



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO.410.006.02.2016

P/16/024

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/024 – Odzyskiwanie utraconych dzieł sztuki
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler	Danuta Bolikowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KNO/14/2016 z dnia 1 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, 02-910 Warszawa, ul. Goraszewska 7, dalej: NIMOZ lub Instytut
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Majewski, Dyrektor NIMOZ ¹ , dalej: Dyrektor (dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W latach 2011-2016 (I połowa) NIMOZ zapewnił warunki do organizacji i finansowania procesu odzyskiwania utraconych dzieł sztuki (zabytków zaginionych albo skradzionych po II wojnie światowej). Proces, w którym uczestniczył NIMOZ, był zorganizowany zgodnie z obowiązującymi regulacjami oraz w sposób zapewniający efektywną i skuteczną realizację zadań. Posiadane zasoby kadrowe i techniczne umożliwiły realizację zadań związanych z odzyskiwaniem utraconych dzieł sztuki. Zakres i formy współpracy NIMOZ z podmiotami zajmującymi się tym obszarem były ograniczone w związku z rozproszeniem kompetencji w ramach systemu restytucji dóbr kultury i zwalczania nielegalnego obrotu dziełami sztuki oraz niezaktualizowaniem porozumień. Środki finansowe na zadania NIMOZ związane z odzyskiwaniem utraconych dzieł sztuki wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem i były one wystarczające dla prawidłowej realizacji zadań w latach 2011-2015, natomiast w 2016 r. (I połowa) nie wystarczyły ich na zrealizowanie jednego zadania.

Uzasadnienie oceny ogólnej

NIMOZ uczestniczył w procesie odzyskiwania zabytków zaginionych lub skradzionych po II wojnie światowej w zakresie wynikającym z kompetencji Instytutu, określonych ustawą z dnia 23 lipca 2013 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³ oraz statutem⁴, nadanym przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁵.

¹ Piotr Majewski został powołany przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na Dyrektora NIMOZ z dniem 1 marca 2011 r. Nazwa NIMOZ została ustalona zarządzeniem nr 6 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych (Dz. Urz. MKiDN Nr 1 poz. 6), które weszło w życie z dniem 1 marca 2011 r. Wcześniej Ośrodkiem Ochrony Zbiorów Publicznych (dalej: OZOZP) kierował Piotr Ogrodzki.

² 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.

³ Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm., dalej: ustawa o ochronie zabytków.

⁴ Statut został nadany zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów (Dz. Urz. MKiDN poz. 88) oraz zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów (Dz. Urz. MKiDN poz. 37).

⁵ Dalej: Minister KiDN.

Instytut realizował zadania statutowe, w szczególności polegające na prowadzeniu „Krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem”⁶. Wykaz ten był prowadzony zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem⁷ i zawierał więcej informacji niż określone ww. rozporządzeniem, co sprzyjało identyfikacji poszukiwanych zabytków⁸.

NIK stwierdziła przypadki ewidencjonowania zgłoszeń o utracie zabytku, nadsyłanych pocztą elektroniczną niezgodnie z instrukcją kancelaryjną⁹ oraz długotrwałego tworzenia kart informacyjnych wprowadzanych do bazy „Krajowego wykazu”. Uwaga NIK dotyczy niesporządzenia wewnętrznego formalnego uregulowania, określającego procedurę rejestrowania zgłoszeń i prowadzenia „Krajowego wykazu”.

NIMOZ zapewnił również warunki do prowadzenia działań związanych z restytucją zabytków wywiezionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w tym obsługę Europejskiego Punktu Kontaktowego ds. Dóbr Kultury Nielegalnie Wywiezionych z Terytorium Państwa Członkowskiego. W związku z wejściem w życie dyrektywy 2014/60/EU¹⁰ NIMOZ w 2016 r., jako koordynator modułu IMI – wewnątrzrynkowego elektronicznego systemu informacji w zakresie dóbr kultury¹¹, rozpoczął proces wymiany informacji z państwami członkowskimi UE w sprawie poszukiwanych dóbr kultury.

Instytut opracowywał taktyczno-kryminalistyczne zasady ochrony przed przestępczością zabytków, muzeów oraz bibliotek, których zbiory w całości albo części tworzą Narodowy Zasób Biblioteczny, publikując je m.in. w serii szkoleniowej. Ponadto NIMOZ popularyzował historyczne, artystyczne i naukowe wartości muzealiów i zabytków, w szczególności zaginionych albo skradzionych, m.in. poprzez wydawanie kwartalnika „Cenne, bezcenne, utracone” oraz katalogów utraconych dzieł sztuki.

Sytuacja kadrowa w Dziale Analiz Kryminalnych¹², wykonującym zadania związane z odzyskiwaniem zaginionych lub skradzionych zabytków, poprawiła się w latach 2015-2016 w związku ze zwiększeniem zatrudnienia z trzech do pięciu pracowników. Utworzenie stanowiska Pełnomocnika Dyrektora ds. zwalczania przestępczości przeciwko zabytkom wzmocniło nadzór nad DAK. Techniczne i organizacyjne zasoby DAK były wystarczające do realizacji zadań statutowych.

W latach 2011-2016 (I połowa) NIMOZ współpracował z krajowymi i zagranicznymi podmiotami zajmującymi się odzyskiwaniem dzieł sztuki, tj. z Policją, Ministerstwem Kultury

⁶ Dalej: „Krajowy wykaz”.

⁷ Dz. U. Nr 113, poz. 661, dalej: rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków.

⁸ W „Krajowym wykazie” do dnia 30 czerwca 2016 r. zarejestrowano 10.740 kart informacyjnych utraconych zabytków, w tym w okresie objętym kontrolą – 1.004. Efektem działań NIMOZ, podejmowanych w celu identyfikacji i odzyskania zabytków ujętych w „Krajowym wykazie”, było odzyskanie 752 obiektów (7%), w tym w latach 2011-2016 (I połowa) – 75 zabytków (7,5% zarejestrowanych w tym okresie).

⁹ Instrukcja w sprawie organizacji pracy kancelaryjnej w NIMOZ wprowadzona zarządzeniem Dyrektora NIMOZ z dnia 21 grudnia 2011 r. obowiązująca do dnia 30 września 2015 r. nie różnicowała form wpływów przesyłek, natomiast określała, w § 2 ust. 1 tir. 1 że recepcja przyjmuje wszystkie wpływy, umieszczając na nich pieczęć wpływu; tir. 2 – sekretariat rejestruje wpływy w dzienniku korespondencyjnym, odnotowując ten fakt w obrębie pieczętki wpływu i przekazuje je Dyrektorowi lub Zastępcy Dyrektora do dekretacji; Instrukcja kancelaryjna NIMOZ wprowadzona zarządzeniem Dyrektora NIMOZ z dnia 1 października 2015 r. określiła tryb przyjmowania i rejestrowania przesyłek przekazanych drogą elektroniczną.

¹⁰ Dyrektywa 2014/60/UE Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (Dz. Urz. UE L159 z 28.05.2014 r., s. 1), dalej: dyrektywa 2014/60/UE.

¹¹ Moduł systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (zwany dalej „systemem IMI”) ustanowiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylające decyzję Komisji 2008/49/WE (Dz. Urz. UE L 316 z 14.11.2011 r., s. 1), specjalnie dostosowany do dóbr kultury.

¹² Dalej: DAK.

i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN), Ministerstwem Spraw Zagranicznych (MSZ), Strażą Graniczną, Służbą Celną, Narodowym Instytutem Dziedzictwa (NID), Interpolem i Federal Bureau of Investigation (FBI), realizując współpracę w ramach swych zadań statutowych, jak i na podstawie formalnie zawartych porozumień. Skutecznie i aktywnie była prowadzona wymiana informacji na temat utraconych i poszukiwanych zabytków. Instytut wspierał działania organów właściwych w sprawach ścigania przestępstw przeciwko zabytkom poprzez udostępnianie danych z „Krajowego wykazu” oraz dokonywanie sprawdzeń poszukiwanych zabytków i dzieł sztuki. W efekcie współpracy NIMOZ z ww. podmiotami w okresie objętym kontrolą odzyskano 75 zaginionych lub skradzionych zabytków.

Zdiagnozowanymi problemami w dziedzinie współpracy było rozproszenie kompetencji wśród wielu podmiotów uczestniczących w procesie odzyskiwania zabytków, brak ośrodka koordynującego te działania na poziomie wyższym niż resortowy oraz niezaktualizowanie – w związku ze zmianami organizacyjnymi – porozumień między współpracującymi podmiotami.

W latach 2011-2015 środki finansowe na funkcjonowanie NIMOZ były wystarczające dla realizacji zadań związanych z odzyskiwaniem utraconych zabytków i wydatkowano je zgodnie z przeznaczeniem, natomiast w 2016 r. – z powodu ograniczeń budżetowych – nie było planowane wydawanie kwartalnika „Cenne, bezcenne, utracone”.

Ponadto uwaga NIK dotyczy nierzetelnego przygotowania zadania inwestycyjnego dotyczącego modernizacji bazy „Krajowego wykazu”, czego skutkiem było niewykorzystanie w pełni środków dotacji celowej w 2013 r. i przesunięcie o rok realizacji tego zadania.

Nie stwierdzono nieprawidłowego wydatkowania i rozliczania środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań związanych z odzyskiwaniem zaginionych lub skradzionych zabytków, w tym na funkcjonowanie DAK.

III. Wyniki kontroli

1. Organizacja procesu odzyskiwania utraconych dzieł sztuki, a także zabytków zaginionych albo skradzionych po II wojnie światowej

Opis stanu faktycznego

1.1. NIMOZ jest instytucją kultury, utworzoną przez Ministra KiDN. Strukturę organizacyjną Instytutu i zakres zadań działów określał regulamin organizacyjny NIMOZ z dnia 20 czerwca 2011 r.¹³, a następnie z dnia 1 marca 2013 r.

Zadania związane z odzyskiwaniem utraconych zabytków należały do Działu Analiz Kryminalnych i dotyczyły m.in. prowadzenia „Krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem”; gromadzenia informacji dotyczących strat w obiektach i zabytkach ruchomych, muzealnych, bibliotecznych i sakralnych w Polsce; zbierania danych dotyczących zagrożeń i strat zbiorów muzealnych i zabytków w innych krajach; przygotowywania ocen zagrożeń muzeów, zabytków nieruchomości i bibliotek przed przestępczością i pożarem oraz prognozowaniu tych zagrożeń; opracowywania analiz dotyczących przedmiotu przestępstw; opracowywania taktyczno-kryminalistycznych zasad ochrony przed przestępczością zabytków, muzeów oraz bibliotek, których zbiory w całości albo części tworzą Narodowy Zasób Biblioteczny oraz współpracy z podmiotami zewnętrznymi w zakresie działalności merytorycznej Działu.

Projekt nowego regulaminu przedłożono do zaopiniowania Ministrowi KiDN w dniu 13 czerwca 2016 r.¹⁴.

