



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Mieczysław Łuczak

KNO.410.004.01.2016  
P/16/022

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/022 – Ochrona polskiego dziedzictwa narodowego za granicą
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Krzysztof Madej, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/8/2016 z dnia 6 czerwca 2016 r. 2. Sylwia Pomorska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/10/2016 z dnia 12 lipca 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 00-071 Warszawa, ul. Krakowskie Przedmieście 15/17 (dalej: MKiDN lub Ministerstwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prof. dr hab. Piotr Gliński, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, I Wiceprezes Rady Ministrów (dalej: Minister). W okresie objętym kontrolą funkcję tę sprawowali: prof. dr hab. Małgorzata Omilanowska do dnia 15 listopada 2015 r. oraz Bogdan Zdrojewski do dnia 17 czerwca 2014 r.

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

### Ocena ogólna

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w latach 2012-2016<sup>2</sup> w ograniczonym stopniu dbał o polskie materialne dziedzictwo narodowe za granicą. Minister zidentyfikował i zaewidencjonował obiekty polskiego dziedzictwa za granicą, zdiagnozował potrzeby i skutecznie realizował dofinansowane działania w zakresie ochrony dziedzictwa materialnego znajdującego się poza granicami kraju. Zakres działań Ministra w sferze ochrony dziedzictwa narodowego za granicą ograniczały jednak – dwukrotnie mniejsze od zgłaszanego zapotrzebowania – możliwości finansowe priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” programu „Dziedzictwo kulturowe” oraz brak całościowych założeń ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. Ze względu na niski budżet priorytetu wartość dofinansowania w latach 2012-2016 nie przekroczyła 50% wartości złożonych wniosków w naborach. Ograniczona ilość środków w przedmiotowym priorytecie powodowała także konieczność realizowania etapami zadań wymagających większych nakładów finansowych, co m.in. wydłużało czas ich realizacji. Współpraca MKiDN z innymi instytucjami, w szczególności Radą Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa (dalej: ROPWiM lub Rada) oraz Ministerstwem Spraw Zagranicznych (dalej: MSZ), zwłaszcza w zakresie wymiany informacji o polskim dziedzictwie narodowym za granicą, miała ograniczony charakter.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Po 1989 r. nie przyjęto w Polsce całościowej, uwzględniającej długoterminową perspektywę, strategii ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. Główne założenia polityki Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą zawarte były w dokumentach określających zasady współpracy z Polonią i Polakami za granicą<sup>3</sup>. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli utrudniało to prowadzenie całościowej polityki w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 5 sierpnia 2016 r.

<sup>3</sup> Ogólne założenia dotyczące ochrony dziedzictwa narodowego za granicą oraz jego znaczenia dla Polski zawarte były w następujących dokumentach strategicznych: „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020” oraz w strategii „Sprawne Państwo 2020”. Ponadto dokumentami konkretyzującymi politykę państwa w tym zakresie były: Rządowy program współpracy

Dofinansowywane przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego w latach 2012-2015 projekty w ramach programu „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” były skuteczne i kończyły się osiągnięciem założonych w projektach efektów. Było to możliwe m.in. dzięki wypracowaniu w MKiDN dobrych praktyk w zakresie odbioru realizowanych zadań, w szczególności prac konserwatorskich i remontowych. Wybór projektów w latach 2012-2016 do realizacji w ramach ww. priorytetu dokonywany był w sposób zgodny z procedurą określoną w regulaminie. Finansowanie projektów odbywało się w sposób prawidłowy.

W istniejącej formule finansowania ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą realizowane przedsięwzięcia były uwarunkowane propozycjami wnioskodawców zgłaszanymi w ramach zadań zdefiniowanych w regulaminie priorytetu oraz możliwościami finansowymi Ministerstwa. Innym czynnikiem wpływającym na skuteczność ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą była wola współpracy władz lokalnych oraz administratorów obiektów zabytkowych w innych państwach.

Ministerstwo, w szczególności na podstawie analizy wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”, formułowało odpowiednią diagnozę potrzeb finansowych oraz ocenę możliwości ich zaspokojenia. Diagnoza obejmowała m.in. oszacowanie dotychczasowych nakładów ponoszonych na ochronę dziedzictwa narodowego, istniejących potrzeb oraz możliwości wykorzystania dofinansowania przez beneficjentów. Wynikające z diagnozy cele znalazły odzwierciedlenie w strategicznych celach ww. priorytetu. Ograniczeniem dla podejmowanych przez MKiDN w latach 2012-2016 działań był mniejszy o przynajmniej 50% zakres finansowania przedmiotowego priorytetu niż to wynikało m.in. ze stwierdzonych potrzeb oraz możliwości wykorzystania środków<sup>4</sup>. Ze względu na niski budżet priorytetu wartość dofinansowania stanowiła odpowiednio 36% w 2012 r., 46% w 2013 r., 38% w 2014 r., 30% w 2015 r. i 26% w 2016 r. wartości złożonych wniosków w naborach. Zdaniem NIK ograniczało to możliwość w pełni skutecznej ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą i wykorzystania potencjału podmiotów zainteresowanych prowadzeniem działalności w tym obszarze.

Ministerstwo prowadziło i wspierało działania na rzecz pozyskiwania informacji o polskim dziedzictwie narodowym za granicą. Zidentyfikowane obiekty polskiego dziedzictwa za granicą zostały w sposób prawidłowy objęte systemem ewidencyjnym. Ministerstwo dysponuje unikalną, będącą efektem ponad dwudziestoletniej pracy, ewidencją dotyczącą polskiego materialnego dziedzictwa kulturowego za granicą, w tym także ewidencją polskich cmentarzy i grobów. Pełne wykorzystanie potencjału posiadanego zasobu informacyjnego i jego ewentualną aktualizację utrudnia brak digitalizacji materiałów oraz brak informacji o posiadanej przez MKiDN ewidencji w Internecie.

Ministerstwo nie zrealizowało zadania określonego w Rządowym programie współpracy z Polonią i Polakami za granicą<sup>5</sup> polegającego na utworzeniu bazy o zaniedbanych miejscach związanych z polskim dziedzictwem kulturowym, która w szczególności byłaby pomocna organizacjom polonijnym, poszukującym obiektów do opieki lub postaci zasłużonych do upamiętniania. Zdaniem NIK utrudniało to wyznaczenie priorytetów dla ochrony dziedzictwa narodowego za granicą.

Współpraca MKiDN z innymi instytucjami, w szczególności z ROPWiM oraz MSZ, zwłaszcza w zakresie wymiany informacji o polskim dziedzictwie narodowym za granicą, miała ograniczony charakter. Współpraca z MSZ polegała przede wszystkim na udziale ekspertów związanych z MKiDN w postępowaniach konkursowych organizowanych przez MSZ oraz zainicjowaniu przez MKiDN i MSZ działań roboczego zespołu ds. współpracy z instytucjami polonijnymi gromadzącymi zbiory biblioteczne i archiwalne. Natomiast sekretarz ROPWiM uczestniczył w pracach zespołu sterującego priorytetu

---

z Polonią i Polakami za granicą 2007-2012 oraz Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015-2020<sup>6</sup>, a także plany współpracy z Polonią i Polakami przyjmowane w latach 2013-2014. Założenia dotyczące ochrony dziedzictwa narodowego za granicą zawarte są również w priorytecie „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” programu „Dziedzictwo Kulturowe”.

<sup>4</sup> W latach 2012-2016 (z wyjątkiem roku 2015 r.) MKiDN mogło ogłosić ze względów finansowych tylko jeden nabór w ramach priorytetu.

<sup>5</sup> Program przyjęty w 2007 r. (uchwała niepublikowana), obowiązywał w latach 2007-2012 r.; dalej: Rządowy Program.

„Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”. Współpraca nie dotyczyła określania potrzeb oraz celów działania w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. Okoliczność ta utrudniała wypracowanie całościowej polityki państwa w tym zakresie i w konsekwencji sprawowanie komplementarnej opieki nad polskim dziedzictwem narodowym za granicą.

Stwierdzone nieprawidłowości w finansowaniu przez MKiDN zadań z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego za granicą polegały na niezatwierdzeniu w terminie sprawozdań z realizacji zadań finansowanych przez MKiDN w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa brak kontroli środków wydatkowanych w ramach priorytetu<sup>6</sup> (budżet priorytetu na lata 2012-2016 określono na kwotę 24.229,4 tys. zł, w tym w latach 2012-2015 zrealizowano 255 umów, w ramach których wykorzystano środki w wysokości 18.189,6 tys. zł). Powyższe okoliczności wskazują na występowanie istotnych ryzyk w systemie monitoringu i nadzoru Ministra nad realizacją przez beneficjentów postanowień zawartych umów oraz wydatkowania środków pochodzących z budżetu państwa oraz państwowego funduszu celowego (Fundusz Promocji Kultury).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Ewidencja przez MKiDN obiektów polskiego dziedzictwa narodowego za granicą

Opis stanu  
faktycznego

1. Podstawą ewidencji – dotyczącej polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą prowadzonej w Ministerstwie, która obejmuje zarówno cmentarze, w tym karty ewidencyjne grobów polskich i nekropolii, jak i inne elementy materialnego dziedzictwa kulturowego pogrupowane według miejscowości (nazwa miejscowości oznacza tytuł poszczególnej teczki) – była dokumentacja w wersji papierowej.

Dokumentacja polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą prowadzona jest w sposób systemowy od początku lat 90. XX w. Dokumenty przechowywane były we właściwych, opisanych teczkach. Teczki te przechowywano w zamykanych metalowych szafach z szufladami, które umieszczono w kilku pomieszczeniach w siedzibie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego [pokoje/pomieszczenia biurowe pracowników Departamentu Dziedzictwa Kulturowego MKiDN (DDK) oraz w pomieszczeniu na parterze budynku przy schodach wewnętrznych – dolna sień]. Teczki w szafach oraz szufladach ułożone były w porządku alfabetycznym. Zawartość wybranych do badania kontrolnego szuflad była zgodna z ich oznaczeniami zewnętrznymi.

Poszczególne teczki zawierały m.in. karty ewidencyjne obiektów, zdjęcia dokumentujące stan zachowania obiektów oraz zdjęcia z okresu wcześniejszego, posiadaną dokumentację prac remontowych lub konserwatorskich, materiały inwentaryzacyjne, w tym dokumentację obcojęzyczną opisującą dany obiekt. Około 95% obiektów/teczek ujętych w ewidencji dotyczyło ziem wschodnich I i II Rzeczypospolitej. Kolorystyka teczek była dodatkowym wsparciem ewidencyjnym – np. teczki miejscowości leżących na terenie obecnej Republiki Białoruś były w kolorze niebieskim.

Karty inwentaryzacyjne, ujętych w ewidencji zabytków, zawierają – co do zasady (jeśli zostały sporządzone według tzw. polskiego standardu kart ewidencyjnych zabytków) – dla zabytku nieruchomego dane dotyczące: nazwy miejscowości, w której dany obiekt się znajduje (zarówno w brzmieniu obecnym, jak i historycznym), datowania obiektu, stylu, sposobu obecnego użytkowania, opisu usytuowania np. kościoła, opis zewnętrzny i wewnętrzny obiektu, stan zachowania, bibliografię, spis archiwaliów, autora karty.

<sup>6</sup> W latach 2012-2015 nie przeprowadzono żadnej kontroli, natomiast w 2016 r. prowadzona jest jedna kontrola, w ramach której badane są trzy umowy (zawarte w latach 2013, 2014, 2015) dofinansowane z programu „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”.

Dostępne w wersji papierowej dokumenty na temat polskiego dziedzictwa kulturowego nie zostały dotychczas zdigitalizowane.

(dowód: akta kontroli str. 344-345)

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

Karta inwentaryzacyjna cmentarza zawierała dane o: rodzaju cmentarza (np. rzymskokatolicki), miejscowości – nazwa historyczna i obecna (bez transliteracji, z wykorzystaniem właściwego alfabetu), państwie i regionie, gdzie dany cmentarz się znajduje, a także zdjęcia oraz szkice sytuacyjne.

