



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

KAP.410.004.01.2016
P/16/022

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/022 – Ochrona polskiego dziedzictwa narodowego za granicą.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej.
<i>Kontrolerzy</i>	1. Lucjan Matuszewski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli Nr KAP/29/2016 z dnia 16 czerwca 2016 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Maria Kobierska, doradca techniczny na podstawie legitymacji służbowej Nr 15331.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 00–580 Warszawa, Al.J.Ch. Szucha 23.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Pan Witold Jan Waszczykowski, Minister Spraw Zagranicznych od 16 listopada 2015 r. ¹ Poprzednio urząd Ministra Spraw Zagranicznych sprawowali: Pan Grzegorz Juliusz Schetyna ² od 22 września 2014 r. do 15 listopada 2015 r. oraz Pan Radosław Sikorski od 16 listopada 2007 r. do 21 września 2014 r. (Dowód: akta kontroli str. 3-7)
<i>Zakres kontroli</i>	Zakres przedmiotowy kontroli obejmował: <ul style="list-style-type: none">• współpracę MSZ z MKiDN i z innymi podmiotami przy identyfikowaniu i ewidencjonowaniu polskiego dziedzictwa narodowego za granicą oraz w zakresie przekazywania informacji i formułowania wspólnych celów działania na rzecz ochrony tego dziedzictwa,• prawidłowość realizacji zadań w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą, w tym realizacja założeń strategicznych,• skuteczność działań MSZ w celu ochrony materialnego dziedzictwa narodowego za granicą.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2012 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych, w tym dane finansowe według stanu na dzień 31 maja 2016 r. Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty i skrótowce oznaczają: <ul style="list-style-type: none">• Dyrektor Generalny SZ – Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej,• MSZ – Ministerstwo Spraw Zagranicznych,• MKiDN – Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego,• Placówki dyplomatyczne – placówki dyplomatyczne MSZ, tj. ambasady RP i konsulaty RP,• Międzyresortowy Zespół – Międzyresortowy Zespół do Spraw Polonii i Polaków za Granicą, powołany zarządzeniem Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2008 r. Zarządzenie to zostało zmienione zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2013 r. (oba zarządzenia są niepublikowane).• ROPWiM – Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa,

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2015 r., poz. 1091).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2014 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2014 r., poz. 806).

- NDAP – Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych,
- Rządowy Program z 2007 r. – Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą 2007 – 2012³,
- Rządowy Program z 2015 r. – Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą 2015 – 2020⁴,
- ufp – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵,
- udpp – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶,
- ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli – ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷,
- DWPPG – Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą MSZ.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister Spraw Zagranicznych realizował zadania na rzecz ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą i w tym celu m.in. uwzględniał je w dokumentach strategicznych (w tym *Priorytetach polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*), w zadaniach konkursowych w ramach corocznych konkursów *Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą* oraz w działalności placówek dyplomatycznych. Podejmował także – przy udziale placówek dyplomatycznych – inicjatywy dotyczące koordynacji wsparcia udzielanego ze środków publicznych dla polskich instytucji archiwalnych i bibliotecznych znajdujących się poza granicami kraju oraz działania na rzecz identyfikowania obiektów polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. Najwyższa Izba Kontroli zauważa podjętą przez MSZ inicjatywę zmierzającą do skonsolidowania, usystematyzowania i bieżącej aktualizacji zasobów informacyjnych o takich obiektach i rekomenduje jej kontynuowanie. Działania w tym zakresie powinny być prowadzone we współpracy z innymi organami, w szczególności z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego właściwym do spraw ochrony dziedzictwa narodowego. Utworzenie rzetelnej (pełnej i aktualnej) ewidencji zasobów dziedzictwa narodowego będzie miało istotny wpływ na identyfikowanie i określanie priorytetów przedsięwzięć niezbędnych dla utrzymania tych zasobów w należytym stanie oraz rzetelną ocenę postępu prowadzonych prac w porównaniu do zaangażowanych środków budżetowych. Ułatwi także ocenę, w jakim zakresie zrealizowane działania zaspokajają istniejące potrzeby.

Minister SZ zlecając zadania na rzecz ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą dotrzymywał procedur określonych w regulaminach konkursowych, jednak umowy na realizację zadań, zawierano ze zbędną zwłoką, co było niezgodne z art. 15 ust. 4 udpp. Szczegółowe badanie sześciu dofinansowywanych projektów wykazało, że ich efekty rzeczowe zostały osiągnięte.

³ Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 30 października 2007 r. (uchwała niepublikowana).

⁴ Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 18 sierpnia 2015 r. (uchwała niepublikowana).

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 239 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz Dz. U. z 2016 r., poz. 677.

III. Wyniki kontroli

1. Współpraca MSZ z MKiDN i z innymi podmiotami przy identyfikowaniu i ewidencjonowaniu polskiego dziedzictwa narodowego za granicą oraz w zakresie przekazywania informacji i formułowania wspólnych celów działania na rzecz ochrony tego dziedzictwa

1.1. W myśl obowiązujących w latach 2012 – 2016 regulaminów organizacyjnych MSZ⁸ sprawy z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego za granicą należały do właściwości Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą⁹.

(Dowód: akta kontroli str. 8-9, 132-364)

1.2. W okresie objętym kontrolą, MSZ nie korzystało z baz danych lub systemów ewidencyjnych innych urzędów m.in. MKiDN, w których ujęte by zostały obiekty polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. MSZ nie brało udziału w pracach MKiDN na rzecz identyfikowania i ewidencjonowania za granicą obiektów polskiego dziedzictwa narodowego¹⁰. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DWPPG, Pani Joanna Kozińska – Frybes, ROPWiM, jako instytucja właściwa do spraw pamięci ofiar wojen i represji politycznych prowadzi bazę miejsc i obiektów związanych z powyższą tematyką. Prowadzenie zintegrowanej bazy danych z tego zakresu nie jest zadaniem MSZ, natomiast tego rodzaju zestawienia prowadzą lokalne placówki konsularne za granicą. Odrębnych rozmów na temat rozpoczęcia prac nad integracją zasobów informatycznych obu instytucji nie prowadzono. ROPWiM współpracuje w tej sferze bardzo ściśle i w trybie ciągłym z MSZ, a zwłaszcza z placówkami polskimi za granicą. Współpraca polega m.in. na stałej, sukcesywnej wymianie informacji o miejscach pamięci. ROPWiM bazuje w dużej mierze na informacjach przekazywanych przez urzędy konsularne MSZ za granicą i odwrotnie. ROPWiM brała udział w niektórych konsultacjach dwustronnych prowadzonych przez pion polonijny MSZ lub dostarczała informacji umożliwiających skoordynowane podjęcie tematu miejsc pamięci w rozmowach z partnerami zagranicznymi.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w ramach działań na rzecz Polonii i Polaków za granicą MSZ podejmowało działania dotyczące wspierania polskiego dziedzictwa narodowego za granicą, w tym identyfikujące obiekty polskiego dziedzictwa narodowego m.in. poprzez niżej wymienione działania:

- W latach 2013 – 2014 MSZ opracowało i 11 czerwca 2014 r. opublikowało na swoich stronach internetowych całościową informację na temat społeczności polskich i polonijnych za granicą pn. *Atlas polskiej obecności za granicą*¹¹ (dalej *Atlas*), zawierającą m.in. informację dotyczącą

⁸ Zarządzenie Nr 31 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 30 września 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. Ministra Spraw Zagranicznych z 2015 r., poz. 33). Powyższe zarządzenie zmieniane było zarządzeniem Nr 14 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 6 maja 2016 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego MSZ (Dz. Urz. Ministra Spraw Zagranicznych z 2016 r., poz. 18) oraz zarządzeniem Nr 18 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 czerwca 2016 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego MSZ (Dz. Urz. Ministra Spraw Zagranicznych z 2016 r., poz. 23).

⁹ Do zakresu działania Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą (§ 50 pkt 6 – 9 regulaminu organizacyjnego MSZ) należy m.in. koordynowanie prac nad opracowaniem i modyfikacją *Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą* oraz jego realizacja przez urzędy centralne i placówki zagraniczne, organizowanie konkursu na realizację zadania publicznego *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą* oraz prowadzenie monitoringu i ewaluacji dofinansowanych w jego ramach projektów, koordynowanie pracy placówek zagranicznych i określanie ich zadań w sferze współpracy z Polonią i Polakami za granicą, a także kwalifikowanie wniosków projektowych zgłaszanych przez placówki do otrzymania dofinansowania w tym zakresie oraz zapewnienie obsługi merytorycznej i organizacyjnej Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą. Ponadto, Departament WPPG uczestniczy w kształtowaniu i realizuje politykę wobec Polonii i Polaków za granicą, z uwzględnieniem koordynacyjnej roli ministerstwa (§ 50 pkt 1 regulaminu organizacyjnego MSZ). do zakresu działania Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej (§ 37 pkt 8 regulaminu organizacyjnego MSZ) należy m.in. wspieranie działań promujących polską kulturę, naukę i edukację realizowaną w ramach innych działań. Szczegółowe zakresy zadań realizowanych przez Departamenty: WPPG i DPK zawarte zostały w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych tych Departamentów, zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej.

