZkz był fakt, że w żadnym z przekazanych planów wojewódzkich nie wskazano zabytków o najwyższej wartości, dla których działania w sytuacjach kryzysowych lub w czasie konfliktu miałyby być koordynowane na poziomie krajowym, wskazując, że KPOZkz – w obecnym kształcie – nie tylko nie spełnia wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie ochrony zabytków, ale przede wszystkim – funkcji, o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 5 tego rozporządzenia, tzn. nie służy do planowania organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych.

(akta kontroli str. 564-580, 1002-1003)

3. W latach 2022-2024 KPOZkz został zaktualizowany odpowiednio w dniach: 29 kwietnia 2022 r., 8 maja 2023 r., 11 kwietnia 2024 r., co stanowiło naruszenie terminu wskazanego w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków, zgodnie z którym plany ochrony zabytków są integralną częścią planów obrony cywilnej i podlegają corocznej aktualizacji w terminie do dnia 31 marca każdego roku, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując udzielonych wyjaśnień przez Pana Jakuba Makowskiego, Dyrektora DOZ, że przekroczenie terminu wynikało z opóźnienia w przekazywaniu wkładów przez poszczególne podmioty uczestniczące w opracowaniu aktualizacji, wskazuje, że trzymiesięczny termin, określony w § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia, na zaktualizowanie KPOZk oraz fakt powtarzalności tej czynności powinien pozwolić na wypracowanie oraz wdrożenie procedur w celu zapewnienia terminowego aktualizowania tego dokumentu.

(akta kontroli str. 564-580)

4. Ówczesny Minister nie zapewnił ujęcia MN w Gdańsku w „Wykazie jednostek (...) wykonujących zadania obronne”, stanowiącym załącznik do zarządzenia w sprawie wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony, co NIK ocenia jako nierzetelne. W związku z powyższym Muzeum to nie sporządziło planu operacyjnego funkcjonowania.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela wyjaśnień udzielonych przez Pana Piotra Rypsona, Dyrektora Departamentu Dziedzictwa Kulturowego⁵³, że pominięcie muzeum w ww. wykazie było skutkiem złożonego procesu zmiany statusu muzeum z samorządowej instytucji kultury, ujętej w rejestrze instytucji kultury województwa pomorskiego, w państwową instytucję kultury. NIK wskazuje, że MN w Gdańsku zostało wpisane do Rejestru Instytucji Kultury prowadzonego przez Ministra, w dniu 2 stycznia 2023 r., a stosowne zarządzenie w sprawie wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony zostało wydane w dniu 6 października 2023 r., w związku z czym zmiana statusu tej instytucji nie może być uzasadnieniem dla nieujęcia jej w Wykazie, o którym mowa wyżej.

(akta kontroli str. 501-506, 807-811)

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą dwa najważniejsze dokumenty, na podstawie których – w świetle obowiązujących przepisów prawa – powinna być realizowana ochrona zabytków, tj. krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz krajowy plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, były dysfunkcyjne.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Minister nie zapewnił realizacji KPOZ na lata 2023-2026, w tym w zakresie ochrony muzeów i ich zbiorów. W konsekwencji Minister nie opracował i nie przedstawił Radzie Ministrów sprawozdania z realizacji zadań wynikających z tego programu, o którym mowa w art. 86 ust. 2 ustawy o zabytkach. NIK zwraca uwagę, że przedłużające się prace nad opracowaniem KPOZ na lata 2023-2026, który został ustanowiony w dniu 8 grudnia 2023 r., spowodowały, że nie zachowano ciągłości z poprzednio obowiązującym KPOZ na lata 2019-2022.

Obowiązujący w okresie objętym kontrolą KPOZk nie obejmował większości elementów wskazanych w „Instrukcji przygotowania i realizacji planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych”, stanowiącej załącznik do rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków. W związku z powyższym, zdaniem NIK, dokument ten nie spełnia funkcji, o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 5 tego rozporządzenia, tzn. nie służy do planowania organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. Ponadto w latach objętych kontrolą KPOZk był trzykrotnie aktualizowany z naruszeniem terminu,

⁵³ Dalej: DDK.

o którym mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków. Przy aktualizacji KPOZkz nie uwzględniono doświadczeń z działań wojennych na Ukrainie i ich wpływu na zachowanie zabytków, w tym muzeów i ich zbiorów.

W okresie objętym kontrolą obowiązywał, zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 16 czerwca 2020 r., POF działu administracji rządowej – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, opracowany zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zadań obronnych z 2004 r. Ówczesny Minister zatwierdził POF siedmiu z dziewięciu objętych kontrolami jednostkowymi NIK muzeów. Dwa pozostałe muzea, objęte kontrolami jednostkowymi NIK, nie sporządziły POF, przy czym MN w Gdańsku nie zostało przez ówczesnego Ministra ujęte w „Wykazie jednostek (...) wykonujących zadania obronne”, stanowiącym załącznik do zarządzenia w sprawie wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony.

W latach 2022-2024 (I półrocze) w Ministerstwie w ograniczonym zakresie podejmowano działania programowo-koordynacyjne w celu przygotowania muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych. W związku z powyższym ówczesny Minister powołał w lipcu 2024 r. Pełnomocnika do spraw bezpieczeństwa w systemie zarządzania ochroną dóbr kultury na wypadek zagrożeń militarnych i pozamilitarnych, a następnie (od stycznia 2025 r.) Minister utworzył w MKiDN Departament Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, co NIK ocenia pozytywnie. Jednocześnie Kierownictwo Ministerstwa – w planowaniu działań na rzecz ochrony zabytków w razie konfliktu zbrojnego – nie w pełni korzystało z możliwości współpracy w ramach PKD.