¹³ Regulamin organizacyjny NIMOZ wprowadzony zarządzeniem nr 1/2011 Dyrektora Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów z dnia 20 czerwca 2011 r. Zarządzeniem nr 3/2013 Dyrektora NIMOZ z dnia 1 marca 2013 r. został wprowadzony nowy regulamin organizacyjny, zmieniający strukturę organizacyjną NIMOZ i ustanawiający nadzór nad poszczególnymi działami.

¹⁴ Według stanu na dzień 19 września 2016 r. projekt nie został zaopiniowany. Określał on nowe zadania DAK związane m.in. z prowadzeniem analiz w obszarze systemowych rozwiązań prawnych dotyczących muzealnictwa i ochrony zbiorów oraz opiniowaniem projektów aktów prawnych dotyczących bezpieczeństwa państwowych i prywatnych zasobów kultury, a także przedstawianiem propozycji rozwiązań legislacyjnych w tym obszarze; prowadzeniem działalności informacyjno-szkoleniowej na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego; prowadzeniem działań związanych z zapobieganiem zjawisku nielegalnego wywozu

Upowszechnianiem informacji o poszukiwanych zabytkach i dziełach sztuki m.in. w formie wydawania kwartalnika „Cenne, bezcenne, utracone” zajmował się Dział Edukacji, Informacji i Wydawnictw, zaś w opracowywaniu taktyczno-kryminalistycznych zasad ochrony zabytków brał udział Dział Metod i Technik Ochronnych.

(dowód: akta kontroli str. 7-40, 962)

1.2. W latach 2011-2016 (I półrocze) przeciętna liczba zatrudnionych w NIMOZ na podstawie stosunku pracy wynosiła odpowiednio 22,4; 25,5; 32; 32; 35 i 35,75 etatów. Dział DAK, realizujący zadania dotyczące odzyskiwania zabytków, liczył w latach 2011-2012: 2,75 etatu, w 2013-2014 – trzy etaty¹⁵, w 2015 r. – cztery etaty. Ponadto 1 kwietnia 2016 r. Dyrektor ustanowił Pełnomocnika Dyrektora ds. zwalczania przestępczości przeciwko zabytkom¹⁶, do którego należy m.in. sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad DAK, opracowywanie założeń realizacji zadań statutowych NIMOZ dotyczących zwalczania przestępczości przeciwko zabytkom oraz reprezentowanie NIMOZ w kontaktach z podmiotami zewnętrznymi właściwymi w zakresie zwalczania przestępczości przeciwko zabytkom¹⁷. W latach 2011-2016 (I połowa) pracownicy DAK (od 2016 r. wraz z Pełnomocnikiem) stanowili odpowiednio 12,3%, 10,8%, 9,4%, 9,4%, 11,4% i 14% zasobu kadrowego NIMOZ. Każdy z pracowników miał określony na piśmie zakres obowiązków. Pracownicy DAK posiadali wykształcenie wyższe magisterskie w zakresie nauk historycznych i prawnych, doświadczenie pracy w instytucjach kultury oraz doskonalili swe umiejętności poprzez udział w szkoleniach i konferencjach¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 6, 218, 222-243, 894)

1.3. NIMOZ opracowywał roczne plany działalności, których podstawą była umowa zawarta w 2011 r. przez Dyrektora z Ministrem KiDN, określająca warunki finansowe działalności Instytutu i program jego działania do 2019 r. oraz dokument wytyczający program działalności merytorycznej. Dyrektor przysyłał do MKiDN raporty zawierające plany działalności Instytutu na kolejny rok oraz przekazywał projekty planów finansowych, które były przyjmowane przez Ministra KiDN. Do raportów oraz do corocznych sprawozdań z działalności i sprawozdań finansowych Minister KiDN nie zgłaszał uwag. Nie przekazywał także wytycznych dotyczących działalności Instytutu w zakresie odzyskiwania zabytków.

Od 2014 r. Instytut realizował *Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami 2014-2017*¹⁹. Minister KiDN powierzył Instytutowi zadanie zapisane w celu szczegółowym 1 – *Wspieranie rozwiązań systemowych na rzecz ochrony zabytków w Polsce*, kierunek działań 5 – *Opracowanie diagnozy prawnej ochrony zabytków ruchomych*. Realizując to zadanie, Instytut informował o efektach Departament Ochrony Zabytków MKiDN oraz przedstawiał rozliczenia z udzielonej na to zadanie dotacji celowej.

NIMOZ uczestniczył w pracach legislacyjnych związanych z implementacją dyrektywy 2014/60/UE do systemu prawa polskiego. Na wniosek MKiDN Instytut przygotował wstępne założenia do rozporządzenia dotyczącego współpracy organów przy odzyskiwaniu nielegalnie wywożonych dóbr kultury w związku z projektem ustawy o narodowych dobrach kultury. Ponadto NIMOZ opracowywał i przekazywał Ministrowi KiDN opinie m.in. dotyczące zmiany ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach²⁰, w tym założenia do projektu dotyczące zabezpieczeń przed konfiskatą rzeczy ruchomych, stanowisko w sprawie

i przywozu dóbr kultury oraz związanych z restytucją zabytków wywiezionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w tym prowadzeniem obsługi Europejskiego Punktu Kontaktowego ds. Dóbr Kultury Nielegalnie Wywiezionych z terytorium Państwa Członkowskiego oraz modułu IMI.

¹⁵ W 2014 r. na podstawie umowy na okres ponad dwóch miesięcy zatrudniono jednego pracownika (umowa zlecenia nr 01/DAK-MB/2014 z dnia 24 marca 2014 r. na wykonanie prac pomocniczych m.in. w Dziale Analiz Kryminalnych obejmujących pomoc w pracach związanych z „Krajowym wykazem”).

¹⁶ Dalej: Pełnomocnik Dyrektora.

¹⁷ Od października 2016 r. zakres zadań Pełnomocnika Dyrektora ma być rozszerzony o nadzór nad Działem Metod i Technik Ochronnych.

¹⁸ Działem kierował pracownik z wieloletnim doświadczeniem w instytucjach kultury, w tym w OOZP.

¹⁹ Uchwała nr 125/2014 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”.

²⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 987, ze zm., dalej: ustawa o muzeach.

projektu ustawy o narodowych dobrach kultury, stanowisko do projektu ustawy o rzeczach znalezionych.

(dowód: akta kontroli str. 257, 334-336, 346-362, 872-883, 959-963)

1.4. NIMOZ realizował zadania statutowe dotyczące m.in. odzyskiwania utraconych zabytków, w szczególności polegające na prowadzeniu „Krajowego wykazu”. Ponadto Instytut prowadził działania związane z restytucją zabytków wywiezionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, prowadził obsługę Europejskiego Punktu Kontaktowego ds. Dóbr Kultury Nielegalnie Wywiezionych z terytorium Państwa Członkowskiego oraz opracowywał taktyczno-kryminalistyczne zasady ochrony przed przestępczością zabytków, muzeów oraz bibliotek, których zbiory w całości albo części tworzą Narodowy Zasób Biblioteczny. NIMOZ prowadził monitoring prasy i Internetu²¹, obejmujący zbieranie informacji o przestępstwach przeciwko zabytkom (kradzieże, pożary, fałszerstwa, zniszczenia, akty wandalizmu, nielegalny wywóz). Popularyzował także historyczne, artystyczne i naukowe wartości muzealiów i zabytków, w szczególności zaginionych albo skradzionych, wydając czasopismo „Cenne, bezcenne, utracone” wraz z katalogami utraconych dzieł sztuki oraz organizując szkolenia i konferencje.

(dowód: akta kontroli str. 7-40, 43-217, 220, 253-254, 872, 882, 885)

1.5. W latach 2011-2016 (I półrocze) NIMOZ prowadził „Krajowy wykaz” – bazę danych wspomagającą odzyskiwanie skradzionych lub zaginionych zabytków i ułatwiającą poszukiwania i identyfikację utraconych dóbr kultury. Po modernizacji systemu, przeprowadzonej w 2014 r., poszerzono funkcjonalność bazy²².

Baza ma kilka poziomów dostępu²³ do informacji:

- poziom poszukiwacza (podstawowy – ograniczony dostęp do danych o przedmiocie, pozwalający na jego wstępną identyfikację) – ogólnodostępny po zalogowaniu;
- poziom badacza (pełny dostęp do danych o zabytku i ograniczony dostęp do danych o zdarzeniu z wyłączeniem danych osobowych) – dostęp dla pracowników wojewódzkich urzędów ochrony zabytków;
- poziom specjalisty I i II (specjalista I – pełny dostęp do danych o zabytku i ograniczony dostęp do danych dotyczących kradzieży; specjalista II – pełny dostęp do danych o zabytku, pełny dostęp do danych dotyczących spraw nielegalnego wywozu i ograniczony dostęp do danych dotyczących kradzieży) – dostęp dla pracowników urzędów celnych i Straży Granicznej;

²¹ Umowa nr 178/2009/R/9/2009 z 20 listopada 2009 r. o świadczenie usług w zakresie monitoringu prasy (z aneksami). Ponadto NIMOZ korzystał z odpłatnych serwisów monitorujących dzieła sztuki Artinfo.pl, Artprice.com i współpracował z NID w sprawie wymiany informacji o zabytkach archeologicznych pojawiających się na aukcjach.

²² Prace nad tworzeniem katalogu gromadzącego dane o utraconych dobrach kultury rozpoczęto w końcu lat 80. XX w. w Ośrodku Informacyjno-Koordinacyjnym Ochrony Obiektów Muzealnych, przekształconym z dniem 1 stycznia 1992 r. w Ośrodek Ochrony Zbiorów Publicznych (OOZP), a w 2011 r. – w Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów. Początkowo zbierano dane o zabytkach utraconych z muzeów. Kwerenda objęła wszystkie polskie muzea i uwzględniła straty powstałe w wyniku kradzieży i zaginięć po 1970 r. Informacje gromadzone były w formie kart ewidencyjnych. Za wzór posłużyły karty ewidencyjne Państwowej Służby Ochrony Zabytków (tzw. białe karty zabytków ruchomych) oraz karty muzealne. W 1992 r. powstała pierwsza elektroniczna wersja bazy, a zakres katalogu został poszerzony o straty, jakie ponosiły w kolejnych latach obiekty sakralne, prywatni kolekcjonerzy, biblioteki i inne instytucje. Na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków (na podstawie art. 96 ust.1 ustawy o ochronie zabytków), decyzją Ministra Kultury, z dniem 1 września 2004 r. prowadzenie wykazu powierzono OOZP, dokonano modernizacji istniejącej bazy – *katalogu skradzionych i zaginionych dóbr kultury*. Wówczas poszerzono zasoby zbioru o informacje dotyczące zabytków zabezpieczanych przez Służbę Celną i Straż Graniczną oraz wykonano nowe oprogramowanie dotychczasowego katalogu. Dzięki temu baza stała się dostępna dla użytkowników Internetu. W lipcu 2005 r. wykaz został udostępniony na stronie internetowej www.skradzionezabytki.pl. Od 1 marca 2011 r. administratorem bazy jest NIMOZ.

