



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KNO.410.003.01.2019

Pan
Piotr Gliński
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
ul. Krakowskie Przedmieście 15/17
00-071 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/023 Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 58/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 sierpnia
2019 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego
oraz uwzględniający sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich

II. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego ¹ , ul. Krakowskie Przedmieście 15/17, 00-071 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Piotr Gliński, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego ² od dnia 16 listopada 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania na rzecz ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych.2. Współpraca przy realizacji działań i celów ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (do czasu zakończenia kontroli ³), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Magdalena Klucznik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/26/2019 z dnia 14 maja 2019 r.,2. Iwona Nowacka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/27/2019 z dnia 14 maja 2019 r.,3. Agnieszka Pawlikowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/36/2019 r. z dnia 20 maja 2019 r. <p>(akta kontroli str. 1-6)</p>

¹ Dalej: MKiDN lub Ministerstwo.

² Dalej: Minister.

³ Tj. z dniem 19 czerwca 2019 r.

⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2019⁶ Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego prawidłowo realizował działania na rzecz ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych⁷ oraz podejmował skuteczną współpracę z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony zabytków i zachowania dziedzictwa kulturowego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa gromadził i udostępniał informacje o zasobie dziedzictwa kulturowego Rzeczypospolitej Polskiej, nie wydodrębniając zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych. Dane zgromadzone w krajowej ewidencji zabytków mogły stanowić podstawę identyfikacji tej grupy zabytków.

Wysokość nakładów finansowych na zachowanie zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych w ramach programów Ministra była prawidłowo ustalona w oparciu o wnioski właścicieli lub posiadaczy zabytków i zgodnie z przyjętymi w MKiDN procedurami konkursowymi. W ramach programów Ministra „Dziedzictwo kulturowe” i „Ochrona zabytków” sfinansowano prace konserwatorskie, restauratorskie i budowlane przy zabytkach stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych w zakresie wynikającym z oceny złożonych wniosków i przyjętych kryteriów oceny – w łącznej kwocie 1.970 tys. zł (0,53% wydatków ogółem poniesionych w ramach programów Ministra).

Minister terminowo zrealizował nałożony na niego ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o dotacji dla Fundacji Dziedzictwa Kulturowego przeznaczoną na uzupełnienie kapitału wieczystego⁸, obowiązek udzielenia dotacji w wysokości 100.000 tys. zł na uzupełnienie kapitału wieczystego Fundacji Dziedzictwa Kulturowego, a także podejmował działania nadzorcze związane z prawidłowością wykorzystania powierzonych tej Fundacji środków publicznych.

W Ministerstwie wypracowano standardy komunikowania się organów ochrony zabytków ze społecznościami żyjącymi w otoczeniu zabytków objętych ochroną, wskazując wśród kluczowych interesariuszy organizacje pozarządowe a także współpracowano z właściwymi organami ochrony zabytków. W wyniku potrzeb zgłaszanych przez mniejszość żydowską sformułowano instrukcję dla wojewódzkich konserwatorów zabytków dotyczącą pełnej inwentaryzacji cmentarzy żydowskich i objęcia ich ewentualną ochroną prawną. Ponadto Minister umożliwiał organizacjom mniejszości narodowych czynny udział w uzgodnieniach projektu krajowego programu ochrony i opieki nad zabytkami.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na powyższą ocenę i polegały na: nieopracowaniu krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na rok 2018, co spowodowało brak realizacji obowiązku określonego w art. 84 ustawy o ochronie zabytków, nierzetelnej weryfikacji rozliczeń jednego z pięciu poddanych kontroli zadań dofinansowanych w programie Ministra „Ochrona zabytków”, nierzetelnej weryfikacji sprawozdania z realizacji umowy nr 102/DF-V/2017 za 2018 r. złożonego przez Fundację Dziedzictwa Kulturowego, a także nie zapewnieniu należytej ochrony interesów Skarbu Państwa w umowie z Fundacją

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Do czasu zakończenia kontroli, tj. do 19 czerwca 2019 r.

⁷ Na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto, że materialnym dziedzictwem kulturowym mniejszości narodowych jest dziedzictwo związane z mniejszościami narodowymi, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 823).

⁸ Dz. U. poz. 2383, dalej: ustawa o dotacji.

Dziedzictwa Kulturowego nr 102/DF-V/2017, gdyż nie zostały w niej zawarte postanowienia dotyczące uprawnień Ministra w przypadku nienależytego wykonywania umowy przez Fundację oraz wystąpienia okoliczności uniemożliwiających realizację umowy, za które Fundacja ponosi odpowiedzialność.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania na rzecz ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 89 pkt 1 i art. 90 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego jest organem ochrony zabytków, a jego zadania i kompetencje w tym zakresie wykonuje Generalny Konserwator Zabytków w randze sekretarza lub podsekretarza stanu w MKiDN (dalej: GKZ)¹⁰. Zadania wynikające z polityki Rady Ministrów w zakresie ochrony zabytków, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa¹¹, wykonuje i koordynuje Departament Ochrony Zabytków MKiDN (dalej: DOZ), bezpośrednio nadzorowany przez GKZ¹².

W prowadzonej przez GKZ krajowej ewidencji zabytków, której zasób gromadzi i zarządza Narodowy Instytut Dziedzictwa (NID)¹³, nie wyodrębnia się zabytków według kryterium pochodzenia narodowego. Dane o zabytkach zgromadzone w krajowej ewidencji zabytków mogą być jednak podstawą do wyodrębnienia grupy zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych - ruchomych i nieruchomości, na podstawie analizy danych wykazywanych w polu „historia” karty ewidencyjnej zabytku, zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 12 i § 11 ust. 1 pkt 16 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 prawem¹⁴. Ustalenie pochodzenia zabytku według kryterium narodowego, nie jest natomiast możliwe w przypadku grupy zabytków archeologicznych, ponieważ obowiązujący dla nich wzór karty ewidencyjnej, zgodnie z powołanym rozporządzeniem, nie zawiera pola „historia”. To samo dotyczy zabytków niewpisanych do rejestru, z tym, że przy zabytkach sakralnych i cmentarzach pomocna w ustaleniu pochodzenia narodowego może być wpisywana do karty ewidencyjnej, zgodnie z wytycznymi NID z 2011 r. (dostępne na: www.nid.pl), informacja o przynależności wyznaniowej obecnej i dawnej.