2. Wydatkowanie środków publicznych na zabezpieczanie oraz ochronę zbiorów i siedzib muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych

1. W latach 2022-2025 Minister przekazał prowadzonym i współprowadzonym muzeom - w formie dotacji podmiotowej - środki w łącznej kwocie 7 534 629 tys. zł, z czego w 2022 r. - 1 495 883,2 tys. zł, w 2023 r. - 1 726 969,7 tys. zł, w 2024 r. - 2 071 054,8 tys. zł, w 2025 r. - 2 240 721,3 tys. zł (według planu).

Objętym kontrolami jednostkowymi NIK muzeom przekazano łącznie 1 341 180,4 tys. zł, z czego: Zamkowi Królewskiemu w Warszawie - 186 793,2 tys. zł, MN w Gdańsku - 79 397,0 tys. zł, MN w Krakowie - 255 481,5 tys. zł, Zamkowi Królewskiemu na Wawelu - 160 392,2 tys. zł, MN w Lublinie - 94 760,3 tys. zł, MN w Poznaniu - 208 868,7 tys. zł, MŁK w Warszawie - 142 659,4 tys. zł, Muzeum w Wilanowie - 116 369,3 tys. zł, MN we Wrocławiu - 96 458,7 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą Minister udzielił prowadzonym i współprowadzonym muzeom dotacji celowych na wydatki bieżące na łączną kwotę 247 526,9 tys. zł, z czego w 2022 r. - 66 180,6 tys. zł, w 2023 r. - 77 172,5 tys. zł, w 2024 r. - 66 560,9 tys. zł, w 2025 r. - 37 612,9 tys. zł.

Objętym kontrolami jednostkowymi NIK muzeom przekazano łącznie 118 457,8 tys. zł, z czego: Zamkowi Królewskiemu w Warszawie (na podstawie 33 umów) - 18 118,5 tys. zł, MN w Gdańsku (na podstawie 20 umów) - 3 099,4 tys. zł, MN w Krakowie (na podstawie 42 umów) - 23 687,4 tys. zł, Zamkowi Królewskiemu na Wawelu (na podstawie 29 umów) - 14 648,9 tys. zł, MN w Lublinie (na podstawie 22 umów) - 6 653,9 tys. zł, MN w Poznaniu (na podstawie 25 umów) - 8 330,2 tys. zł, MŁK w Warszawie (na podstawie 38 umów) - 33 523,2 tys. zł, Muzeum w Wilanowie

(na podstawie 23 umów) - 10 356,1 tys. zł, MN we Wrocławiu (na podstawie trzech umów) - 40 tys. zł.

W latach 2022-2025 Minister udzielił prowadzonym i współprowadzonym muzeom dotacji celowych na wydatki inwestycyjne na łączną kwotę 2 541 290,7 tys. zł, z czego w 2022 r. - 362 275,1 tys. zł, w 2023 r. - 797 301,1 tys. zł, w 2024 r. - 635 983,3 tys. zł, w 2025 r. - 745 731,2 tys. zł.

Objętym kontrolami jednostkowymi NIK muzeom przekazano łącznie 373 356,5 tys. zł, z czego: Zamkowi Królewskiemu w Warszawie (na podstawie 12 umów) - 55 971,9 tys. zł, MN w Gdańsku (na podstawie sześciu umów) - 2 197,1 tys. zł, MN w Krakowie (na podstawie 20 umów) - 41 194,2 tys. zł, Zamkowi Królewskiemu na Wawelu (na podstawie 18 umów) - 126 686,3 tys. zł, MN w Lublinie (na podstawie dziewięciu umów) - 64 903,6 tys. zł, MN w Poznaniu (na podstawie 19 umów) - 57 051,3 tys. zł, MŁK w Warszawie (na podstawie 14 umów) - 8 881,3 tys. zł, Muzeum w Wilanowie (na podstawie siedmiu umów) - 12 822,5 tys. zł, MN we Wrocławiu (na podstawie trzech umów) - 3 648,4 tys. zł.

Ponadto w badanym okresie Minister udzielił prowadzonym i współprowadzonym muzeom dotacji w ramach Programów Ministra⁵⁴ na łączną kwotę 39 472,6 tys. zł, z czego w 2022 r. - 8 217,4 tys. zł, w 2023 r. - 8 138 tys. zł, w 2024 r. - 10 444,7 tys. zł, w 2025 r. - 12 762,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 14-24)

2. W latach 2022-2025 na realizację zadań z zakresu zabezpieczania i ochrony muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych Minister udzielił dotacji:

- ze środków pochodzących z Funduszu Promocji Kultury⁵⁵ w łącznej kwocie 1 922,9 tys. zł, z czego w 2022 r. - 630 tys. zł, w 2023 r. - 671 tys. zł (wydatkowano 662,9 tys. zł), w 2024 r. - 432,8 tys. zł, w 2025 r. - 189,1 tys. zł;

- ze środków budżetu państwa w łącznej kwocie 46 073,2 tys. zł, z czego w 2022 r. - 13 037,6 tys. zł (wykorzystano 12 665,6 tys. zł), w 2023 r. - 11 327,4 tys. zł (wykorzystano 10 330,8 tys. zł), w 2024 r. - 14 121,6 tys. zł (wykorzystano 10 684,5 tys. zł), w 2025 r. - 7 586,6 tys. zł.

Pan Marcin Krawczyk, Dyrektor Departamentu Finansowego⁵⁶ wyjaśnił, że w Ministerstwie nie dokonywano szacowania wysokości środków finansowych niezbędnych na realizację poszczególnych zadań w zakresie zabezpieczania i ochrony muzeów. Działania te znajdowały się w kompetencjach dyrektora instytucji, „który takie działania powinien planować w ramach rocznych planów działalności i w przypadku braku środków na ich realizację lub ich

⁵⁴ Programy ustanowione m.in. na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 września 2017 r. 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 dnia 18 grudnia 2018 r. 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).

⁵⁵ Państwowy fundusz celowy, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, utworzony na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 595).