²³ Nadawanie uprawnień odbywało się na podstawie pisemnego zgłoszenia użytkowników przez dyrektora jednostki lub uprawnionej osoby. Po akceptacji Dyrektora NIMOZ pracownik obsługujący „Krajowy wykaz” nadawał uprawnienia do poziomu wynikającego ze zgłoszenia. Warunkiem udzielenia dostępu do danych na poziomie odpowiadającym pisemnemu zgłoszeniu była rejestracja na stronie „Krajowego wykazu” (<https://skradzionezabytki.pl>) na poziomie poszukiwacza. Cofnięcie uprawnień użytkownikom następowało na pisemny wniosek instytucji, która o te uprawnienia wniosła.

- poziom specjalisty III i IV (specjalista III – pełny dostęp do danych z wyłączeniem danych osobowych, specjalista IV – dostęp do wszystkich danych) – dostęp dla policjantów.

Straty zabytków zgłaszane były do „Krajowego wykazu” przez Policję, Służbę Celną, Straż Graniczną, wojewódzkie urzędy ochrony zabytków i ich delegatury, muzea, a także przez osoby prywatne i instytucje będące właścicielami lub posiadaczami zabytków. Warunkiem rejestracji było wcześniejsze zgłoszenie przestępstwa organom ścigania i dostarczenie kopii tego zgłoszenia oraz danych umożliwiających identyfikację utraconych zabytków (zdjęcia, podstawowe wymiary, opis). Zidentyfikowanym problemem przy wprowadzaniu kart obiektów do „Krajowego wykazu” była niedostateczna dokumentacja opisowa i fotograficzna towarzysząca zgłoszeniom utraconych zabytków, w szczególności dotyczyło to zgłoszeń od osób prywatnych i zarządców obiektów sakralnych.

(dowód: akta kontroli str. 244-254, 886-895)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. w wykazie zarejestrowanych było 10.740 kart informacyjnych utraconych zabytków (w tym dzieł sztuki, muzealiów, przedmiotów rzemiosła artystycznego, książek, map, fotografii, itp.). Baza wykazu obejmowała głównie zabytki utracone po roku 1970, natomiast znajdowało się w niej również 326 kart zabytków utraconych w latach 1946-1969 i należących głównie do bibliotek (143, z czego odzyskano jeden), muzeów (115, odzyskano jeden) oraz związków wyznaniowych (67, odzyskano jeden). Zgłaszano takie straty często po upływie wielu lat od ich zaginięcia, stwierdzonego np. w wyniku skontrum lub inwentaryzacji. Zabytki odzyskane to:

- 1) obraz Lucasa Cranacha Starszego „Madonna pod jodłami”, utracony w 1947 r., zarejestrowany w bazie przed 2005 r. (nr karty 1563), odzyskany w 2012 r.;
- 2) kufel cynowy z lat 1890-1911, utracony w 1964 r., zarejestrowany w bazie przed 2005 r. (nr karty 3586), odzyskany w 1998 r.;
- 3) starodruk, Jan Krzysztof Kluk, „Rzeczy kopalnych...”, T. 1, utracony w 1968 r., zarejestrowany w bazie przed 2005 r. (nr karty 4828), odzyskany w 2008 r.

„Krajowy wykaz” liczył na koniec: 2011 r. – 9.874 karty; 2012 r. – 10.024; 2013 r. – 10.194; 2014 r. – 10.455; 2015 r. – 10.685, w 2016 r. (I połowa) – 10.740 kart. 854 karty dotyczyły zabytków wywiezionych z Polski niezgodnie z prawem.

Struktura strat według właścicieli kształtowała się następująco: właściciele prywatni stracili 3.934 zabytki lub dzieła sztuki, tj. 36,6%; związki wyznaniowe – 2.986, tj. 27,8%; muzea – 2.622, tj. 24,4%, inni – 611, tj. 5,7%, biblioteki – 305, tj. 2,8%, niezidentyfikowani właściciele – 282, tj. 2,6%. Struktura zabytków zaginionych wprowadzonych do bazy według kategorii lub działu była następująca: rzemiosło – 4.692, tj. 43,7%; malarstwo – 3.474, tj. 32,3%; rzeźba i drobna plastyka figuralna – 1.659, tj. 15,4%; książki, kartografia, fotografia – 915, tj. 8,5%.

Spośród wszystkich zabytków zarejestrowanych w bazie „Krajowego wykazu” odzyskano 752 obiekty (tj. 7%), w tym 408 z dziedziny malarstwa, 160 wytworów rzemiosła, 152 rzeźby lub drobne formy plastyki figuralnej, 32 książki, mapy i fotografie.

W latach 2011-2016 (I połowa) zarejestrowano w bazie łącznie 1.004 karty informacyjne utraconych zabytków (odpowiednio: 138, 150, 170, 261, 230, 55). Spośród 1.004 zgłoszonych strat zabytków 518 dotyczyło wytworów rzemiosła, 264 – malarstwa, 132 – rzeźby i drobnej plastyki figuralnej oraz 90 – książek, map, fotografii. Liczba strat według właścicieli kształtowała się następująco: 393 straty dotyczyły związków wyznaniowych (kościół), 337 – osób fizycznych, 143 – muzeów, 40 – innych kategorii, jedną stratę poniosła biblioteka. 59 zarejestrowanych strat dotyczyło nielegalnego wywozu za granicę.

Z 1.004 zarejestrowanych zabytków zaginionych, skradzionych lub wywiezionych nielegalnie odzyskano 75, co stanowiło 7,5% liczby zabytków zarejestrowanych w tym okresie i 0,7% wszystkich strat zarejestrowanych w „Krajowym wykazie”.

W latach 2011-2016 (I półrocze) odzyskano odpowiednio: 12, 27, osiem, 12, dziewięć oraz siedem zabytków. Zabytki te były odzyskiwane we współpracy z innymi podmiotami, w szczególności z MKiDN oraz Policją. Najwięcej odzyskanych zabytków (36) dotyczyło działu malarstwo, 20 – rzemiosła, 14 – rzeźby i drobnej plastyki figuralnej, pięć – książek, kartografii, fotografii.

(dowód: akta kontroli str. 363-365, 871-895)

Badaniem objęto próbę 56 kart informacyjnych (spośród 1.004 kart wprowadzonych do bazy w okresie objętym kontrolą), tj. po 10 z każdego roku 2011-2015 i sześć z 2016 r., co stanowiło 5,6%. Karty informacyjne „Krajowego wykazu” zawierały elementy określone w § 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem.

Karta informacyjna miała nadany indywidualny numer, określenie działu (dyscypliny) sztuki lub rzemiosła, rodzaj i nazwę własną lub tytuł zabytku, opis zabytku z podaniem wymiarów oraz materiałów i technik użytych do jego wykonania, a także oznakowanie, datowanie zabytku, określenie autora i warsztatu (gdy było to możliwe), kategorię użytkownika – określenie właściciela lub posiadacza zabytku, wskazanie miejsca utraty; datę kradzieży, zaginięcia lub wywiezienia za granicę zabytku niezgodnie z prawem, kategorię źródła informacji (zgłaszającego zaginięcie), numer inwentarzowy zabytku lub numer rejestru zabytków, sygnaturę biblioteki. Ponadto do karty informacyjnej zabytku dołączone były zdjęcia, zgodnie z § 19 ust. 2 ww. rozporządzenia. Dodatkowo w karcie odnotowywano bibliografię przedmiotu, przyczynę utraty, datę i miejsce odzyskania przedmiotu zgłoszonego jako odnaleziony oraz inne uwagi.

(dowód: akta kontroli str. 512-559, 937-956)

1.6. Działania związane z restytucją zabytków wywiezionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, prowadzone przez NIMOZ, polegały m.in. na obsłudze od 2014 r. Europejskiego Punktu Kontaktowego ds. Dóbr Kultury Nielegalnie Wywiezionych z terytorium Państwa Członkowskiego zgodnie z dyrektywą 2014/60/EU.

Do grudnia 2015 r. prowadzenie ww. punktu kontaktowego oparte było na zapisach rozdziału 6 ustawy o ochronie zabytków. Pomimo braku implementacji ww. dyrektywy – w celu prawidłowej realizacji obsługi punktu kontaktowego – NIMOZ stosował przepisy tego aktu, w szczególności dotyczące modułu systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym IMI, ustanowionego rozporządzeniem (UE) nr 1024/2012, specjalnie dostosowanego do dóbr kultury. Służy on zapewnieniu współpracy i prowadzenia wzajemnych konsultacji przez centralne organy państw członkowskich, do rozpowszechniania odpowiednich, istotnych dla danej sprawy informacji dotyczących dóbr kultury, które zostały skradzione lub wyprowadzone niezgodnie z prawem z ich terytoriów²⁴.

Przedstawiciel NIMOZ uczestniczył w pracach, powołanej w 2014 r. przez Komisję Europejską, Grupy roboczej Komisji Europejskiej ds. wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/60/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego oraz dostosowywania modułu systemu IMI do zwrotu dóbr kultury.

Pracownik Instytutu zwrócił się do krajowego koordynatora systemu IMI o interwencję w związku z faktem, iż pomimo wejścia w życie w czerwcu 2014 r. dyrektywy 2014/60/UE moduł IMI nie został przez Komisję Europejską udostępniony. Z uzyskanej informacji wynikało, iż moduł – ze względu na problemy techniczne oraz brak zarejestrowania w systemie IMI części państw – zostanie przez Komisję uruchomiony z opóźnieniem²⁵. W grudniu 2015 r. pracownik NIMOZ został zarejestrowany w systemie IMI, w styczniu 2016 r. MKiDN wskazało pracownika Instytutu jako koordynatora modułu IMI dotyczącego zwrotu dóbr kultury²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 334-341, 669-507)

²⁴ Art. 5 dyrektywy 2014/60/UE.

²⁵ Komisja Europejska uruchomiła moduł IMI, dotyczący zwrotu dóbr kultury, na początku czerwca 2016 r. Obecnie moduł jest tylko częściowo funkcjonalny i ma być rozbudowywany. Za pośrednictwem modułu można realizować zadania wskazane w dyrektywie. W opinii Jacka Olbrycha, Pełnomocnika Dyrektora NIMOZ ds. zwalczania przestępczości przeciwko zabytkom, pełne praktyczne przetestowanie systemu wymaga czasu. Niektóre funkcje systemu prezentowane w trakcie prac nad nim (translator) wymagają dopracowania.

²⁶ Pismo MKiDN z dnia 5 stycznia 2016 r. (DDK/37/16).