¹⁰ Zgodnie z Rządowym Programem z 2007 r. utworzenie takiej bazy było zadaniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

¹¹ http://msz.gov.pl/pl/ministerstwo/publikacje/atlas_polskiej_obecnosci_za_granica

istnienia poza granicami kraju obiektów zaliczanych do polskiego dziedzictwa narodowego. W dokumencie tym na podstawie opublikowanego w 2013 r. *Raportu o sytuacji Polonii i Polaków za Granicą* przedstawione zostały szczegółowo m.in. polskie/polonijne skupiska w 33 krajach, w których obecność Polaków i osób polskiego pochodzenia jest najtrwalsza i najbardziej znacząca, wzbogacone o mapy tematyczne (172). W *Atlasie* mapy dotyczące polskich nekropolii obrazują umiejscowienie polskich cmentarzy, kwater grobów słynnych Polaków oraz miejsca męczeństwa, natomiast mapy – ośrodki życia polonijnego, wskazują na istniejące muzea, galerie, instytucje polonijne, Domy Polskie, kościoły oraz biblioteki i archiwa.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny SZ, Pan Dariusz Wiśniewski, *Atlas* oparty został na danych szacunkowych zgromadzonych według różnych metodologii i przekazanych przez placówki dyplomatyczno – konsularne. W 2015 r. DWPPG podjął działania koncepcyjne na rzecz skonsolidowania różnorodnych zasobów informacyjnych i połączenia ich w spójną całość tworzącą nową wersję wspomnianego *Atlasu*. Przy jego tworzeniu, MSZ zamierza skorzystać z danych gromadzonych przez właściwe instytucje publiczne, tj. dane dotyczące miejsc pamięci miałyby pochodzić z zasobów ROPWiM, dotyczące bibliotek i muzeów z MKiDN. Nowa wersja *Atlasu* ma w swoich założeniach umożliwić jego tworzenie i samodzielną aktualizację i weryfikację danych przez różne podmioty, w tym przez Polskę;

(Dowód: akta kontroli str. 409-428, 1199-1211)

- W 2014 roku z inicjatywy MSZ utworzona została grupa koordynacyjna wsparcia udzielanego ze środków publicznych dla polskich instytucji archiwalnych i bibliotecznych znajdujących się poza granicami kraju. W grupie koordynacyjnej uczestniczą takie instytucje jak: Departament Dziedzictwa MKiDN, Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych, Archiwum Akt Nowych, Biblioteka Narodowa, Centralne Archiwum Wojskowe i Instytut Pamięci Narodowej¹². Koordynacja ta polega na wymianie informacji o realizowanych i wspieranych finansowo projektach, a także – ze strony MSZ – na wykorzystaniu wiedzy merytorycznej poszczególnych instytucji do oceny otrzymywanych z placówek wniosków projektowych. Celem koordynacji jest skoncentrowanie ograniczonych środków publicznych na realizację najważniejszych priorytetów Państwa w zakresie archiwów i bibliotek poza granicami kraju, wytyczonych przez kompetentne w tym zakresie instytucje, jak również unikanie dublowania podobnych do siebie inicjatyw i dublowania finansowania tych samych zadań przez MSZ i MKiDN. Zastępca Dyrektora DWPPG podał m.in., że w piśmie z 8 maja 2014 r., zapraszającym na spotkanie robocze mające na celu koordynację pomocy finansowej dla projektów bibliotecznych i archiwalnych za granicą, zwrócono uwagę, iż w trakcie prowadzonej edycji konkursu na realizację zadania publicznego *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą w 2014 r.* wiele projektów dotyczyło wsparcia finansowego dla polskich instytucji oraz zbiorów archiwalnych poza Polską. DWPPG, w pełni uznając, że to MKiDN oraz narodowe instytucje archiwalne i biblioteczne posiadają podstawowe kompetencje oraz środki, by wyznaczać kierunki tej współpracy zaproponowało roboczą wymianę informacji na temat bieżących oraz przyszłych działań realizowanych w tym zakresie przez instytucje publiczne. Pierwotna inicjatywa miała na celu usystematyzowanie oceny, wspierania oraz realizacji projektów dotyczących archiwów polskich i polonijnych za granicą, w kontekście kolejnej edycji konkursu dotacyjnego prowadzonego przez DWPPG, jak i działalności placówek dyplomatycznych. Inicjatywa ta spotkała się z tak dużym zainteresowaniem zaproszonych instytucji, że podczas posiedzenia ustalono, że tego typu spotkania będą odbywać się w sposób cykliczny, organizowane przez kolejne zainteresowane

¹² Spotkania w tym zakresie odbyły się w dniach: 19 maja 2014 r. w MSZ, 30 czerwca 2014 r. w MKiDN oraz 8 września 2014 r. w Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych.

instytucje. Współpracujące ze sobą grono specjalistów uznało tę formę współpracy za wystarczająco skuteczną. Nie wnioskowano zatem o sformalizowanie działań grupy poprzez zarządzenie, czy decyzje wyższego szczebla.

Jak poinformował Dyrektor Generalny SZ, obecnie Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych w oparciu o informacje przekazane z poszczególnych instytucji przygotowuje bazę danych, która ma – zdaniem Dyrektora – służyć jeszcze lepszej realizacji postawionego celu dotyczącego najważniejszych priorytetów Państwa w zakresie archiwów i bibliotek poza granicami kraju. W ramach wspomnianej koordynacji, MSZ udziela, z pomocą polskich placówek dyplomatycznych, wsparcia w zakresie weryfikacji i aktualizacji gromadzonych przez ww. instytucje danych. W ocenie Dyrektora Generalnego SZ tego typu współpraca jest niezwykle pożyteczna dla wszystkich uczestniczących stron. Pod koniec maja 2015 r. Biblioteka Narodowa zaprezentowała pracownikom Departamentu WPPG w MSZ aktualny stan realizowanego od lat projektu gromadzenia *poloników* w ramach Pracowni Bibliografii Poloników Zagranicznych. Wykorzystując zebrane informacje i wypracowane rozwiązania, DWPPG skierował 19 czerwca 2015 r. do wszystkich placówek zagranicznych wytyczne dotyczące koordynacji współpracy w zakresie poloników. Przedstawiona wyżej współpraca miała na celu skoordynowanie działań, podejmowanych przez różne instytucje. Temu celowi służyła również współpraca przy realizacji przez MSZ konkursów *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą* w poszczególnych latach;

(Dowód: akta kontroli str. 8-9, 17-18, 365-378, 1198-1211, 1212-1349)

- Z analizy dokumentacji przedłożonej do kontroli wynika, że wiedzę na temat obiektów zaliczanych do polskiego dziedzictwa narodowego posiadają też polskie placówki dyplomatyczne, które wspólnie ze środowiskami polonijnymi, bądź władzami lokalnymi prowadzą działalność na rzecz ochrony polskich instytucji muzealnych, archiwalnych, miejsc pamięci, itp. Z analizy protokołów z postępowania konkursowego wynika, że w 2013 r. członkowie Komisji konkursowej postulowali wprowadzenie obowiązku konsultowania ofert z zakresu wspierania polskiego dziedzictwa narodowego za granicą z placówkami dyplomatycznymi. Wymóg taki w postępowaniu o udzielenie dotacji w ramach konkursu *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą* obowiązuje od 2014 r.

Dyrektor Generalny SZ poinformował także, iż przed rokiem 2010 komórka odpowiedzialna za sprawy polonijne obligowała osoby szkolące się przed wyjazdem na placówki do konsultacji w wybranych instytucjach współpracujących z MSZ w realizacji polityki polonijnej, w tym także i ROPWiM. Ze względu jednak na postępujący wzrost obciążeń i wymagań szkoleniowych zrezygnowano z obligatoryjnego charakteru takich konsultacji. Konsultacja z ROPWiM jest jednak nadal zalecana przez DWPPG osobom przewidzianym na stanowiska, na których tematyka miejsc pamięci ma szczególne znaczenie. Konsultacje odbywają się obecnie w trybie indywidualnym i nie podlegają obowiązkowemu udokumentowaniu przed egzaminem konsularnym;

(Dowód: akta kontroli str. 8-20, 691-695, 955-1066)

- Od 2015 r. w regulaminach konkursów dla projektów dotyczących zbiorów archiwalnych i bibliotecznych zawarto wymóg uzyskania rekomendacji Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych lub Biblioteki Narodowej, a dla projektów dotyczących wsparcia renowacji obiektów zabytkowych polskiego dziedzictwa narodowego wprowadzono obowiązek dołączania ekspertyzy. W latach 2014 – 2016 członkami komisji konkursowych oceniających oferty byli przedstawiciele MKiDN, Uniwersytetu w Białymstoku, Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, Biblioteki Narodowej.

Dyrektor Generalny SZ stwierdził m.in., że jednym ze źródeł pozyskiwania informacji dotyczących wspierania polskiego dziedzictwa narodowego za granicą jest konkurs *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą*, bądź informacje przekazywane z placówek zagranicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 8-9, 17-18, 365-378, 1007-1080)

1.3. Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 2012 – 2016 Minister Spraw Zagranicznych nie wyznaczał placówkom konkretnych zadań w zakresie aktualizacji zasobów informacyjnych dotyczących polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. Ustalono jednakże, że:

1) w zadaniach konsulatów RP w zakresie *Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą* w 2015 r. (II. Działania o charakterze stałym/szczegółowym – wszystkie placówki) przewidziano m.in. zadania dotyczące:

- realizacji założeń polityki polonijnej Rządu, zwłaszcza *Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą* oraz szczegółowych zadań wyznaczanych przez MSZ,
- rozważenia i celowego wydatkowania przekazywanych placówkom funduszy na współpracę z Polonią i Polakami za granicą,
- współpracy z DWPPG w zakresie opiniowania projektów organizacji pozarządowych w ramach konkursu organizowanego przez MSZ oraz monitorowanie ich realizacji.