⁵⁶ Dalej: DF.

niewystarczającej wysokości pozyskiwać te środki z innych źródeł, w tym wnioskując do organizatora o dotację”.

(akta kontroli str. 488)

W okresie objętym kontrolą do MKiDN wpływały wnioski o dodatkowe środki na zabezpieczenie i ochronę muzeów, z czego część nie została uwzględniona, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Kolejni Ministrowie nie zapewnili finansowania inwestycji służących zabezpieczeniu i ochronie zgromadzonych zbiorów Muzeum Narodowego w Krakowie, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W latach 2022-2025, w odniesieniu do muzeów objętych kontrolami jednostkowymi NIK, nie występowało o dodatkowe środki z rezerw celowych i rezerwy ogólnej budżetu państwa. Dodatkowe środki w kwocie 8 925,6 tys. zł pochodziły z przeniesienia środków niewykorzystanych przez inne instytucje kultury – w trybie art. 171 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁷.

(akta kontroli str. 764-765)

W latach 2023-2024 w zakresie ochrony dóbr kultury w ramach pomocy stronie ukraińskiej po inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę wydawkowano 3 798,5 tys. zł⁵⁸.

(akta kontroli str. 488)

3. Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto dziewięć umów⁵⁹, których przedmiotem było udzielenie dotacji celowych na realizację zadań w zakresie zabezpieczania i ochrony muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych i wojny na łączną kwotę 22 961,5 tys. zł.

⁵⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483; dalej: ustawa o finansach publicznych.

⁵⁸ Dotacja w kwocie 4 068,1 tys. zł została udzielona na realizację zadania pod nazwą „Wdrażanie elektronicznego systemu rejestru Funduszu Muzealnego Ukrainy - II etap”, na podstawie umowy zawartej w dniu 12 października 2023 r. z Fundacją Solidarności Międzynarodowej.

⁵⁹ Tj. po jednej umowie zawartej z muzeami objętymi kontrolami jednostkowymi NIK: 1. Umowa nr 281/DF-VII/2023 z dnia 31 maja 2023 r. zawarta z MN w Lublinie na realizację zadania pn. „Zakup wyposażenia meblowego do przechowywania eksponatów” (kwota dotacji - 570 tys. zł); 2. Umowa nr 356/DF-VII/2023 z dnia 22 sierpnia 2023 r. zawarta z MN w Gdańsku na realizację zadania pn. „Remont dachu zabytkowego Pałacu Sierakowskich na terenie zespołu dworsko-parkowego w Waplewie Wielkim (Muzeum Tradycji Szlacheckiej, Oddział Muzeum Narodowego w Gdańsku)” (kwota dotacji - 475 tys. zł); 3. Umowa nr 51/DF-V/RK/2022 z dnia 15 kwietnia 2022 r. zawarta z MN w Krakowie na realizację zadania pn. „1. Realizacja wirtualnego zwiedzania trzech galerii stałych Muzeum Narodowego w Krakowie 2. Modernizacja systemów ERP w Muzeum Narodowym w Krakowie 3. Rozbudowa systemów bezpieczeństwa zasobów IT w Muzeum Narodowym w Krakowie” (kwota dotacji - 5 016 tys. zł); 4. Umowa nr 02350/23/FPK/DSA z dnia 27 czerwca 2023 r. zawarta z MN we Wrocławiu na realizację zadania pn. „Przebudowa instalacji hydrantowej w budynku Muzeum Narodowego we Wrocławiu” (kwota dotacji - 1 443,8 tys. zł); 5. Umowa nr 149/DF-V/EK/2024 z dnia 1 lipca 2024 r. zawarta z Zamkiem Królewskim w Warszawie na realizację zadania pn. „Modernizacja systemu sygnalizacji pożarowej w Arkadach Kubickiego (wraz z certyfikowanym systemem integrującym) – wymagane względami bezpieczeństwa przeciwpożarowego, wymiana central i czujek” (kwota dotacji - 950 tys. zł); 6. Umowa nr 76/DF V/EK/2024 z dnia 12 lutego 2024 r. zawarta z Zamkiem Królewskim na Wawelu na realizację zadania pn. „Modernizacja systemów bezpieczeństwa i instalacji elektrycznych Zamku Królewskiego na Wawelu” (kwota dotacji - 3 001 tys. zł); 7. Umowa nr 169/DF-V/AC/2024 z dnia 26 sierpnia 2024 r. zawarta z MN w Poznaniu na realizację zadania pn. „Modernizacja systemów alarmowych (SSWiN, KD, CCTV, SAP) w Muzeum Pałacu w Rogalinie (Muzeum Narodowe w Poznaniu)” (kwota dotacji - 520 tys. zł); 8. Umowa nr 77/DF-V/EK/2023 z dnia 23 marca 2023 r. zawarta z Muzeum w Wilanowie na realizację zadania pn. „Przebudowa części północnego skrzydła Pałacu w Wilanowie w ramach zadania zapewnienia dostępności dla osób niepełnosprawnych na trzech kondygnacjach – pn. NOWA GALERIA” (kwota dotacji - 7 715,7 tys. zł); 9. Umowa nr 27/DF-VII/2022 z dnia 1 lutego 2022 r. zawarta z MŁK w Warszawie na realizację zadania pn. „Finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych” (kwota dotacji - 3 270 tys. zł).

W wyniku badania stwierdzono, że wszystkie ww. umowy zawierały elementy określone w art. 150 pkt 1-6 ustawy o finansach publicznych.

Minister na bieżąco kontrolował wykonywanie zadań określonych w umowach, a także wyegzekwował od muzeów prawidłową i rzetelną ich realizację, zgodną z warunkami zawartych umów oraz terminowe rozliczenia udzielonych dotacji, w tym zwroty niewykorzystanych środków.