Zgromadzona w ewidencji Ministerstwa wydzielona dokumentacja dotycząca cmentarzy wyniosła łącznie 18 metrów bieżących, a dotycząca innych obiektów polskiego dziedzictwa materialnego – 11,2 metrów bieżących. Łącznie w ewidencji odnotowano 36.713 kart grobów i 703 karty cmentarzy, a także dodatkowe materiały ikonograficzne w formie zdjęć z opisem (2.179) i dokumentację prac konserwatorskich prowadzonych na cmentarzach poza krajem (m.in. Cmentarz Łyczakowski we Lwowie, Cmentarz na Rossie w Wilnie). Druga kartoteka, obejmująca elementy dziedzictwa kulturowego pogrupowane według miejscowości, ujmuje dane dotyczące 2.025 miejscowości z całego świata, w których zidentyfikowano polskie dziedzictwo kulturowe. Oprócz dokumentacji przeprowadzonych prac inwentaryzacyjnych i konserwatorskich (w tym materiałów będących efektem prac finansowanych z budżetu Programu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona Dziedzictwa kulturowego za granicą”) w kartotece przechowuje się specjalistyczne ekspertyzy i opracowania z zakresu historii, historii sztuki, muzealnictwa oraz opinie i wytyczne konserwatorskie, fotografie, karty inwentaryzacyjne (6.983), kopie archiwaliów, sprawozdania z kwerend i inne. Łącznie z kartoteką cmentarzy archiwum Departamentu Dziedzictwa Kulturowego liczy około 70 tys. jednostek.

W Departamencie Dziedzictwa Kulturowego zostały sporządzone spisy cmentarzy i miejscowości w programie MS Word zawierające m.in. informacje o historycznej i obecnej nazwie miejscowości, istniejących na terenie tej miejscowości obiektach polskiego dziedzictwa kulturowego. Przedmiotowe spisy nie były w dniu przeprowadzania oględzin<sup>7</sup> dostępne w Internecie<sup>8</sup>. MKiDN nie posiadało wyodrębnionej ewidencji miejsc zaniedbanych związanych z polskim dziedzictwem kulturowym za granicą.

(dowód: akta kontroli str. 344-345)

Prowadzona w Departamencie Dziedzictwa Kulturowego baza danych (kartoteka) była ogólnodostępna; mogły z niej korzystać osoby fizyczne i prawne, w tym również organizacje polonijne poszukujące obiektów do opieki lub postaci zasłużonych do upamiętniania oraz środowiska polonijne i emigracyjne w celu pogłębienia współpracy w dziedzinie opieki nad pamiętkami narodowymi.

Jako przykłady prezentacji i promocji zasobów informacyjnych oraz działań MKiDN w sferze ochrony dziedzictwa kulturowego za granicą wskazano:

- cykliczne konferencje naukowe pn. Międzynarodowy Kongres Naukowy *Stan badań nad wielokulturowym dziedzictwem dawnej Rzeczypospolitej* (trzy edycje, ostatnia w 2015 r.) oraz publikacja materiałów pokonferencyjnych;
- cykle wykładów na uczelniach: Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Uniwersytet w Białymstoku, Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II;
- wykłady w ramach szkoleń „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego w Polsce” prowadzone przez Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Tj. w dniu 29 czerwca 2016 r.

<sup>8</sup> Spisy były zamieszczone na serwerze MKiDN w folderze dostępnym dla pracowników DDK (folder: \\pelikan\DDK\BAZY DANYCH DDK dziedzictwo za granicą ).

<sup>9</sup> <http://nimosz.pl/pl/aktualnosci/informacje/program-szkolen-ochrona-dziedzictwa-kulturowego-w-polsce-1>.

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

(dowód: akta kontroli str. 350, 432)

2. Ewidencja dziedzictwa kulturowego za granicą Departamentu Dziedzictwa Kulturowego MKiDN nie była współtworzona przez ROPWiM. Rada dysponowała własnymi ewidencjami. Również Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie współtworzyło bazy danych znajdującej się w Departamencie Dziedzictwa Kulturowego MKiDN. Pracownicy Ministerstwa oraz beneficjenci programu „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” otrzymywali podczas pobytów za granicą wsparcie od polskich placówek dyplomatycznych, np. w zakresie ułatwiania procedur celnych, nawiązywania kontaktów z lokalnymi władzami administracyjnymi.

(dowód: akta kontroli str. 437, 442)

3. W latach 2012-2015 (według stanu na 31 grudnia) liczba pracowników zatrudnionych w Departamencie Dziedzictwa Kulturowego MKiDN wynosiła odpowiednio: 2012 r. – 18 osób, 2013 r. – 20 osób, 2014 r. – 19 osób, 2015 r. – 21 osób. W 2016 r., przed podziałem Departamentu na dwie komórki organizacyjne<sup>10</sup>, Departament Dziedzictwa Kulturowego MKiDN zatrudniał 24 osoby, w tym na stanowiskach dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego za granicą – cztery osoby<sup>11</sup>.

W latach 2011-2013 Dyrektor Departamentu Dziedzictwa Kulturowego zwracał się do Dyrektora Generalnego MKiDN z prośbą o zwiększenie stanu etatowego Departamentu przynajmniej o jeden etat. Dyrektor DDK argumentował m.in., że pracownicy DDK nie są w stanie bez dodatkowego wsparcia realizować w sposób rzetelny i terminowy wszystkich powierzonych im obowiązków, także w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą.

Pan Jarosław Czuba Dyrektor Generalny MKiDN wyjaśnił m.in., że w latach 2012-2016 nie można było zwiększać zatrudnienia z uwagi na zamrożenie funduszu wynagrodzeń w służbie cywilnej. W tej sytuacji ewentualne zwiększenie etatów w pionie realizującym zadania w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą musiałoby się wiązać z przesunięciami w MKiDN. Natomiast przejęcie z dniem 1 sierpnia 2016 r. pracowników byłej Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa przez Departament Dziedzictwa Kulturowego za Granicą i Strat Wojennych MKiDN nastąpiło wraz z zadaniami, które będą realizowane w takim zakresie jak dotychczas, a zatem stan zatrudnienia w pionie odpowiedzialnym za ochronę polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą pozostaje na dotychczasowym poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 403-404, 434-435, 519-529, 539-542)

4. Zadania z zakresu promocji kultury polskiej za granicą są realizowane w ramach Ministerstwa m.in. poprzez program „Promocja kultury polskiej za granicą – Promesa”<sup>12</sup> oraz specjalnie powołaną w tym celu państwową instytucję kultury – Instytut Adama Mickiewicza. Ministerstwo (Departament Dziedzictwa Kulturowego) wspólnie z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego współorganizował i finansował cykliczny Międzynarodowy Kongres *Stan badań nad wielokulturowym dziedzictwem dawnej Rzeczypospolitej* (w 2015 r. odbyła się jego trzecia edycja). MKiDN współfinansował również wydanie, przez głównego organizatora Kongresu – Instytut Badań nad Dziedzictwem Kulturowym Europy w Białymstoku, materiałów pokonferencyjnych<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 443, 446-447)

W latach 1994-2016 MKiDN (Departament Dziedzictwa Kulturowego, a uprzednio m.in. Departament do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą) wydał około 65

<sup>10</sup> Zgodnie z załącznikami do zarządzenia nr 93 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2016 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego (M. P. poz. 685) z dnia 20 lipca 2016 r. został utworzony oprócz istniejącego Departamentu Dziedzictwa Kulturowego MKiDN, Departament Dziedzictwa Kulturowego za Granicą i Strat Wojennych.

<sup>11</sup> Zatrudnione odpowiednio na stanowiskach: stanowisko ds. badań poloników na Zachodzie i Instytucji Emigracyjnych; stanowisko ds. badań poloników na Wschodzie, państwa nadbałtyckie; Kaukaz, Rosja; stanowisko ds. badań poloników na Wschodzie, Białoruś i Ukraina oraz naczelnika wydziału ds. polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą.

<sup>12</sup> <http://www.mkidn.gov.pl/pages/strona-glowna/finanse/programy-ministra/promocja-kultury-polskiej-za-granica-2016promesa.php>.

<sup>13</sup> Dotychczas opublikowano sześć tomów materiałów (kolejne tomy w przygotowaniu), które są sukcesywnie udostępniane na stronie internetowej: [www.repcyfr.pl](http://www.repcyfr.pl) „Repozytorium cyfrowe poloników” (<http://www.repcyfr.pl/diibra/news?news=full>).

publikacji książkowych<sup>14</sup>, które nie są dostępne w Internecie<sup>15</sup>. Zgodnie z przepisami: ustawą z dnia 7 listopada 1996 r. o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych<sup>16</sup> oraz rozporządzeniem Ministra Kultury i Sztuki z dnia 6 marca 1997 r. w sprawie wykazu bibliotek uprawnionych do otrzymywania egzemplarzy obowiązkowych poszczególnych rodzajów publikacji oraz zasad i trybu ich przekazywania<sup>17</sup> publikacje MKiDN dostarczane były nieodpłatnie do określonych bibliotek w całym kraju. Ponadto nowe publikacje są każdorazowo rozsyłane do instytucji merytorycznie związanych z tematem (muzea, biblioteki, instytuty naukowe, uczelnie wyższe), a także instytucji partnerskich, współpracujących z MKiDN przy opracowaniu poszczególnych pozycji. Książki udostępniane były nieodpłatnie również instytucjom badawczym czy naukowcom po przesłaniu zapotrzebowania. Stworzono możliwość nabycia książek MKiDN przez osoby fizyczne czy podmioty prywatne w drodze bezpośredniego kontaktu z Departamentem Dziedzictwa Kulturowego.

(dowód: akta kontroli str. 348-349, 432, 554-561)

W oparciu o ewidencję polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą pracownicy Departamentu Dziedzictwa Kulturowego sporządzali m.in. następujące opracowania: informacja o polskim dziedzictwie kulturowym na Łotwie (2015 r.) oraz „Cmentarze i groby poza granicami Rzeczypospolitej” (październik 2015 r.), „Obiekty wspólnego dziedzictwa kulturowego Polski i Ukrainy w kampanii informacyjno-promocyjnej UEFA 2012” (marzec 2011 r.). Materiały przygotowywano w związku ze współpracą m.in. z właściwymi komisjami Sejmu RP (jako materiały informacyjne), z Ministerstwem Sportu i Turystyki oraz przygotowaniem osób do pracy w służbie zagranicznej. Materiały nie zostały zamieszczone w Internecie.

(dowód: akta kontroli str. 349, 431-432, 570-613, 779-785)

Ministerstwo poinformowało w trakcie kontroli NIK o przygotowaniach do uruchomienia serwisu internetowego „Polonika”. W 2013 r. Departament Dziedzictwa Kulturowego rozpoczął realizację internetowego projektu „Polonika”. Baza będzie obejmowała obiekty powstałe do 2000 r. na ziemiach, które nie znajdowały się w granicach Rzeczypospolitej. Mają się tam znaleźć zarówno dzieła polskich artystów, jak również prace o polskiej tematyce, wykonywane przez obcokrajowców lub powstałe z fundacji polskich rodzin.

Z założenia serwis „Polonika” nigdy nie stanie się projektem zamkniętym; przygotowywane są nowe hasła, a te już istniejące mają być na bieżąco poprawiane i uzupełniane. Każda osoba odwiedzająca stronę będzie mogła włączyć się w jej tworzenie – zgłaszając się na adres kontaktowy w Departamencie Dziedzictwa Kulturowego MKiDN. Uruchomienie bazy „Polonika” przewidywano w materiałach DDK na koniec czerwca 2016 r. Do dnia 29 lipca 2016 r. serwis „Polonika” nie został uruchomiony<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 8-13, 544-553)

Zgodnie z założeniami Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020<sup>19</sup> ważnym kierunkiem promocji kultury polskiej za granicą jest rozwój i poszerzenie oferty edukacyjnej uznawanej niemal na całym świecie polskiej szkoły ochrony dziedzictwa oraz kierowanie i budowanie programów edukacyjnych dla obcokrajowców. W 2013 r. portal Dzieje.pl – współtworzony przez Polską Agencję Prasową oraz Muzeum Historii Polski (podmiot nadzorowany przez MKiDN) – opublikował na swoich łamach mapę interaktywną – „Ochrona zabytków kultury polskiej za granicą”<sup>20</sup>. Mapa przedstawiała zabytki, których remont i konserwacja są współfinansowane przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w ramach programu „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”. Program ten realizował Departament Dziedzictwa Kulturowego MKiDN. Mapa zawierała zaznaczone miejsca wraz z linkami do zdjęć i krótkim opisem. Prezentacji obiektów nie towarzyszyły opisy historyczne lub z zakresu historii sztuki dotyczące danego miejsca, obiektu lub jego

<sup>14</sup> Z tego 19 w ramach serii „Straty Kultury Polskiej”.