(akta kontroli str. 297-304)

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ W okresie objętym kontrolą stanowisko GKZ w MKiDN zajmowała Podsekretarz Stanu pani Magdalena Gawin, powołana na to stanowisko w dniu 23 listopada 2015 r.

¹¹ Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MKiDN poz. 75).

¹² § 3 ust. 3 zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 5 września 2017 r. w sprawie podziału czynności pomiędzy ministra, sekretarza stanu, podsekretarza stanu i dyrektora generalnego w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MKiDN poz. 59).

¹³ Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 stycznia 2014 r. w sprawie nadania statutu Narodowego Instytutu Dziedzictwa (Dz. Urz. MKiDN, poz. 2).

¹⁴ Dz. U. Nr 113, poz. 661.

Według sprawozdania rocznego z działalności NID za 2018 r. w krajowej ewidencji zabytków znajduje się: 155.640 kart ewidencyjnych architektury i budownictwa, 9.120 pozycji dokumentacji zabytkowej zieleni, 25.609 kart ewidencyjnych cmentarzy oraz 437.806 kart ewidencyjnych zabytków ruchomych, tj. sztuki i rzemiosła artystycznego oraz zabytków techniki.¹⁵

Minister pan Piotr Gliński podkreślił, że zasób materialnego dziedzictwa kulturowego znajdujący się na obszarze obecnej Rzeczypospolitej Polskiej jest traktowany jako wspólne dziedzictwo, tym samym zarówno przepisy prawne, jak i przygotowywane programy, nie wyróżniają ani nie dyskryminują dziedzictwa żadnego z narodów zamieszkujących w przeszłości i obecnie tereny Rzeczypospolitej Polskiej.

(akta kontroli str. 902-909)

Minister nie korzystał z przewidzianej w ustawie o ochronie zabytków formy ochrony prawnej zabytku ruchomego w postaci wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa, pomimo że została ona wprowadzona w listopadzie 2016 r., a zgodnie z wolą ustawodawcy miała służyć m. in. zwiększeniu ochrony zabytków ruchomych, niezależnie od woli ich właścicieli. Na Listę Skarbów Dziedzictwa od czasu jej wprowadzenia do zakończenia kontroli nie wpisano żadnego zabytku.

Dyrektor Generalny Ministerstwa pan Jarosław Czuba stwierdził, że Lista Skarbów Dziedzictwa pozostaje nową formą ochrony zabytków, a przyczyną jej niezastosowania jest fakt, iż do chwili obecnej żaden właściciel zabytku ruchomego nie wystąpił z takim wnioskiem oraz to, że Minister nie wszczął dotychczas postępowania o dokonanie takiego wpisu. GKZ pani Magdalena Gawin wyjaśniła ponadto, że „okazało się, że najcenniejsze zabytki ruchome są własnością muzeów, bibliotek albo kościoła katolickiego (...) te najcenniejsze są wpisane do rejestru zabytków. (...) istnieje obawa, że Lista Skarbów Dziedzictwa nie tyle będzie spełniała swoją rolę jako forma ochrony zabytków, a stanie się wyłącznie listą, na którą będą wpisywane zabytki dla względów prestiżowych”.

(akta kontroli str.297-302, 356-358, 880-900)

W MKiDN nie szacowano potrzeb w zakresie ochrony zabytków stanowiących materialne dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych ani nie prognozowano nakładów finansowych na tak sformułowane cele. Było to uzasadnione faktem, że nie wyodrębniano grupy celów i zadań adresowanych do zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych. Natomiast Minister podejmował działania mające na celu ochronę materialnego dziedzictwa kulturowego, w tym związanego z mniejszościami narodowymi, poprzez realizację programów Ministra oraz współpracę z Narodowym Instytutem Dziedzictwa. Programy Ministra nie wyróżniały jako priorytetowych zadań związanych z ochroną zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych, co wynikało z braku wyodrębniania takiej kategorii zabytków przez Ministerstwo¹⁶. Kontynuowany w latach 2016-2019 program Ministra „Ochrona zabytków” (w 2016 r. jako priorytet programu pn. „Dziedzictwo kulturowe”), służący zachowaniu obiektów materialnego dziedzictwa kulturowego, obejmował swym zakresem wszystkie zabytki, bez względu na ich pochodzenie i był dostępny dla wszystkich właścicieli lub posiadaczy zabytków wpisanych do rejestru zabytków, w tym również zabytków związanych z dziedzictwem mniejszości narodowych, którzy mogli ubiegać się o dotacje. Zgodnie z regulaminami konkursów ogłaszanych w ramach ww. programu Ministra przy ocenie brano pod uwagę, w szczególności: stan zachowania zabytku, czas

¹⁵ Sprawozdanie merytoryczne z działalności Narodowego Instytutu Dziedzictwa za 2018 rok, na: https://nid.pl/pl/O_NID/Sprawozdania.

¹⁶ Priorytetami stosowanymi w programie „Ochrona zabytków” były zabytki wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO oraz zabytki uznane za pomnik historii.

powstania i wartość zabytku, podtrzymanie i rozpowszechnianie polskiej tradycji narodowej i państwowej oraz wzmacnianie tożsamości regionalnej i lokalnej, społeczne funkcje obiektu oraz kryteria organizacyjne, jak np. budżet zadania.

(akta kontroli str. 296-302, 359-363, 451-460)

Minister powierzył w 2018 r. NID realizację programu upamiętnienia dziedzictwa żydowskiego znajdującego się na terytorium Polski, obejmującego identyfikację i oznakowanie oraz opracowanie standardów zachowania i upamiętnienia cmentarzy żydowskich. Weryfikacja terenowa cmentarzy przeprowadzona przez NID objęła 1.206 obiektów, a koszt programu w latach 2018-2019 wynosił, odpowiednio: 163,3 tys. zł i ok. 200 tys. zł (zaangażowanie na rok 2019). Przy programie weryfikacji cmentarzy żydowskich obok wojewódzkich konserwatorów zabytków, współpracowały Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN, Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, Żydowski Instytut Historyczny i Fundacja Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego. Ponadto w dniu 21 grudnia 2018 r. GKZ w porozumieniu ze Związkiem Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP i Naczelnym Rabinem Polski w sprawie standardów zachowania i upamiętnienia cmentarzy żydowskich na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, określił 12 zasad działania służb konserwatorskich, gmin i zarządców cmentarzy, a także wszelkich podmiotów działających na rzecz ochrony dziedzictwa polsko-żydowskiego.