Stosownie do § 26 zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2013 r. Departament Finansowy, przed upływem 30 dni od daty wpływu dokumentacji do Ministerstwa, dokonuje ostatecznej akceptacji oceny realizacji zadania. W przypadku dwóch⁶⁰ z dziewięciu objętych badaniem umów akceptacji realizacji zadań dokonano od czterech do 20 dni po terminie wskazanym w ww. zarządzeniu.

Pan Marcin Krawczyk, Dyrektor DF wyjaśnił, że treść zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2013 r. nie została dostosowana do dynamicznie zmieniających się ówczesnie warunków w czasie epidemii COVID-19. Zarządzenie, o którym mowa, zostało zmienione w dniu 11 stycznia 2024 r.

W rozdziałach 4 i 5 zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2024 r. określono zasady sprawozdawania oraz oceny realizacji umów na zadania finansowane z dotacji celowych. W wyniku badania dokumentów rozliczeniowych ww. objętych próbą umów dotacji celowych stwierdzono, że zapewniono terminowe i rzetelne realizowanie przez właściwe departamenty (tj. DDK i DF) zadań, o których mowa w ww. rozdziałach zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2024 r.

Minister, zgodnie z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zatwierdził rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawiane przez obowiązującą do tego jednostkę w terminie 30 dni od dnia ich przedstawienia, we wszystkich badanych przypadkach.

(akta kontroli str. 486-490, 738-757, 859-1001)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W Ministerstwie, w procesie planowania na lata 2022-2025 wydatków na zabezpieczenie i ochronę muzeów, nie uwzględniono posiadanych informacji, w tym wniosków złożonych przez objęte jednostkowymi kontrolami NIK muzea, co – zdaniem NIK – było nierzetelne.

Według danych DF w latach 2022-2025, „w ewidencjach prowadzonych w zakresie przyznanych dotacji zostało zidentyfikowane kilkanaście [tj. 14] zadań, które według planu po zmianach nie miały przypisanej kwoty dotacji”, w tym: w 2022 r. – dwa zadania do realizacji przez MŁK w Warszawie, dotyczące rozbudowy systemu indywidualnej ochrony zbiorów oraz zakupu kamer w celu rozbudowy systemu monitoringu wizyjnego; w 2023 r. – cztery zadania dotyczące: 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

⁶⁰ Dot. umowy nr 27/DF-VII/2022 z dnia 1 lutego 2022 r. oraz umowy nr 51/DF-V/RK/2022 z dnia 15 kwietnia 2022 r.

technicznych w Zamku Królewskim w Warszawie; w 2024 r. – cztery zadania 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 dotyczące: modernizacji systemów bezpieczeństwa w oddziałach MN w Krakowie; rozbudowy 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.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje udzielonych w toku kontroli wyjaśnień przez Panią Minister oraz Pana Marcina Krawczyka, Dyrektora DF, wskazujących na ograniczone środki budżetowe oraz na fakt, że za zbiory i ich bezpieczeństwo z mocy prawa odpowiadają dyrektorzy muzeów. Niemniej jednak NIK wskazuje, że – w świetle art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach⁶¹ – na ministrze właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, który utworzył muzeum, spoczywa obowiązek m.in. zapewnienia środków potrzebnych do utrzymania i rozwoju muzeum oraz zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonym zbiorom. Również w gestii tego ministra leży określenie priorytetowych do wykonania zadań oraz zapewnienie środków finansowych na ich realizację. NIK podkreśla, że – oprócz indywidualnych wystąpień muzeów o środki finansowe – kolejni Ministrowie dysponowali corocznymi raportami o stanie zabezpieczenia muzeów, w których rok rocznie, mimo ogólnej dobrej oceny stanu bezpieczeństwa muzeów, wskazywano m.in., że „wymiana uszkodzonych lub zniszczonych elementów i urządzeń jest procesem ciągłym. Rodzaj i zakres planowanych zmian i modernizacji zależy głównie od wielkości środków finansowych przeznaczanych na ich realizację. (...) Dyrektorzy jednostek organizacyjnych, w miarę posiadanych środków finansowych, uzupełniają systemy zabezpieczeń elektronicznych w podległych jednostkach, tak aby spełniały wymogi określone w przepisach i były dostosowane do obecnie panujących standardów. (...) Muzea (...) w kilku obiektach albo przygotowują się do kompleksowej wymiany najbardziej wyeksploatowanych systemów, albo są w trakcie realizacji takiej inwestycji”. NIK zauważa ponadto, że w procesie planowania środków finansowych nie uwzględniono także faktu nieprzygotowania (pod względem technicznym) dwóch objętych kontrolami jednostkowymi NIK muzeów (tj. MN we Wrocławiu oraz MN w Lublinie) do przetwarzania informacji niejawnych, co uniemożliwiło pełną realizację zadań wynikających z rozporządzenia w sprawie zadań obronnych.

(akta kontroli str. 56-135, 767-768, 819-826, 855-858, 1032-1033, 1036-1038)

2. Kolejni Ministrowie nie zapewнили finansowania inwestycji służących zabezpieczeniu i ochronie zgromadzonych zbiorów Muzeum Narodowego w Krakowie, w tym przebudowy i remontu dawnego hotelu „Cracovia”⁶² na potrzeby tego Muzeum. MN w Krakowie od zakończenia

⁶¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 385.

⁶² MN w Krakowie – ze środków dotacji celowej Ministra – w 2016 r. dokonało zakupu działki oraz znajdującego się na niej dawnego hotelu „Cracovia” z przeznaczeniem na cele muzealne za kwotę 35 670 tys. zł (por. wystąpienie pokontrolne z dnia 27 kwietnia 2017 r., skierowane do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, po kontroli nr P/17/001 pt. „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/kontrole/P/17/001/KNO/>).

powyższej inwestycji i adaptacji tego obiektu do funkcji instytucji kultury uzależniało przeprowadzenie następnie modernizacji Gmachu Głównego Muzeum.