W pozostałych zadaniach w 2015 r. (III. Działania o charakterze stałym/szczegółowym – zadania ukierunkowane terytorialnie):

- w odniesieniu do wszystkich państw powstałych po rozpadzie ZSRR przewidziano m.in. zadanie dotyczące opieki nad polskimi cmentarzami i innymi miejscami pamięci narodowej,
- w odniesieniu do krajów Unii Europejskiej i EFTA przewidziano m.in. zadanie dotyczące wspomagania inicjatyw i projektów mających na celu zachowanie i ochronę polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą (dokumentowanie istniejących pamiątek kultury polskiej, poszukiwanie nowych),
- w odniesieniu do Ameryki Północnej, Australii i Nowej Zelandii przewidziano m.in. zadanie dotyczące dbałości o zachowanie polskiego dziedzictwa kulturowego oraz upowszechnianie wiedzy o nim;

2) w zadaniach placówek dyplomatyczno – konsularnych RP w zakresie *Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą* w 2016 r. (II. Działania o charakterze stałym/szczegółowym – wszystkie placówki) przewidziano m.in. zadania dotyczące:

- rozważenia i celowego wydatkowania przekazanych placówkom funduszy na współpracę z Polonią i Polakami za granicą; współpracy w zakresie opiniowania projektów organizacji pozarządowych w ramach konkursu *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą*, organizowanego przez MSZ oraz monitorowania realizacji najważniejszych przedsięwzięć,
- opieki nad polskimi cmentarzami i dbałości o zachowanie innych miejsc pamięci narodowej.

W pozostałych zadaniach w 2016 r. (III. Działania o charakterze stałym/szczegółowym – zadania ukierunkowane terytorialnie) w odniesieniu do USA, Kanady, Australii, Nowej Zelandii i części krajów europejskich¹³ zadanie dotyczące m.in. dbania o zachowanie polskiego dziedzictwa kulturowego oraz upowszechniania wiedzy o nim.

Zastępca Dyrektora DWPPG, wyjaśnił, że dokumenty dotyczące zadań placówek konsularnych z zakresu tematycznego DWPPG są przekazywane każdego roku do Departamentu Konsularnego MSZ, jednakże dokumenty z lat 2012 – 2014 niestety nie są obecnie dostępne w związku z rotacją kadr

¹³ Poza: Litwą, Białorusią, Ukrainą, Czechami, Łotwą, Rumunią, Słowacją, Węgrami, Mołdawią, Wielką Brytanią, Niemcami, Holandią, Irlandią, Austrią, Francją, Norwegią, Szwecją, Włochami, Belgią, Danią, Islandią, Hiszpanią i Szwajcarią.

w MSZ i zmianami na praktycznie wszystkich stanowiskach kierowniczych w obu departamentach, a także w efekcie daleko idącej personalizacji komputerów służbowych (tzw. *bezpiecznych notebooków*), do których dostęp ma wyłącznie osoba użytkująca. Zapewnił jednak, że Departament WPPG każdego roku przekazuje do Departamentu Konsularnego zadania dla placówek konsularnych, dotyczące zakresu kompetencji DWPPG. Każdorazowo były uwzględniane w zadaniach z lat poprzednich również sprawy dziedzictwa kulturowego, które stanowią jeden z istotnych celów działania placówek, zwłaszcza w miejscach związanych z historią Polski i polskiego wychodźstwa.

(Dowód: akta kontroli str. 8-9, 392-400, 1200-1211)

- 1.4. Ze względu na niewyodrębnienie w opisach stanowisk pracy zadań w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą i niewyodrębnienie w zadaniach z zakresu wspierania Polonii i Polaków za granicą spraw z zakresu ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą, nie ma możliwości oceny adekwatności zapewnienia w MSZ zasobów ludzkich w porównaniu do zadań realizowanych w zakresie ochrony tego dziedzictwa. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny SZ w opisach stanowisk pracy i zakresach obowiązków pracowników MSZ nie formułowano zadań *stricte* z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego za granicą. Niemniej jednak nie można wykluczyć realizacji przez pracowników MSZ ewentualnych zadań powiązanych z obszarem ochrony dziedzictwa narodowego w ramach wykonywania zadań statutowych resortu, w tym także współpracy z innymi podmiotami w tym zakresie.

(Dowód: akta kontroli str. 8-9, 20)

2. Z ustaleń kontroli wynika, że w ramach współpracy MSZ z MKiDN przedstawiciel MKiDN uczestniczył z urzędu w pracach Międzyresortowego Zespołu¹⁴, m.in. w związku z opracowywaniem nowego *Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą*. Kontrola NIK wykazała, iż w żadnym z ośmiu posiedzeń Międzyresortowego Zespołu, które odbyły się w okresie objętym kontrolą, nie odnotowano odrębnego punktu dotyczącego spraw związanych z ochroną polskiego dziedzictwa narodowego. W 2012 r. Zespół nie odbył żadnego posiedzenia z powodu wyjazdu dotychczasowego przewodniczącego Zespołu na placówkę zagraniczną i z powodu konieczności nowelizacji zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w celu umożliwienia kierowania Zespołem podsekretarzowi stanu w MSZ. Z analizy przedłożonych do kontroli protokołów z odbytych posiedzeń ww. Międzyresortowego Zespołu wynika m.in., że:

- W załączniku nr 1 do protokołu z dnia 5 listopada 2013 r. pn. Tezy wprowadzenia do *Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą*, jako zadanie priorytetowe w punkcie 8 wskazano: *Dokumentowanie polskiego dziedzictwa i polskich śladów za granicą, odkrywanie nowych i utrwalanie istniejących oraz ich ochrona i zachowanie we współdziałaniu z organizacjami polonijnymi oraz niezrzeszonymi Polakami i osobami polskiego pochodzenia;*
- problematyka posiedzenia Zespołu w dniu 20 marca 2014 r. dotyczyła m.in. rozstrzygnięcia konkursu *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą*, bez wzmianki, czy zadania dotyczą ochrony polskiego dziedzictwa i polskich śladów za granicą;
- problematyka posiedzenia Zespołu w dniu 30 października 2014 r. dotyczyła omówienia projektu *Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą* oraz uwag zgłoszonych do tego *Programu* przez poszczególne resorty. Wymienionych pięć celów strategicznych polityki Rządu RP wobec Diaspory nie nawiązywało do ochrony polskiego dziedzictwa i polskich śladów za granicą. Brak jest też wzmianki z tego zakresu w wystąpieniach uczestników posiedzenia. Zastępca Dyrektora DWPPG podał m.in., że w ramach prac nad *Rządowym Programem Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą 2015–2020* o opinie proszone były wszystkie instytucje rządowe współpracujące z MSZ w zakresie realizacji polityki polonijnej, w tym i MKiDN, którego uwagi zostały uwzględnione;

¹⁴ Podczas posiedzeń Zespołu w dniach: 5 listopada 2013 r., 30 października 2014 r. oraz 19 maja 2015 r.

- problematyka posiedzenia Zespołu w dniu 19 maja 2015 r. dotyczyła m.in. stanu prac nad projektem *Rządowego Programu*, wydatków z budżetu państwa na cele polonijne, realizacji i wyników konkursu dotacyjnego *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą* w latach 2014 – 2015 oraz informacji ze spotkania Ministra Spraw Zagranicznych z Polonią świata. W protokole wśród resortów zgłaszających uwagi do *Rządowego Programu* nie wskazano Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W informacji dotyczącej wydatków państwa na cele polonijne, przedstawionej przez Zastępcę Dyrektora DWPPG MSZ Panią J. Kozińską – Frybes wynika, że m.in. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie przekazał do MSZ danych wskazując, że być może wynika to z trudności wyodrębnienia środków w budżecie Ministerstwa na ten cel;
- problematyka posiedzenia Zespołu w dniu 10 maja 2016 r. dotyczyła m.in. roli Polaków i Polonii za granicą w promocji Polski, polskiej kultury i historii oraz działań podjętych przez MSZ w sprawie wypracowania rządowej strategii nauczania i promocji języka polskiego poza granicami kraju. Wśród spraw ważnych w polityce polonijnej nie wskazano wprost spraw dotyczących ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego, jedynie przedstawiciel ROPWiM podkreślił znaczenie współpracy z Niemcami na poziomie lokalnym, co skutecznie przyczyniło się do wybudowania w Sachsenhausen pomnika gen. S. Grota – Roweckiego oraz zainstalowania tablicy pamiątkowej w byłym obozie w Murnau.

(Dowód: akta kontroli str. 401-408, 1198-1211)

2.1. Kontrola wykazała, że do 30 czerwca 2016 r. Polska podpisała w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą następujące porozumienia lub umowy, zawarte między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, a:

- Rządem Republiki Białoruś o współpracy w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturalnego (porozumienie podpisane w Warszawie 25 marca 1995 r. przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturalnego za Granicą),
- Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie ochrony i zwrotu dóbr kultury utraconych i bezprawnie przemieszczonych podczas II wojny światowej (porozumienie podpisane w Warszawie 25 czerwca 1996 r. przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturalnego za Granicą),
- Rządem Republiki Litewskiej o współpracy Pełnomocników Rządów w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego (umowa podpisana w Warszawie 16 grudnia 1999 r. przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturalnego za Granicą),
- Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o ochronie określonych dóbr (umowa podpisana w Waszyngtonie 11 maja 2004 r. przez działającego z upoważnienia Ambasadora RP)¹⁵.

Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił, że umowa zawarta między Rządem RP, a Rządem Republiki Litewskiej nie weszła w życie. Dyrektor Departamentu Współpracy z Zagranicą MKiDN pismem z 2 marca 2010 r. poinformował MSZ, że w związku z likwidacją stanowiska Pełnomocnika Rządu do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturalnego za Granicą i wobec konieczności odpowiedniego dostosowania umowy między Rządem RP a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy Pełnomocników Rządów w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego, MKiDN odstępuje od wniosku o zakończenie procedury wejścia w życie tej umowy. Po wysondowaniu stanowiska strony litewskiej MKiDN zamierza rozpocząć negocjacje nowego tekstu umowy o współpracy w tej dziedzinie.