(akta kontroli str. 343-348, 354)

Minister określił warunki niezbędne do realizacji ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w formie „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014-2017” (dalej: Krajowy program 2014-2017), którego okres realizacji zakończył się w dniu 31 grudnia 2017 r. Do czasu kontroli nie został przyjęty nowy krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a przygotowany projekt krajowego programu nie obejmuje roku 2018, co szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Projekt programu na lata 2019-2022 został przygotowany przez GKZ i przekazany na posiedzenie Stałego Komitetu Rady Ministrów, celem dalszego procedowania¹⁷. Uchwalenie programu ochrony zabytków na lata 2019-2022, w związku z przebiegiem procesu uzgodnień projektu, nastąpi w II kwartale 2019 r., tj. później aniżeli pierwotnie zakładano (III kwartał 2018 r.¹⁸).

(akta kontroli str. 33-78, 265-287, 343-348)

Cele, kierunki, działania i zadania realizowane w ramach Krajowego programu 2014-2017 nie dotyczyły ochrony dziedzictwa mniejszości narodowych, jako odrębnego tematu, ani nie określały potrzeb w tym zakresie. Natomiast przyjęte cele (główny i szczegółowe) Krajowego programu 2014-2017 sprzyjały ochronie tej grupy zabytków na równi z innymi zabytkami objętymi ochroną. Celem głównym Krajowego programu 2014-2017 był bowiem „Rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego”, zawierający trzy cele szczegółowe: 1. „Wspieranie rozwiązań systemowych na rzecz ochrony zabytków w Polsce”, 2. „Wzmocnienie synergii działania organów ochrony zabytków poprzez wdrażanie infrastruktury informacji przestrzennej o zabytkach”, 3. „Tworzenie warunków do aktywnego uczestnictwa w kulturze, edukacji na rzecz dziedzictwa kulturowego oraz jego promocji i reinterpretacji”. Poziom realizacji zadań Krajowego programu 2014-2017 wyniósł prawie 79%. Najniższy poziom realizacji 36,8% dotyczył celu

¹⁷ Numer identyfikacyjny ID191.

¹⁸ Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów na: www.bip.kprm.gov.pl.

szczegółowego nr 2. DOZ nie wykonał sześciu spośród 14 zadań Krajowego programu 2014-2017¹⁹, za które był odpowiedzialny.

Główną przyczyną braku pełnej realizacji zadań przez DOZ była wyższa od zakładanej pracochłonność. Jak wyjaśnił Minister pan Piotr Gliński, Krajowy program 2014-2017 był pierwszym przyjętym programem ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Pierwsza edycja programu miała w związku z tym charakter pionierski, jego twórcy oraz wykonawcy nie posiadali doświadczenia w realizacji tego rodzaju przedsięwzięcia. Niezrealizowane zadania dotyczące wprowadzenia i upowszechnienia standardów konserwatorskich dla wybranych typów i kategorii zabytków, zostały uwzględnione w projekcie programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022.

Nie utworzono zakładki/podstrony dotyczącej Krajowego programu 2014-2017, gdzie publikowane byłyby wszelkie informacje, zarówno na temat samego programu, jak również wszelkie dokumenty, ekspertyzy i opinie powstające w ramach poszczególnych zadań, pomimo zapisów „Sprawozdania okresowego z realizacji Krajowego programu ochrony zabytków 2014-2017” z września 2016 r. GKZ nie wyjaśniła przyczyn zaniechania utworzenia tej formy promocji.

(akta kontroli str. 33-78, 116-264, 343-348, 880-885, 999-1004)

Organizacje mniejszości narodowych nie brały aktywnego udziału w konsultacjach społecznych projektów krajowego programu ochrony zabytków, zarówno na lata 2014-2017 jak i na lata 2019-2021. Podczas prac nad projektem krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022 MKiDN nie współpracowało z organizacjami mniejszości narodowych, a kategoria zabytków stanowiących dziedzictwo mniejszości narodowych nie była przedmiotem odrębnych analiz. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MKiDN, wymagałoby to zbyt dużej szczegółowości, zaś struktura zadań programu takiej współpracy nie wymagała. Podobnie jak w przypadku Krajowego programu 2014-2017, tak i w projekcie programu na lata 2019-2022, kwestie dotyczące materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych nie są wyodrębnione, a zabytki związane z tym dziedzictwem będą objęte ochroną na równi z innymi zabytkami, w ramach następujących zadań przewidzianych w projekcie krajowego programu ochrony zabytków na lata 2019-2022: zadanie 1.1.1. „Szkolenia dla jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania dziedzictwem kulturowym, w tym pracowników merytorycznych, z uwzględnieniem zagadnień z zakresu planowania przestrzennego i dostępności dla osób z niepełnosprawnościami; zadanie 1.1.2. „Budowanie zasobu wiedzy o ochronie dziedzictwa kulturowego na poziomie lokalnym, regionalnym i centralnym; zadanie 1.1.3. „Merytoryczne wsparcie procesu planowania i rewitalizacji w gminach”; zadanie 3.2.1. „Program dotacyjny dla organizacji pozarządowych w zakresie popularyzowania i upowszechniania wiedzy o dziedzictwie kulturowym, budowania świadomości lokalnej, a także włączania społeczeństwa w opiekę nad zasobem dziedzictwa kulturowego”.

(akta kontroli str. 265-287, 343-348, 351-353)

Minister pan Piotr Gliński wyjaśnił, że organizacje mniejszości narodowych mogą uczestniczyć zarówno w procesie tworzenia prawa (konsultacje społeczne projektów aktów prawnych) jak też w działaniach o charakterze programowym. Jednak zakres tych działań uzależniony jest wyłącznie od aktywności tych organizacji. Dodatkowo Minister podkreślił, że MKiDN jest otwarte na wszelkiego rodzaju postulaty zgłaszane przez organizacje mniejszości narodowych.

(akta kontroli str. 902-909)

¹⁹ W tej liczbie jedno zadanie realizowane wspólnie z NID.

Zarówno zakończony, jak i przygotowywany krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, nie mają elementów dotyczących bezpośrednio ochrony zabytków stanowiących dziedzictwo mniejszości narodowych. Również żaden z programów Ministra nie jest dedykowany ochronie materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych. Minister pan Piotr Gliński wskazał, że obecne działania legislacyjne i programowe MKiDN nie dokonują podziału zabytków, dzięki czemu wszystkie podlegają tym samym regułom.