1.7. W ramach prowadzenia punktu kontaktowego UE ds. dyrektywy Rady 93/7/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium Państwa Członkowskiego²⁷ (do 19 grudnia 2015 r.) i dyrektywy 2014/60/EU (od 19 grudnia 2015 r.) NIMOZ prowadził cztery grupy spraw (ogółem 70 spraw, w tym w ramach prowadzenia punktu kontaktowego ds. dyrektywy 2014/60/EU do dnia 30 czerwca 2016 r. NIMOZ wysłał za pomocą IMI zapytanie w dwóch sprawach) związanych z podejrzeniem nielegalnego wywozu za granicę zabytków z Polski. Odebrano 23 wnioski o poszukiwanie nielegalnie wywiezionych dóbr kultury (wystąpiono w tym zakresie do organów ścigania).

Sprawy dotyczyły:

- obiektów znajdujących się na terytorium Polski prawdopodobnie wwiezionych nielegalnie²⁸;
- obiektów prawdopodobnie wyprowadzonych z Polski nielegalnie i poszukiwanych przez NIMOZ na terytorium innych krajów UE²⁹;
- obiektów skradzionych na terenie Unii Europejskiej i odnalezionych na terytorium jednego z państw członkowskich³⁰;
- obiektów skradzionych w kraju członkowskim i poszukiwanych na terytorium Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 258-310, 959-969)

W wyniku działań NIMOZ w okresie 2012-2016 (I połowa), związanych z restytucją zabytków wywiezionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego UE, odzyskano sześć zabytków (w tym dwa – w 2016 r.). Dotyczyło to:

1. Zabytków wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem poza Unię Europejską, tj. obiektów nielegalnie wywiezionych z Polski do innych krajów pozaeuropejskich. W wyniku negocjacji odzyskano następujące zabytki zarejestrowane w „Krajowym wykazie”:
 - a) czapkę więźniarską typu „pasiak”, skradzioną prawdopodobnie z ekspozycji w Państwowym Muzeum na Majdanku w latach 1970-1996; odnaleziona w USA (wystawiona na aukcji internetowej w czerwcu 2013 r.) i odzyskana w tymże roku;
 - b) obraz ze Szkoły Wilmana „Wniebowstąpienie”, 1701-1750, olej na desce, skradziony w 1987 r. z kościoła św. Marcina w Sicinach; wypłynął na portalu aukcyjnym eBay w 2012 r., odzyskany z USA w 2014 r.;

²⁷ Dz. Urz. L 074 z 27.03.1993 r., s. 74.

²⁸ M.in. zwrócono się listownie (w lipcu 2015 r.) do krajowego punktu kontaktowego Turynii z zapytaniem, czy spodnie więźnia z obozu koncentracyjnego w Buchenwaldzie nie zostały nielegalnie wywiezione z terytorium Republiki Federalnej Niemiec. Punkt kontaktowy Turynii nie był w stanie tego ustalić. Natomiast po numerze identyfikacyjnym więźnia naszytym na spodniach przedstawiono jego obozowe losy. Ponadto zwrócono się (w lutym 2016 r.) do europejskich punktów kontaktowych z zapytaniem, czy z terytorium Państw Członkowskich nie została nielegalnie wyprowadzona mapa *Poloniae Amplissimi Regni Typus Geographicus* (mapa nr 81, egzemplarz niekolorowany) z atlasu Gerarda de Jode *Speculum Orbis Terrae*, wydane w Antwerpii w 1593 r., zatrzymanej w Polsce w związku z postępowaniem karnym.

²⁹ Poszukiwania dotyczyły pięciu dokumentów z podpisem Fryderyka Chopina, z których dwa zostały nielegalnie wywiezione z kraju. NIMOZ zwrócił się (w kwietniu 2016 r.) do węgierskiego punktu kontaktowego o sprawdzenie, czy na terenie Węgier nie znajdują się nielegalnie wywiezione z Polski dokumenty z podpisem Fryderyka Chopina oraz ponownie, poprzez moduł IMI, w sprawie nielegalnie wywiezionych z Polski dokumentów z podpisem Fryderyka Chopina oraz danymi Węgra, w posiadaniu którego one się znajdują.

³⁰ W odpowiedzi na wniosek Polski o poszukiwaniu mapy *Poloniae Amplissimi Regni Typus Geographicus* (mapa nr 81, wersja niekolorowana) z atlasu Gerard de Jode *Speculum Orbis Terrae*, wydane w Antwerpii w 1593 r., węgierski punkt kontaktowy poinformował, że policja węgierska zatrzymała gang złodziei i zabezpieczyła 150 map z różnych bibliotek europejskich. Węgierski punkt kontaktowy prosił o nadesłanie informacji o mapach skradzionych z polskich bibliotek. Polski punkt kontaktowy przekazał informację o pięciu grafikach i mapach (karty z „Krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem”), spis 85 map z atlasu Gerarda de Jode *Speculum Orbis Terrae*, wydane w Antwerpii w 1593 r. oraz spis 38 atlasów. Polska Policja nawiązała kontakt z policją węgierską; trwa postępowanie wyjaśniające. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (19 września 2016 r.) węgierski punkt kontaktowy nie udzielił informacji na temat stanu poszukiwań.

- c) kielich srebrny z 1608 r. z inskrypcją łacińską *Monasterii Sieciechoviensis A.D. 1608* informującą, że został on ufundowany dla opactwa w Sieciechowie, skradziony w 1994 r. z kościoła parafialnego w Opactwie koło Sieciechowa, odnaleziony w grudniu 2014 r. na aukcji w USA, odzyskany w maju 2015 r.
2. Zabytków przemieszczonych nielegalnie z jednego kraju członkowskiego Unii Europejskiej do innego. W latach 2011-2016 (I połowa) NIMOZ podjął starania o odzyskanie trzech zabytków wywiezionych do innych krajów Unii Europejskiej, zarejestrowanych w „Krajowym wykazie”. Były to:
- a) monstrancja wieżyczkowa z Sadłowa z 1600 r., skradziona w czerwcu 1999 r., odnaleziona w 2006 r. w galerii w RFN, w 2008 r. skierowano wniosek do punktu kontaktowego kraju związkowego Bremy, w 2011 r. przystąpiono do mediacji, odzyskana w 2012 r.;
- b) płaskorzeźba przedstawiająca „Pokłon Trzech Króli”, kwatery z tryptyku w kościele św. Anny w Bralinie, skradziona w 1994 r., wypłynęła w 2015 r. w Wiedniu, dzięki dyplomatycznym negocjacjom powróciła z początkiem 2016 r. do diecezji;
- c) płaskorzeźba przedstawiająca „Adorację Dzieciątka”, kwatery z tryptyku w kościele św. Anny w Bralinie, skradziona w 1994 r., wypłynęła w 2015 r. w Wiedniu, dzięki dyplomatycznym negocjacjom powróciła z początkiem 2016 r. do diecezji.

W staraniach NIMOZ o odzyskanie zabytków nielegalnie wywiezionych z kraju udział brali: Policja, wojewódzcy konserwatorzy zabytków, MKiDN, MSZ oraz Interpol.

(dowód: akta kontroli 368-384, 832-840)

1.8. W okresie objętym kontrolą NIMOZ opracowywał taktyczno-kryminalistyczne zasady ochrony przed przestępczością zabytków, muzeów oraz bibliotek, których zbiory w całości albo części tworzą Narodowy Zasób Biblioteczny. Dotyczyły one różnych form przestępstw oraz typów instytucji, zawierały diagnozy zagrożeń, analizy stanu prawnego oraz wskazanie metod wykorzystywanych w ochronie.

Materiały były także publikowane w czasopismach i wydawnictwach NIMOZ³¹. W materiałach i publikacjach diagnozowano zagrożenia oraz przedstawiono zasady ochrony przed różnymi formami przestępczości (kradzieże, paserstwa, zniszczenia i podpalenia), które mogą dotyczyć zbiorów muzealnych – w postaci wskazania głównych zagrożeń, interpretacji przepisów, propozycji procedur oraz technicznych metod ochrony zbiorów.

W zakresie zapobiegania kradzieży, zniszczeniu czy pożarom bibliotek, których zbiory w całości albo części tworzą Narodowy Zasób Biblioteczny, NIMOZ opracował raport pt. *Narodowy Zasób Biblioteczny – Analiza stanu ochrony i zabezpieczenia* (2012 r.).

W zakresie zapobiegania kradzieżom, zniszczeniu czy pożarom zabytków (ze szczególnym uwzględnieniem budowli sakralnych) NIMOZ opracował m.in.: *Vademecum Zabezpieczenia Obiektów Sakralnych* (2012 r.) oraz *Zagrożenie zabytków przestępczością i pożarem* (2013 r.). Materiały były upowszechniane poprzez rozsyłanie ich do MKiDN, Policji, wojewódzkich konserwatorów zabytków, diecezjalnych konserwatorów zabytków.

(dowód: akta kontroli 311-321, 407-462, 508-511)

1.9. NIMOZ popularyzował historyczne, artystyczne i naukowe wartości muzealiów i zabytków, w szczególności zaginionych albo skradzionych, m.in. poprzez wydawanie kwartalnika „Cenne, bezcenne, utracone” – jedyne w Polsce czasopisma poświęcone

³¹ W zakresie zapobiegania kradzieżom, zniszczeniom czy pożarom muzeów opracowano i wydano m.in.: *Prawne podstawy ochrony i zabezpieczenia muzeów. Poradnik muzealnika* (2010 r.); *ABC organizacji wystaw czasowych w muzeach* (2012 r.); *ABC zarządzania kolekcją muzealną* (2014 r.); *Zabezpieczenie muzeów na wolnym powietrzu przed pożarem i przestępczością* (2013 r.); *ABC ochrony muzeów skansenowskich* (2014 r.); *Wybrane zagadnienia z zakresu ochrony muzeów przed pożarem* (2014 r.); *ABC Dokumentacja organizacyjno-ochronna w muzeach i wybrane przepisy prawa* (2015 r.); *Stan infrastruktury budowlanej i zabezpieczeniowej w muzeach. Raport* (2015 r.); *ABC Podstawy prowadzenia badań proweniencyjnych* (2015 r.). W zakresie zapobiegania obrotu falsyfikatami opracowano publikację *Problematyka autentyczności dzieł sztuki na polskim rynku. Teoria – praktyka – prawo* (2012), dostępną w wersji online na stronach Instytutu.

sprawom rewindykacji i restytucji utraconego dziedzictwa narodowego. Pismo informowało zarówno o polskich stratach wojennych, jak i o bieżących utratach dzieł sztuki i zabytków skradzionych z kościołów, galerii, muzeów czy prywatnych zbiorów. Każdy numer zawierał rubrykę „Katalog strat”, prezentującą poszukiwane dobra narodowe. Do końca 2015 r. wydano 85 numerów pisma, w tym w okresie objętym kontrolą – 20 numerów³². Ponadto wydano 13 zeszytów specjalnych (w 2011 r. na płycie CD, w 2012 r. i 2013 r. – wersja papierowa z płytą CD), zawierających katalogi utraconych dzieł sztuki. Od numeru 1/2011 czasopismo publikowane było dodatkowo w formacie PDF na stronie internetowej NIMOZ oraz na stronie <https://issuu.com>.