Dyrektor Generalny SZ poinformował m.in., że ww. umowy międzynarodowe dotyczą współpracy, wzajemnych zobowiązań i praw państw Stron w zakresie ochrony dziedzictwa, a nie konkretnego zaangażowania w tę działalność grup etnicznych. Tym samym, wspierane przez DWPPG projekty związane z ochroną dziedzictwa narodowego poza granicami kraju były zgodne z zawartymi tam zasadami, nie wynikały jednak bezpośrednio z postanowień ww. umów. Zadania w tym zakresie były realizowane przez MKiDN, ROPWiM oraz Pełnomocnika Ministra do Spraw Restytucji Dziel Sztuki.

(Dowód: akta kontroli str. 8-9, 18-19, 379-391, 1156-1159)

¹⁵ Umowa opublikowana w M.P. Nr 71, poz. 902.

2.2. W okresie objętym kontrolą MSZ nie uczestniczyło w spotkaniach, ani nie inicjowało spotkań, których celem byłby monitoring lub ewaluacja realizacji obowiązujących dokumentów strategicznych w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił m.in., że sprawozdania z realizacji w latach 2015 – 2016 obecnie obowiązującego *Programu Rządowego z 2015 r.* resorty będą składać w terminie do 28 lutego 2017 r., zgodnie z pkt V.7 *Programu*. Stwierdził także, że monitoring i ewaluacja realizacji celów polskiej polityki zagranicznej odbywa się rokrocznie, w ramach opracowania *Raportu z realizacji Założeń polskiej polityki zagranicznej*¹⁶.

(Dowód: akta kontroli str. 608-611)

2.3. W MSZ nie utworzono systemu wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi urzędami i instytucjami (w tym m.in. z MKiDN) w zakresie zasobów i stanu polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. Z analizy dokumentacji przedstawionej do kontroli wynikało, że w MSZ do czasu zakończenia kontroli nie opracowano odpowiedniej metodologii pozyskiwania wiedzy o tym dziedzictwie.

(Dowód: akta kontroli str. 608-685)

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

Uwagi dotyczące kontrolowanej działalności Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na brak odpowiedniej metodologii pozyskiwania danych i na brak sformalizowanego całościowego systemu wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi urzędami i instytucjami (w tym m.in. z MKiDN) w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. Utrudnia to sporządzenie rzetelnej ewidencji liczby i stanu obiektów polskiego dziedzictwa narodowego, ustalenie priorytetów potrzeb w zakresie działań konserwatorskich i remontowych, jak i dokonanie oceny, w jakim zakresie zrealizowane działania zaspokajają istniejące potrzeby. Zdaniem NIK stworzenie i bieżąca aktualizacja wspomianej wyżej ewidencji usprawniłoby współpracę polskich urzędów i instytucji, w tym MSZ, z organizacjami polonijnymi za granicą m.in. w zakresie ratowania polskich zabytków.

Ocena cząstkowa MSZ współpracowało z innymi podmiotami, w tym z MKiDN właściwym w sprawach ochrony dziedzictwa narodowego, na rzecz ochrony tego dziedzictwa w szczególności poprzez działania na rzecz identyfikowania i ewidencjonowania obiektów polskiego dziedzictwa narodowego (w tym polskich archiwaliów) za granicą oraz zapewnienie uczestnictwa przedstawicieli tych podmiotów w pracach Międzyresortowego Zespołu oraz przy wyborze beneficjentów projektów finansowanych w ramach konkursu *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą*. Na pozytywną ocenę zasługuje podjęcie przez MSZ działań koncepcyjnych na rzecz skonsolidowania różnorodnych zasobów informacyjnych o obiektach polskiego dziedzictwa narodowego za granicą i połączenia ich w spójną całość i rekomenduje kontynuację tych działań w celu utworzenia - we współpracy z właściwymi podmiotami, w tym z MKiDN – rzetelnej i na bieżąco aktualizowanej ewidencji liczby i stanu takich obiektów.

¹⁶ Dokument zastrzeżony.

2. Prawidłowość realizacji zadań w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą, w tym realizacja założeń strategicznych

Opis stanu faktycznego

2.1. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą cele i zadania dla MSZ z zakresu zachowania i ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą zostały określone w niżej wymienionych dokumentach¹⁷:

- w Strategii *Sprawne państwo 2020*¹⁸ w ramach celu głównego *Zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami* wskazano cel szczegółowy *Wzmocnienie pozycji międzynarodowej państwa*; wskazano m.in., że strategicznym elementem aktywności w obszarze współpracy z Polonią i Polakami za granicą jest ochrona polskiego dziedzictwa kulturowego wytworzonego przez organizacje, struktury i środowiska Polonii i Polaków;
- w dokumencie pn. *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012 – 2016* (zadanie dotyczące wspierania ochrony dziedzictwa kulturowego za granicą);
- w *Rządowym Programie z 2007 r.*¹⁹ (w rozdziale pn. *Cele strategiczne polityki polonijnej*). Badanie, archiwizowanie i restaurowanie polskich zabytków architektury, sztuki i piśmiennictwa poza granicami kraju zostało ujęte w podstawowych kierunkach działania (kierunek 3 – *Kultura, dziedzictwo narodowe i polityka historyczna*). Zadania MSZ w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego (działanie 5), dotyczyły:
 - działań na rzecz poznawania i należytego zabezpieczenia archiwów polonijnych za granicą,
 - monitorowania przestrzegania umów dwustronnych i standardów międzynarodowych w zakresie ochrony miejsc pamięci oraz koordynacji spraw związanych ze sprawowaniem pieczy nad polskimi miejscami pamięci narodowej.

Zadania długofalowe MSZ i placówek zagranicznych w podziale na poszczególne kraje oraz zadania podejmowane w ramach współpracy z organizacjami polonijnymi (m.in. z zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego) zostały zawarte w załączniku nr 1 do ww. Programu:

- w Planie Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r, (zakładano m.in. troskę o polskie dziedzictwo kulturowe i miejsca pamięci narodowej za granicą);
- w Planie Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2014 r. (zakładano wsparcie placówek zagranicznych MSZ przy projektach utrwalania polskiego dziedzictwa);
- W *Rządowym Programie Współpracy z 2015 r.*²⁰ W załączniku nr 2 (*Zadania administracji rządowej na lata 2015 – 2016*) do ww. Programu w ramach celu B (*Zachowanie i umacnianie polskiej tożsamości; zapewnienie możliwości uczestniczenia w kulturze narodowej*) określono następujące zadania dla MSZ:
 - zadanie 3: Aktywizowanie Polonii i Polaków za granicą na rzecz ochrony polskiego dziedzictwa kulturalnego w krajach jej zamieszkania. Zakładany rezultat: partycypacja Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą w projektach związanych z ochroną polskiego dziedzictwa kulturalnego w krajach jej zamieszkania. W treści tego zapisu nie wskazano, na czym miałyby polegać ta partycypacja w dziedzinie ochrony dziedzictwa materialnego,

¹⁷ Zgodnie art. 14 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 543, ze zm.) kwestie związane z polityką w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa kulturalnego za granicą prowadzi urząd centralny odpowiedzialny za kulturę i dziedzictwo narodowe (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego). W myśl art. 32 ust.1 pkt 6 i 7 ww. ustawy dział sprawy zagraniczne obejmuje sprawy kształtowania międzynarodowego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej oraz dyplomacji publicznej i kulturalnej, a także wspierania działań promujących polską gospodarkę, kulturę, język, turystykę, technikę i naukę realizowanych w ramach innych działów.

¹⁸ Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. (M.P. z 2013 r., poz. 136).

¹⁹ Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 30 października 2007 r. (uchwała niepublikowana).

²⁰ Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 18 sierpnia 2015 r. (uchwała niepublikowana).

- zadanie 4: Działania, we współpracy z Polonią i Polakami za granicą i ROPWiM, na rzecz ochrony miejsc pamięci narodowej za granicą. Zakładany rezultat: bardziej aktywny udział Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą w działaniach na rzecz ochrony polskich miejsc pamięci narodowej za granicą. Nie wskazano przy tym czy działania te miałyby dotyczyć działań w kierunku utrzymania w stanie niepogorszonym miejsc pamięci narodowej za granicą.

Zadania określone w ww. planach i programach współpracy z Polonią i Polakami za granicą były uwzględniane i doprecyzowane w corocznych konkursach dotyczących Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą.

Zgodnie z zarządzeniem Nr 29 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i placówkach zagranicznych, przełożenie ogólnych, strategicznych celów zawartych w Priorytetach polityki zagranicznej na cele szczegółowe i określenie sposobów ich realizacji ma miejsce w strategiach lub wieloletnich programach działania w odniesieniu do obszaru geograficznego lub problemowego.

(Dowód: akta kontroli str. 8-9, 19-20, 1081-1155)

Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił m.in., że do dokumentów kierunkowych mogących wskazywać na powiązanie zadań statutowych MSZ z ochroną polskiego dziedzictwa narodowego za granicą zaliczyć można także regulaminy konkursów *Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą*, przeprowadzanych przez MSZ w latach 2012 – 2016.