(akta kontroli str. 33-78, 265-290, 902-909)

W latach 2016-2018 Minister ze środków europejskich udzielił na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach dotacji w wysokości 1.355.803 tys. zł (w tym: w 2016 r. 176.329 tys. zł, w 2017 r. 1.152.976,8 tys. zł, w 2018 r. 26.497,1 tys. zł). Dofinansowanie realizowane było w ramach programu „Konserwacja i rewitalizacja dziedzictwa kulturowego” (Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014) oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Działania 8.1 Ochrona dziedzictwa kulturowego i rozwój zasobów kultury. Sfinansowane z tych środków prace nie dotyczyły zabytków stanowiących dziedzictwo mniejszości narodowych.

(akta kontroli str. 875-879)

Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego w 2016 r. realizowana była w ramach programu Ministra „Dziedzictwo kulturowe” – priorytet Ochrona zabytków, a od 2017 r. w ramach programu „Ochrona zabytków”. Liczba beneficjentów ww. programów w latach 2016-2018 ogółem wyniosła 1719. W poszczególnych latach liczba ta wyniosła odpowiednio: 479, 579, 661, w tym beneficjentów mniejszości narodowych: 4, 3, 1. W 2019 r. (według stanu na dzień 3 czerwca 2019 r.) Minister pozytywnie rozpatrzył 534²⁰ wnioski, w tym cztery dotyczące zabytków stanowiących dziedzictwo mniejszości narodowych. W latach 2016-2019 (do 30 kwietnia 2019 r.) dofinansowano 1809 projektów dotyczących ochrony zabytków na łączną kwotę 371.719,1 tys. zł z budżetu państwa. Łączna kwota udzielonych i przekazanych ww. dotacji na lata 2016-2018 wyniosła 347.465,8 tys. zł, w tym w 2016 r. – 93.819,9 tys., w 2017 r. kwota ta wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 18,6% do wysokości 111.302,2 tys. zł, w 2018 r. natomiast wzrosła ona o 27,9% w stosunku do roku poprzedniego, tj. do kwoty 142.343,7 tys. zł. Natomiast w 2019 r. dofinansowano 90 zadań na łączną kwotę 24.253,3 tys. zł. Kwota udzielonych i wykorzystanych dotacji celowych na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych wyniosła w latach 2016-2018 odpowiednio: 700 tys. zł, 600 tys. zł, 670 tys. zł, co stanowiło odpowiednio udział procentowy w łącznej kwocie dotacji celowych odpowiednio: 0,75%, 0,54%, 0,47%.

W badanym okresie (do 30 kwietnia 2019 r.) Minister przekazał NID łącznie kwotę 3.071,4 tys. zł z przeznaczeniem na realizację programu prac pielęgnacyjnych i konserwatorskich w Parku Mużakowskim w Łęknicy.

(akta kontroli str. 288-290, 296-305, 312-318, 364-366)

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto pięć²¹ z ośmiu (1.620 tys. zł z 1.970 tys. zł) rozliczonych dotacji udzielonych na zabytki stanowiące dziedzictwo

²⁰ Z tego podpisano 90 umów o dofinansowanie.

²¹ Fundacja na Rzecz Ratowania Kaplicy Karola Scheiblera z siedzibą w Łodzi realizująca zadanie w 2016 r. pn. Łódź, ul. Ogrodowa 43 – Stary Cmentarz – kaplica grobowa rodziny Karola Scheiblera (1888 r.): prace konserwatorsko – restauratorskie przy fasadzie wschodniej nawy głównej – etap I, w 2017 r. zadanie pn. Łódź, ul. Ogrodowa 43 – Stary Cmentarz – kaplica grobowa rodziny Karola Scheiblera (1888 r.): II etap konserwacji fasad nawy głównej – (rozpoczęcie prac przy elewacji zachodniej), w 2018 r. zadanie pn.: Łódź, kaplica grobowa rodziny Karola Scheiblera (1888 r.) konserwacja i restauracja fasad nawy głównej – etap II oraz Gmina Wyznaniowa Żydowska w Krakowie realizowała zadanie: w 2016 r. pn.: Bobowa, synagoga

mniejszości narodowych, których zadania realizowane były w latach 2016-2018 w ramach programu Ministra „Ochrona zabytków” oraz trzy wnioski²² z czterech przyznanych w 2019 r. na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków:

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wnioski na dofinansowanie zadań realizowanych przez beneficjentów zostały złożone w trybie i na zasadach określonych w regulaminie programu i zgodnie z wytycznymi do programów Ministra. Wydatki wykazane w sprawozdaniach z realizacji umów spełniały kryteria kwalifikowalności. Zadania objęte dofinansowaniem zostały zrealizowane w zakresie i terminach określonych w umowach. W ramach wydatkowanych środków na zadania przy zabytkach stanowiących dziedzictwo mniejszości narodowych osiągnięto zakładane cele i rezultaty opisane we wnioskach o dofinansowanie. Jeden stwierdzony przypadek zatwierdzenia raportu końcowego z realizacji zadania na podstawie niewłaściwej faktury został opisany w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 265-287, 451-460)

Minister zrealizował obowiązki określone w ustawie o dotacji, zawierając w dniu 22 grudnia 2017 r. umowę nr 102/DF-V/2017 (dalej: umowa) z Fundacją Dziedzictwa Kulturowego z siedzibą w Warszawie (dalej: FDK lub Fundacja). W wykonaniu umowy Minister udzielił Fundacji z budżetu państwa na zadanie pn. „Uzupełnienie kapitału wieczystego FDK” dotację w kwocie 100.000 tys. zł. Umowa została zawarta przez prawidłowo reprezentowane strony i zawierała wszystkie elementy wymagane na podstawie przepisów ustawy o dotacji. Wyплаты środków dotacji MKiDN dokonało zgodnie z umową i ustawą o dotacji jednorazowo w dniu 22 grudnia 2017 r.