<sup>15</sup> Jak wynika z rozeznania w wyszukiwarce „Google”.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 152, poz. 722, ze zm.

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 29, poz. 161, ze zm.

<sup>18</sup> Kontrolerom NIK przedstawiono „zrzuty z pulpitu” prezentujące wygląd i możliwości planowanego serwisu internetowego.

<sup>19</sup> Stanowiącej załącznik do uchwały nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020” (M. P. poz. 378).

<sup>20</sup> <http://dzieje.pl/dziedzictwo-kulturowe/ochrona-zabytkow-kultury-polskiej-za-granica-mapa-interaktywna>.

kontekstu kulturowego. Mapa nie zawierała też szczegółowych odnośników informujących o prowadzonych pracach konserwatorskich.

(dowód: akta kontroli str. 349-350, 432)

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

1. Zgodnie z Rządowym Programem<sup>21</sup> w latach 2010-2012 Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, realizując działanie 6. pkt 1, miało stworzyć bazę o zaniedbanych miejscach związanych z polskim dziedzictwem kulturowym na świecie, która m.in. byłaby pomocna organizacjom polonijnym, poszukującym obiektów do opieki lub postaci zasłużonych do upamiętnienia. Do dnia 29 lipca 2016 r. MKiDN nie sporządziło wyodrębnionej bazy (także w formie wyodrębnionej z dotychczasowej ewidencji kartoteki zaniedbanych miejsc), o której mowa w Rządowym Programie.

Dyrektor Generalny MKiDN wyjaśnił m.in., że podstawowym zadaniem Departamentu Dziedzictwa Kulturowego MKiDN jest koordynacja polityki Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sferze ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą. Bezpośrednia, wieloaspektowa współpraca ze środowiskami polonijnymi i polskimi za granicą nie należy do zadań urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Należy wskazać, że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sposób bezpośredni nie finansuje projektów kulturalnych związanych z aktywnością środowisk polskich i polonijnych za granicą. Zadanie to w głównym stopniu spoczywa ponownie na Senacie RP (w latach 2012-2015 MSZ przeprowadzało coroczne konkursy na realizację zadania publicznego „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą”). Jednocześnie Dyrektor Generalny MKiDN wyjaśnił, iż Departament Dziedzictwa Kulturowego prowadzi dostępną bazę danych (kartotekę), w której rejestrowane są wszelkie dostępne informacje na temat zaniedbanych miejsc związanych z polskim dziedzictwem kulturowym na świecie.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niezrealizowanie w tym zakresie postanowień Rządowego Programu utrudniało wyznaczenie priorytetów dla ochrony dziedzictwa narodowego za granicą.

(dowód: akta kontroli str. 344-345, 437, 441-442)

2. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że dokumentacja składająca się na ewidencję polskiego dziedzictwa narodowego i kulturowego (łącznie ok. 30 metrów bieżących) nie została dotychczas zdigitalizowana. Nie został również rozpoczęty proces planowej, systematycznej digitalizacji.

Dyrektor Generalny MKiDN wyjaśnił m.in., że punktem wyjścia do digitalizacji bazy danych Departamentu Dziedzictwa Kulturowego musi być przydzielenie adekwatnego do potrzeb pomieszczenia, co jest warunkiem wstępnego podjęcia pracochłonnego procesu opisu i skatalogowania przez profesjonalnego archiwistę zawartości kartoteki o objętości kilkunastu metrów bieżących (zgodnego ze standardami opisu archiwalnego). Dopiero po jego zakończeniu będzie mogła zostać podjęta planowa digitalizacja materiałów archiwalnych. Przeszkodą w rozpoczęciu digitalizacji jest również niedostateczny zasób kadrowy wydziału ds. polskiego dziedzictwa kulturowego DDK. Potrzeby w tym zakresie były w przeszłości niejednokrotnie zgłaszane przełożonym przez dyrekcję Departamentu Dziedzictwa Kulturowego MKiDN.

Jednocześnie Dyrektor Generalny MKiDN podkreślił, iż baza jest ogólnodostępna, mogą z niej korzystać osoby fizyczne i prawne, w tym również organizacje polonijne poszukujące obiektów do opieki. W wyjaśnieniach wskazano również na działania promocyjne prowadzone przez MKiDN (wykłady, prezentacje etc.), w których również wskazuje się na zasoby informacyjne posiadane przez Ministerstwo.

(dowód: akta kontroli str. 344-345, 350-351, 437, 441-442)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli obecny sposób przechowywania i gromadzenia bazy/ewidencji polskiego dziedzictwa narodowego za granicą bardzo ogranicza jej faktyczną dostępność, np. metalowe szafy z dokumentacją papierową znajdowały się w kilkuosobowych pokojach pracowników Ministerstwa lub w dolnej sieni. Również

<sup>21</sup> <http://www.msz.gov.pl/resource/ad28993a-f211-4db2-8263-c655c928410b>.



ze względu na bezpieczeństwo zbiorów nie jest wskazane udostępnianie ich w formie papierowej bez np. wykonania kopii lub skanów.

3. Najwyższa Izba Kontroli zauważyła również, iż Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego w bardzo ograniczonym stopniu wykorzystywało potencjał posiadanego zasobu informacji o polskim dziedzictwie narodowym za granicą.

3.1 W Internecie nie zostały umieszczone (sporządzone w Departamencie Dziedzictwa Kulturowego) spisy cmentarzy i miejscowości w programie MS Word zawierające m.in. informacje o historycznej i obecnej nazwie miejscowości oraz istniejących na jej terenie obiektach polskiego dziedzictwa kulturowego. Jednocześnie z przyczyn technicznych nie jest możliwe umieszczenie w Internecie dokumentacji znajdującej się w ewidencji MKiDN, ponieważ nie została ona zdigitalizowana. Dyrektor Generalny MKiDN wyjaśnił m.in., że udostępnienie w Internecie całościowych bądź częściowych (np. cmentarze cywilne, groby polskie) spisów zawartości Departamentu Dziedzictwa Kulturowego/ Departamentu Dziedzictwa Kulturowego Zagranicą i Strat Wojennych również musi zostać poprzedzone profesjonalną weryfikacją ich zawartości.

W wyjaśnieniach wskazano także, iż przyczyną niedokonania digitalizacji zasobu informacyjnego o polskim dziedzictwie kulturowym za granicą jest brak odpowiednich pomieszczeń oraz brak wystarczających zasobów kadrowych w Wydziale ds. Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą.

Zdaniem NIK jeśli spisy zostały sporządzone przez wykwalifikowanych pracowników Departamentu Dziedzictwa Kulturowego MKiDN, to mogłyby zostać udostępnione jako element popularyzacji wiedzy o polskim dziedzictwie kulturowym za granicą i stanowić zachętę do korzystania w pracach badawczych z zasobów informacyjnych MKiDN, co przyczyniałoby się do ich weryfikacji i aktualizacji.

(dowód: akta kontroli str. 350-351,431-436)

3.2 Ministerstwo nie zamieszczało w Internecie finansowanych i wydanych przez siebie publikacji m.in. dotyczących polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. W latach 1994-2016 MKiDN (Departament Dziedzictwa Kulturowego, a uprzednio m.in. Departament do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą) wydał około 65 publikacji książkowych<sup>22</sup>. Publikacje te nie są dostępne w Internecie (np. w formie plików pdf). Nakład części z nich, zwłaszcza wydanych w latach 90. XX w., został wyczerpany.

Dyrektor Generalny MKiDN wyjaśnił m.in., że ograniczone zasoby kadrowe Departamentu Dziedzictwa Kulturowego uniemożliwiały podjęcie równoczesnych prac merytorycznych nad stworzeniem podstron prezentujących publikacje z zakresu strat wojennych i restytucji dóbr kultury oraz ochrony dziedzictwa kulturowego za granicą. Jako priorytetowe zostało potraktowane to pierwsze zagadnienie. W przygotowaniu znajduje się katalog wszystkich publikacji MKiDN dotyczących problematyki ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą, który zostanie udostępniony na stronie internetowej Ministerstwa.

Jednocześnie Dyrektor Generalny MKiDN zaznaczył, że znaczna część umów o przeniesienie autorskich praw majątkowych zawieranych w latach ubiegłych z autorami publikacji nie obejmowała pól eksploatacji dotyczących rozpowszechniania utworu w formie elektronicznej oraz publicznego udostępniania utworu w taki sposób, aby każdy mógł mieć do niego dostęp w miejscu i czasie przez siebie wybranym, co uniemożliwia ich publikację w Internecie. Aktualnie w MKiDN stosowane są odmienne zasady zawierania umów o przeniesienie praw autorskich.

Zdaniem NIK nawet umieszczenie części dotychczas wydanych publikacji – co do których nie było wątpliwości odnośnie możliwości ich zamieszczenia w Internecie – byłoby uzasadnione i miało pionierski charakter jeśli chodzi o informacje dotyczące polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą, zwłaszcza, że serwis „Polonika” nie został dotychczas uruchomiony.

(dowód: akta kontroli str. 348-348, 432)

<sup>22</sup> Z tego 19 w ramach serii „Straty Kultury Polskiej”.

3.3 W Internecie nie zostały również udostępnione sporządzone, w oparciu o ewidencję polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą, przez pracowników Departamentu Dziedzictwa Kulturowego opracowania: „Informacja o polskim dziedzictwie kulturowym na Łotwie” (2015 r.) oraz „Cmentarze i groby poza granicami Rzeczypospolitej” (październik 2015 r.), „Obiekty wspólnego dziedzictwa kulturowego Polski i Ukrainy w kampanii informacyjno-promocyjnej UEFA 2012” (marzec 2011 r.).

Dyrektor Generalny MKiDN wyjaśnił m.in., że opracowania zostały przygotowane na potrzeby realizacji zadań Departamentu Dziedzictwa Kulturowego. Mają one wewnętrzny, roboczy charakter. Nie wszystkie materiały nadają się do upublicznienia w Internecie. Niejednokrotnie są wykorzystywane w trakcie rozmów bilateralnych z poszczególnymi państwami sukcesyjnymi ZSRR<sup>23</sup>, na terenie których znajdują się konkretne obiekty, przynależne do polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą. Większość materiałów jest ponadto udostępniana osobom podejmującym pracę w polskich placówkach dyplomatycznych na stanowiskach kulturalno-polonijnych.

Zdaniem NIK jeśli ww. opracowania nie zawierają informacji chronionych oraz zawierają dane znane wszystkim specjalistom od tej tematyki na świecie, należy rozważyć możliwość ich udostępnienia w celu popularyzacji wiedzy o polskim dziedzictwie kulturowym za granicą zarówno w społeczeństwie polskim, jak i wśród społeczności polonijnych.

(dowód: akta kontroli str. 349, 431-432, 570-613, 779-785)

#### Ocena cząstkowa

Ministerstwo prowadziło i wspierało działania na rzecz pozyskiwania informacji o polskim dziedzictwie narodowym za granicą. Zidentyfikowane obiekty polskiego dziedzictwa za granicą zostały w sposób prawidłowy objęte system ewidencyjnym. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego dysponował obszerną i unikalną ewidencją polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. Zawarte w niej dane obejmowały zasób informacji umożliwiający rozpoznanie potrzeb w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą. Ograniczeniem w wykorzystaniu potencjału informacyjnego posiadanych zasobów był brak digitalizacji.

Zgromadzona w ewidencji Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego wydzielona dokumentacja dotycząca cmentarzy wyniosła łącznie 18 metrów bieżących. Powstanie takiej bazy było efektem dwudziestoletnich działań pracowników Ministerstwa.

Oprócz braku digitalizacji innym utrudnieniem w wykorzystaniu posiadanych przez Ministerstwo zasobów informacyjnych na rzecz ochrony dziedzictwa narodowego było niezrealizowanie przez MKiDN postanowień Rządowego Programu, zakładających stworzenie bazy o zaniedbanych miejscach związanych z polskim dziedzictwem kulturowym.

Dane zawarte w ww. ewidencjach ułatwiały m.in. prowadzenie badań naukowych oraz sporządzanie opracowań dotyczących polskiego dziedzictwa narodowego. Jednocześnie w latach 1994-2016 MKiDN (Departament Dziedzictwa Kulturowego, a uprzednio m.in. Departament do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą) wydał około 65 publikacji książkowych. Pozycje te prezentują zarówno najnowsze ustalenia naukowe w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą, jak również mają charakter popularyzatorski. MKiDN nie podejmowało w latach 2012-2016 działań na rzecz zamieszczenia tych wydawnictw w Internecie, mimo że część z nich jest trudno dostępna np. ze względu na wyczerpanie nakładu.