(Dowód: akta kontroli str. 8-131)

2.2. Ustalono, że z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego, w ramach konkursów *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą*, w latach 2012 – 2015 Ministerstwo Spraw Zagranicznych²¹ zrealizowało łącznie 46 projektów za kwotę 8 419,4 tys. zł²², tj. w wysokości 98,5% kwot wynikających z zawartych umów (8 543,5 tys. zł). Na 2016 r. (do 31 maja) MSZ zaplanowało realizację 15 projektów za kwotę 3 418,0 tys. zł. MSZ nie posiada informacji odnośnie wydatkowanych środków finansowych w 2016 r., ze względu na przeniesienie tych zadań z MSZ do Senatu RP²³. W ramach poniesionych wydatków finansowano m.in. następujące projekty:

- w 2012 r. pn. *Polska – wszystko, co najważniejsze* (cały świat) za kwotę 1 549,2 tys. zł²⁴,
- w 2012 r. pn. *Młodzieżowe Centrum Pokoju i Pojednania w Błyszowcach* (Ukraina) za kwotę 467,4 tys. zł,
- w 2012 r. pn. *Dziedzictwo narodowe i kulturowe, polskie ślady zagranicą* (Wielka Brytania, Chile, Ekwador, Peru, Francja, USA) za kwotę 461,7 tys. zł,
- w 2013 r. pn. *Bazylika Rzymskokatolicka p.w. Wniebowzięcia NMP w Kaczycach ponadregionalnym miejscem kultu – prace remontowo – konserwatorskie budynku Bazyliki – etap I* (Rumunia) za kwotę 581,5 tys. zł,
- w 2013 r. pn. *Dziedzictwo – nowe narracje* (Białoruś, Ukraina, Rosja, Litwa, Łotwa, Estonia, Mołdawia, Bułgaria i Czechy) za kwotę 490,0 tys. zł,

²¹ Dysponent główny części 45 budżetu państwa.

²² Z tego w 2012 r. 19 projektów za kwotę 3.939,3 tys. zł, w 2013 r. osiem projektów za kwotę 2.326,0 tys. zł, w 2014 r. 12 projektów za kwotę 1.499,1 tys. zł i w 2015 r. siedem projektów za kwotę 655,0 tys. zł.

²³ Zgodnie z art. 4d ust. 1-3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie Senat RP w zakresie zadań, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 28 ustawy, sprawuje opiekę nad Polonią i Polakami za granicą. Opieka Senatu RP nad Polonią i Polakami za granicą jest realizowana poprzez współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, polegającą na zleceniu realizacji zadań publicznych finansowanych z części budżetu państwa dotyczącej Kancelarii Senatu. Zlecenie realizacji zadań publicznych, o których mowa w ust. 2, jako zadań zleconych w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 132 ust. 2 pkt 5 oraz art. 151 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, może mieć formy: powierzenia wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

²⁴ Wykazana kwota dotyczy wyłącznie działań z zakresu ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą.

- w 2014 r. pn. *Wsparcie funkcjonowania i działalności Biblioteki Polskiej w Paryżu i Towarzystwa Historyczno – Literackiego* (Francja) za kwotę 250,0 tys. zł,
- w 2015 r. pn. *Prace restauratorsko – konserwatorskie w Kolegiacie Świętej Trójcy w Ołyce na Wołyniu – II etap* (Ukraina) za kwotę 180,0 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 429-434, 690)

W okresie objętym kontrolą, polskie placówki zagraniczne, zrealizowały łącznie 445 projektów²⁵ z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego za kwotę 6 268,1 tys. zł, w tym 3 922,2 tys. zł w ramach zawartych umów. Finansowano m.in. następujące projekty:

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

Dyrektor DWPPG poinformował m.in., że wydatki planowane na ochronę polskiego dziedzictwa narodowego za granicą nie stanowią wydzielonej pozycji, lecz są częścią planowanych wydatków w ramach funduszu *Kultura i sztuka oraz pozostała działalność*, w ramach którego środki przeznaczone są przede wszystkim na organizację przedsięwzięć kulturalnych, mających na celu podtrzymywanie polskiej kultury i tradycji za granicą oraz aktywizację środowisk polonijnych, w tym m.in. organizację koncertów, wystaw, przedstawień oraz warsztatów teatralnych, dni kultury polskiej, pokazów filmów polskich, konferencji, seminariów, obchodów ważnych rocznic historycznych, kombatanckich, uroczystości rocznicowych, itp. (w 2016 r. na ten cel przeznaczono 12 669,0 tys. zł). W ramach przyznanych środków budżetowych na dany rok placówki przesyłają do DWPPG wnioski projektowe wynikające z aktualnych potrzeb w danym roku, w tym dotyczące ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. Przesłane wnioski podlegają ocenie, co najmniej dwóch pracowników Departamentu WPPG, a następnie zatwierdzeniu przez Dyrektora DWPPG.

(Dowód: akta kontroli str. 409-413, 590-606, 686-690)

W regulaminie konkursu na rok 2016 w puli środków na zadania dotyczące zachowania polskiego dziedzictwa kulturowego i historycznego zarezerwowano 900,0 tys. zł, co stanowiło około 1,5% całej puli środków konkursowych.

(Dowód: akta kontroli str. 1024-1080)

²⁵ Z tego w 2012 r. 102 projekty za kwotę 1 212,6 tys. zł, w 2013 r. 100 projektów za kwotę 1 574,5 tys. zł, w 2014 r. 109 projektów za kwotę 1 942,7 tys. zł, w 2015 r. 110 projektów za kwotę 1 362,0 tys. zł i w 2016 r. (do 31 maja) 24 projekty za kwotę 176,3 tys. zł.

2.3. W poszczególnych latach objętych kontrolą, kryteria i zasady dofinansowania projektów w ramach konkursów *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą* były takie same dla wszystkich projektów, w tym również dla projektów z zakresu ochrony polskiego dziedzictwa narodowego. Od 2014 r. są one określane na podstawie Wytycznych Dyrektora DWPPG dla placówek zagranicznych w zakresie projektów finansowanych z funduszy polonijnych z dnia 7 stycznia 2014 r. Wytyczne, podobnie jak regulaminy konkursów, nie określały odrębnych zasad finansowania projektów z zakresu ochrony polskiego dziedzictwa narodowego, lecz stanowiły uniwersalny zestaw kryteriów dla wszystkich zgłaszanych projektów. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny SZ problematyka ochrony polskiego dziedzictwa narodowego nie ma w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (w tym i DWPPG) wiodącego charakteru i podstawowym kryterium działań w tym zakresie jest wzmacnianie (wspieranie) środowisk polonijnych. Z tego powodu nie zostały opracowane odrębne kryteria lub zasady dofinansowania projektów z zakresu ochrony polskiego dziedzictwa narodowego. Kryteria te nie mogły, więc i nie były uzgadniane z MKiDN, ponieważ konkursy nie dotyczyły wyłącznie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego. MSZ nie było również zapoznawane z zasadami stosowanymi przez MKiDN. W celu uniknięcia dublowania finansowania projektów oraz zwiększenia efektywności wydatkowania środków, jak również skorzystania z doświadczeń innych resortów, MSZ – z własnej inicjatywy – od 2014 r. włączyło do Komisji Konkursowej przedstawicieli MKiDN, którzy przy ocenie konkretnych projektów często informowali o zasadach stosowanych przez MKiDN.

(Dowód: akta kontroli str. 691-695, 1212-1349)

2.4. W okresie objętym kontrolą MSZ nie zalecało i nie sporządzało sformalizowanej diagnozy potrzeb w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą.

Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił m.in., że ze względu na to, iż w latach 2012 – 2016 fundusze w ramach konkursów *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą*, nie były funduszami li tylko na potrzeby wspierania dziedzictwa narodowego za granicą, ale przede wszystkim funduszami na aktywizację Polonii i Polaków za granicą m.in. poprzez ich działania na rzecz pielęgnacji dziedzictwa narodowego, to przygotowując postępowania konkursowe w ww. okresie MSZ opierało się na analizie zdiagnozowanych w projektach polonijnych potrzeb dotyczących aktywizacji Polonii i Polaków za granicą w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego. Dyrektor Generalny SZ wskazał też, że począwszy od 2015 r. źródłem pomocnym w diagnozowaniu potrzeb w tym zakresie były listy intencyjne, obowiązkowo dołączane do ofert, potwierdzające aktywny udział przedstawicieli Polonii w danym projekcie. Wskazał też, że MSZ pełniąc rolę wspierającą w tym zakresie wobec działań MKiDN, przyjęło założenie, że fundusze konkursowe powinny być przede wszystkim przeznaczone na bieżącą działalność polonijną, a w szczególności na działania związane z szeroko pojętą edukacją, mediami polonijnymi, czy aktywnością środowisk polonijnych.

(Dowód: akta kontroli str. 409-416)

2.5. W latach 2012 – 2016 MSZ nie ustaliło priorytetów potrzeb w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą w ramach projektów dofinansowywanych przez MSZ z wyjątkiem projektów wspieranych w ramach konkursu *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą* w zakresie hierarchii instytucji, którym należy pomóc w pierwszej kolejności²⁶. Jako instytucje priorytetowe wskazano: Bibliotekę Polską w Paryżu, Muzeum w Rapperswilu, Muzeum Polskie w Ameryce w Chicago.

Niedokonywanie priorytetyzacji potrzeb w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą Dyrektor Generalny SZ uzasadnił głównie tym, że z rezerwy celowej były finansowane inicjatywy polonijne, realizowane przez podmioty pozarządowe z Polski z jednoczesnym zaangażowaniem Polonii, nie zaś planowe działania na rzecz dziedzictwa narodowego. Pielęgnacja dziedzictwa była wyłącznie jedną z możliwych inicjatyw. Dyrektor Generalny SZ wskazał, przy tym, że w celu uniknięcia *dublowania funduszy* oraz zwiększania efektywności wydatkowanych środków

²⁶ Notatka z dnia 30 czerwca 2014 r. ze spotkania w MKiDN dotyczącego pomocy polskim archiwom zagranicznym.