Zgodnie z umową, Fundacja przeznaczyła dotację w całości na uzupełnienie swojego kapitału wieczystego i nie naruszając postanowień umownych, przechowywała środki dotacji okresowo na lokacie bankowej (od 27 grudnia 2017 r. do 12 marca 2018 r.), zaś w dniach 13-15 marca 2018 r. zainwestowała je w całości w fundusz „PKO Płynnościowy – SFIO²³” zarządzany przez PKO Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych S.A. Na koniec roku 2018 FDK z zainwestowanego kapitału pochodzącego z dotacji MKiDN osiągnęła dochód w wysokości 1.264,7 tys. zł, z czego do końca 2018 r. wydatkowała łącznie 299,9 tys. zł (23,7% uzyskanego dochodu). Zgodnie z zawartą umową pełne wydatkowanie dochodu osiągniętego w 2018 r. powinno nastąpić do końca 2019 r. Wydatki poniesione w 2018 r. były zgodne z warunkami umowy i złożyły się na nie koszty renowacji 23 obiektów i prac porządkowych na Cmentarzu Żydowskim w przy ul. Okopowej 49/51 w Warszawie w łącznej kwocie 197,1 tys. zł (15,6% dochodu z kapitału wieczystego z dotacji) oraz koszty administracyjne w wysokości 102.789,30 zł (8,1% dochodu z kapitału wieczystego z dotacji). W 2019 r. (do 15 czerwca 2019 r.) wydatkowano 178 tys. zł. na prace porządkowe i opracowanie kosztorysu oraz 35,2 tys. zł.

(XVIII w.) remont budowlano konserwatorski – etap V, w 2017 r. – Kraków, Synagoga Tempel (k. XIX w.): usunięcie stanu awaryjnego konstrukcji budynku – wzmocnienie posadowienia, wzmocnienie więźby dachowej, stropów, odtworzenie pokrycia dachu – etap III.

²² Fundacja na rzecz ratowania Kaplicy Karola Scheiblera, zadanie Łódź, Stary Cmentarz ul. Ogrodowa 43, Kaplica grobowa rodziny Karola Scheiblera (1888 r.): konserwacja i restauracja, prace ratunkowe fasad nawy głównej – elewacja południowa, zachodnia (fragmenty) etap IV; Fundacja Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego. nazwa zadania Przysucha, synagoga (XVIII w.) zabezpieczenie i naprawa bimy etap II; Fundacja Polsko-Niemiecka Ochrony Zabytków Kultury w Warszawie, nazwa zadania: Sztynort, pałac Lehdorffów (XVII w.) – prace interwencyjne powstrzymujące degradację polichromowanych belek stropowych, polichromii ściennych oraz malowidła alegorycznego.

²³ SFIO – specjalistyczny fundusz inwestycyjny otwarty.

kosztów administracyjnych.²⁴ Biorąc powyższe pod uwagę w latach 2018-2019 (do 15 czerwca 2019 r.) FDK wydatkowała łącznie 513 tys. zł. tj. 40,6 % osiągniętego dochodu. W Ministerstwie podejmowano działania nadzorcze nad realizacją umowy przez Fundację, polegające na analizie sprawozdania rocznego za rok 2018 z załącznikami, według procedury wprowadzonej zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 sierpnia 2018 r. w sprawie oceny sprawozdania Fundacji Dziedzictwa Kulturowego o zagospodarowaniu dotacji oraz dochodów z inwestowania części kapitału wieczystego²⁵ oraz pozyskiwanie dodatkowych dokumentów i wyjaśnień od FDK. Pracownicy Ministerstwa przeprowadzili również kontrolę efektów zrealizowanych prac konserwatorskich i porządkowych w miejscu ich prowadzenia, w drodze oględzin w dniu 25 kwietnia 2019 r.

NIK stwierdziła, że przy ocenie sprawozdania FDK z realizacji umowy w 2018 r. w MKiDN nie analizowano dokumentów źródłowych dotyczących wydatków poniesionych w ramach kosztów administracyjnych zadania, poprzestając na danych zawartych w sprawozdaniu. Dyrektor Generalny MKiDN pan Jarosław Czuba wyjaśnił, że „rozliczenie tego zadania, podobnie jak tysiące innych zadań realizowanych z dotacji MKiDN, następuje na podstawie oświadczeń podmiotów, które otrzymały dotację oraz na podstawie dokumentów”, nie było zatem potrzeby żądania dodatkowych dokumentów w zakresie kosztów administracyjnych. Umowa istotnie nie zobowiązywała pracowników MKiDN do analizy dokumentów źródłowych w zakresie kosztów administracyjnych, należy jednak wskazać, że koszty administracyjne wymienione w § 1 ust. 6 pkt 7 przedmiotowej umowy mogą stanowić nawet 15% osiągniętych dochodów z kapitału dotacji w wysokości 100.000 tys. zł, a zatem zasadność ich wydatkowania i kwalifikowalność do kosztów administracyjnych wymaga rzetelnej, opartej na dokumentach, analizy MKiDN.

(akta kontroli str. 320-329, 465-482, 487-658, 1005-1009)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister nie opracował krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na rok 2018, co spowodowało brak realizacji obowiązku określonego w art. 84 ustawy o ochronie zabytków.

Zgodnie z powołanym przepisem ustawy, krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami inicjuje i opracowuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przy pomocy generalnego konserwatora zabytków w celu stworzenia warunków niezbędnych do realizacji ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Na podstawie art. 85 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków w krajowym programie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami określa się, w szczególności, cele i kierunki działań oraz zadania w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, warunki i sposób finansowania planowanych działań, a także harmonogram ich realizacji. Zgodnie z art. 85 ust. 2 i art. 86 ust. 1 powoływanej ustawy krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami uchwalany jest przez Radę Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego na okres czterech lat.

Od zakończenia okresu realizacji Krajowego programu 2014-2017 do czasu kontroli nie został uchwalony nowy krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a przygotowany w MKiDN projekt przekazany do uzgodnień międzyresortowych i następnie na Komitet Stały Rady Ministrów obejmuje okres 2019-2022. Dyrektor Generalny MKiDN pan Jarosław Czuba wskazał dwie

²⁴ Informacja uzyskana na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁵ Dz. Urz. MKiDN z 2018 r., poz. 56.

przyczyny opóźnienia przygotowania krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a mianowicie zakończenie oceny Krajowego programu 2014-2017 dopiero w kwietniu 2018 r. oraz konieczność uwzględnienia uwag zgłaszanych do projektu w procedurze uzgodnień. Jednocześnie podkreślił, że krajowy program nie jest dokumentem regulującym zasady polityki państwa w zakresie polityki konserwatorskiej i wskazał, że funkcję taką pełnią wytyczne GKZ, o których mowa w art. 90 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków.