## 2. Prawidłowość realizacji zadań w zakresie ochrony materialnego dziedzictwa narodowego za granicą, w tym posiadanie odpowiedniej diagnozy potrzeb przez MKiDN

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>24</sup> dział kultura i ochrona dziedzictwa narodowego obejmuje sprawy

<sup>23</sup> Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich.

<sup>24</sup> Dz.U z 2016, poz. 543, ze zm., dalej: ustawa o działach.

rozwoju i opieki nad materialnym i niematerialnym dziedzictwem narodowym oraz sprawy działalności kulturalnej, w tym mecenatu państwowego nad tą działalnością, w szczególności w zakresie: podtrzymywania i rozpowszechniania tradycji narodowej i państwowej; ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; miejsc pamięci narodowej, grobów i cmentarzy wojennych, pomników zagłady i ich stref ochronnych.

W dokumentach strategicznych obowiązujących w Polsce w latach 2012-2016 realizacja ochrony dziedzictwa narodowego za granicą związana jest z rządowymi programami współpracy z Polonią i Polakami za granicą<sup>25</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 437-438)

Zgodnie z założeniami Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 w opisie planowanych działań w ramach kierunku działania 4.2.5 *Wzmocnienie promocji kultury polskiej za granicą* wskazano, iż kolejnym ważnym kierunkiem promocji kultury polskiej za granicą jest rozwój i poszerzenie oferty edukacyjnej uznawanej niemal na całym świecie polskiej szkoły ochrony dziedzictwa i renowacji zabytków oraz kierowanie i budowanie programów edukacyjnych dla obcokrajowców. Ponadto w ww. Strategii założono m.in., że systemowe wspieranie promocji kultury polskiej w kraju i za granicą oznacza przede wszystkim konieczność integracji działań różnych resortów, m.in. ds. kultury i dziedzictwa narodowego, spraw zagranicznych.

Jednocześnie w strategii *Sprawne Państwo 2020*<sup>26</sup> Rada Ministrów, w pkt. 3.4.4 *Rozwój systemu współpracy z Polonią i Polakami za granicą*, określiła jako strategiczny element aktywności państwa w tym obszarze ochronę polskiego dziedzictwa kulturowego poza granicami kraju, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony tradycji i polskiego dziedzictwa kulturowego wytworzonego przez organizacje, struktury i środowiska Polonii i Polaków.

W latach 2012-2016 Ministerstwo reprezentowało Polskę w dialogu z państwami powstałymi po rozpadzie ZSRR prowadzonymi m.in. w ramach takich forów jak: Polsko-Białoruska Komisja Konsultacyjna ds. Dziedzictwa Kulturowego, Polsko-Litewska Grupa Ekspertów ds. Zachowania Dziedzictwa Kulturowego, Międzyrządowa Komisja Polsko-Ukraińska ds. ochrony i zwrotu dóbr kultury utraconych i bezprawnie przemieszczonych podczas II wojny światowej.

(dowód: akta kontroli str. 629-633)

2. Budżet priorytetu<sup>27</sup> „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” na lata 2012-2016 został określony na kwotę 24.229,4 tys. zł, tj. odpowiednio: 3.764,5 tys. zł na 2012 r., 4.910 tys. zł na 2013 r. (zwiększenie o 30,4% w stosunku do roku poprzedniego), 4.689,2 tys. zł na 2014 r. (zmniejszenie o 4,5% w stosunku do roku poprzedniego), 5.766,6 tys. zł na 2015 r. (zwiększenie o 23% w stosunku do roku poprzedniego) oraz 5.099 tys. zł na 2016 r. (zmniejszenie o 11,6% w stosunku do roku poprzedniego).

W latach 2012-2016 (do 31 maja) w ramach programu „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” na podstawie 274 umów udzielono dotacji z budżetu państwa w wysokości 13.792,6 tys. zł oraz dofinansowania z Funduszu Promocji Kultury (dalej: FPK) w wysokości 6.387,4 tys. zł<sup>28</sup>.

W ramach badanego priorytetu zawarto i zrealizowano:

- w 2012 r.: 38 umów na łączną kwotę 3.764, 5 tys. zł, środki wykorzystane w 97,5%;
- w 2013 r.: 63 umowy na łączną kwotę 4.940,8 tys. zł, środki wykorzystane w 95,4%;

<sup>25</sup> Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 października 2007 r. (uchwała niepublikowana); rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015-2020 wraz z załącznikami przyjęty przez Radę Ministrów w lipcu 2015 r. (uchwała niepublikowana, <https://www.ms.gov.pl/resource/70a7021e-304c-4075-a812-18e5b3410966:JCR>).

<sup>26</sup> Stanowiącej załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 17 z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M. P. poz. 136).

<sup>27</sup> Budżet po zmianach w 2016 r. wg stanu na dzień 5 lipca 2016 r.

<sup>28</sup> W 2012 r. przyznano z budżetu państwa 26 dotacji celowych na kwotę 2.298 tys. zł oraz 12 dofinansowań z FPK na kwotę 1.466,6 tys. zł; w 2013 r. przyznano z budżetu państwa 47 dotacji celowych na kwotę 2.874,2 tys. zł oraz 16 dofinansowań z FPK na kwotę 2.066,6 tys. zł; w 2014 r. przyznano z budżetu państwa 49 dotacji celowych na kwotę 3.794,2 tys. zł oraz 21 dofinansowań z FPK na kwotę 887 tys. zł; w 2015 r. przyznano z budżetu państwa 65 dotacji celowych na kwotę 4.395,3 tys. zł oraz 21 dofinansowań z FPK na kwotę 1.569,2 tys. zł; w 2016 r. (do 31 maja) przyznano z budżetu państwa 10 dotacji celowych na kwotę 431 tys. zł oraz siedem dofinansowań z FPK na kwotę 398 tys. zł.

- w 2014 r.: 70 umów na łączną kwotę 4.681,2 tys. zł<sup>29</sup>, środki wykorzystane w 96,3%;
- w 2015 r.: 85 umów na łączną kwotę 5.571,9 tys. zł<sup>30</sup>, środki wykorzystane w 96,8%.

W 2016 r. Minister udzielił 92 dotacji na łączną kwotę 5.290,6 tys. zł. Do dnia 31 maja 2016 r. podpisano 17 umów z beneficjentami na kwotę 829,1 tys. zł<sup>31</sup>.

W latach 2012-2015 beneficjenci zrealizowali łącznie 255 umów za kwotę 18.189,6 tys. zł, tj. w wysokości 96% kwot wynikających z zawartych umów (18.958,4 tys. zł).

Do szczegółowego badania kontrolnego wytypowano 14 umów zawartych w latach 2012-2015 w ramach badanego priorytetu<sup>32</sup>. Wartość wytypowanych umów wyniosła 4.070,3 tys. zł i stanowiła: 25,8% umów zawartych w 2012 r., 26,8% umów zawartych w 2013 r., 21,5% umów zawartych w 2014 r. i 13,8% umów zawartych w 2015 r.<sup>33</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 61-116)

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

(dowód: akta kontroli str. 455)

Były to środki pozostające w dyspozycji Departamentu Dziedzictwa Kulturowego MKiDN. Środki te zostały wydatkowane m.in. na:

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

Znaczenie dla ochrony polskiego dziedzictwa narodowego miały również działania instytucji podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych. Przykładowe działania Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych w latach 2013-2014 dotyczyły:

- w 2013 r. udzielenia pomocy instytucjom polonijnym o wartości 530 tys. zł (przy wykorzystaniu środków pozyskanych w ramach programu Ministra Kultury i Dziedzictwa

<sup>29</sup> W tym jedna umowa zawarta w 2014 r. finansowana w trybie dwuletnim, tj. w 2014 r. i 2015 r.

<sup>30</sup> W tym jedna umowa finansowana w trybie dwuletnim zawarta w 2014 r.

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

<sup>32</sup> Umowy zawarte w: 2012 r. – nr 01790/12/DDK na wykonanie zadania: „Prace restauratorskie na Cmentarzu Łyczakowskim we Lwowie (Ukraina) w roku 2012 – etap V” i nr 00708/12/FPK/DDK na wykonanie zadania: „Rekonstrukcja zabytkowego budynku w kompleksie klasztornym Ojców Karmelitów Bosych w Berdyczowie - Ukraina”; 2013 r. – nr 07740/13/FPK/DDK na wykonanie zadania: „Wystawa „Polsko-szwajcarskie szlaki. Historia pisana wspólnie” (Polska-Szwajcaria), nr 07738/13/FPK/DDK na wykonanie zadania: „Zabezpieczenie dziedzictwa archiwalnego za granicą” realizowane w siedmiu krajach: Argentyna, Australia, Francja, Szwajcaria, USA, Wielka Brytania, Włochy; nr 07767/13/DDK na wykonanie zadania: „Prace konserwatorskie na Cmentarzu Łyczakowskim we Lwowie (Ukraina) w roku 2013 – etap VI”, nr 7735/13/FPK/DDK na wykonanie zadania: „Odwodnienie, osuszenie i odbudowa kościoła i zespołu klasztorowego w Holszanach na Białorusi”; 2014 r. – nr 02516/14/DDK na wykonanie zadania: „Zakończenie prac konserwatorskich przy ołtarzu z Kaplicy Wiśniowieckich w Katedrze Lwowskiej Obrządku Łacińskiego”, nr 04334/14/DDK na wykonanie zadania: „Prace konserwatorskie na Cmentarzu Łyczakowskim we Lwowie (Ukraina)” – etap VII, nr 03645/14/DDK na wykonanie zadania: „I etap konserwacji i restauracji Kościoła Katedralnego pod wezwaniem św. Franciszka Ksawerego w Grodnie (Republika Białorusi)”, nr 05936/14/DDK na wykonanie zadania: „Konserwacja i restauracja kolegiaty pw. Św. Wawrzyńca Męczennika w Żółkwi, Ukraina, XVII-XIX w. – kontynuacja”, nr 03155/14/FPK/DDK na wykonanie zadania: „Opracowanie katalogu grobów polskich na Cmentarzu Bajkowa w Kijowie (Ukraina)”; 2015 r. – nr 07543/15/FPK/DDK na wykonanie zadania: „Digitalizacja akt Oddziału VI Sztabu Naczelnego Wodza w zbiorach Studium Polski Podziemnej w Londynie. – I etap”, nr 07658/15/DDK na wykonanie zadania: „Prace restauratorskie na Cmentarzu Łyczakowskim we Lwowie (Ukraina) etap VIII”, nr 08745/15/DDK na wykonanie zadania: „Konserwacja i restauracja kolegiaty pw. Św. Wawrzyńca Męczennika w Żółkwi, Ukraina, XVII-XIX w. – kontynuacja”.

<sup>33</sup> Wartość umów wytypowanych do szczegółowego badania wyniosła 972,3 tys. zł w 2012 r.; 1.323,4 tys. zł w 2013 r.; 1.005 tys. zł w 2014 r. i 769,6 tys. zł w 2015 r.

Narodowego). Pomocą objęto 17 instytucji, w których prace prowadziło 18 osób przez łączny okres 26 miesięcy;

- w 2014 r. udzielenia instytucjom polonijnym wsparcia o wartości ok. 430 tys. zł (finansowanie pomocy nastąpiło poprzez zwiększenie budżetu NDAP). Dzięki tym środkom w 13 instytucjach polonijnych pracowało 16 archiwistów przez ok. 34 miesiące;
- realizacji działań na rzecz Instytutu Literackiego „Kultura” w Maisons-Laffitte. Zespół archiwistów realizujący prace w Maisons-Laffitte w latach 2009-2015 składał się łącznie z 18 osób, które przepracowały ok. 40 osobomiesięcy. Łączny koszt tych działań wyniósł 988,5 tys. zł.

Wszystkie wyniki prac archiwistów prowadzone w archiwach polonijnych są poddawane analizie Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych.