MSZ – z własnej inicjatywy – od 2014 roku włączyło przedstawicieli MKiDN do Komisji konkursowej. MSZ szczególną uwagę przykładało do oceny eksperckiej projektów *oddolnych* także w zakresie dziedzictwa narodowego.

(Dowód: akta kontroli str. 365-374, 409-416)

2.6. Z analizy sześciu zadań zleconych w latach 2013 – 2015 z zakresu ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą²⁷ wynika, że środki finansowe przeznaczane w ramach konkursów *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą* w latach 2012 – 2016 miały charakter komplementarny w tym sensie, że to samo zadanie zlecone nie było finansowane jednocześnie ze środków MSZ i MKiDN. Spośród sześciu zadań w przypadku czterech z nich, tj. projekty 266/2014, 347/2014, 388/2015 i 389/2015 część prac była wykonywana ze środków MKiDN. I tak w projekcie:

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

(Dowód: akta kontroli str. 696-709, 1212-1349)

2.7. Z ustaleń kontroli wynika, że w MSZ od września 2015 r. funkcjonuje procedura *reakcji na zdarzenia korupcyjne lub podejrzenie takich zdarzeń*. Procedura ma na celu zapewnienie szybkiej i skutecznej reakcji na takie przypadki, w tym zapewnienie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i podjęcia działań stosownych do jego wyników oraz podjęcia działań korygujących lub zapobiegawczych. Zapisy antykorupcyjne zawarte zostały także w obowiązującym obecnie zarządzeniu Nr 38 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 21 października 2015 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych²⁸. Ponadto, w Intranecie istnieje zakładka poświęcona *Przeciwdziałaniu zagrożeniom antykorupcyjnym* (<http://intranet/default.asp?id=1484>) oraz mailowy adres do kontaktów do zgłoszenia korupcji lub jej podejrzenia (antykorupcja@msz.gov.pl).

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny SZ postępowania w ramach konkursów w obszarze współpracy z Polonią i Polakami za granicą prowadzone były w okresie objętym kontrolą zgodnie z zasadami opisanymi w ww. zarządzeniu Nr 38. Członkowie Komisji Konkursowych byli zobowiązani do złożenia deklaracji potencjalnego konfliktu interesów. Sytuacje budzące wątpliwość były na bieżąco konsultowane z Pełnomocnikiem Ministra Spraw Zagranicznych do spraw kontroli zarządczej i procedur antykorupcyjnych, a decyzje dotyczące wyłączeń konkretnych osób z prac Komisji, zgodnie z zasadami określonymi w tym zarządzeniu przez specjalnie w tym celu powołane przez Dyrektora DWPPG zespoły z udziałem Pełnomocnika.

(Dowód: akta kontroli str. 409-420, 463-479)

²⁷ Zadanie Nr: 127/2013 pn. *Bazylika Rzymskokatolicka pw. Wniebowzięcia NMP w Kaczycach ponadregionalnym miejscem kultu – prace remontowo – konserwatorskie budynku Bazyliki – etap I*, 310/2013 pn. *Wsparcie dla Biblioteki Polskiej w Brukseli*, 347/2014 pn. *Prace konserwatorskie przy nagrobkach polskich na cmentarzu Campo Verano w Rzymie*, 266/2014 pn. *Prace konserwatorsko – restauratorskie w Kościele pw. Św. Mikołaja bpa w Kamieńcu Podolskim na Ukrainie etap II*, 388/2015 pn. *Prace ratunkowo – konserwatorskie kamiennego fryzu na zewnątrz Kolegiaty Świętego Wawrzyńca w Żółkwi na Ukrainie oraz 389/2015 Prace restauratorsko – konserwatorskie w Kolegiacie Świętej Trójcy w Ołycie na Wołyniu (Ukraina etap II)*.

²⁸ Dz. Urz. Ministra Spraw Zagranicznych z 2015 r., poz. 40. Poprzednio obowiązywało zarządzenie Nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji (Dz. Urz. Ministra Spraw Zagranicznych Nr 8, poz. 54). Powyższe zarządzenie było zmieniane: zarządzeniem Nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 24 lipca 2013 r. (Dz. Urz. Ministra Spraw Zagranicznych z 2013 r., poz. 17), zarządzeniem Nr 24 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 24 października 2013 r. (Dz. Urz. Ministra Spraw Zagranicznych z 2013 r., poz. 29) oraz zarządzeniem Nr 28 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 13 grudnia 2013 r. (Dz. Urz. Ministra Spraw Zagranicznych z 2013 r., poz. 32).

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

(Dowód: akta kontroli str. 710-711, 777-779)

- 2.8.** W latach 2014 – 2016 członkami komisji konkursowych oceniających projekty, obok pracowników MSZ (głównie z DWPPG, Departamentu Współpracy Ekonomicznej, Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej), byli przedstawiciele MKiDN, a także Uniwersytetów (w tym Uniwersytetu w Białymstoku), Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa i innych instytucji związanych z oświatą i kulturą poza granicami kraju. Od 2014 r. do regulaminu Konkursu wprowadzono obowiązek opiniowania projektów konkursowych przez przedstawicieli właściwych placówek dyplomatycznych.

Dyrektor Generalny SZ poinformował m.in., że od roku 2014 opisy większości dotowanych projektów były przesyłane drogą elektroniczną do wiadomości placówek zagranicznych. Przykładem projektu dotyczącego ochrony polskiego dziedzictwa narodowego, który był monitorowany przez pracownika polskiej placówki jest realizowany w roku 2015 projekt Stowarzyszenia Magurycz pn. *Nagrobki – klucz do przeszłości i przyszłości Polonii w Gruzji*.

(Dowód: akta kontroli str. 608-612, 677-685, 696-716, 1212-1349)

W regulaminach konkursów, dotyczących lat 2015 – 2016, dla projektów z zakresu zachowania polskiego dziedzictwa kulturowego i historycznego dotyczących zbiorów archiwalnych i bibliotecznych zawarto wymóg dołączenia do dokumentów konkursowych rekomendacji Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych lub odpowiednio Biblioteki Narodowej, a w odniesieniu do projektów dotyczących prac konserwatorsko – budowlanych i restauratorskich integralną część oferty powinny stanowić wytyczne i opinie konserwatorskie wraz z kosztorysem i harmonogramem prac, sporządzone przez dyplomowanych polskich konserwatorów dzieł sztuki.

Z analizy próby ww. sześciu projektów poddanych kontroli wynikało, że:

- obie oferty z 2014 r. posiadały rekomendację placówki dyplomatycznej, natomiast jedna z dwóch ofert z 2015 r. (388/2015) nie posiadała takiej rekomendacji. Brak tej rekomendacji Dyrektor DWPPG wyjaśnił, że w związku ze spiętrzeniem prac nie wszystkie opinie wpłynęły w terminie.
- obie oferty z 2015 r. posiadały opinie konserwatorskie wraz z kosztorysem i harmonogramem prac.

(Dowód akta kontroli str. 696-711)

- 2.9.** Analiza dokumentacji próby sześciu zadań zleconych wykazała, że kryteria kwalifikowalności kosztów w rozbiciu na koszty administracyjne i koszty programowe oraz koszty niekwalifikowane były określone w § 5 umowy dotacji. Zleceniobiorcy (w zależności od statusu) umową tą (§ 6) byli zobowiązani do stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. Wskazać trzeba, że kontrola NIK pn. *Wykonywanie zadań w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą ukierunkowanych na podtrzymywanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych*²⁹ oceniła, jako niewystarczający sposób określania przez MSZ rodzaju kosztów administracyjnych uznawanych jako kwalifikowalne i w związku z wnioskiem pokontrolnym w tej sprawie ówczesny Minister Spraw Zagranicznych, Pan Grzegorz Schetyna, zapowiedział zmodyfikowanie katalogu kosztów administracyjnych, w stosunku do listy kosztów wykorzystywanych dotychczas przy konstruowaniu umów o dotacje i wdrożenie

²⁹ Wystąpienie pokontrolne z 25 lutego 2015 r. nr KAP-4101-009-01/2014.

go w ramach konkursu dotacyjnego w 2016 r. Z uwagi na unieważnienie konkursu w 2016 r. wniosek stał się bezprzedmiotowy.

(Dowód: akta kontroli str. 851-954)

2.10. Zasady kontroli i monitoringu określone zostały w § 12 umów o dotacje. W ramach tych zasad przewidywano m.in. żądanie od Zleceniobiorcy informacji dotyczących postępów i stanu realizacji projektu oraz przewidziano wizytacje przedstawicieli MSZ w trakcie i po realizacji projektu. Badanie ww. próby sześciu umów wykazało, że bezpośrednie kontrole realizacji projektu zostały przeprowadzone w trzech przypadkach, tj.:

- zadanie Nr 266/2014 było monitorowane bezpośrednio w dniach 23 – 27 listopada 2014 r. przez delegację z działem pracownika: DWPPG, profesora z ASP w Warszawie, konserwatora zabytków, historyka sztuki, Redaktora Naczelnego Katalogu Zabytków Sztuki w Polsce, konserwatora dzieł sztuki – szefowej zespołu pracującego w Kamieńcu Podolskim,
- zadanie Nr 347/2014 było monitorowane 18 listopada 2014 r. w związku z odbiorem robót prac renowacyjnych realizowanych w ramach tego zadania, bezpośredniego odbioru robót dokonała komisja pod przewodnictwem Zastępcy Dyrektora Departamentu Dziedzictwa Narodowego w MKiDN, Pani Doroty Janiszewskiej – Jakubiak, z udziałem przedstawiciela Konsulatu Generalnego RP w Rzymie i przedstawiciela Zleceniobiorcy, tj. Towarzystwa Tradycji Akademickiej,
- zadanie Nr 388/2015 było monitorowane bezpośrednio 18 sierpnia 2015 r. przez dwóch pracowników DWPPG.