Na zakończenie oceny Krajowego programu 2014-2017 w kwietniu 2018 r., a w konsekwencji opóźnienie prac nad nowym programem, wpłynęło niewątpliwie przesunięcie terminu ewaluacji z 31 sierpnia 2017 r. na koniec listopada 2017 r., spowodowane - jak wynika ze sprawozdania z ewaluacji wykonawcy Lexcalibur sp. z o.o. - „rozległością przedmiotu badania”.

Zdaniem NIK obowiązek przygotowywania krajowego programu na okresy czteroletnie wynika wprost z ustawy o ochronie zabytków, zaś jego znaczenie określiło samo MKiDN w projekcie krajowego programu na lata 2019-2022, stwierdzając, że jest on głównym dokumentem strategicznym określającym cele administracji rządowej oraz podległych jej służb i instytucji w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami – a także środki służące do realizacji wyznaczonych celów.

(dowód: akta kontroli str. 116-287, 343-348, 356-358, 880-885)

2. Nierzetelnie zweryfikowano raport końcowy z rozliczenia zadania pn. „Łódź, ul. Ogrodowa 43 – Stary Cmentarz – kaplica grobowa rodziny Karola Scheiblera (1888 r.) II etap konserwacji fasad nawy głównej – (rozpoczęcie prac przy elewacji zachodniej)”, realizowanego na podstawie umowy nr 3303/17/DOZ – mch z dnia 25 maja 2017 r. (aneks z dnia 6 października 2017 r.) w ramach programu „Ochrona zabytków”, finansowanego z budżetu państwa. Jedną z faktur załączonych do dokumentacji rozliczeniowej była innym dokumentem, niż wykazano w zestawieniu zawartym w raporcie, co było niezgodne z § 10 ust. 3, pkt 2 ww. umowy, zgodnie z którym beneficjent ma obowiązek załączyć do raportu końcowego z realizacji zadania obustronne kopie opisanych oryginałów rachunków i faktur za wykonane zadanie oraz za zakup materiałów niezbędnych do jego realizacji, potwierdzone za zgodność z oryginałem, oraz § 11 umowy, który stanowi m.in., że jeżeli raport złożony przez beneficjenta jest niekompletny, niepoprawny pod względem merytorycznym lub formalnorachunkowym, Minister wzywa Beneficjenta do usunięcia błędów. Wykazana w zestawieniu faktura nr 9/2017 z dnia 30 sierpnia 2017 r. na kwotę 150.000 zł brutto nie odpowiadała załączonej kopii faktury nr 17/2017 z dnia 2 listopada 2017 r. na kwotę 150.000 zł brutto. Ponadto nazwa wydatku wskazana na załączonej fakturze nr 17/2017 nie potwierdzała wykonania zadania wynikającego z zawartej umowy dofinansowanej z MKiDN, gdyż jej opis był następujący: „konserwacja i restauracja transeptu zachodniego Kaplicy Karola Scheiblera na Cmentarzu Ewangelickim przy ul. Ogrodowej nr 43 zgodnie z dotacją celową z budżetu UMŁ, umowa nr 4/2017 BMKZ z dnia 24.04.2017 r.”

Radca Ministra pan Dariusz Jankowski wyjaśnił, że po ponownym przeanalizowaniu raportu końcowego z realizacji umowy nr 3303/17/DOZ stwierdzono, że załączono nieprawidłową fakturę i beneficjent zadania przedłożył wyjaśnienia oraz właściwą fakturę dnia 6 czerwca 2019 r. Jednocześnie poinformował, że zaistniała pomyłka wynikała z faktu znacznego obciążenia zadaniami pracownika rozliczającego przedmiotową umowę.

NIK zauważa, że umowa szczegółowo określa, w jaki sposób następuje weryfikacja raportu rozliczeniowego przedłożonego przez beneficjenta. Obowiązkiem udzielającego dotacji jest jego poprawne zweryfikowanie.

(akta kontroli str. 349-350, 367-450)

3. W MKiDN nierzetelnie przeanalizowano sprawozdanie Fundacji Dziedzictwa Kulturowego (FDK) z realizacji umowy nr 102/DF-V/2017 za rok 2018 wraz z dodatkową dokumentacją, oceniając je jako zgodne z umową, „kompletne i w pełni poprawne pod względem merytorycznym i formalno rachunkowym”, pomimo błędnego – niezgodnego z okazanymi fakturami - wykazania w nim 46 płatności poniesionych z dochodu z części kapitału wieczystego pochodzącego z dotacji.

Z wyjaśnień udzielonych w tym zakresie przez Zastępcę Dyrektora DOZ panią Magdalenę Marcinkowską wynika, że przyczyną błędnej weryfikacji sprawozdania FDK było włączenie niekompletnej dokumentacji do systemu EZD²⁶, w którym prowadzone są sprawy w MKiDN. Sprawozdanie ocenione jako zgodne z umową zostało skorygowane przez Fundację w dniu 4 czerwca 2019 r. (RPW/31455/2019), tj. już po przedłożeniu oceny Ministrowi w dniu 28 maja 2019 r.

Minister pan Piotr Gliński wyjaśnił, że analiza sprawozdania FDK nie oparła się na pełnej weryfikacji wszystkich przedłożonych dokumentów, lecz to nie oznaczało jej nierzetelności, zaś DOZ przeanalizował „daleko obszerniejszą dokumentację” aniżeli wymagała umowa i dodatkowo przeprowadził kontrolę na miejscu.

W ocenie NIK oparcie analizy sprawozdania na niepełnej weryfikacji przedłożonych dokumentów świadczy o jej nierzetelności. DOZ wprawdzie żądał od Fundacji dodatkowych dokumentów, jednakże nie wykorzystywał ich do weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniu FDK. Należy również zauważyć, że wezwanie Fundacji do korekty z dnia 4 czerwca 2019 r. nie było inicjatywą własną DOZ, lecz następstwem kontroli NIK. Stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków na podstawie umowy nr 102/DF-V/2017.