Inne działania popularyzatorskie polegały na organizowaniu konferencji dotyczących odzyskiwania dzieł sztuki oraz badań proveniencyjnych, organizowaniu szkoleń, wydawaniu publikacji książkowych oraz bieżącym informowaniu o działalności na stronie internetowej i portalu społecznościowym Facebook. Po modernizacji bazy w 2014 r. NIMOZ opracował ulotki informacyjne dotyczące „Krajowego wykazu”, które były dystrybuowane na szkoleniach i konferencjach.

Łącznie w okresie 2011-2016 (I połowa) zrealizowano 175 działań, w tym wydano 116 publikacji, zorganizowano 25 konferencji naukowych, 23 szkolenia oraz 11 innych form. W celu upowszechniania znaczenia badań proveniencyjnych dzieł sztuki w procesie odnajdywania utraconych dzieł sztuki i zabytków NIMOZ wydał pod koniec 2015 r. broszurę szkoleniową pt. *ABC Podstawy prowadzenia badań proveniencyjnych*³³.

(dowód: akta kontroli 220, 311-321, 332-333, 366-367, 871-894)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

1. Niezgodnie z instrukcją kancelaryjną NIMOZ ewidencjonowano zgłoszenia o skradzionych lub zaginionych zabytkach nadsyłane pocztą elektroniczną.

W latach 2011-2016 (I połowa) zgłoszenia nadsyłane przez Policję lub inne podmioty wpływały do NIMOZ pocztą tradycyjną (wtedy miały odnotowaną datę wpływu do NIMOZ), faksem lub jeśli przychodziły pocztą e-mail – odbywało się to najczęściej bezpośrednio na imienny adres kierownika DAK, który na podstawie zgłoszeń wprowadzał dane do bazy (lub decydował o nieprowadzeniu zgłoszonej utraty zabytku z powodu niekompletnego opisu obiektu) – i w tej sytuacji nie drukowano przesyłki, nie odnotowywano także daty wpływu i nie rejestrowano mejla.

Było to niezgodne z instrukcją w sprawie organizacji pracy kancelaryjnej w NIMOZ obowiązującą w latach 2011-2015 (do 30 września), która stanowiła w § 2 ust. 1 tir. 1, że recepcja przyjmuje wszystkie wpływy, umieszczając na nich pieczęć wpływu; tir. 2 – sekretariat rejestruje wpływy w dzienniku korespondencyjnym, odnotowując ten fakt w obrębie pieczęćki wpływu, oraz z § 14 ust. 2a i 3 instrukcji kancelaryjnej NIMOZ (obowiązującej od dnia 1 października 2015 r.), który stanowił, że przesyłki adresowane na indywidualne adresy poczty elektronicznej, mające istotne znaczenie dla odzwierciedlenia przebiegu załatwiania spraw przez NIMOZ, rejestruje się, drukuje, nanosi i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie wydruku.

Pełnomocnik Dyrektora wyjaśnił, że zgłoszenia mejlowe zazwyczaj przesyłane były razem z załącznikami, które zawierały właściwe zgłoszenie i zdjęcia lub inne dokumenty. Dokumentacja dotycząca skradzionego obiektu była drukowana i dołączana do karty zabytku w „Krajowym wykazie” (oprócz wersji elektronicznej przechowywana jest dokumentacja papierowa), natomiast nie drukowano samego mejla, jeżeli nie zawierał istotnych informacji o zgłoszonym przedmiocie. Mejle zawierające zgłoszenia były przechowywane w skrzynce mejlowej i sukcesywnie przenoszone do archiwum poczty. W ostatnim czasie trwały w NIMOZ prace związane ze zmianą serwera obsługującego pocztę. W trakcie prac doszło do utraty części korespondencji, m.in. dotyczącej zgłoszeń.

³² Czasopismo wydawane było od stycznia 1997 r. Początkowo wydawcą był Ośrodek Ochrony i Konserwacji Zabytków, następnie OOZP i NIMOZ. Pierwotnie pismo ukazywało się jako dwumiesięcznik, zaś od 2005 r. – jako kwartalnik. Od 2014 r. wydawane są dwa podwójne numery rocznie. W 2016 r. (do 19 września) pismo nie ukazało się.

³³ A. Lewandowska, K. Zalewska, K. Zielińska, *ABC Podstawy prowadzenia badań proveniencyjnych*, Szkolenia NIMOZ 9/2015, Warszawa 2015.

Utrata mejli nie spowodowała utraty informacji dotyczących skradzionego zabytku, natomiast w niektórych przypadkach nie można ustalić daty otrzymania zgłoszenia.

NIK nie kwestionując powyższych wyjaśnień zwraca uwagę, że zgłoszenia utraty zabytków do „Krajowego wykazu”, w tym na indywidualne adresy poczty elektronicznej, powinny być ewidencjonowane, niezależnie od formy nadesłania, zgodnie z instrukcją kancelaryjną.

(dowód: akta kontroli str. 512-513, 544-559, 896-898, 978-1010)

2. Stwierdzono przypadki długotrwałego tworzenia kart informacyjnych zabytków wprowadzanych do bazy „Krajowego wykazu”.

W zbadanej próbie 56 kart informacyjnych zaginionych zabytków utworzonych w bazie „Krajowego wykazu” w latach 2011-2016 (I połowa) stwierdzono, że siedem kart zaginionych zabytków (tj. 12,5%) było tworzonych w terminie od 50 do 70 dni (w jednym przypadku kartę utworzono po roku) od wpływu zgłoszenia o utracie zabytku³⁴.

Pełnomocnik Dyrektora wyjaśnił, że w latach 2012-2013 odnotowano istotne spowolnienie działania bazy „Krajowego wykazu” i zawieszanie systemu, co powodowało wydłużenie czasu na wypełnianie poszczególnych pól w bazie, utrudnienia w obróbce i dołączaniu zdjęć. Dopiero po modernizacji „Krajowego wykazu” sytuacja poprawiła się. Ponadto termin wprowadzania karty był determinowany obiektywną koniecznością hierarchizacji bieżących priorytetów, stąd czasem ulegał operacyjnemu przesunięciu, nie schodząc jednak z merytorycznego pola uwagi. Od połowy 2013 r. do III kwartału 2014 r. prace nad modernizacją bazy absorbowwały czas pracowników DAK. Większość ww. kart dotyczyło zaginięć o bliżej nieustalonych datach utraty w rozdziale czasowym od kilkunastu do kilkudziesięciu lat, w tej sytuacji pierwszeństwo miały zgłoszenia bieżące. W przypadku kart nr 10591 i 10601 zgłoszenie obejmowało 17 zabytków zaginionych w latach 1993-2010, załączoną dokumentację stanowiły skany kart ewidencyjnych i aby wprowadzić zdjęcie zabytku do bazy należało z każdej karty kadrować zdjęcie zabytku. W tym czasie równolegle wprowadzono do bazy 30 innych kart.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje powyższe wyjaśnienia, mając na uwadze, że opóźnienia w rejestrowaniu kart zabytków mogły wynikać z przyczyn technicznych oraz hierarchizacji priorytetów związanych z poszerzeniem zakresu zadań pracowników DAK o przygotowanie modernizacji „Krajowego wykazu”. Jednakże NIK zauważa, że długotrwałe rejestrowanie utraconych zabytków w bazie było niezgodne z zapisem dokumentu „Opis procedur związanych z obsługą *Krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem*”, w którym wskazano, że „jeżeli zgłoszony zabytek zawiera informacje określone w ustawie, pozwalające na identyfikację obiektu, w możliwie najszybszym czasie powinien zostać zarejestrowany w „Krajowym wykazie”³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 247-252, 512-513, 937-956)

3. NIK zwraca uwagę, że w NIMOZ nie sporządzono formalnego uregulowania określającego procedurę rejestrowania zgłoszeń i prowadzenia „Krajowego wykazu”

Opracowany w DAK dokument pt. „Opis procedur związanych z obsługą *Krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem*” nie określał m.in. trybu i zasad ewidencjonowania zgłoszeń o stratach zabytków, nadsyłanych do NIMOZ, w tym na indywidualne adresy poczty elektronicznej, które powinny być spójne

³⁴ Dotyczyło to następujących kart: nr 9978 – na zgłoszeniu faxem przez KPP do KGP widnieje data 1 marca 2012 r., brak daty wpływu do NIMOZ, karta utworzona 9 maja 2012 r., tj. po upływie 70 dni od daty widniejącej na zgłoszeniu; nr 10077 – zgłoszenie wpłynęło 18 października 2012 r., kartę utworzono 7 stycznia 2013 r., tj. po upływie 61 dni od daty zgłoszenia; nr 10175 – zgłoszenie wpłynęło 17 czerwca 2013 r., kartę utworzono 16 sierpnia 2013 r., tj. po upływie 60 dni od daty zgłoszenia; nr 10179 – zgłoszenie wpłynęło 17 czerwca 2013 r., kartę utworzono 16 sierpnia 2013 r., tj. po upływie 60 dni od daty zgłoszenia; karta nr 10188 – zgłoszenie wpłynęło 8 sierpnia 2012 r., kartę utworzono 23 sierpnia 2013 r., tj. po upływie roku od daty zgłoszenia; nr 10591 - zgłoszenie wpłynęło 24 czerwca 2015 r., kartę utworzono 13 sierpnia 2015 r., tj. po upływie 50 dni od daty zgłoszenia; nr 10601 – zgłoszenie wpłynęło 24 czerwca 2015 r., kartę utworzono 13 sierpnia 2015 r., tj. po upływie 50 dni od daty zgłoszenia.

³⁵ Dokument pn. „Opis procedur związanych z obsługą Krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem” z 11 sierpnia 2016 r.

z § 14 instrukcji kancelaryjnej NIMOZ z dnia 1 października 2015 r. oraz trybem wprowadzania danych do bazy „Krajowego wykazu”.

Pełnomocnik Dyrektora wyjaśnił, że w NIMOZ został uruchomiony proces opracowania stosownego dokumentu wewnętrznego regulującego procedurę związaną z obsługą „Krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych niezgodnie z prawem”. Planowane jest opisanie swego algorytmu postępowania, tj. zdefiniowania sekwencji kroków jakie należy podjąć, aby zapewnić skuteczną realizację procesu odzyskiwania skradzionych zabytków.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje powyższe wyjaśnienia, stwierdzając, że proces definiowania procedur w kierunku ich formalnego uregulowania został zainicjowany w czasie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 247-252, 959-968)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że proces odzyskiwania zabytków zaginionych lub skradzionych po II wojnie światowej w latach 2011-2016 (I połowa), w którym uczestniczył NIMOZ, był zorganizowany zgodnie z obowiązującymi regulacjami oraz w sposób zapewniający efektywną i skuteczną realizację zadań. Posiadane zasoby kadrowe i techniczne umożliwiły realizację zadań związanych z odzyskiwaniem utraconych dzieł sztuki.