(Dowód: akta kontroli str. 696-709, 851-954)

W przypadku zadania Nr 127/2013, kontrola prawidłowości jego wykonania miała miejsce w ramach przeglądu projektu Nr 18/2014³⁰, który stanowił kontynuację tego zadania i w stosunku, do którego wystąpiły wątpliwości, co do jego rzetelności. W sprawozdaniu z wyjazdu do Rumunii w dniach 2 – 6 czerwca 2014 r. konserwator zabytków w odniesieniu do projektu Nr 127/2013 podał cyt.: *Projekt Nr 127/2013 Rumunia został wykonany po stronie Wykonawcy od strony formalnej prawidłowo.*

(Dowód: akta kontroli str. 696-709)

Ustalono, że wszystkie, tj. sześć objętych kontrolą umów, zostały zawarte przez MSZ z beneficjentami od ponad dwóch do prawie czterech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert.

(Dowód: akta kontroli str. 696-709, 851-954)

Wszystkie objęte badaniem umowy zostały zrealizowane. Dyrektor Generalny SZ poinformował, że w okresie objętym kontrolą, w zakresie projektów dotyczących szeroko rozumianego dziedzictwa narodowego, MSZ nie korzystało z możliwości rozwiązania umowy z Wykonawcą z powodu nieterminowego lub nienależytego wykonania umowy.

(Dowód: akta kontroli str. 409-411, 421)

2.11. Płatności w ramach umów objętych kontrolą były realizowane zgodnie z warunkami określonymi w tych umowach.

(Dowód: akta kontroli str. 851-954)

2.12. W pięciu z sześciu badanych zadań Zleceniobiorcy dotrzyмали terminu złożenia sprawozdania końcowego z realizacji zadania zleconego. W przypadku jednego z sześciu szczegółowo badanych zadań (Nr 389/2015) Zleceniobiorca przekroczył o 15 dni termin określony w umowie dotyczący złożenia sprawozdania końcowego z realizacji zadania zleconego. Przyczyny zwłoki w złożeniu sprawozdania Zleceniobiorca (Prezes Fundacji) wyjaśnił, wypadkiem, któremu uległ pod koniec grudnia 2015 r.

(Dowód: akta kontroli str. 696-709)

³⁰ Zadanie pn. *Bazylika Rzymsko – Katolicka pw. Wniebowzięcia NMP w Kaczycach ponadregionalnym miejscem kultu – prace remontowo – konserwatorskie budynku Bazyliki – etap II.*

2.13. Z badanej próby w jednym przypadku (projekt Nr 310/2013) MSZ nie dotrzymało terminu zatwierdzenia sprawozdania końcowego z realizacji zadania. Niedotrzymanie powyższego terminu wynikało z konieczności uzupełnienia sprawozdania końcowego przez beneficjenta.

Kwota podlegająca zwrotowi przez Zleceniobiorcę w ramach ww. projektu w wysokości ogółem 3 501,39 zł została wpłacona dzień po wymaganym terminie, tj. 31 stycznia 2014 r.

(Dowód: akta kontroli str. 696)

2.14. Wnioski po kontroli przeprowadzonej przez NIK w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w zakresie udzielania dotacji na zadania dotyczące współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.³¹, dotyczące:

- 1) przyjęcia w regulacjach dotyczących przeprowadzenia konkursów w obszarze współpracy z Polonią i Polakami za granicą rozwiązań zapewniających realizację zasad jawności i uczciwej konkurencji, wyrażonych w art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (wniosek Nr 2),
- 2) stosowania w postępowaniach dotacyjnych przyjętych procedur dotyczących oceny formalnej i merytorycznej projektów, w tym dotyczących podkomisji, zgodnie z zasadami jawności i uczciwej konkurencji (wniosek Nr 4),

zostały zrealizowane w następujący sposób:

ad 1) w Regulaminie Komisji Konkursowej w Konkursie *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą w 2014 r.*³² wprowadzono, jako obowiązkową, zasadę dwustopniowej oceny merytorycznej złożonych ofert. Polega ona na tym, że każda oferta oceniana jest przez dwóch członków Komisji, a następnie przez podkomisję. Ponadto, w stosunku do wcześniejszych procedur konkursowych, znacząco zostały zmodyfikowane karty ocen, w których ujednoczono system przyznawania punktów. Wprowadzono także zasadę obowiązkowego uzasadnienia każdej dokonanej oceny. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny SZ, w celu jak najlepszej realizacji zasady jawności, regulaminy Komisji Konkursowej wraz z załącznikami były publikowane na stronie internetowej MSZ niezwłocznie po ich przyjęciu przez Komisję Konkursową,

ad 2) w strukturze Komisji Konkursowych wprowadzono funkcję koordynatora oceny formalnej, który czuwa nad poprawnością procedury oceny formalnej ofert i zgodnością dokonywanych ocen formalnych z regulaminem Konkursu. Nad poprawnością ocen merytorycznych czuwają opiekunowie podkomisji oraz ich przewodniczący. Członkowie Komisji, dokonujący oceny ofert, zostali zobowiązani każdorazowo do wpisywania do kart ocen uzasadnienia oceny. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny SZ wyniki oceny ofert były publikowane zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

(Dowód: akta kontroli str. 409-417, 480-589)

2.15. W 2014 r. DWPPG przekazał placówkom dyplomatycznym Wytyczne *Dyrektora DWPPG dla placówek zagranicznych w zakresie projektów finansowanych w funduszy polonijnych*³³ oraz dwa wzory umów na realizację zadań zleconych w ramach funduszy polonijnych wraz ze wzorem protokołu odbioru ilościowo – jakościowego przedmiotu umowy. Wytyczne te były takie same dla wszystkich przedsięwzięć na rzecz Polonii i Polaków wspieranych przez placówki dyplomatyczno – konsularne. Zastępca Dyrektora DWPPG poinformował, że ww. Wytyczne są nadal obowiązujące.

(Dowód: akta kontroli str. 420, 435-462, 1198-1201)

³¹ Wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 2 października 2013 r., Nr KAP-4114-01-01/2013 oraz I/13/001/KAP.

³² Regulamin ten został zaakceptowany przez Dyrektora DWPPG w dniu 12 grudnia 2013 r.

³³ Wytyczne z dnia 7 stycznia 2014 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przewlekłości w zawieraniu umów. Umowy dotyczące próby sześciu badanych zadań zostały zawarte w terminach od ponad dwóch do prawie czterech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert, co było niezgodne z art. 15 ust. 4 udpp, w myśl którego po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej zawiera umowy o wsparcie lub o powierzenie realizacji zadania publicznego bez zbędnej zwłoki. Wskazać trzeba, że na przewlekłość podpisywania umów z beneficjentami, NIK zwracała uwagę w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra SZ w latach 2013 – 2016³⁴.

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że w okresie objętym kontrolą w MSZ obowiązywały jednakowe kryteria i zasady dofinansowania wszystkich projektów realizowanych w ramach konkursów na rzecz Polonii i Polaków za granicą oraz projektów finansowanych z budżetów placówek dyplomatycznych bez wyróżniania zakresu ochrony polskiego dziedzictwa narodowego. Nie kwestionując stanowiska DWPPG, iż problematyka ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą nie ma w MSZ wiodącego charakteru, wskazane byłoby wypracowanie we współpracy z MKiDN jednakowych kryteriów i zasad dofinansowywania projektów z ww. zakresu.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację zadań w powyższym zakresie. Minister SZ realizował zadania na rzecz ochrony dziedzictwa narodowego za granicą z uwzględnieniem założeń strategicznych MSZ, opinii Ministra KiDN oraz z zachowaniem obowiązujących procedur przy zlecaniu zadań i kontroli ich realizacji. Objęte szczegółowym badaniem umowy o zadanie zlecone określały niezbędne warunki realizacji i kontroli zadań przez beneficjentów, przy czym były zawierane z naruszeniem zasady niezwłoczności określonej w udpp.

3. Skuteczność działań MSZ w celu ochrony materialnego dziedzictwa narodowego za granicą

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą MSZ nie posiadało prognozy potrzeb w zakresie remontów i konserwacji obiektów polskiego dziedzictwa narodowego w określonym przedziale czasowym. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego SZ wynikało, że ocena efektów uzyskanych w wyniku realizacji zadania była przede wszystkim dokonywana w oparciu o informacje zawarte w przedkładanych sprawozdaniach końcowych (w części merytorycznej i finansowej). Informacje o prowadzonych działaniach i ich efektach uzyskiwano również w trakcie bieżącego monitoringu wybranych projektów oraz w trakcie wizyt monitorujących realizowanych przez przedstawicieli MSZ, jak również – w pojedynczych przypadkach – przez przedstawicieli instytucji eksperckich, czy pracowników placówek dyplomatycznych.

(Dowód: akta kontroli str. 409-420)

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

- W wyniku realizacji w Rumunii zadania Nr 127/2013 pn. *Bazylika Rzymskokatolicka pw. Wniebowzięcia NMP w Kaczycach ponadregionalnym miejscem kultu – prace remontowo – konserwatorskie budynku Bazyliki – etap I* o wartości ogółem 635,4 tys. zł, w tym kwota dotacji 581,5 tys. zł, wzmocniono fundamenty Bazyliki poprzez wstrzykiwanie przy fundamentach budynku

³⁴ Tj. z 2 października 2013 r w związku z kontrolą udzielania dotacji na zadania dotyczące współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r., w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 lutego 2015 r. w związku z kontrolą wykonywania zadań w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą ukierunkowanych na podtrzymywanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych oraz w wystąpieniach z wykonania budżetu państwa w roku 2014 i 2015 w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, tj. z dnia 22 kwietnia 2015 r. (znak pisma: KAP-410.001.07.2015 oraz P/15/01) oraz z dnia 24 kwietnia 2016 r. (znak pisma: KAP.410.001.08.2016 oraz P/16/001).