(akta kontroli str. 483-504, 558-634, 886-900, 910-915)

4. Minister nie zapewnił należytej ochrony interesów Skarbu Państwa w umowie z Fundacją Dziedzictwa Kulturowego nr 102/DF-V/2017, gdyż nie zostały w niej zawarte postanowienia dotyczące uprawnień Ministra w przypadku nienależytego wykonywania umowy przez Fundację oraz wystąpienia okoliczności uniemożliwiających realizację umowy, za które Fundacja ponosi odpowiedzialność. W umowie brakowało postanowień w szczególności na wypadek: kilkakrotnego stwierdzenia w ramach nadzoru, że prace konserwatorskie na Cmentarzu Żydowskim w Warszawie są nienależycie wykonywane przez Fundację; nierzetelnego rozliczania poniesionych z dochodów z dotacji wydatków; uniemożliwiania lub utrudniania kontroli MKiDN. Ponadto przepisy umowy nie zobowiązywały Fundacji do informowania o dofinansowaniu prac restauratorskich ze środków MKiDN w materiałach reklamowych i informacyjnych.

Minister pan Piotr Gliński wyjaśnił, że w przypadku wystąpienia ww. okoliczności, znajdują zastosowanie zasady ogólne wynikające z ustawy o dotacji, w myśl których zwrotowi do budżetu państwa podlega część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości, lub niezgodnie z przepisami ustawy. Zwrotowi podlega także część dochodu z inwestowania części kapitału wieczystego Fundacji pochodzącej z dotacji wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem. Minister wyjaśnił również, że informację o przeznaczeniu środków w kwocie 100 mln zł przekazanych przez MKiDN w ramach umowy nr 102/DF-V/2017 FDK umieściła na stronie internetowej www.dziedzictwo.org, a ponadto nie środki dotacji, lecz przychody osiągnięte z ich

²⁶ EZD – skrót od „Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją”.

inwestowania są przeznaczone na finansowanie prac przy zabytkach na Cmentarzu Żydowskim.

W ocenie NIK, powołane przez kontrolowanego przepisy ustawy oraz zawarta z Fundacją umowa zabezpieczają interes Skarbu Państwa w ograniczonym zakresie, poprzez: a) obowiązek zwrotu środków – w przypadkach wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem, pobrania nienależnie lub w nadmiernej wysokości oraz wykorzystania niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o dotacji dla FDK przeznaczonej na uzupełnienie kapitału wieczystego - części dotacji przekazanej na kapitał wieczysty (§7 ust. 2 zd. 1 umowy); b) obowiązek zwrotu środków - w przypadkach wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem, pobrania nienależnie lub w nadmiernej wysokości oraz wykorzystania niezgodnie z przepisami ustawy o dotacji – dochodów z inwestowania części kapitału wieczystego pochodzącej z dotacji (§7 ust. 2 zd. 2 umowy); c) obowiązek zwrotu – w przypadku podjęcia uchwały o zmianie przeznaczenia kapitału wieczystego Fundacji, likwidacji Fundacji lub osiągnięcia celów umowy (§7 ust. 3 zd. 1 umowy); d) obowiązek zwrotu – niewykorzystanej części dochodów z inwestowania kapitału wieczystego (§7 ust. 3 zd. 2 umowy); e) możliwość rozwiązania umowy za porozumieniem stron – w przypadku wystąpienia okoliczności, które uniemożliwiają wykonywanie umowy, za które żadna ze stron nie ponosi odpowiedzialności (§8 ust. 1 umowy). Jednak, ani ustawa ani umowa nie przewidują sposobów zabezpieczenia się przed działaniami Fundacji, które nie powodują wykorzystania powierzonych jej środków publicznych niezgodnie z przeznaczeniem, ale mogą udaremnić realizację celu umowy jak również utrudnić lub uniemożliwić Ministrowi sprawowanie nadzoru nad realizacją umowy.

Zakres regulacji umowy, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o dotacji nie jest ograniczony przez ustawodawcę, gdyż zawarty tam katalog postanowień umownych, jest katalogiem otwartym, a zatem możliwe jest zawarcie w umowie dodatkowych postanowień, sankcjonujących działania beneficjenta narażające interes MKiDN i mobilizujących FDK do jak najlepszej realizacji zobowiązań niepieniężnych wynikających z umowy, jak w szczególności prawidłowe wykonywanie prac konserwatorskich na Cmentarzu Żydowskim w Warszawie. W obecnym stanie prawnym, Ministerstwo nawet rzetelnie realizując obowiązki nadzorcze, stwierdziwszy istotne wady prac realizowanych przez FDK, nie ma możliwości stanowczego wpływania na działalność Fundacji ani uzyskania stosownej rekomensaty za działania beneficjenta niezgodne z treścią i celem umowy nr 102/DF-V/2017. NIK zauważa ponadto, iż wskazany powyżej przepis ustawy o dotacji umożliwia zobowiązanie beneficjenta do informowania, iż dany projekt został sfinansowany ze środków uzyskanych z inwestowania kapitału pochodzącego z dotacji MKiDN.

(akta kontroli str. 465-482, 910-915, 999-1004)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2016-2019 (do 19 czerwca) Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego prawidłowo realizował działania na rzecz ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych. Wysokość nakładów finansowych poniesionych na zachowanie zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych w ramach programów Ministra była prawidłowo ustalona w oparciu o wnioski właścicieli lub posiadaczy zabytków i zgodnie z wprowadzonymi przez MKiDN procedurami konkursowymi.

Minister zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa gromadził i udostępniał informacje o zasobie dziedzictwa kulturowego Rzeczypospolitej Polskiej, nie wyodrębniając zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości

narodowych. Dane zgromadzone w krajowej ewidencji zabytków, mogły stanowić podstawę identyfikacji tej grupy zabytków.

Minister finansował obiekty stanowiące dziedzictwo mniejszości narodowych w ramach dotacji podmiotowej dla jednostki nadzorowanej – Narodowego Instytutu Dziedzictwa oraz w formie dotacji celowych. MKiDN w czterech z pięciu zbadanych umów prawidłowo zweryfikowało rozliczenie dotacji celowych na konserwację, renowację i prace budowlane przy zabytkach stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych. Minister wywiązał się z ustawowego obowiązku udzielenia dotacji na uzupełnienie kapitału wieczystego Fundacji Dziedzictwa Narodowego i terminowo przekazał ją beneficjentowi. Niemniej jednak nie dołożono należytej staranności przy zawieraniu umowy nr 102/DF-V/2017 z ww. Fundacją, gdyż jej postanowienia nie w pełni zabezpieczają interes Skarbu Państwa, zwłaszcza w razie wystąpienia przypadków nienależytej realizacji zadań w ramach umowy.