W piśmie z dnia 27 lutego 2024 r., skierowanym do ówczesnego Ministra, Dyrektor MN w Krakowie podkreślił, że realizacja powyższego zadania jest kluczowa dla funkcjonowania Muzeum, ponieważ umożliwi prowadzenie działalności w tym obiekcie na czas modernizacji Gmachu Głównego, którego „aktualny stan techniczny (...) nie odpowiada już obecnym standardom technicznym w tego typu obiektach, a konieczność gruntownej przebudowy wynika również z konieczności dostosowania obiektu do aktualnych wymagań ochrony przeciwpożarowej. Ciągłe postępująca degradacja stanu technicznego budynku bez dokonania gruntownego remontu w perspektywie około 5 lat, może doprowadzić do konieczności wyłączenia go z użytkowania, co byłoby nie tylko pozbawieniem Muzeum Narodowego w Krakowie możliwości działania w pełnej skali, zagrożeniem dla bezpieczeństwa jego zbiorów, ale także przejawem niegospodarności w dysponowaniu mieniem publicznym”.

W latach 2017-2023 MN w Krakowie wydatkowało ze środków dotacji celowej Ministra na zagospodarowanie dawnego hotelu „Cracovia” wraz z otoczeniem środki w łącznej kwocie 997,9 tys. zł⁶³. W 2023 r. Minister udzielił⁶⁴ MN w Krakowie gwarancji finansowania ww. inwestycji w kolejnych latach, tj. w 2024 r. – 8 300 tys. zł oraz w 2025 r. – 10 700 tys. zł.

Pismem z dnia 14 lutego 2024 r. ówczesny Minister poinformował Dyrektora MN w Krakowie, że „ze względu na ograniczone możliwości finansowania inwestycji w 2024 r. i w latach następnych, proszę o podjęcie działań w kierunku zaniechania inwestycji”. Następnie pismem z dnia 25 marca 2024 r. ówczesny Minister poinformował Dyrektora MN w Krakowie, że „została podjęta decyzja dotycząca zmiany statusu powyższej inwestycji z zaniechanej na inwestycję czasowo wstrzymaną oraz przyznania dla Muzeum Narodowego w Krakowie dotacji celowej na wydatki inwestycyjne na 2024 rok w kwocie 2.700.000 zł z przeznaczeniem na przygotowanie wielobranżowej koncepcji architektonicznej”.

W piśmie z dnia 7 marca 2024 r., skierowanym do ówczesnego Dyrektora Departamentu Finansowego, Dyrektor Departamentu Dziedzictwa Kulturowego wskazał, że: „Wartość kompletnej dokumentacji projektowej wynosi 18.000.000 zł. Dokończenie przygotowania wielobranżowej koncepcji architektonicznej w 2024 roku zostało oszacowane przez wykonawcę na kwotę: 2.700.000 zł, zaś pozostałe koszty przygotowania dokumentacji projektowej byłyby rozłożone na 2025 i początek 2026 roku. Posiadanie przez Muzeum kompletnej dokumentacji projektowej pozwoli na poszukiwanie innych źródeł finansowania np. ze środków unijnych”.

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując udzielonych przez Panią Minister wyjaśnień, wskazujących na znaczące zobowiązania MKiDN w zakresie wydatków inwestycyjnych, podkreśla, że w wyniku dokonania zmiany statusu inwestycji Muzeum Narodowe w Krakowie w 2024 r. nie podpisało umowy z pracownią architektoniczną, a przyznana dotacja w wysokości 2 700 tys. zł nie została wykorzystana. W konsekwencji zarówno realizacja przebudowy i remontu dawnego hotelu „Cracovia”, jak i modernizacja Gmachu Głównego Muzeum zostały przesunięte w czasie, co

⁶³ W tym w ramach realizowanej umowy 103/DF-V/RK/2023 na zadanie pn. „Przygotowanie dokumentacji przedprojektowej i projektowej na zagospodarowanie budynku dawnego hotelu Cracovia wraz z otoczeniem” Muzeum, z przyznanej kwoty 680 tys. zł, wydatkowało 465,1 tys. zł.

⁶⁴ Pismo nr DF-V.311.28.2022.RK z dnia 30 marca 2023 r.

będzie skutkowało postępującą degradacją tych obiektów. Jednocześnie NIK z aprobatą przyjmuje deklarację Pani Minister o podjęciu działań na rzecz sfinansowania modernizacji i rewitalizacji Gmachu Głównego MN w Krakowie w ramach programu wieloletniego, przy czym należy zauważyć, że termin (prolongowany) wyznaczony przez Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie⁶⁵ na dostosowanie Gmachu Głównego Muzeum do wymogów bezpieczeństwa przeciwpożarowego został wyznaczony na 31 grudnia 2027 r.

(akta kontroli str. 859-1001 [płyta CD1], 1014-1022, 1043-1083)

Ocena częściowa

W Ministerstwie, w procesie planowania na lata 2022-2025 wydatków na zabezpieczanie i ochronę muzeów, nie uwzględniono niektórych wniosków złożonych przez objęte jednostkowymi kontrolami NIK muzea, co uzasadniano ograniczonymi środkami budżetowymi, jak również potrzeb w tym zakresie wynikających m.in. z corocznych raportów o stanie zabezpieczenia muzeów. Ponadto planowanie to odbywało się bez powiązania z podstawowym dokumentem, który powinien określać organizację i sposób ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, tj. z KPOZkz, w którym m.in. nie zawarto ogólnego zestawienia kosztów, nakładów pracy, materiałów i urządzeń przewidzianych do prac zabezpieczających oraz do rozśrodkowania i ewakuacji, o czym mowa w ust. 9 pkt 1 lit. h „Instrukcji przygotowania i realizacji planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych”.

Niemniej jednak – na podstawie badanej próby, obejmującej wydatki na łączną kwotę 22 961,5 tys. zł – stwierdzono, że kolejni Ministrowie prawidłowo udzielali dotacji celowych na realizację zadań w zakresie zabezpieczania i ochrony muzeów, zawierali umowy i egzekwowali wykonywanie warunków w nich zawartych, a także terminowo zatwierdzali rozliczenia udzielonych dotacji. Badane dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach oraz rozliczone rzetelnie i terminowo.