NIMOZ uczestniczył w procesie odzyskiwania zabytków zaginionych lub skradzionych po II wojnie światowej w zakresie wynikającym z kompetencji Instytutu, określonych ustawą o ochronie zabytków i statutem nadanym przez Ministra KiDN.

Instytut realizował zadania statutowe, w szczególności polegające na prowadzeniu „Krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem”. Wykaz ten był prowadzony zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i zawierał więcej informacji niż określone ww. rozporządzeniem, co sprzyjało identyfikacji poszukiwanych zabytków.

NIK stwierdziła przypadki ewidencjonowania zgłoszeń o utracie zabytku, nadsyłanych pocztą elektroniczną niezgodnie z instrukcją kancelaryjną oraz długotrwałego tworzenia kart informacyjnych wprowadzanych do bazy „Krajowego wykazu”. Uwaga NIK dotyczy niesporządzenia wewnętrznego formalnego uregulowania określającego procedurę rejestrowania zgłoszeń i prowadzenia „Krajowego wykazu”.

NIMOZ zapewnił również warunki do prowadzenia działań związanych z restytucją zabytków wywiezionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w tym obsługę Europejskiego Punktu Kontaktowego ds. Dóbr Kultury Nielegalnie Wywiezionych z Terytorium Państwa Członkowskiego. W związku z wejściem w życie dyrektywy 2014/60/EU NIMOZ w 2016 r., jako koordynator modułu IMI – wewnątrzrynkowego elektronicznego systemu informacji w zakresie dóbr kultury, rozpoczął proces wymiany informacji z państwami członkowskimi UE w sprawie poszukiwanych dóbr kultury.

Instytut opracowywał taktyczno-kryminalistyczne zasady ochrony przed przestępczością zabytków, muzeów oraz bibliotek, których zbiory w całości albo części tworzą Narodowy Zasób Biblioteczny, publikując je m.in. w serii szkoleniowej. Ponadto NIMOZ popularyzował historyczne, artystyczne i naukowe wartości muzealiów i zabytków, w szczególności zaginionych albo skradzionych, m.in. poprzez wydawanie kwartalnika „Cenne, bezcenne, utracone” oraz katalogów utraconych dzieł sztuki.

Sytuacja kadrowa w DAK, wykonującym zadania związane z odzyskiwaniem zaginionych lub skradzionych zabytków, poprawiła się w latach 2015-2016 w związku ze zwiększeniem zatrudnienia z trzech do pięciu pracowników. Utworzenie stanowiska Pełnomocnika Dyrektora ds. zwalczania przestępczości przeciwko zabytkom wzmocniło nadzór nad DAK. Techniczne i organizacyjne zasoby DAK były wystarczające do realizacji zadań statutowych.

2. Zakres i formy współpracy między podmiotami zajmującymi się odzyskiwaniem utraconych dzieł sztuki, a także zabytków zaginionych albo skradzionych po II wojnie światowej

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2011-2016 NIMOZ współpracował z innymi podmiotami zajmującymi się odzyskiwaniem utraconych zabytków, w ramach realizacji zadań statutowych oraz w oparciu o – zawarte na czas nieokreślony – porozumienia:

- z 3 listopada 2004 r. pomiędzy Ministrem Finansów, Ministrem Kultury, Komendantem Głównym Policji i Komendantem Głównym Straży Granicznej w sprawie współdziałania w zwalczaniu nielegalnego wywozu za granicę lub przywozu z zagranicy zabytków,
- Generalnego Konserwatora Zabytków i Komendanta Głównego Policji z 10 marca 2005 r. w sprawie współdziałania w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości skierowanej przeciwko zabytkom,
- o współpracy NID/P/9/11 zawarte 6 lipca 2011 r. pomiędzy Narodowym Instytutem Dziedzictwa a Narodowym Instytutem Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów.

Po likwidacji Krajowego Zespołu do Walki z Przestępczością przeciwko Dziedzictwu Narodowemu zarówno Policja, jak i NIMOZ realizowały swoje obowiązki i zadania w ramach wyznaczonych procedur i zakresów kompetencji. Brak tego ogniwa współpracy, w opinii NIMOZ, wymaga wypracowania nowych form i obszarów współdziałania, oraz aktualizacji obowiązującego porozumienia pomiędzy Generalnym Konserwatorem Zabytków a Komendantem Głównym Policji³⁶. W ramach porozumień realizowano różne formy współpracy, w tym m.in.: wymieniano informacje na temat przestępstw przeciwko zabytkom; organizowano szkolenia i konferencje dotyczące odzyskiwania muzealiów i zabytków zaginionych lub skradzionych, wydawano i rozpowszechniano publikacje. Pracownicy DAK dokonywali wstępnych identyfikacji obiektów w „Krajowym wykazie”; NIMOZ udostępniał podmiotom współpracującym dane z „Krajowego wykazu” oraz dokonywał sprawdzeń poszukiwanych zabytków i dzieł sztuki, na podstawie zapytań pisemnych, mejlowych i telefonicznych. W latach 2011-2016 (I połowa) dokonano ogółem 4.466 sprawdzeń poszukiwanych zabytków w „Krajowym wykazie” (odpowiednio: 1.209, 643, 603, 234, 821, 956).

Podczas działań dotyczących odzyskiwania zaginionych lub skradzionych zabytków NIMOZ współpracował z: MKiDN (m.in. Departamentem Dziedzictwa Kulturowego i Departamentem Ochrony Zabytków)³⁷, MSZ, wojewódzkimi konserwatorami zabytków, wojewódzkimi urzędami ochrony zabytków, NID, Komendą Główną Policji i jej komórkami (m.in. Biurem Kryminalnym, Biurem Międzynarodowej Współpracy Policji), Centralnym Biurem Śledczym Policji, Komendą Główną Straży Granicznej, Służbą Celną. Ponadto Instytut współpracował z sądami i prokuraturą na szczeblach terenowych, Biblioteką Narodową, instytucjami kościelnymi (kurie, parafie, muzea diecezjalne itp.), a także z instytucjami zagranicznymi – Interpolem, FBI oraz ambasadami i przedstawicielstwami państw członkowskich Unii

³⁶ Generalny Konserwator Zabytków wskazał NIMOZ jako instytucję właściwą do przygotowania projektów nowych porozumień pomiędzy wszystkimi stronami ww. porozumień. Podczas spotkania przedstawicieli KGP i NIMOZ w Komendzie Głównej Policji 15 czerwca 2016 r. dyskutowano nad wyzwaniem stojącym przed instytucjami w kontekście prewencji, zwalczania przestępczości przeciwko zabytkom oraz ochrony dzieł sztuki. Uzgodniono, iż pożytecznym działaniem byłoby uruchomienie cyklu szkoleń i konsultacji służących podniesieniu wiedzy na temat zarządzania kryzysowego, ochrony antyterrorystycznej, procedur bezpieczeństwa oraz zagadnień z obszaru muzealnictwa, obrotu dzieł sztuki, prawa krajowego i międzynarodowego w zakresie ochrony zabytków. Jako perspektywę realizacji takich zamierzeń z przyczyn budżetowych określono rok 2017.

³⁷ Wcześniej – Ministerstwem Kultury i Sztuki (MKiS). W grudniu 1998 r. MKiS przekazało do włączenia do katalogu skradzionych i zaginionych dóbr kultury Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych 1.285 obiektów zarejestrowanych w bazie ministerstwa jako straty wojenne. Przekazane informacje wraz ze zdjęciami zostały wprowadzone do ww. katalogu, a następnie znalazły się w utworzonym na jego podstawie „Krajowym wykazie zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem” z określeniem przyczyny utraty jako straty wojenne. Po modernizacji bazy w 2014 r. – ze względu na to, iż w internecie funkcjonowała już strona Wydziału ds. Strat Wojennych MKiDN, zawierająca katalog najlepiej udokumentowanych strat wojennych – karty zawierające informacje o stratach wojennych zostały wycofane z ogólnego dostępu, a na stronie głównej „Krajowego wykazu” umieszczono zakładkę, łączącą użytkownika ze stroną prowadzoną przez Wydział ds. Strat Wojennych. Katalogi strat wojennych były publikowane przez NIMOZ w czasopiśmie „Cenne, bezcenne, utracone”.

Europejskiej, jak również spoza Unii. NIMOZ opracował opinię dla Komitetu ds. Wywozu i Zwrotu Dóbr Kultury Komisji Europejskiej DG TAXUD-Unit na temat działań podejmowanych przez Polskę w sprawie nielegalnego wwozu dóbr kultury z Iraku i Syrii; wziął udział w ankiecie na temat nielegalnego obrotu dobrami kultury.

(dowód: akta kontroli str. 255-256, 322-345, 966)

NIMOZ we współpracy z Komendą Główną Policji opracował standard dokumentacji zabytków i dzieł sztuki, stworzony w celu identyfikacji obiektów utraconych w wyniku przestępstwa, kłęski żywiołowej czy zagubienia, w ramach programu *Bezpieczne Zbiory – Bezpieczne Kolekcje*. W 2012 r. wydano płytę CD z programem zawierającą m.in. formularz opisu dzieła sztuki, którego sporządzenie miało ułatwiać odszukanie obiektu w razie zaginięcia lub kradzieży.

(dowód: akta kontroli str. 884-885, 1016)

W okresie 2011-2016 (I połowa) przeprowadzono 23 szkolenia m.in. dla funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej, pracowników muzeów, dotyczące m.in. obsługi „Krajowego wykazu” i taktyczno-kryminalistycznych zasad ochrony zasobów muzealnych oraz aspektów prawnych ochrony zabytków przed przestępczością. W 2014 r. przy współpracy z Komendą Główną, w siedzibie NIMOZ, zorganizowano szkolenie pn. *Narzędzia pomocne w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości skierowanej przeciwko zabytkom*, w którym wzięli udział wszyscy wojewódzcy koordynatorzy oraz funkcjonariusze Komendy Stołecznej Policji i KGP, mający w swoich kompetencjach to zagadnienie. W październiku 2015 r. przedstawiciele NIMOZ wzięli udział w szkoleniu organizowanym przez Biuro Służby Kryminalnej KGP nt. *Przeciwdziałania i zwalczania przestępczości przeciwko zabytkom*. Po konferencji pn. *Ochrona zabytków i obrót dziełami sztuki w Unii Europejskiej*, zorganizowanej przez NIMOZ i Uniwersytet Wrocławski 18-19 maja 2015 r., wydano materiały w formie publikacji dofinansowanej przez NIMOZ i współredagowanej przez pracownika Instytutu³⁸.

Dla UNESCO opracowano ankiety dotyczące stosowania konwencji z 1970 r. na temat środków zakazu i zapobiegania nielegalnemu importowi, eksportowi i przenoszeniu własności dóbr kultury. NIMOZ zaangażowany był w realizację projektu UE w obszarze badań nad nielegalnym handlem dobrami kultury „Hermes 2011”. Do raportu Komisji Europejskiej (2011 r.)³⁹ NIMOZ opracował dane do projektu „Hermes 2011. Studium na temat zapobiegania i zwalczania nielegalnego obrotu dobrami kultury w Unii Europejskiej”.