MKiDN nie dysponuje danymi o kwotach przeznaczanych w latach 2012-2016 przez instytucje podległe Ministrowi lub przez niego nadzorowane na ochronę dziedzictwa narodowego za granicą. Dyrektor Generalny MKiDN wyjaśnił, że: „Szczegółowa analiza kosztów poniesionych na prace związane z ochroną dziedzictwa kulturowego za granicą wymaga gruntownego przeglądu dotacji celowych przekazywanych w ostatnich latach instytucjom podległym lub nadzorowanym przez Ministra. Przykładowo dotyczyło to m.in. dotacji dla NDAP, Biblioteki Narodowej, Zakładu Narodowego im. Ossolińskich we Wrocławiu (w tym zadania własne tej instytucji), Zamku Królewskiego na Wawelu (projekty wystawiennicze i konserwatorskie realizowane we współpracy z Lwowskim Muzeum Historycznym), Muzeum Literatury w Warszawie (stworzenie ekspozycji: Muzeum Josepha Conrada Korzeniowskiego w Berdyczowie; Muzeum Józefa Ignacego Kraszewskiego w Dreźnie; Muzeum Adama Mickiewicza w Stambule), Muzeum Narodowego w Gdańsku (projekty realizowane wspólnie z Biblioteką Polską w Paryżu), Narodowego Instytutu Dziedzictwa (przeniesienie kościoła z Jazłowczyka do skansenu we Lwowie), Międzynarodowego Centrum Kultury (publikacja *Materiałów do dziejów sztuki sakralnej...*)<sup>34</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 449, 1065-1066)

3. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie wspierał bezpośrednio projektów kulturalnych związanych z aktywnością środowisk polskich i polonijnych za granicą. Zadanie to w głównym stopniu spoczywało na Senacie RP, a od 2011 r. – na Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP.

Finansowanie i dofinansowywanie przez Ministerstwo znacznej liczby inicjatyw na rzecz ochrony dziedzictwa narodowego za granicą było możliwe dzięki wprowadzeniu od 2006 r. do Programu Ministra „Dziedzictwo kulturowe” priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” (obsługiwanego obecnie przez Departament Dziedzictwa Kulturowego, przed 2008 r. przez Departament ds. Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą). W ramach tego priorytetu dofinansowywane były m.in. prace remontowo-konserwatorskie w obiektach znajdujących się poza granicami Polski, badania naukowe, dokumentacja, inwentaryzacja, aktywność instytucji prowadzących działalność w zakresie ochrony polskiej spuścizny kulturowej. Pierwszy nabór wniosków kończy się 30 listopada roku poprzedzającego zadanie. Drugi nabór ogłaszany jest w przypadku niewykorzystania całej puli środków w pierwszym naborze. Wnioski są rozpatrywane z udziałem zespołu sterującego nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia zakończenia naboru. W latach 2012-2016 (z wyjątkiem 2015 r.) budżet programu wystarczał tylko na ogłoszenie jednego naboru<sup>35</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 447-449, 678-681)

Strategicznym celem priorytetu *Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą* była poprawa stanu zachowania i wzmocnienie ochrony dziedzictwa kulturowego znajdującego się poza

<sup>34</sup> Publikacja wydawana cyklicznie przez Międzynarodowe Centrum Kultury w Krakowie. Informacja o wydanych publikacjach przez MCK w ramach cyklu wydawniczego „Materiały do Dziejów Sztuki Sakralnej” zob. <http://mck.krakow.pl/ksiegarnia/kategoria/materiały-do-dziejów-sztuki-sakralnej>.

<sup>35</sup> W 2015 r. budżet priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” wynosił 4.000 tys. zł oraz 600 tys. zł na odwołania. Protokół został sporządzony dnia 26 stycznia 2015 r., zgodnie z którym rozdysponowano kwotę 4.000 tys. zł, na realizację 68 projektów, w tym kwotę 20 tys. zł na realizację projektu zgodnie z decyzją Ministra z 2014 r., a kwota 600 tys. zł pozostała na odwołania. W ramach odwołań rozdysponowano pełną kwotę na realizację siedmiu projektów. Na skutek anulowania dwóch decyzji z pierwszego naboru oraz zwiększenia budżetu priorytetu określony został budżet drugiego naboru w wysokości 1.035,6 tys. zł.

granicami RP oraz upowszechnianie wiedzy na jego temat. Zadania uwzględniające prace konserwatorskie i remontowe w obiektach polskich oraz upowszechnianie wiedzy na jego temat. Zadania uwzględniające prace konserwatorskie i remontowe w obiektach polskich lub z Polską związanych, znajdujących się poza granicami kraju, ich ewidencjonowanie i dokumentowanie oraz działania naukowe i promocyjne miały pozwalać na realizację kompleksowych projektów. W ramach zadań konserwatorskich za szczególnie istotne uznano wspieranie działań, które prowadzić miały do zachowania lub przywrócenia stanu właściwego obiektom zagrożonym nieodwracalnym uszkodzeniem. Kluczowym efektem działań podejmowanych w ramach priorytetu miało być zachowanie statusu materialnego i niematerialnego polskiego dziedzictwa kulturowego znajdującego się poza granicami kraju, jako świadectwa minionych wieków i cennego elementu kształtującego współczesne postawy obywateli, budującego świadomość historyczną oraz tworzącego fundament tożsamości kulturowej społeczeństwa<sup>36</sup>.

4. Wybór projektów dokonywany był zgodnie z przyjętą procedurą określoną corocznie w regulaminie. W skład zespołu sterującego wchodziło w latach 2012-2015 od sześciu do siedmiu osób, w tym dwóch pracowników MKiDN – dyrektor Departamentu Dziedzictwa Kulturowego MKiDN (przewodniczący zespołu sterującego), pracownik tego Departamentu oraz pracownik jednostki podległej Ministrowi (sekretarz Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa). W 2016 r. w skład Zespołu wchodziło pięć osób, w tym jeden pracownik MKiDN – dyrektor Departamentu Dziedzictwa Kulturowego (jako przewodniczący zespołu sterującego). W latach 2012-2016 wśród wybranych do kontroli dziewięciu projektów o największej wartości dofinansowania – trzy projekty były realizowane przez jednostki nadzorowane, tj. Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych oraz Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie.

(dowód: akta kontroli str. 101-116, 862-1015)

Z protokołów zespołu sterującego za lata 2012-2016 wynika, że uczestnicy zespołu sterującego w związku z wystąpieniem konfliktu interesów korzystali z możliwości wyłączenia przy ocenie konkretnych wniosków<sup>37</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 101-116, 435, 862-1015)

5. Spośród 14 zbadanych umów<sup>38</sup>, w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>39</sup>, rozliczono 11.

W kontrolowanym okresie zawierane umowy na realizację zadań za granicą zawierały elementy określone w art. 150 i art. 151 ust. 2 ufp<sup>40</sup>.

W wyniku analizy zapisów przedmiotowych umów stwierdzono, że Minister nakładał na beneficjentów obowiązek prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>41</sup>.

W zawieranych umowach określano, że Minister sprawuje kontrolę prawidłowości wykonania zadania publicznego, w tym wydatkowania przekazanych środków. Zapisy umów umożliwiały przeprowadzenie kontroli u beneficjentów dotacji oraz w siedzibie MKiDN.

<sup>36</sup> Szczegółowe informacje na temat priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” dostępne są na stronie MKiDN w zakładce „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”.

<sup>37</sup> W latach 2012-2016 wystąpiły trzy takie sytuacje. W 2013 r. jedna z ekspertek nie uczestniczyła w ocenie (została wyłączona z własnej inicjatywy) wniosku pn. „Rosyjskie pomiary polskich klasztorów skasowanych w 1832 r. – badania, kwerendy, digitalizacja. Etap 3”, a druga z ekspertek (została wyłączona z własnej inicjatywy) z oceny trzech wniosków, tj.: „Interwencyjne prace konserwatorskie przy malowidłach J. Stefana Norblina w pałacu w Morvi-Indie”, „Prace konserwatorsko-restauratorskie przy polichromiach ściennych autorstwa Henryka Rosena w Katedrze Ormiańskiej we Lwowie. Etap VII” oraz „Prace konserwatorsko-restauratorskie i rekonstrukcyjne w pałacu Tyszkiewiczów w Zatroczu Republika Litewska. Kolejny etap”. W 2014 r. jedna z ekspertek nie uczestniczyła (została wyłączona z własnej inicjatywy) z oceny dwóch wniosków: „Interwencyjne prace konserwatorskie przy malowidłach J. Stefana Norblina w pałacu w Morvi-Indie. Etap II” oraz „Prace konserwatorsko-restauratorskie przy malowidłach ściennych H. Rosena w Katedrze Ormiańskiej we Lwowie. Etap VIII”.

<sup>38</sup> Do badania wybrano dziewięć umów o najwyższej wartości przyznanego dofinansowania w latach 2012-2015 oraz sześć umów, w ramach realizacji których dokonano zwrotu przyznaných środków.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm., dalej: ufp lub ustawa o finansach publicznych.

<sup>40</sup> Tj. szczegółowy opis zadania, cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania; wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; tryb kontroli wykonywania zadania; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, dalej: ustawa o rachunkowości.

W latach 2012-2016 w załączniku do regulaminu programu „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” określano wykaz kosztów kwalifikowanych w ramach dofinansowania Ministra. Pracownicy Ministerstwa sprawdzali<sup>42</sup> złożone raporty końcowe/częściowe z wykonania zadania i dokonywali kontroli ujętych w raportach wydatków pod kątem ich zgodności z wykazem kosztów kwalifikowalnych priorytetu.

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

(dowód: akta kontroli str. 48-50, 100-116 )

6. W 2016 r. przeprowadzono jedną kontrolę udzielonych dofinansowań w ramach priorytetu<sup>43</sup>.

Środki przyznane w ramach umów były wypłacane jednorazowo, w terminach zgodnych z zawartymi umowami<sup>44</sup>. Wypłat dokonywał Departament Finansowy lub Biuro Administracyjno-Budżetowe MKiDN<sup>45</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 9-12)

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

1. W przypadku trzech umów: nr 07738/13/FPK/DDK, nr 05936/14/DDK i nr 07658/15/DDK (21% badanych umów) raporty końcowe z wykonania zadania w ramach programu „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” nie zostały zatwierdzone przez Ministra w terminie 60 dni od dnia złożenia raportu, co stanowiło naruszenie art. 152 ust. 2 ufp.

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

W przypadku raportów końcowych z wykonania zadania umów: nr 07738/13/FPK/DDK i nr 07658/15/DDK pracownik Departamentu Finansowego podejmował czynności mające na celu zatwierdzenie złożonych raportów po upływie 60 dni od dnia złożenia raportu końcowego z wykonania zadania (przesłanie informacji o konieczności złożenia korekty raportów). Raport końcowy z wykonania zadania określonego umową nr 07738/13/FPK/DDK został złożony przez beneficjenta 31 stycznia 2014 r., a informacja o konieczności złożenia korekty raportu została przesłana w dniu 2 kwietnia 2014 r. (po upływie 61 dni). Natomiast w przypadku umowy nr 07658/15/DDK raport końcowy został złożony w dniu 14 stycznia 2016 r., natomiast informacja o konieczności złożenia korekty została przekazana do beneficjenta w dniu 15 marca 2016 r. (po upływie 61 dni).

<sup>42</sup> Pracownicy Departamentu Dziedzictwa Kulturowego dokonywali sprawdzenia złożonych raportów końcowych/częściowych z wykonania zadania pod względem merytorycznym, natomiast pracownicy Departamentu Finansowego – pod względem formalnym i rachunkowym.

<sup>43</sup> Kontrola nr 6/2016 przeprowadzona w Bibliotece Narodowej obejmowała trzy umowy dofinansowane z programu „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”: 1) umowa nr 00347/13/FPK/DDK z dnia 30 kwietnia 2013 r. na zadanie „Katalogowanie i inna pomoc biblioteczna instytucjom polonijnym” na kwotę 356 tys. zł; 2) umowa nr 02487/14/FPK/DDK z dnia 15 maja 2014 r. na zadanie „Katalogowanie i inna pomoc biblioteczna instytucjom polonijnym – II etap” na kwotę 100 tys. zł; 3) umowa nr 02740/15/FPK/DDK z dnia 5 maja 2015 r. na zadanie „Katalogowanie i inna pomoc biblioteczna instytucjom polonijnym – III etap” na kwotę 90 tys. zł. Kontrola nie została zakończona do dnia 4 sierpnia 2016 r.