3. Nadzór nad realizacją zadań w zakresie zabezpieczania oraz ochrony zbiorów i siedzib muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych

1. Zgodnie z § 21 pkt 1 regulaminu organizacyjnego MKiDN⁶⁶, prowadzenie i koordynacja spraw wynikających z nadzoru ministra nad muzeami oraz prowadzenie spraw organizacyjnych i merytorycznych wynikających z nadzoru ministra nad muzeami oraz instytucjami kultury działającymi w obszarze polityki pamięci, dla których minister jest organizatorem lub organem współprowadzącym należy do zadań Departamentu Dziedzictwa Kulturowego.

Dyrektor DDK, Pan Piotr Rypson wyjaśnił, że Departament pełnił i pełni rolę wspomagającą w obszarze zadań realizowanych przez BDG oraz DBZK.

⁶⁵ Decyzja Komendanta Miejskiego PSP w Krakowie nr 1 z dnia 5 stycznia 2023 r., zmieniająca decyzję nr 2 z dnia 8 stycznia 2021 r., która zmieniała decyzję nr 43 z dnia 12 kwietnia 2019 r.

⁶⁶ Regulamin organizacyjny stanowiący załącznik do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MKiDN poz. 26, ze zm.).

W latach 2022-2025 DDK nie podejmował samodzielnych działań w celu sprawdzenia przygotowania muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych, poza wystąpieniem w dniu 12 kwietnia 2024 r., w porozumieniu z BDG, do 33 instytucji nadzorowanych przez DDK, z prośbą o dokonanie kategoryzacji zbiorów, ze szczególnym uwzględnieniem wyselekcjonowania obiektów najcenniejszych przeznaczonych do szybkiej ewakuacji/zabezpieczenia na wypadek sytuacji kryzysowej lub wojny oraz o przekazanie informacji, czy instytucje posiadają odpowiednie pomieszczenia ochronne lub potrzeby w zakresie budowy lub adaptacji tego rodzaju pomieszczeń.

Informacja w powyższej sprawie została przekazana DBZK, który – jak wyjaśnił Dyrektor DDK – podjął się analizy zgromadzonego materiału. Dyrektor DBZK, Pan Maciej Matysiak wyjaśnił, że: „Departament Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego nie podejmował działań dotyczących kategoryzacji zbiorów ze szczególnym uwzględnieniem wyselekcjonowania obiektów najcenniejszych przeznaczonych do szybkiej ewakuacji/zabezpieczenia na wypadek sytuacji kryzysowej lub wojny. Nie weryfikował również czy instytucje posiadają odpowiednie pomieszczenia ochronne lub potrzeby w zakresie budowy lub adaptacji tego rodzaju pomieszczeń. Podmiotem nadzorującym ww. instytucje był Departament Dziedzictwa Kulturowego, który jednocześnie całościowo nadzorował powyższy obszar”.

(akta kontroli str. 470-485, 852)

Zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie powołania Zespołu zadaniowego do monitorowania i analizowania zagrożeń dla dziedzictwa kulturowego⁶⁷ powołano Zespół zadaniowy do monitorowania i analizowania zagrożeń dla dziedzictwa kulturowego. Ponadto, w związku z powodzią we wrześniu 2024 r., Dyrektor Generalny w MKiDN zwoływał posiedzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego, podczas których omawiano kwestie zagrożenia powodzią dla muzeów i raportowano sytuację w zakresie instytucji podległych i nadzorowanych.

(akta kontroli str. 1014-1020)

W okresie objętym kontrolą Minister zapewnił opracowanie przez Narodowy Instytut Muzeów raportu o stanie zabezpieczenia muzeów za rok 2022 (30 marca 2023 r.) za rok 2023 (28 marca 2024 r.), za rok 2024 (25 marca 2025 r.).

(akta kontroli str. 56-135)

NIM opracował ponadto zalecenia dla muzeów w zakresie przygotowania do sytuacji kryzysowych i wojny⁶⁸.

Pan Piotr Rypson, Dyrektor DDK wyjaśnił, że w związku z charakterem ww. zaleceń (jako zestaw dobrych praktyk) DDK nie podejmował działań sprawdzających ich realizację w nadzorowanych muzeach, uznając kompetencje dyrektorów poszczególnych instytucji co do decyzji o korzystaniu z nich. Niezależnie od powyższego, DDK zasięgnął informacji w NIM co do recepcji zaleceń w muzeach i sposobie ich propagowania uzyskując informacje, iż: 1) 30 maja 2024 r. dokument został opublikowany na stronie internetowej NIM, 2) NIM publikował posty w mediach społecznościowych administrowanych przez Instytut oraz w grupach zamkniętych dla dyrektorów

⁶⁷ Dz. Urz. MKiDN, poz. 10, ze zm.

⁶⁸ <https://nim.gov.pl/baza-wiedzy/zalecenia-dla-muzeow-w-zakresie-przygotowania-do-sytuacji-kryzysowej-i-wojny>.

muzeów prowadzonych i współprowadzonych przez MKiDN, 3) wytyczne były przedmiotem prezentacji i dyskusji w trakcie szkoleń, seminariów, konferencji organizowanych przez NIM i inne podmioty, 3) w ramach realizacji działań statutowych NIM przeprowadza indywidualne konsultacje dla muzeów, 4) NIM organizuje od 2024 r. doroczne spotkania szkoleniowe dla małych muzeów, podczas których omawiane są kwestie dotyczące bezpieczeństwa, w tym zalecenia na wypadek sytuacji kryzysowych i wojny, 5) zalecenia w wersji anglojęzycznej zostały przekazane m.in. członkom Międzynarodowego Komitetu ICOM Security.