Współpraca z instytucjami zagranicznymi polegała m.in. na wymianie informacji, na publikacji w kwartalniku „Cenne, bezcenne, utracone” „Katalogu Interpolu” – czyli zabytków poszukiwanych przez Interpol, udziale w konferencjach i sympozjach (np. udział pracowników NIMOZ w IX międzynarodowym sympozjum na temat kradzieży i nielegalnego handlu dziełami sztuki, dobrami kultury i antykami, organizowanym w 2015 r. przez Interpol) oraz fizycznym przekazywaniu odzyskanych zabytków (kielich z Sieciechowa przekazany został przez FBI pracownikowi NIMOZ). W zakresie kontaktów z FBI współpraca była sporadyczna, co wiązało się z faktem pomocniczej roli NIMOZ w zakresie wspierania działań organów ścigania przy odzyskiwaniu dóbr kultury. Z Interpolem współpraca była najczęściej prowadzona za pośrednictwem Biura Międzynarodowej Współpracy Policji KGP⁴⁰, dla którego NIMOZ dokonywał sprawdzeń w „Krajowym wykazie”.

Ponadto NIMOZ współpracował z Komitetem ds. Wywozu Zwrotu Dóbr Kultury Komisji Europejskiej oraz Grupą ekspercką Komisji Europejskiej ds. wdrożenia dyrektywy 2014/60/UE w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem

³⁸ „Przestępczość przeciwko dziedzictwu kulturowemu. Diagnoza. Zapobieganie. Zwalczanie”, red. M. Trzeciński, O. Jakubowski, Wrocław 2016.

³⁹ „Study on preventing and fighting illicit trafficking in cultural goods in the European Union by the CECOJL-CNRS – UMR 6224 Contract No. Home/2009/ISEC/PR/019-A2Final Report – October 2011”.

⁴⁰ Do bazy Interpolu *Stolen Works of Art* straty polskich zabytków oraz dzieł sztuki zgłaszała Policja. Według informacji uzyskanej w ramach współpracy NIMOZ z Biurem Międzynarodowej Współpracy Policji w 2011 r. zarejestrowano 25 pozycji, w tym 4 straty wojenne; w 2012 r. – 26 pozycji, w tym dwie straty wojenne; w 2013 r. – dwie pozycje i były to straty wojenne; w 2014 r. zarejestrowano pięć pozycji, w tym trzy straty wojenne; w 2015 r. – sześć pozycji i były to straty wojenne, w 2016 r. – 20 pozycji, w tym jedną stratę wojenną.

z terytorium państwa członkowskiego oraz dostosowywania modułu systemu IMI do zwrotu dóbr kultury.

(dowód: akta kontroli str. 363-365, 871-894, 975-977)

2.2. Efektem współpracy NIMOZ z innymi podmiotami uczestniczącymi w procesie odzyskiwania zabytków zaginionych albo skradzionych było odzyskanie w latach 2011-2016 (I połowa) 75 zabytków zarejestrowanych przez NIMOZ w „Krajowym wykazie” (odpowiednio: 12, 27, 8, 12, 9, 7)⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 363-365, 385-404)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że działania NIMOZ w zakresie poprawy współpracy z podmiotami zajmującymi się odzyskiwaniem dzieł sztuki nie przyniosły dotychczas efektów.

NIMOZ przedłożył Ministrowi KiDN *Raport z działalności w latach 2011-2015*, m.in. analizujący strategiczne problemy związane z funkcjonowaniem Instytutu, w tym rozproszenie kompetencji w systemie restytucji dóbr kultury i zwalczania nielegalnego obrotu dziełami sztuki. NIMOZ w szczególności sygnalizował potrzebę skoordynowania współpracy z NID i ustalenia rozdziału kompetencji obu instytutów. W odniesieniu do zdiagnozowanych problemów dotyczących współpracy w procesie odzyskiwania zabytków NIMOZ w trakcie prac legislacyjnych i programowych postulował m.in. skoordynowanie działań wielu instytucji i komórek zaangażowanych w odzyskiwanie zabytków; poszerzenie listy podmiotów zobowiązanych do zgłoszeń w „Krajowym wykazie” o dyrektorów bibliotek i muzeów oraz prokuratorów w celu usprawnienia rejestracji strat; wprowadzenie dla organów ścigania prowadzących postępowanie karne dotyczące nielegalnego wywozu dóbr kultury obowiązku współpracy z właściwym organem wyznaczonym przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w celu doprowadzenia do zwrotu nielegalnie wywiezionego dobra kultury; aktualizację porozumień z Policją, Strażą Graniczną i Służbą Celną dotyczących przedmiotowego zagadnienia.

NIK potwierdza występowanie problemów we współpracy z innymi podmiotami i podziela stanowisko NIMOZ w zakresie potrzeby ich usunięcia.

(dowód: akta kontroli str. 748-811, 825-831, 871-894, 959-967, 971-974)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że zakres i formy współpracy NIMOZ z podmiotami zajmującymi się odzyskiwaniem utraconych dzieł sztuki były ograniczone w związku z rozproszeniem kompetencji w ramach systemu restytucji dóbr kultury i zwalczania nielegalnego obrotu dziełami sztuki oraz niezaktualizowaniem porozumień.

W latach 2011-2016 (I połowa) NIMOZ współpracował z krajowymi i zagranicznymi podmiotami zajmującymi się odzyskiwaniem dzieł sztuki, tj. z Policją, MKiDN, MSZ, Strażą Graniczną, Służbą Celną, NID, Interpolem i FBI, realizując współpracę w ramach swych zadań statutowych, jak i na podstawie formalnie zawartych porozumień. Skutecznie i aktywnie była prowadzona wymiana informacji na temat utraconych i poszukiwanych zabytków. NIMOZ wspierał działania organów właściwych w sprawach ścigania przestępstw przeciwko zabytkom poprzez udostępnianie danych z „Krajowego wykazu” oraz dokonywanie sprawdzeń poszukiwanych zabytków i dzieł sztuki. W efekcie współpracy NIMOZ z ww. podmiotami w okresie objętym kontrolą odzyskano 75 zaginionych lub skradzionych zabytków.

Zdiagnozowanymi problemami w dziedzinie współpracy było rozproszenie kompetencji wśród wielu podmiotów uczestniczących w procesie odzyskiwania zabytków, brak ośrodka koordynującego te działania na poziomie wyższym niż resortowy oraz niezaktualizowanie – w związku ze zmianami organizacyjnymi – porozumień między współpracującymi podmiotami.

⁴¹ We współpracy z MKiDN odzyskano m.in. następujące dzieła sztuki: obrazy Aleksandra Gieryskiego „Żydówka z pomarańczami” i „Portret mężczyzny w renesansowym stroju”, Teodora Axentowicza „Dama w pawich piórach”, Anny Bilińskiej-Bogdanowiczowej „Murzynka”, Józefa Brandta „Czaty”, Francesco Guardiego „Schody pałacowe”, Leopolda Loefflera „Dziewczynka z kanarkiem”, a we współpracy z MSZ – obraz Lucasa Cranacha Starszego „Madonna pod jodłami”.

3. Wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na funkcjonowanie jednostek zajmujących się odzyskiwaniem utraconych dzieł sztuki, a także zabytków zaginionych albo skradzionych po II wojnie światowej

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2011-2016 (I półrocze) wydatki NIMOZ zrealizowane na działalność (bez wydatków inwestycyjnych) wyniosły 40.896 tys. zł. Na realizację zadań dotyczących odzyskiwania utraconych zabytków Instytut wykorzystał ogółem 2.730 tys. zł, co stanowiło 6,7% wydatków ogółem. Środki na działalność pochodziły z dotacji podmiotowych i dotacji celowych z budżetu państwa udzielanych przez Ministra KiDN⁴².

W poszczególnych latach wydatkowano:

- w 2011 r. – 4.686 tys. zł, w tym na zadania związane z odzyskiwaniem zabytków – 344 tys. zł, co stanowiło 7,3% wydatków ogółem;
- w 2012 r. – 6.742 tys. zł, w tym na zadania związane z odzyskiwaniem zabytków – 418 tys. zł, co stanowiło 6,2% wydatków ogółem;
- w 2013 r. – 6.977 tys. zł, w tym na zadania związane z odzyskiwaniem zabytków – 447 tys. zł (wraz z dotacją celową na inwestycje w kwocie 9,4 tys. zł), co stanowiło 6,4% wydatków ogółem;
- w 2014 r. – 7.461 tys. zł, w tym na zadania związane z odzyskiwaniem zabytków – 549 tys. zł (wraz z dotacją na inwestycje w kwocie 90,5 tys. zł), co stanowiło 7,4% wydatków ogółem;
- w 2015 r. – 10.993 tys. zł, w tym na zadania związane z odzyskiwaniem zabytków – 739 tys. zł, co stanowiło 6,7% wydatków ogółem;
- w 2016 r. (I półrocze) – 4.037 tys. zł, w tym na zadania związane z odzyskiwaniem zabytków – 233 tys. zł, co stanowiło 5,8% wydatków ogółem.

Na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) pracowników DAK wydatki wyniosły 1.455,7 tys. zł (55,3% wydatków przeznaczonych na zadania dotyczące odzyskiwania utraconych zabytków). Pozostałe wydatki w wysokości 1.273,6 tys. zł (44,7%) dotyczyły głównie wydawania kwartalnika „Cenne, bezcenne, utracone” wraz z „Katalogami utraconych dzieł sztuki”, prowadzenia bazy „Krajowego wykazu” i obsługi informatycznej, realizacji zadań „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami 2014-2017”, organizacji konferencji, monitoringu prasy i Internetu w zakresie przestępstw przeciwko zabytkom.

(dowód: akta kontroli str. 220-221, 851-854, 909-936)

3.2. W latach 2011-2015 NIMOZ otrzymał ze środków budżetu państwa (cz. 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) trzy dotacje celowe na zadania związane z odzyskiwaniem zabytków w wysokości 340,5 tys. zł, z czego wykorzystał 250 tys. zł (73% łącznej wysokości udzielonych dotacji), zaś zwrócił 90,5 tys. zł (27%) w związku z niewykorzystaniem środków dotacji.

Były to następujące zadania:

- w 2013 r. – zakup środków trwałych i oprogramowania oraz modernizacja „Krajowego wykazu zabytków skradzionych i wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem”⁴³ – z dotacji w wysokości 100 tys. zł wykorzystano 9,5 tys. zł, zwrócono 90,5 tys. zł;
- w 2014 r. – modernizacja „Krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem”⁴⁴ – dotację w kwocie 90,5 tys. zł wykorzystano w 100%;
- w 2015 r. – realizacja zadań „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami 2014-2017”, zapisanych w celu szczegółowym 1 – Wspieranie rozwiązań

⁴² Uwzględniono dotację celową na inwestycje w latach 2013-2014 dotyczące modernizacji „Krajowego wykazu” i zakupu serwera do tej bazy.