<sup>44</sup> Umowa nr 00708/12/FPK/DDK z dnia 19 kwietnia 2012 r. – wypłata środków nastąpiła w dniu 26 kwietnia 2012 r.; umowa nr 01790/12/DDK z dnia 17 kwietnia 2012 r. – wypłata środków 4 maja 2012 r.; umowa nr 07738/13/FPK/DDK z dnia 8 kwietnia 2013 r. – wypłata środków w dniu 25 lipca 2013 r.; umowa nr 07740/13/FPK/DDK z dnia 18 listopada 2013 r. – wypłata środków w dniu 19 grudnia 2013 r.; umowa nr 03645/14/DDK z dnia 24 kwietnia 2014 r. – wypłata środków 14 maja 2014 r.; umowa nr 02516/14/DDK z dnia 16 maja 2014 r. – wypłata środków w dniu 5 czerwca 2014 r.; umowa nr 04334/14/DDK z dnia 15 lipca 2014 r. – wypłata środków w dniu 1 sierpnia 2014 r.; umowa nr 07543/15/FPK/DDK z dnia 3 września 2015 r. – wypłata środków w dniu 24 września 2015 r.; umowa nr 07658/15/DDK z dnia 20 maja 2015 r. – wypłata środków w dniu 19 czerwca 2015 r.; umowa nr 08745/15/DDK z dnia 10 lipca 2015 r. – wypłata środków w dniu 7 sierpnia 2015 r.; umowa nr 05936/14/DDK z dnia 25 czerwca 2014 r. – wypłata środków w dniu 1 sierpnia 2014 r.; umowa nr 03155/14/DDK z dnia 13 czerwca 2014 r. – wypłata środków w dniu 17 lipca 2014 r.; umowa nr 07767/13/DDK z dnia 7 czerwca 2013 r. – wypłata środków w dniu 18 czerwca 2013 r.; umowa nr 7735/13/FPK/DDK z dnia października 2013 r. – wypłata środków w dniu 28 listopada 2013 r.

<sup>45</sup> Środki finansowe były przekazywane przez Departament Finansowy w przypadku dotacji budżetowych oraz przez Biuro Administracyjno-Budżetowe w przypadku dofinansowań z Funduszu Promocji Kultury.

Natomiast w przypadku umowy nr 05936/14/DDK raport końcowy został zatwierdzony w 137 dniu od dnia jego złożenia przez jednostkę do Ministerstwa (data wpływu do MKiDN – 28 stycznia 2015 r., końcowa data sprawdzenia raportu pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym – 15 czerwca 2015 r.).

Dyrektor Departamentu Finansowego Pan Wojciech Kwiatkowski wyjaśnił, że w przypadku umów nr 07738/13/FPK/DDK i nr 07658/15/DDK pracownik podejmował czynności mające na celu wyjaśnienie wątpliwości i omawiał poszczególne aspekty przedmiotowych rozliczeń podczas rozmów telefonicznych prowadzonych z beneficjentami. Natomiast raport końcowy do umowy nr 05936/14/DDK mógł zostać zatwierdzony dopiero po dokonaniu zwrotu całości niewykorzystanej dotacji przez beneficjenta<sup>46</sup>.

NIK zauważa, że eliminacja błędów i nieścisłości w dokumentacji rozliczeniowej przedmiotowych umów (nr 07738/13/FPK/DDK i nr 07658/15/DDK) mogła zostać zrealizowana tylko poprzez złożenie korekt raportów końcowych. Czynności mające na celu złożenie korekty raportu przez beneficjenta powinny zostać podjęte wcześniej, aby umożliwić zatwierdzenie raportu w ustawowym terminie 60 dni od dnia jego przedstawienia.

(dowód: akta kontroli str. 45-46, 53-54, 132, 149-150, 177, 194, 223-232 )

2. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że po roku 1989 r. nie opracowano całościowej strategii ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą. Do ochrony polskiego dziedzictwa narodowego nawiązuje się przede wszystkim w dokumentach określających zasady współpracy z Polonią i Polakami za granicą.

NIK przyjmuje do wiadomości fakt, że gros projektów dotyczących ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą jest realizowanych na terenie państw trzecich i efekty podejmowanych działań uzależnione są od skłonności do współpracy władz lokalnych oraz administratorów obiektów zabytkowych (m.in. duchowieństwa). Jednak istnienie takiego dokumentu pozwoliłoby całościowo i spójnie zintegrować działania różnych podmiotów na rzecz ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą.

(dowód: akta kontroli str. 358-359)

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

Pracownicy Ministerstwa nie dokonywali kontroli wydatków badanego priorytetu oraz realizacji zapisów umów w zakresie stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>47</sup> i ustawy o rachunkowości. Nie prowadzono pogłębionych analiz dokumentów zawartych w składanych raportach, tzw. kontroli „zza biurka”<sup>48</sup> w zakresie prawidłowości wydatkowania przekazanych środków. Ministerstwo nie korzystało także z usług podmiotów zewnętrznych w zakresie prowadzenia kontroli finansowo-księgowej beneficjentów środków.

Dyrektor Generalny MKiDN w złożonych wyjaśnieniach zwracał uwagę na ograniczone możliwości kadrowe Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli, które uniemożliwiają prowadzenie kontroli zadań w ramach wszystkich programów Ministra i ich priorytetów. Ponadto przyznał, że Ministerstwo nie rozważało dotąd zatrudnienia podmiotu zewnętrznego do przeprowadzania kontroli. Dyrektor Generalny podkreślił jednak, że w kontrolowanym okresie Departament Finansowy oraz Departament Dziedzictwa Kulturowego nie zgłaszały do kontroli beneficjentów badanego priorytetu, ponieważ nie było żadnych sygnałów o nieprawidłowościach w realizacji zadań.

<sup>46</sup> Brakująca kwota niewykorzystanej dotacji w wysokości 10,69 zł została zwrócona na konto MKiDN w dniu 11 czerwca 2016 r.

<sup>47</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

<sup>48</sup> Kontrola „zza biurka” to kontrola przeprowadzana w siedzibie instytucji zarządzającej (Ministerstwa KiDN) przez jej pracowników lub pracowników innych komórek Ministerstwa (Departament Finansowy (DF), Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli (BAK)). Do celów kontroli „zza biurka” beneficjent jest zobowiązany dostarczyć do siedziby Ministerstwa dokumenty i inne nośniki informacji związane z prawidłowością wykonania zadania, w tym z wydatkowaniem przekazanych środków. Kontrole „zza biurka” mogą być prowadzone wraz z kontrolą raportu z wykonania zadania lub po zatwierdzeniu raportu w terminie określonym przez instytucję zarządzającą.



Zdaniem NIK brak kontroli realizacji zadań w ramach badanego priorytetu stwarza ryzyko wystąpienia nadużyć. NIK podkreśla, że Minister powinien podjąć działania mające na celu zwiększenie liczby kontroli raportów końcowych z realizowanych umów. Ograniczone możliwości kadrowe Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli, odpowiedzialnego w Ministerstwie za wykonywanie kontroli resortowych, nie stanowią usprawiedliwienia dla braku rzetelnej kontroli nad środkami będącymi w dyspozycji Ministra w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 10-11, 17, 25)

4. Uwaga NIK dotyczy również późnego terminu podejmowania czynności przez pracownika Departamentu Finansowego, mających na celu zatwierdzenie złożonych raportów końcowych z wykonania zadania w badanym priorytecie. Spośród 14 umów wybranych do szczegółowej kontroli (program „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”), w trzech przypadkach (umowy nr 07767/13/DDK, nr 07735/13/FPK/DDK i nr 08745/15/DDK) pracownik Departamentu Finansowego podejmował czynności mające na celu złożenie korekt raportów końcowych przez beneficjentów odpowiednio w 56, 57 i 59 dniu od daty wpływu raportu do MKiDN<sup>49</sup>.

Dyrektor Departamentu Finansowego wyjaśnił, że późny termin podjęcia czynności przez pracownika Departamentu Finansowego wynika z kumulacji sprawozdań w pierwszym trymestrze roku oraz błędów w raportach z realizacji przedmiotowych umów. Podkreślił, że przed wystąpieniem z wnioskiem o złożenie korekty pracownik Departamentu Finansowego prowadził rozmowy telefoniczne z beneficjentami.

Z analizy treści wiadomości wysłanych przez pracownika Departamentu Finansowego oraz złożonych raportów końcowych (umowy nr 07735/13/FPK/DDK i nr 08745/15/DDK) wynika, że występujące błędy nie mogły zostać usunięte inaczej, jak przez złożenie korekty przedmiotowych raportów. Natomiast raport złożony do umowy nr 07767/13/DDK nie miał wypełnionej części II pkt. 3<sup>50</sup>. Złożenie korekt raportów w ww. przypadkach było konieczne i nieuniknione. Czynności mające na celu złożenie korekty raportu przez beneficjenta powinny zostać podjęte wcześniej, aby umożliwić zatwierdzenie raportu w ustawowym terminie 60 dni od dnia jego przedstawienia (art. 152 ust. 2 ufp).

Zdaniem NIK w przypadku kumulacji pracy w Departamencie w pierwszym trymestrze roku i powstaniem w związku z tym zagrożenia niedotrzymania ustawowych terminów zatwierdzenia sprawozdań, powinno się zapewnić wsparcie działań pracownika rozliczającego raporty końcowe.

(dowód: akta kontroli str. 46, 50, 55-56, 245, 289, 298-300, 323, 329)

5. Publikacja wykazów wniosków: rozpatrzonych pozytywnie, negatywnie oraz odrzuconych z powodu błędów formalnych na 2012 r., 2015 r. (pierwszy nabór) oraz na 2016 r. nastąpiła z przekroczeniem terminu dwóch miesięcy od dnia zakończenia naboru wniosków określonego w regulaminie danego programu odpowiednio o jeden dzień, cztery i 25 dni, co stanowiło naruszenie § 13 ust. 1 załącznika nr 2 do zarządzenia nr 46 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 4 października 2011 r. w sprawie programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rok 2012<sup>51</sup> oraz § 14 ust. 1 załącznika do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 września 2014 r. w sprawie wytycznych do programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rok 2015<sup>52</sup> oraz § 14 ust. 1 załącznika do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 września 2015 r. w sprawie wytycznych do programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rok 2016<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Raport końcowy z wykonania zadania określonego umową nr 07767/13/DDK został złożony do MKiDN w dniu 31 grudnia 2013 r., pracownik Departamentu Finansowego przekazał informację o konieczności złożenia korekty w dniu 25 lutego 2014 r. (rozmowa telefoniczna). Raport końcowy z wykonania zadania określonego umową nr 07735/13/FPK/DDK został złożony do MKiDN w dniu 27 stycznia 2014 r., pracownik Departamentu Finansowego przekazał informację o konieczności złożenia korekty w dniu 25 marca 2014 r. (e-mail). Raport końcowy z wykonania zadania określonego umową nr 08745/15/DDK został przekazany do MKiDN w dniu 8 lutego 2016 r., natomiast pracownik Departamentu Finansowego przesłał informację o konieczności złożenia korekty raportu w dniu 8 kwietnia 2016 r. (e-mail).

<sup>50</sup> Część II. „Rozliczenie finansowe zadania”, punkt 3 „Zestawienie faktur (rachunków), które opłacone zostały ze środków pochodzących z dotacji Ministra”.

<sup>51</sup> Dz. Urz. MKiDN nr 7, poz. 65, ze zm.

<sup>52</sup> Dz. Urz. MKiDN poz. 39.

<sup>53</sup> Dz. Urz. MKiDN poz. 39.

Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił, że przekroczenia wynikały z konieczności weryfikacji poprawności opracowanych dokumentów i uzyskania ostatecznej akceptacji Ministra. Ponadto w 2016 r. zaszła konieczność wprowadzenia zmian w składach ekspertów oceniających wnioski oraz wprowadzenie dodatkowych mechanizmów w zakresie zatwierdzania ocen strategicznych i list preferencji.