(akta kontroli str. 838-840)

W MKiDN został powołany, zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 lutego 2023 r.⁶⁹, Zespół do spraw realizacji zadań w ramach funkcjonowania Międzynarodowego Ośrodka Szkolenia i Badań nad Dziedzictwem Kultury w Zagrożeniu, którego przedstawiciele m.in. brali udział w organizowanych przez ww. Ośrodek warsztatach.

W latach 2022-2024 w MKiDN przeprowadzono w tym obszarze w każdym roku (co najmniej jedno) szkolenie dla dyrektorów jednostek podległych, nadzorowanych i współprowadzonych przez MKiDN. Szkolenia zostały przeprowadzone także w stosunku do pracowników tych jednostek, którzy realizują zadania związane z zarządzaniem kryzysowym.

(akta kontroli str. 555-565)

2. W okresie objętym kontrolą w MKiDN obowiązywały dwa zarządzenia Ministra, wydane na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, w których określono zakres oraz tryb nadzoru i kontroli sprawowanej przez Ministra nad objętymi częścią 24 budżetu państwa jednostkami organizacyjnymi oraz Funduszem Promocji Kultury i Narodowym Funduszem Ochrony Zabytków, tj.: zarządzenie w sprawie nadzoru i kontroli z 2013 r. oraz zarządzenie w sprawie nadzoru i kontroli z 2024 r.

Zgodnie z § 5 ust. 1, 2 i 3 zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2013 r. jednostka przedkłada departamentowi nadzorującemu dokumenty planistyczne do dnia 15 marca danego roku budżetowego⁷⁰ oraz stosownie do § 8 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2024 r. odpowiednio do 1 marca i 31 maja roku poprzedzającego rok, którego dotyczą propozycje zadań⁷¹.

Zgodnie z ww. zarządzeniami do zadań departamentów: nadzorującego (tj. DDK) i DF należało m.in. stworzenie wykazu zadań przeznaczonych do realizacji wraz z proponowanymi kwotami rocznymi dotacji oraz przedłożenie ich do zatwierdzenia Ministrowi.

Szczegółowym badaniem objęto dokumenty planistyczne za lata 2024-2025 muzeów objętych kontrolami jednostkowymi NIK oraz dokumentację sprawozdawczą za 2024 r.

Spośród zgłaszanych przez muzea zadań departament merytoryczny (DDK) rekomendował do realizacji zadania związane z zabezpieczaniem i ochroną muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych. DDK i DF zaakceptowały wykonane przez muzea zadania, nie stwierdzając nieprawidłowości w ich realizacji.

⁶⁹ Dz. Urz. MKiDN poz. 5, ze zm.

⁷⁰ Dla zadań na 2024 r.

⁷¹ Dla zadań na 2025 r.

Pan Piotr Rypson, Dyrektor DDK wyjaśnił, że do realizacji rekomendowano wszystkie zadania zgłaszane przez muzea, a także dokonywano ich oceny, gdyż w opinii departamentu całość zadań podejmowanych przez jednostki muzealne wpisuje się w zakres szeroko rozumianego zabezpieczania i ochrony, także w obszarze edukacji, inwestycyjnym, programowym.

W wyniku badania stwierdzono, że właściwe departamenty (DDK i DF) terminowo realizowały obowiązki określone w ww. zarządzeniach.

(akta kontroli str. 835-848)

3. Zgodnie z § 35 pkt 1 regulaminu organizacyjnego MKiDN, wykonywanie zadań kontroli działu administracji rządowej kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, w tym przeprowadzenie kontroli na podstawie ustawy o kontroli w administracji rządowej, należy do Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli⁷².

W latach 2022-2025 (do dnia zakończenia kontroli) BAK nie przeprowadzało kontroli realizacji zadań w zakresie zabezpieczania oraz ochrony zbiorów i siedzib muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych w trybie ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Dyrektor BAK, Pan Marek Marczuk wyjaśnił, że w latach 2022-2025 właściwe merytorycznie komórki MKiDN nie zgłaszały do BAK potrzeby przeprowadzenia kontroli dotyczących zagadnień związanych z zabezpieczaniem i ochroną muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych bądź wydatkowania środków na te cele. W BAK nie analizowano/identyfikowano potrzeb kontrolnych w ww. zakresie, ponieważ działania kontrolne planowane są w oparciu o zgłoszenia komórek organizacyjnych. Dyrektor BAK wyjaśnił ponadto, że kwestie te kontrolowało w odrębnym trybie BDG, a następnie DBZK.

(akta kontroli str. 25-26, 758-761)

Dyrektor DDK, Pan Piotr Rypson – w sprawie niezgłaszania potrzeb przeprowadzenia kontroli dot. zabezpieczania i ochrony muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych – wyjaśnił, że ogólny nadzór DDK w praktyce rzadko przybiera formę kontroli, z powodu bardzo dużej liczby muzeów ujętych w wykazie muzeów, a BAK przeprowadza kontrole w muzeach będących w bezpośrednim nadzorze Ministra KiDN w przypadku, kiedy taką potrzebę wskaże DDK, umieszczając dane muzeum w planie kontroli BAK. Dyrektor DDK wyjaśnił ponadto, że przy formułowaniu wniosków do planu kontroli przeprowadzanych przez BAK kieruje się przede wszystkim dążeniem do rzetelnego zbadania stanu faktycznego wobec stanu wynikającego z kierowanych do Ministerstwa KiDN skarg lub wniosków albo wiedzy nabytej z urzędu. Liczba tego typu kontroli w latach 2022-2025 była ograniczona – jak wyjaśnił Dyrektor DDK – ze względu na określone możliwości Biura, zajmującego się kontrolowaniem wszystkich instytucji kultury nadzorowanych przez Ministra KiDN.