Bazyliki pianki typu URETEK. W dokumentacji odbioru stwierdzono m.in., że prace te są dobrej jakości oraz zostały wykonane rzetelnie i zgodnie z dokumentacją projektową. Z przeprowadzonego monitoringu wynika, że metoda ta nie spełniła w pełnym zakresie zamierzonych rezultatów, bo po blisko roku eksploatacji uwidoczniły się miejsca nie w pełni zabezpieczone przed wilgocią³⁵. Rzecznik budowlany MKiDN wskazał m.in., że Wykonawca w ramach rękojmi, czy gwarancji powinien powtórzyć zabezpieczenie w tych fragmentach fundamentów. Jak wynika z ustaleń kontroli, Zastępca Dyrektora DWPPG Joanna Koziriska – Frybes zwróciła się do Zleceniobiorcy zadania – Marszałka Województwa Podkarpackiego Pana Władysława Ortyła – o spowodowanie usunięcia przez Wykonawcę, usterek wskazanych przez rzeczoznawcę budowlanego, przy czym nie wskazano terminu ich usunięcia. Ja wyjaśnił Dyrektor Generalny SZ, zgodnie z informacją zawartą w sprawozdaniu *metoda iniekcyjna nigdy nie daje całkowitej pewności zabezpieczenia i dopiero czas eksploatacji weryfikuje stopień powodzenia działań*. W sprawozdaniu zwrócono także uwagę na możliwość ujawnienia w trakcie dalszej eksploatacji kolejnych usterek. Dlatego – zadaniem Dyrektora Generalnego SZ – Zleceniobiorca powinien na bieżąco monitorować sytuację i w możliwie najwcześniejszym momencie wyegzekwować od Wykonawcy usunięcia usterek, zgodnie z prośbą MSZ zawartą w piśmie z dnia 1 lipca 2014 r.

W 2014 r. MSZ odstąpiło od realizacji II etapu prac w Bazylice określonych w Projekcie Nr 18/2014 ponieważ w wyniku wizytacji dotyczącej efektów ww. zadania stwierdzono, że złożony projekt 18/2014 nie został przygotowany z zachowaniem koniecznej przy jego sporządzaniu należytej staranności. Głównym zakresem planowanych do wykonania prac była wymiana pokrycia dachowego na blachę miedzianą wraz ze wzmocnieniem i zabezpieczeniem więźby dachowej oraz remontem wieży głównej i bocznej Bazyliki, a tymczasem stwierdzono, że stan techniczny tych elementów jest bardzo dobry i nie kwalifikuje się do wymiany. Ekspert stwierdził też, że obiekty ruchome w środku kościoła o wysokiej klasie artystycznej są w stanie dobrym i nie kwalifikują się do konserwacji. MSZ zwróciło się do Zleceniobiorcy – Marszałka Województwa Podkarpackiego - o zobligowanie proboszcza miejscowej parafii (partnera w projekcie) do większej dbałości w zakresie podtrzymywania i eksponowania śladów polskości i pielęgnację dziedzictwa polskiego w Bazylice. Ustalono, bowiem, że w ramach prowadzonych prac remontowych przemaalowano i przezłożono prospekty organów, zakrywając oryginalne warstwy polichromii i historyczne inskrypcje, w tym napisy w języku polskim. Zakryto w ten sposób historyczne świadectwa żywej obecności społeczności polskiej.

- W wyniku realizacji zadania Nr 310/2013 pn. *Wsparcie dla Biblioteki Polskiej w Brukseli* o wartości ogółem 104,6 tys. zł, w tym zatwierdzona kwota dotacji 96,5 tys. zł, księgozbiór Biblioteki Polskiej w Brukseli został opracowany i uporządkowany. Specjaliści z Biblioteki Narodowej wprowadzili do komputerowej bazy danych około 10 500 opisów katalogowych. Od początku kwietnia 2014 r. baza katalogowa Biblioteki zawieszona była na stronie Biblioteki Narodowej w Warszawie.
- W wyniku realizacji zadania Nr 266/2014 pn. *Prace konserwatorsko – restauratorskie w kościele pw. Św. Mikołaja bpa w Kamieńcu Podolskim na Ukrainie etap II* o wartości ogółem 248,0 tys. zł, w tym zatwierdzona kwota dotacji 200,0 tys. zł w ramach prowadzonych w 2014 r. prac odtworzono w kościele oryginalne warstwy malarskie na sklepieniu nawy głównej, co pozwoliło na zakończenie prac konserwatorskich nawy głównej, a także odtworzono tynki i sztukaterie na ścianach kościoła od sklepienia do wysokości gzymsu, łącznie z gzymsem. Odnotowano też, że w kościele prowadzone były prace finansowane przez MKiDN w dwóch kaplicach polegające na: wzmocnieniu sypek konstrukcyjnych oraz restauracji sklepienia kopuły, dekoracji sztukatorskich i tynków.

³⁵ Zdaniem ekspertów MKiDN, metoda iniekcyjna nigdy nie daje całkowitej pewności zabezpieczenia i dopiero czas eksploatacji weryfikuje stopień powodzenia działań.

- W wyniku realizacji zadania Nr 347/2014 pn. *Prace konserwatorskie przy nagrobkach polskich na cmentarzu Campo Verano w Rzymie* o wartości ogółem 97,1 tys. zł, w tym zatwierdzona kwota dotacji 90,0 tys. zł przeprowadzono prace konserwatorskie przy wymienionych w ofercie trzech grobach. Prace te zgodnie z założeniami projektu przeprowadził zespół polskich specjalistów pod kierunkiem dr hab. Janusza Smazy z Akademii Sztuk Pięknych w Warszawie. Komisja odbioru podkreśliła wysoką jakość tych prac³⁶.
- W wyniku realizacji zadania Nr 389/2015 pn. *Prace restauratorsko – konserwatorskie w Kolegiacie Świętej Trójcy w Ołyce na Wołyniu (Ukraina etap II)* o wartości ogółem 191,0 tys. zł, w tym zatwierdzona kwota dotacji 180,0 tys. zł w 2015 r. II etap projektu pozwolił na zamknięcie bryły kościoła od strony prezbiterium. Z dokumentacji konserwatorskiej wynikało, że najbardziej znacząca renowacja została przeprowadzona na początku lat 90 tych, kiedy to spłonął dach kościoła.
- W wyniku realizacji zadania Nr 388/2015 pn. *Prace ratunkowo – konserwatorskie kamiennego fryzu na zewnątrz Kolegiaty Świętego Wawrzyńca w Żółkwi na Ukrainie* o wartości ogółem 118,3 tys. zł, w tym zatwierdzona kwota dotacji 100,0 tys. zł w 2015 r. podjęcie prac ratunkowych pozwoliło na trwałą poprawę stanu obiektu unikalnego w skali europejskiej, a zarazem jednego z najbardziej znanych przykładów polskiego dziedzictwa kulturowego na Ukrainie. Narożniki fryzu zdobione są polskimi orłami, zaś w metopach widnieją płaskorzeźby prezentujące chwałę oręża polskiego i waleczność rycerstwa.

(Dowód: akta kontroli 696-709, 1156-1197, 1212-1349)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Uwagi
dotyczące
kontrolowanej
działalności

Biorąc pod uwagę koordynacyjną rolę MSZ w zakresie spraw zagranicznych, w tym zachowania dbałości o stan obiektów polskiego dziedzictwa narodowego za granicą, NIK zwraca uwagę na celowość podjęcia przez MSZ we współpracy z MKiDN działań związanych z prognozowaniem liczby tych obiektów koniecznych do wyremontowania i konserwacji w określonym przedziale czasowym. Prognozy takie umożliwią lepsze planowanie zadań i pełniejszą ocenę efektów ich realizacji. Jest to istotne szczególnie wobec szczupłości środków możliwych do wydatkowania na rzecz utrzymania polskiego dziedzictwa narodowego. NIK zauważa, że realizacji tej rekomendacji będzie sprzyjało postulowane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym utworzenie rzetelnej ewidencji liczby i stanu obiektów polskiego dziedzictwa narodowego za granicą.

Ocena
częstkowa

Minister Spraw Zagranicznych w ramach sześciu zbadanych projektów uzyskał efekty rzeczowe zgodnie z założeniami określonymi w umowach realizowanych w okresie objętym kontrolą. Wskazać jednak trzeba, że ze względu na brak prognozowania, liczby obiektów polskiego dziedzictwa narodowego koniecznych do wyremontowania i konserwacji w określonym przedziale czasowym, utrudniona jest ocena, w jakim zakresie działania te zaspokajały istniejące potrzeby.

³⁶ Była to kontynuacja wcześniejszych renowacji oraz inwentaryzacji dokonanej przez MKiDN w 2013 r. we współpracy z Ambasadą RP w Rzymie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając przejęcie przez Kancelarię Senatu RP zadań z zakresu wspierania Polonii i Polaków za granicą, odstępuje od formułowania wniosku o zapewnienie niezwłocznego zawierania umów z podmiotami wyłonionymi w wyniku konkursu realizacji ww. zadań. Jednocześnie, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK
o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykorzystania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia lipca 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak

.....

Podpis