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując powyższych wyjaśnień, podkreśla, że wykazy powinny być publikowane w terminach wynikających z przepisów m.in. ze względu na nieprzedłużanie procesu związanego oceną wniosków i przyznawaniem dofinansowania.  
(dowód: akta kontroli str. 35-36, 43-44, 58)

6. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w latach 2012-2015 co najmniej połowę składu zespołu sterującego w priorytecie „Ochrona polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą” stanowili pracownicy MKiDN oraz jednostek nadzorowanych przez Ministra lub jemu podległych, a jednocześnie o dofinansowanie w ramach priorytetu ubiegały się instytucje nadzorowane lub podległe Ministrowi. Zdaniem NIK mogło to stawiać pracowników MKiDN oraz jednostek nadzorowanych lub podległych w sytuacji potencjalnego konfliktu w zakresie realizowanych zadań. Z jednej strony pracownicy MKiDN są odpowiedzialni za sytuacje jednostek nadzorowanych lub podległych, także w aspekcie finansowym ich działalności, z drugiej – za wybór najlepszych projektów w ramach priorytetu. Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że przy relatywnie nielicznym zespole sterującym oraz dużym zróżnicowaniu tematycznym ocenianych wniosków uzasadnione wyłączenie się ekspertów z oceny danych wniosków skutkowało niedokonywaniem ich oceny przez specjalistów z dziedziny najbliższej badanemu projektowi. Obecność w zespole sterującym jak najliczniejszego grona specjalistów z różnych dziedzin związanych z ochroną polskiego dziedzictwa kulturowego stanowi również czynnik minimalizujący ryzyko podwójnego finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 101-116, 435, 862-1015 )

#### Ocena cząstkowa

Utworzenie i realizacja priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” w ramach programu „Dziedzictwo kulturowe” umożliwiło w latach 2012-2015 MKiDN realizację łącznie 255 umów za kwotę 18.189,6 tys. zł. W ramach tych projektów dofinansowano m.in. prace remontowo-konserwatorskie w obiektach znajdujących się poza granicami Polski, badania naukowe, prowadzenie dokumentacji oraz inwentaryzacji, a także aktywność instytucji prowadzących działalność w zakresie ochrony polskiej spuścizny kulturowej. Komplementarny charakter wobec realizacji priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” miało finansowanie zadań w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą dokonywane w ramach środków pozostających w dyspozycji Departamentu Dziedzictwa Kulturowego oraz poprzez zwiększanie budżetów jednostek nadzorowanych i podległych Ministrowi.

Ministerstwo m.in. na podstawie analizy wniosków złożonych o dofinansowanie w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” formułowało odpowiednią diagnozę potrzeb w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą oraz ocenę możliwości ich zaspokojenia. Diagnoza ta obejmowała m.in. oszacowanie dotychczasowych nakładów ponoszonych na ochronę dziedzictwa narodowego, istniejących potrzeb oraz możliwości wykorzystania dofinansowania przez beneficjentów. Wynikające z diagnozy cele znalazły odzwierciedlenie w strategicznych celach ww. priorytetu. Fakt, iż po roku 1989 r. nie opracowano na poziomie rządowym całościowej strategii ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą utrudniał natomiast prowadzenie komplementarnej polityki w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą.

Wybór projektów dokonywany był w sposób zgody z przyjętą procedurą określaną corocznie w regulaminie. Wyniki analizy objętej badaniem kontrolnym próby wskazują, że zawierane umowy na realizację zadań zawierały elementy wymagane w ustawie o finansach publicznych, a Ministerstwo dokonywało płatności środków dotacji w terminach wynikających z zawartych umów.

Stwierdzone nieprawidłowości w finansowaniu przez MKiDN zadań z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego polegały na niezatwierdzeniu w terminie sprawozdań z realizacji zadań finansowanych przez MKiDN w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego

za granicą”. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż nie kontrolowano prawidłowości wydatkowania środków w umowach zawartych w ramach programu „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” oraz zwraca uwagę na brak działań ze strony Ministerstwa zmierzających do zwiększenia liczby kontrolowanych zadań w ramach priorytetu. Powyższe fakty wskazują na występowanie istotnych ryzyk w systemie monitoringu i nadzoru Ministra nad realizacją przez beneficjentów postanowień zawartych umów.

NIK zwraca również uwagę, że dominacja w latach 2012-2015 w zespole sterującym przedstawicieli MKiDN oraz instytucji podległych stawiła ich w sytuacji konfliktu realizowanych zadań – z jednej strony odpowiedzialności za wybór najlepszych wniosków, z drugiej – odpowiedzialność za m.in. sytuację finansową instytucji nadzorowanych i podległych.

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

Opis stanu faktycznego

1. Na podstawie raportów końcowych z wykonania zadania umów objętych szczegółową kontrolą ustalono, że w wyniku realizacji 13 umów wykonano zadania w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa za granicą. Zadania określone 13 umowami zostały zrealizowane zgodnie z postanowieniami umów dotyczącymi w szczególności zakresu rzeczowego, terminu realizacji zadania, harmonogramu i kosztorysu. Jedna umowa (7%) zakończyła się zwrotem środków<sup>54</sup>.

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

- w 2012 r.: rekonstrukcji zabytkowego budynku w kompleksie klasztornym Ojców Karmelitów Bosych w Berdyczowie z przeznaczeniem na muzeum J. Korzeniowskiego oraz przywrócenie pierwotnej faktury i formy, a także zabezpieczenie przed niszczeniem siedmiu nagrobków na Cmentarzu Łyczakowskim we Lwowie;
- w 2013 r.: wystawy „Polsko-szwajcarskie szlaki. Historia pisana wspólnie”; uporządkowanie i zaewidencjonowanie, opracowanie, digitalizacja i zabezpieczenie materiałów archiwalnych 17 instytucji polonijnych<sup>55</sup> (w wyniku realizacji zadania pozyskano 8.840 szt. kart inwentaryzacyjnych oraz 5.325 szt. dokumentów archiwalnych); poddano konserwacji sześć nagrobków na Cmentarzu Łyczakowskim we Lwowie; wykonano odwodnienia dziedzińca klasztoru i północnej ściany kościoła w Holszanach na Białorusi oraz renowację wrót głównych kościoła;
- w 2014 r. wykonano ostatni etap działań konserwatorskich przy ołtarzu z Kaplicy Wiśniowieckich w Katedrze Lwowskiej Obrządku Łacińskiego, tj. przełoczenia dużych partii złoceń, konserwację polichromii w rzeźbach oraz renowację obrazu z centrum ołtarza; poddano pracom remontowo-konserwacyjnym osiem nagrobków na Cmentarzu Łyczakowskim we Lwowie; zrealizowano I etap konserwacji i restauracji Kościoła Katedralnego pod wezwaniem św. Franciszka Ksawerego w Grodnie, tj. dokonano konserwacji i naprawy konstrukcji ołtarzy, rzeźb i figur, w tym wykonano rekonstrukcję warstw polichromii figur z ołtarzy; dokonano konserwacji, restauracji i rekonstrukcji wnętrza XVII kolegiaty pw. św. Wawrzyńca Męczennika

<sup>54</sup> Beneficjent Stowarzyszenie Apostolstwa Katolickiego (Księża Pallotyni) nie złożył raportu końcowego z wykonania zadania „Opracowanie katalogu grobów polskich na Cmentarzu Bajkowa w Kijowie (Ukraina)” (umowa nr 03155/14/FPK/DDK z dnia 13 czerwca 2014 r. i Aneks nr 1 z dnia 12 grudnia 2014 r.) realizowanego w okresie 1 marzec – 31 grudzień 2014 r. Zwrot środków w wysokości 25 tys. zł nastąpił w dniu 21 maja 2014 r. wraz z odsetkami od dnia udzielenia dotacji w wysokości 1.801 zł.

<sup>55</sup> Instytucje polonijne: 1) Biblioteka Polska w Paryżu; 2) Polska Misja Katolicka we Francji; 3) Fundacja Archiwum Helweto-Polonicum; 4) Muzeum Polskie w Rapperswilu; 5) Studium Polski Podziemnej w Londynie; 6) Instytut Polski i Muzeum im. Gen. Sikorskiego; 7) Instytut Józefa Piłsudskiego w Londynie; 8) Biblioteka Polska POSK w Londynie; 9) Papieski Instytut Studiów Kościelnych w Rzymie; 10) Muzeum Polskie w Ameryce; 11) Instytut Józefa Piłsudskiego w Nowym Jorku; 12) Polski Instytut Naukowy w Ameryce (PIASA); 13) Centralne Archiwum Polonii w Orchard Lake Schools; 14) Biblioteka Polska im. Ignacego Domeyki w Argentynie; 15) Stowarzyszenie Polaków w Queensland Polonia; 16) Federacja Polskich Organizacji w Nowej Południowej Walii; 17) Muzeum i Archiwum Polonii Australijskiej.

w Żółkwi (m.in. montaż blaszanych daszków, wykonanie dokumentacji konserwatorskiej i fotograficznej, pobranie prób, wykonanie i analiza wyników badań, uzupełnienie ubytków w płytach, pozłocenie i malowanie liter);

w 2015 r. zeskanowano, skonwertowano i udostępniono 68,9 tys. stron dokumentów znajdujących się w posiadaniu Studium Polski Podziemnej w Londynie; poddano pracom konserwatorskim dziewięć nagrobków na Cmentarzu Łyczakowskim we Lwowie oraz dziesięć lampionów przy innych nagrobkach; dokonano konserwacji i restauracji wnętrza XVII kolegiaty pw. św. Wawrzyńca Męczennika w Żółkwi.

Departament Dziedzictwa Kulturowego, będący instytucją zarządzającą kontrolowanym priorytetem, wypracował dobrą praktykę w zakresie odbioru prac określonych umowami. Kontrola merytoryczna projektów konserwatorskich odbywała się poprzez organizację komisji konserwatorskich<sup>56</sup>, które nadzorowały wykonywane prace i dokonywały ich odbiorów końcowych na miejscu realizacji zadań. Kontrola merytoryczna była prowadzona w odniesieniu do wybranych projektów realizowanych w szczególnie cennych obiektach polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą<sup>57</sup>.

(dowód akta kontroli str. 101-116)

2. Sprawozdania z wykonania zadania były składane wg wzoru określonego przez Ministerstwo. Spośród 14 umów objętych szczegółową kontrolą w jednym przypadku beneficjenci środków nie złożyli w ogóle raportu końcowego z wykonania zadania, natomiast w siedmiu przypadkach (54% badanej próby beneficjentów, którzy złożyli raporty) MKiDN występował o złożenie korekty raportu. Złożone raporty końcowe<sup>58</sup> do badanych umów były zatwierdzane przez Dyrektora Departamentu Finansowego oraz Dyrektora DDK.

Ogółem w latach 2012-2015 beneficjenci środków finansowych Ministra w ramach programu „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” złożyli 42 korekty raportów końcowych, co stanowiło 14% ogółu złożonych raportów (300 szt.).

Ministerstwo w kontrolowanym okresie uzyskało przychody z kar umownych z tytułu opóźnień w składaniu raportów z realizacji zadań w wysokości 1,5 tys. zł<sup>59</sup>.

W kontrolowanym okresie wystąpiły dwa przypadki rozwiązania umowy w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”. Umowy zostały rozwiązane ze względu na wystąpienie okoliczności niezależnych od beneficjentów, które uniemożliwiły realizację zadań określonych umowami. W obu przypadkach beneficjenci zwrócili przyznane środki wraz z odsetkami<sup>60</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 23-24, 40, 48-49, 101-116)

3. Wartość złożonych wniosków wynosiła odpowiednio<sup>61</sup>: w 2012 r. – 10.568,5 tys. zł (90 wniosków); w 2013 r. – 10.692 tys. zł (97 wniosków); w 2014 r. – 12.315,5 tys. zł (98 wniosków); w 2015 r. – 14.008,9 tys. zł (111 wniosków w ramach pierwszego naboru)<sup>62</sup>, w 2016 r. – 19.975,9 tys. zł (145 wniosków). Łączna wartość zawartych i zrealizowanych umów, uwzględniająca również zwiększenia budżetu priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”, wyniosła w latach 2012-2015 odpowiednio: w 2012 r. – 3.764,5 tys. zł, w 2013 r. – 4.940,8 tys. zł, w 2014 r. – 4.681,2 tys. zł, w 2015 r. – 5.571,9 tys. zł oraz w 2016 r. – 5.290,6 tys. zł<sup>63</sup>. Ze względu na niski budżet priorytetu

<sup>56</sup> W skład komisji wchodził m.in. przedstawiciel MKiDN oraz eksperci powoływani przez MKiDN.

<sup>57</sup> W kontrolowanym okresie nadzór merytoryczny był prowadzony nad pracami realizowanymi m.in. na obiektach: nagrobki na Cmentarzu Łyczakowskim we Lwowie oraz Cmentarzu Polskim w Kiszyniowie, kaplica Wiśniowieckich w kościele archikatedralnym obrządku łacińskiego pw. Wniebowzięcia NMP we Lwowie, katedra ormiańska pw. Wniebowzięcia NMP we Lwowie, ołtarz boczny św. Michała Archanioła w kościele parafialnym pw. Podwyższenia Krzyża Świętego w Brzozdowcach, stalle w kościele katedralnym pw. Św. Franciszka Ksawerego w Grodnie, kolegiata pw. Św. Wawrzyńca Męczennika w Żółkwi, kościół pw. Niepokalanego Poczęcia NMP w Łopatynie, kościół oo. Paulinów pw. Św. Mikołaja Biskupa w Kamieńcu Podolskim.