⁴³ Aneks nr 1 z dnia 13 maja 2013 r. do umowy nr DF-V/41/AJ/2013 z 13 lutego 2013 r. NIMOZ w 2013 r. wykorzystał dotację na zakup serwera za kwotę 9,5 tys. zł.

⁴⁴ Umowa nr 47/DF-V/AJ/2014 z dnia 10 marca 2014 r. Modernizację zrealizowano, przeprowadzając postępowanie o zamówienie publiczne z wyłączeniem stosowania trybu przetargowego na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych, w wyniku którego zawarto dwie umowy z wykonawcami migracji danych i opracowania aplikacji, na podstawie SIWZ: Kwota przeznaczona na pokrycie wydatków związanych z każdym z zamówień nie przekroczyła kwoty 14 tys. euro netto.

systemowych na rzecz ochrony zabytków w Polsce, kierunek działań nr 5 – Opracowanie diagnozy prawnej ochrony zabytków ruchomych⁴⁵ – dotację w wysokości 150 tys. zł wykorzystano w 100%.

Ponadto w 2016 r. Minister KiDN udzielił NIMOZ dotację celową na realizację zadań „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami 2014-2017”, zapisanych w celu szczegółowym 1 – Wspieranie rozwiązań systemowych na rzecz ochrony zabytków w Polsce, kierunek działań nr 5 – Opracowanie diagnozy prawnej ochrony zabytków ruchomych” w wysokości 171 tys. zł. Termin realizacji zadania określono w umowie⁴⁶ na dzień 31 grudnia 2016 r.

Ewidencję księgową dla wydatków z dotacji celowych na ww. zadania prowadzono na wyodrębnionych kontach, zgodnie z umową i zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁷ oraz ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁸. Dokumenty księgowe były sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz opatrzone zapisem o sfinansowaniu wydatku ze środków MKiDN. Zapłaty za wydatki dokonywano w terminach określonych w umowach z wykonawcami, zgodnie z przedłożonymi fakturami. Sprawozdania z realizacji umów dotacyjnych przekazywano Ministrowi KiDN terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 257, 714-738, 851-855, 900-907)

3.3. W wyniku zbadania 32,8% wydatków NIMOZ (bez wynagrodzeń osobowych i pochodnych od wynagrodzeń) poniesionych w latach 2011-2016 (I połowa) na łączną kwotę 896,2 tys. zł oraz wybranych sześciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego⁴⁹ stwierdzono, że zastosowana procedura o udzielenie zamówienia publicznego była prawidłowa. Czterech zamówień udzielono w trybie przetargu nieograniczonego, jeden przetarg unieważniono, a w jednym przypadku w wyniku wyboru najniższej ceny (zapytanie o cenę skierowane do czterech oferentów) – zamówienia udzielono z wyłączeniem trybu przetargowego ze względu na wartość zamówienia nieprzekraczającą kwoty 14 tys. euro.

Nie stwierdzono nieprawidłowego wydatkowania i rozliczania środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań związanych z odzyskiwaniem zaginionych, skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem zabytków, w tym środków na funkcjonowanie DAK.

(dowód: akta kontroli str. 561-564, 566-618, 619-713, 739-747, 886, 912-936)

3.4. Głównymi rezultatami i efektami rzeczowymi wydatkowania środków finansowych były: modernizacja „Krajowego wykazu” i udostępnienie bazy w Internecie, udział w odzyskaniu 75 zabytków, popularyzowanie wartości utraconych dzieł sztuki poprzez wydanie 20 numerów kwartalnika „Cenne, bezcenne, utracone” i 13 numerów specjalnych (łącznie 116 publikacji), w tym wydanie trzech „Katalogów utraconych dzieł sztuki” na płytach CD, zorganizowanie 25 konferencji naukowych i 23 szkoleń, a także opracowanie taktyczno-kryminalistycznych zasad ochrony zbiorów i wydawanie ich w serii szkoleniowej „ABC”.

(dowód: akta kontroli str. 363-367, 405-471)

Ustalone
nieprawidłowości

1. NIK zauważa, że nierzetelnie przygotowano zadanie inwestycyjne dotyczące modernizacji „Krajowego wykazu” w 2013 r., czego skutkiem było niewykorzystanie środków dotacji celowej w wysokości 90,5 tys. zł (co stanowiło 91% kwoty dotacji,

⁴⁵ Umowa nr 207/DF-I/2015 z dnia 3 lipca 2015 r.

⁴⁶ Umowa nr 140/DF-I/2016 z dnia 3 czerwca 2016 r.

⁴⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

⁴⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047.

⁴⁹ Nr 45670-2012 Druk dwóch książek, rocznika „Muzealnictwo” oraz druk czterech numerów kwartalnika „Cenne, bezcenne, Utracone”, nr 84264-2013 Łamanie, druk, dystrybucja czasopism, zawarcie umów z autorami i redaktorami – unieważniony z powodu wycofania się zwycięzcy przetargu i firmy, która zajęła drugie miejsce, z podpisania umowy, nr 176154-2013 Łamanie, druk, redakcja, dystrybucja czasopism, zawarcie umów z autorami i redaktorami”, nr 17179 Łamanie, druk i dystrybucja dwóch numerów czasopisma „Cenne, Bezcenne, Utracone” oraz zawarcie umów z autorami i tłumaczami”, nr CB 2015 Wydanie i dystrybucja dwóch numerów publikacji czasopisma pt. „Cenne, Bezcenne, Utracone” oraz wydanie wskazanych publikacji w wersji cyfrowej w formatach „epub”, „mobi” oraz „PDF”.

udzielonej przez Ministra KiDN na modernizację „Krajowego wykazu”) oraz niezrealizowanie pełnego zakresu zadania określonego w § 1 ust. 4 w tabeli pkt 2 lit. a-c umowy⁵⁰, tj. niedokonanie analizy spójności istniejących danych oraz metodologii migracji, budowy aplikacji oraz wdrożenia, przygotowania docelowej bazy danych oraz migracji i w konsekwencji zwrot kwoty niewykorzystanej dotacji.

Pełnomocnik Dyrektora wyjaśnił, że w trakcie realizacji zadania konieczną okazała się dodatkowa analiza kodu starego systemu „Krajowego wykazu” oraz znacznie wydłużył się etap analizy danych ze względu na ich niespójności powstałe prawdopodobnie w trakcie poprzednich konwersji i migracji. Okoliczności te spowodowały poważne przesunięcia w czasie realizacji zadania. Także brak dokumentacji technicznej i powykonawczej starego systemu, jego autorski charakter oraz skomplikowana struktura spowodowały błędy w migracji danych do systemu o bardziej skomplikowanym zakresie funkcjonalności i zmienioną strukturą gromadzenia danych.

NIK nie kwestionując tych wyjaśnień zwraca uwagę, że wielkość planowanych wydatków inwestycyjnych powinna odpowiadać faktycznym możliwościom Instytutu w zakresie sprawnego przygotowania modernizacji bazy danych pod kątem analizy wymagań w zakresie migracji danych do nowo tworzonej aplikacji.

(dowód: akta kontroli str. 560-713, 619-644, 851-854, 961-969)

2. NIK zauważa ponadto, że w 2016 r. NIMOZ nie zaplanował wydania kwartalnika „Cenne, bezcenne, utracone”. Ostatni numer kwartalnika „Cenne, bezcenne, utracone” ukazał się w 2015 r. W latach 2014-2016 nie wydawano również katalogów utraconych dzieł sztuki. Ostatni numer edycji specjalnej kwartalnika „Cenne, bezcenne, utracone” pn. „Katalog utraconych dzieł sztuki”, zawierający m.in. katalogi strat wojennych i zabytków zaginionych lub skradzionych, katalogi zabytków odzyskanych oraz strat Interpolu, został wydany w 2013 r.

Pełnomocnik Dyrektora wyjaśnił, że niezaplanowanie wydania czasopisma „Cenne, bezcenne, utracone” w 2016 r., podobnie jak ograniczenie innych sfer działalności statutowej NIMOZ, spowodowane było redukcją realnego budżetu NIMOZ, zaplanowanego w 2015 r. przez MKiDN na rok 2016 – o około 20% w stosunku do roku poprzedzającego. Instytut występował do MKiDN o przyznanie dotacji celowej na wydanie czasopisma w 2016 r., jednak jej nie otrzymał. NIMOZ w 2016 r. podjął przygotowania do wydania jubileuszowego numeru czasopisma w 2017 r. i zadanie to zostało zaplanowane w budżecie Instytutu na kolejny rok.

NIK przyjmuje powyższe wyjaśnienia w zakresie dotyczącym braku środków na to zadanie, jednak zauważa, że choć wydawanie pisma „Cenne, bezcenne, utracone” nie jest wprost zadaniem statutowym, niewydanie go w 2016 r. (do dnia 19 września) zmniejszyło zasięg popularyzowania wiedzy o polskich stratach wojennych, zabytkach zaginionych, skradzionych lub wywiezionych nielegalnie z Polski lub odzyskanych.

(dowód: akta kontroli str. 220-221, 856-857, 871-894, 969)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w latach 2011-2015 środki finansowe na zadania NIMOZ związane z odzyskiwaniem utraconych dzieł sztuki wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem i były one wystarczające dla prawidłowej realizacji zadań w latach 2011-2015, natomiast w 2016 r. (I połowa) nie wystarczyło ich na zrealizowanie jednego zadania

Ponadto uwaga NIK dotyczy nierzetelnego przygotowania zadania inwestycyjnego dotyczącego modernizacji bazy „Krajowego wykazu”, czego skutkiem było niewykorzystanie w pełni środków dotacji celowej w 2013 r. i przesunięcie o rok realizacji tego zadania.

Nie stwierdzono nieprawidłowego wydatkowania i rozliczania środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań związanych z odzyskiwaniem zaginionych lub skradzionych zabytków, w tym na funkcjonowanie DAK.

⁵⁰ Umowa nr DF-V/41/AJ/2013 z 13 lutego 2013 r. wraz z aneksem nr 1 z dnia 13 maja 2013 r.

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 Kontroli⁵¹, wnosi o:

1. Prowadzenie ewidencji zgłoszeń o zaginionych lub skradzionych zabytkach do bazy „Krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę” nadsyłanych pocztą elektroniczną w sposób umożliwiający identyfikację daty wpływu i rejestrację pisma.
2. Tworzenie kart informacyjnych utraconych zabytków w bazie „Krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę” niezwłocznie po wpływie zgłoszenia o zaginięciu zabytku.

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 2 ustawy o NIK przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego 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 29 września 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor

Piotr Prokopczyk

Kontroler

Danuta Bolikowska

główny specjalista kontroli państwowej



podpis

WICEDYREKTOR
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego



Konrad Janiec

podpis

⁵¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm; dalej: ustawa o NIK.