(akta kontroli str. 25-26, 1006-1010)

4. W latach 2022-2025 kontrolą, w trybie rozporządzenia w sprawie kontroli realizacji zadań obronnych, objęto: w 2022 r. – Muzeum Zamkowe w Malborku oraz Muzeum Narodowe

⁷² Dalej: BAK.

w Poznaniu, w 2023 r. – Muzeum II Wojny Światowej, w 2024 r. – Muzeum Zamek w Łańcutie oraz Narodowe Muzeum Morskie w Gdańsku; w 2025 r. – Muzeum Żup Krakowskich w Wieliczce.

(akta kontroli str. 27, 38-53)

Szczegółowym badaniem objęto kontrolę problemową wykonania zadań obronnych, przeprowadzoną przez BDG MKiDN w dniach 22-23 listopada 2022 r. w Muzeum Narodowym w Poznaniu⁷³. W wyniku przeprowadzonej przez BDG MKiDN kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie planowania oraz realizacji szkolenia obronnego i przygotowania Stałego Dyżuru w Muzeum do funkcjonowania w wyższych stanach gotowości obronnej państwa.

(akta kontroli str. 28-37)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W latach objętych kontrolą kolejni Ministrowie nie zapewnili sprawdzenia przygotowania muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych, co – w ocenie NIK – było nierzetelne.

Zagadnienia dotyczące zabezpieczania i ochrony przez muzea siedzib oraz zbiorów na wypadek sytuacji kryzysowych – zarówno w czasie pokoju, jak i konfliktu zbrojnego – nie były w badanym okresie przedmiotem kontroli przeprowadzanych w trybie ustawy o kontroli w administracji rządowej w nadzorowanych muzeach. Dopiero w kwietniu 2024 r. do nadzorowanych muzeów wystąpiono o dokonanie kategoryzacji zbiorów, ze szczególnym uwzględnieniem wyselekcjonowania obiektów najcenniejszych przeznaczonych 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 tego rodzaju pomieszczeń.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje udzielonych przez Panią Minister wyjaśnień, wskazujących, że kwestie bezpieczeństwa znajdują się w kompetencjach wyspecjalizowanej komórki organizacyjnej Urzędu, która funkcjonuje w MKiDN od 2025 r., a zakres obowiązków Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli – w stosunku do niewielkiej liczby zatrudnionych w niej kontrolerów – jest szeroki, przy czym do tej „komórki odpowiedzialnej za kontrolę nie wpływały sygnały ani wnioski wskazujące na potrzebę przeprowadzenia czynności w zakresie przygotowania muzeów na sytuacje kryzysowe”. Niemniej jednak NIK wskazuje, że – zwłaszcza w kontekście trwającej od 2022 r. inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, państwo bezpośrednio sąsiadujące z Polską – istnieje konieczność sprawdzenia przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – w ramach przysługujących uprawnień z tytułu nadzoru nad muzeami – stanu zabezpieczenia i ochrony zbiorów muzealnych przed ewentualnym zniszczeniem lub bezpowrotną utratą.

(akta kontroli str. 26-25, 758-761, 1014-1022)

⁷³ Zakres kontroli obejmował planowanie i realizację szkolenia obronnego oraz przygotowanie Stałego Dyżuru w Muzeum do funkcjonowania w wyższych stanach gotowości obronnej państwa, w tym: a) dokument decyzyjny dotyczący utworzenia Stałego Dyżuru, b) instrukcję Stałego Dyżuru, c) znajomość obowiązków przez obsadę Stałego Dyżuru, d) szkolenie osób wyznaczonych do obsady Stałego Dyżuru, e) procedurę uruchomienia Stałego Dyżuru.

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie nie podejmowano – w ramach sprawowanego przez Ministra nadzoru nad muzeami – działań sprawdzających stan przygotowania muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych. Dopiero w kwietniu 2024 r. do nadzorowanych muzeów wystąpiono o dokonanie kategoryzacji zbiorów, ze szczególnym uwzględnieniem wyselekcjonowania obiektów najcenniejszych przeznaczonych 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 tego rodzaju pomieszczeń. Wprawdzie w latach 2022-2025 w MKiDN realizowano obowiązki określone w zarządzeniu w sprawie nadzoru i kontroli, jednakże w okresie tym nie przeprowadzono żadnej kontroli realizacji przez muzea zadań na rzecz zabezpieczania i ochrony muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych w trybie ustawy o kontroli w administracji rządowej, a w trybie rozporządzenia w sprawie kontroli realizacji zadań obronnych przeprowadzono w muzeach jedynie sześć kontroli.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

W związku z prowadzonymi w Ministerstwie pracami zmierzającymi do opracowania do dnia 31 grudnia 2026 r. – na podstawie art. 45 ust. 1-3 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej – krajowego planu ochrony dóbr kultury na czas wojny, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosku o dostosowanie dysfunkcjonalnego „Krajowego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych” do wymogów rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków. Jednocześnie NIK zwraca uwagę na konieczność wypracowania jednolitych standardów postępowania, uwzględniających specyfikę sytuacji wojennych, które powinny posłużyć jednostkom nadzorowanym przez Ministra i jemu podległym m.in. do opracowania planów ochrony dóbr kultury na czas wojny.

NIK zwraca uwagę na potrzebę 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, w tym w ramach kontroli przeprowadzanych w trybie ustawy o kontroli w administracji rządowej, przygotowania nadzorowanych muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym na konflikt zbrojny.

Wnioski

1. Zapewnienie realizacji zadań określonych w „Krajowym programie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2023-2026” – po podjęciu przez Radę Ministrów uchwały zmieniającej uchwałę w tej sprawie.
2. Zaktualizowanie „Wykazu jednostek (...) wykonujących zadania obronne”, stanowiącego załącznik do zarządzenia w sprawie wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony.

3. Podjęcie działań w celu zapewnienia środków finansowych na realizację przez Muzeum Narodowe w Krakowie inwestycji służących zabezpieczeniu i ochronie zgromadzonych zbiorów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych i wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Warszawa, dnia 19 grudnia 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/