<sup>58</sup> Do umowy nr 07543/15/FPK/DDK (umowa dwuletnia) złożono raport częściowy za 2015 r.

<sup>59</sup> Wpłacone kary umowne wyniosły: w 2012 r. – 0,4 tys. zł i w 2015 r. – 1,1 tys. zł.

<sup>60</sup> Dotyczy umów: nr 03300/14/FPK/DDK i nr 02744/15/DDK.

<sup>61</sup> Przedstawione wartości oraz liczba złożonych wniosków odnoszą się do wszystkich wniosków, które wpłynęły do Ministerstwa w poszczególnych latach (w tym wnioski odrzucone ze względu na błędy formalne).

<sup>62</sup> Wartość 48 złożonych wniosków w ramach drugiego naboru w 2015 r. wyniosła 4.843,3 tys. zł. Łącznie wartość wniosków złożonych w dwóch naborach wyniosła 18.852,2 tys. zł (159 wniosków).

<sup>63</sup> Wartość wydanych 92 decyzji Ministra w 2016 r.

wartość dofinansowania stanowiła odpowiednio 36% w 2012 r., 46% w 2013 r., 38% w 2014 r., 30% w 2015 r. i 26% w 2016 r. wartości złożonych wniosków w naborze.

(dowód: akta kontroli str. 793-1015)

W sporządzanych w Departamencie Dziedzictwa Kulturowego analizach wskazywano niepełne finansowanie potrzeb w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”, w tym konieczność realizowania zadań etapami<sup>64</sup>. Jako kwotę referencyjną wskazywano 10 mln zł określoną na podstawie analizy wniosków, a także potrzeb w przypadku projektów, które ze względu na ograniczone środki finansowe były dzielone na etapy. Wskazana kwota nie uwzględnia potrzeb w zakresie zadań realizowanych do dnia 31 lipca 2016 r. przez Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 447-449, 678-681)

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niepełne realizowanie istniejących potrzeb i możliwości w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”. Przyczyną takiego stanu rzeczy był niewystarczający zasób środków w priorytecie w stosunku do zdiagnozowanych potrzeb.

W latach 2012-2016 (z wyjątkiem roku 2015)<sup>65</sup> MKiDN mogło ogłosić tylko jeden nabór w ramach priorytetu. Ze względu na niski budżet priorytetu wartość dofinansowania stanowiła odpowiednio 36% w 2012 r., 46% w 2013 r., 38% w 2014 r., 30% w 2015 r. i 26% w 2016 r. wartości złożonych wniosków w naborze<sup>66</sup>. W opracowaniach analitycznych DDK MKiDN również wskazywano kwotę 10 mln zł dofinansowania w ramach priorytetu jako kwotę referencyjną.

Zdaniem NIK systemowe niedofinansowanie priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” ogranicza możliwość skutecznej ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą oraz wykorzystania potencjału podmiotów zainteresowanych prowadzeniem takiej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 447-449, 678-681)

Ocena cząstkowa

Dofinansowywane przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego działania w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą były skuteczne i kończyły się założonymi efektami m.in. w postaci rekonstrukcji i konserwacji ważnych dla polskiej kultury i historii zabytków, cmentarzy i nagrobków oraz ich zaewidencjonowaniem, a także opracowaniem, zdigitalizowaniem i upublicznieniem informacji o wybranych archiwach.

W przypadku braku realizacji zadania z przyczyn niezależnych od beneficjentów MKiDN otrzymywało zwrot dotacji wraz z należnymi odsetkami. Ministerstwo dokonywało odbioru realizowanych prac w sposób rzetelny, dostosowany do rodzaju wykonywanego zadania oraz z poszanowaniem norm/zwyczajów państwa, na terenie którego prace te były realizowane.

W istniejącej formule finansowania ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą realizowane przedsięwzięcia były uwarunkowane propozycjami wnioskodawców w ramach zadań zdefiniowanych w regulaminie priorytetu oraz możliwościami finansowymi Ministerstwa.

Skuteczność działań MKiDN w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą była natomiast ograniczona z powodu mniejszego o przynajmniej 50% budżetu właściwego priorytetu niż wynikało to ze zdiagnozowanego zapotrzebowania. Ze względu na niski budżet priorytetu wartość dofinansowania stanowiła odpowiednio 36% w 2012 r., 46% w 2013 r., 38% w 2014 r., 30% w 2015 r. i 26% w 2016 r. wartości złożonych wniosków w naborze. Zdaniem NIK ograniczało to możliwość skutecznej ochrony polskiego

<sup>64</sup> M.in. na etapy były dzielone prace w Bazylice Metropolitarnej pw. Wniebowzięcia Najświętszej Maryi Panny we Lwowie (katedra łacińska) – Kaplica Wiśniowieckich. Łącznie do 2014 r. realizowano je w ramach pięciu etapów.

<sup>65</sup> Na 2015 r. były przeprowadzane dwa nabory wniosków: do dnia 30 listopada 2014 r. i do dnia 31 marca 2015 r.

<sup>66</sup> Wartości procentowe pokazują stosunek wartości przyznanych dofinansowań do wartości złożonych wniosków w kontrolowanym okresie, tj: przyznane dofinansowania wyniosły: w 2012 r. – 3.764,5 tys. zł, w 2013 r. – 4.940,8 tys. zł, w 2014 r. – 4.681,2 tys. zł, w 2015 r. – 5.571,9 tys. zł oraz w 2016 r. – 5.290,6 tys. zł; natomiast wartość złożonych wniosków wyniosła: w 2012 r. – 10.568,5 tys. zł (90 wniosków); w 2013 r. – 10.692 tys. zł (97 wniosków); w 2014 r. – 12.315,5 tys. zł (98 wniosków); w 2015 r. – 18.852,2 tys. zł (159 wniosków złożonych w ramach I i II naboru), w 2016 r. – 19.975,9 tys. zł (145 wniosków).

dziedzictwa kulturowego za granicą i wykorzystania potencjału podmiotów zainteresowanych prowadzeniem działalności w tym obszarze.

#### **4. Współpraca MKiDN z innymi podmiotami w celu m.in. pozyskiwania informacji i formułowania celów działania w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego**

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2012-2016 Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego współpracowało z Ministerstwem Spraw Zagranicznych m.in. poprzez wytypowanie ekspertów do udziału w pracach zespołów opiniujących wnioski w ramach konkursu MSZ „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą”. Eksperti MKiDN uczestniczyli w pracach zespołów opiniujących wnioski zgłoszone w edycjach konkursu w latach 2014-2016. Udział ekspertów związanych z MKiDN w ocenie wniosków był jednym z czynników ograniczających ryzyko podwójnego finansowania zadań przez instytucje publiczne dotyczących ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą.

Ministerstwo wносиło również uwagi do „Planu współpracy z Polonią i Polakami w 2012 r.” oraz „Planu współpracy z Polonią i Polakami w 2013 r.”<sup>67</sup>. Uwagi MKiDN do „Planu współpracy z Polonią i Polakami w 2013 r.” nie zostały przez MSZ uwzględnione.

(dowód: akta kontroli str. 346, 1021-1029 )

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

(dowód: akta kontroli str. 1030-1042)

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

W ramach promocji polskiego dziedzictwa narodowego i kulturowego polskie placówki dyplomatyczne zamieszczały na swoich stronach internetowych materiały powstałe dzięki posiadanym przez MKiDN zasobom informacyjnym<sup>68</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 353-354, 442, 720-747)

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

<sup>67</sup> W uwagach zgłaszanych do „Planu współpracy z Polonią i Polakami w 2013 r.” MKiDN kwestionowało m.in. usunięcie w „obszarze D współpracy” zapisu w brzmieniu: „Dziedzictwo narodowe i kulturowe, polskie ślady za granicą” i zastąpienie go sformulowaniem w brzmieniu: „Zaangażowanie Polonii i Polaków za granicą we współpracę gospodarczą państw zamieszkania naszych rodaków z Polską”.

<sup>68</sup> Przykładowo na stronie Ambasady RP w Gruzji udostępniono opracowanie pn. „Polskie dziedzictwo w Gruzji” powstałe w oparciu o materiały inwentaryzacyjne, wykonane w ramach projektów finansowanych z Programu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”. Na stronie Konsulatu Generalnego RP w Łucku dostępny jest materiał o polskich miejscach pamięci na Wołyniu, a na stronie Ambasady RP w Skopje jest odnośnik do informacji o działalności w Skopje grupy polskich architektów zwanych „Tygrysami”.

Pamięci Narodowej (IPN), Centralna Biblioteka Wojskowa, Instytut Informacji Naukowej i Studiów Bibliologicznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Fundacja Ośrodka Karta.

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

(dowód: akta kontroli str. 351, 638, 643, 1044-1052)

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, iż w kontrolowanym okresie nie wypracowano systemowej formy współpracy pomiędzy Ministerstwem a ROPWiM i MSZ w zakresie np. gromadzenia wspólnej bazy wiedzy o polskim dziedzictwie kulturowym za granicą.

Dyrektor Generalny MKiDN wyjaśnił m.in., że ze względu na specyfikę i zakres działania Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa nie korzystała ani nie współtworzyła bazy danych Departamentu Dziedzictwa Kulturowego MKiDN, dysponując własnymi ewidencjami. Również Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie współtworzyło bazy danych Departamentu. Odnosząc się do integracji zasobów informacyjnych MKiDN oraz ROPWiM, wskazał m.in., że zgodnie z art. 17 pkt 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw<sup>69</sup> zadania ROPWiM wynikające z prawa międzynarodowego, w tym umów międzynarodowych dotyczących miejsc pamięci narodowej oraz grobów i cmentarzy wojennych przed dniem wejścia w życie przywołanej ustawy, przejmuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. W miejsce likwidowanej ROPWiM nie powstała nowa instytucja kultury. Wszelkie działania związane z zarządzeniem i wykorzystaniem (w tym integracją) baz danych byłej ROPWiM Ministerstwo będzie mogło rozpocząć dopiero po zakończeniu prac jej likwidatora.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, iż wspólne działania ROPWiM oraz MKiDN w zakresie integracji posiadanych zasobów informacyjnych dotyczących polskiego dziedzictwa narodowego mogły zostać podjęte wcześniej niż w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 351, 431-433)

#### Ocena cząstkowa

Współpraca pomiędzy Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego a innymi podmiotami w celu m.in. pozyskiwania informacji i formułowania celów działania w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego miała ograniczony charakter i skupiała się wokół konkretnych problemów i zadań. Współpraca nie dotyczyła określania potrzeb oraz celów działania w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. Okoliczność ta utrudniała wypracowanie całościowej polityki państwa w tym zakresie i w konsekwencji sprawowanie komplementarnej opieki nad polskim dziedzictwem narodowym za granicą.

Przedstawiciele MKiDN uczestniczyli m.in. w charakterze ekspertów w konkursach MSZ „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą”. Przygotowywali materiały i analizy w zakresie właściwości MKiDN na potrzeby m.in. spotkań Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy. Zasoby informacyjne MKiDN były wykorzystywane przez placówki dyplomatyczne RP dla promocji Polski i jej dziedzictwa narodowego za granicą. Ministerstwo oraz MSZ zainicjowały również działania roboczego zespołu ds. współpracy z instytucjami polonijnymi gromadzącymi zbiory biblioteczne i archiwalne

Brak systemowej współpracy między ROPWiM, MSZ a MKiDN, utrudniający stworzenie całościowej diagnozy potrzeb w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą, widoczny był szczególnie w zakresie gromadzenia i wykorzystania wspólnego

<sup>69</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 749.

zasobu informacji o polskim dziedzictwie narodowym znajdującym się poza granicami RP. Podjęta w 2014 r. inicjatywa współpracy pomiędzy MSZ a MKiDN w zakresie utworzenia bazy o zrealizowanych projektach m.in. w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą nie przyniosła jeszcze konkretnych efektów.

#### IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>70</sup>, wnosi o:

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

#### 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 ust. 1 i ust. 3 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.


Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania 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 21 września 2016 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Mieczysław Łuczak



Podpis

<sup>70</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, ze zm., dalej: ustawa o NIK.