Ponadto Minister nie opracował krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na rok 2018, co spowodowało brak realizacji obowiązku określonego w art. 84 ustawy o ochronie zabytków oraz nierzetelnie zweryfikował raport końcowy z realizacji jednego z pięciu poddanych kontroli zadań dofinansowanych w programie Ministra „Ochrona zabytków” i sprawozdanie Fundacji Dziedzictwa Kulturowego z realizacji umowy nr 102/DF-V/2017 za 2018 r.

2. Współpraca przy realizacji działań i celów ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

Minister w okresie objętym kontrolą zawarł jedną umowę dotyczącą problematyki mniejszości narodowych ze swoim czeskim odpowiednikiem. Program współpracy między Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego RP a Ministerstwem Kultury Republiki Czeskiej na lata 2017-2021 z dnia 1 czerwca 2017 r., przewidywał działania wspierające zachowanie i rozwój kultury mniejszości polskiej w Republice Czeskiej oraz mniejszości czeskiej w Rzeczypospolitej Polskiej. Współpraca przewidziana w umowie dotyczy realizacji czterech wydarzeń kulturalnych²⁷, natomiast nie obejmuje swym zakresem ochrony zabytków.

MKiDN nie realizowało żadnych działań w ramach zawartych na szczeblu międzyrządowym umów i porozumień w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturalnego z: Republiką Białoruś²⁸, Republiką Litewską²⁹, Federacją Rosyjską³⁰ i Ukrainą³¹, co uzasadniono przejęciem zadań przez urząd obsługujący ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, którym jest obecnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

²⁷ Festiwal Polskiego Związku Kulturalno-Oświatowego w Republice Czeskiej organizowanego co cztery lata, na przemian w Trzyńcu lub w Karwinie, spotkania folklorystyczne „Gorolskie Święto” w Jabłonkowie, konkurs inicjatyw Kongresu Polaków w Republice Czeskiej „Tacy jesteśmy”, cykl koncertów „Zelowskie Dzwonki” w Żelowie.

²⁸ Porozumienie z dnia 25 marca 1995 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturalnego.

²⁹ Umowa z dnia 16 grudnia 1999 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy Pełnomocników Rządów w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego.

³⁰ Porozumienie z dnia 18 maja 1994 r. o współpracy w dziedzinie ujawniania i zwrotu dóbr kultury przemieszczonych na obszar drugiego Państwa między Pełnomocnikiem Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturalnego za Granicą a Pełnomocnikiem Rządu Federacji Rosyjskiej w Rzeczypospolitej Polskiej do Spraw Dziedzictwa Kulturalno-Historycznego, członkiem Państwowej Komisji do Spraw Restytucji Dóbr Kultury.

³¹ Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy z dnia 25 czerwca 1996 r. o współpracy w dziedzinie ochrony i zwrotu dóbr kultury utraconych i bezprawnie przemieszczonych podczas II wojny światowej.

(akta kontroli str. 7-32, 331-333, 902-909)

Współpraca Ministra z organizacjami mniejszości narodowych w dziedzinie ochrony zabytków polegała na realizowanym we współpracy z NID programie oznakowania cmentarzy żydowskich (opisanym na stronie 6 niniejszego wystąpienia) oraz na udzielaniu dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i budowlane przy zabytkach stanowiących materialne dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych. Współpracujące z MKiDN w podanych wyżej formach podmioty reprezentujące interesy ochrony dziedzictwa mniejszości narodowych, to: Gmina Wyznaniowa Żydowska w Warszawie, Gmina Wyznaniowa Żydowska w Krakowie, Fundacja Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego, Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN, Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich Rzeczypospolitej Polskiej, Żydowski Instytut Historyczny, Fundacja na rzecz Ratowania Kaplicy Karola Scheiblera, oraz Polsko-Niemiecka Fundacja Ochrony Zabytków Kultury.

(akta kontroli str. 288-290, 343-348, 364-366)

Przygotowany w ramach realizacji Krajowego programu 2014-2017 kodeks dobrych praktyk komunikacji społecznej dla organów ochrony zabytków, nie wskazywał wprost mniejszości narodowych i ich organizacji jako interesariuszy procesów informacyjnych i współpracy z organami ochrony zabytków w zakresie realizowanych przez nie kompetencji. Natomiast zalecane w kodeksie działania dotyczyły m.in. współpracy na rzecz dziedzictwa z jednostkami samorządu terytorialnego, prywatnymi właścicielami zabytków i organizacjami społecznymi oraz budowania w oparciu o zabytki kapitału społecznego i wzmocnienia więzi lokalnej.

Z ewaluacji Krajowego programu 2014-2017 wynika, że pomimo przyjęcia Kodeksu dobrych praktyk komunikacji społecznej dla organów ochrony zabytków, udział organizacji pozarządowych i ich zaangażowanie w realizację zadań zawartych w programie był niewielki. W celu aktywniejszego włączenia organizacji pozarządowych w realizację zadań na rzecz zachowania dziedzictwa kulturowego Ministerstwo planuje inicjatywę pn. „Program dotacyjny dla organizacji pozarządowych w zakresie popularyzowania i upowszechniania wiedzy o dziedzictwie kulturowym, budowania świadomości lokalnej, a także włączania społeczeństwa w opiekę nad zasobem dziedzictwa kulturowego”. Program będzie wspierać proces identyfikacji, dokumentacji i szerokiego upowszechniania dziedzictwa kulturowego oraz jego wartości, a także sprzyjać społecznemu zaangażowaniu w proces ochrony i opieki nad dziedzictwem kulturowym, w tym zabytkami. Efektem programu ma być również wzmocnienie kapitału społecznego, w tym zaangażowanie 1200 wolontariuszy z całej Polski oraz organizację spotkań popularyzatorskich z udziałem 2000 osób.

(akta kontroli str. 79-264, 902-909)

Organizacje mniejszości narodowych nie współpracowały z MKiDN przy opracowaniu projektów krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, jednak przeprowadzone przez MKiDN procedury konsultacji społecznych tych projektów umożliwiały taką współpracę, także tej grupie potencjalnie zainteresowanych podmiotów.

(akta kontroli str. 343-348, 351-353)

Minister przy realizacji zadań wynikających z Krajowego programu 2014-2017 współpracował z głównym wykonawcą programu – Narodowym Instytutem Dziedzictwa³² oraz Narodowym Instytutem Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów

³² NID odpowiadał za 63% zadań Krajowego programu 2014-2017.

(NIMOZ) i Narodowym Muzeum Morskim w Gdańsku (NMM)³³. DOZ jako wykonawca Krajowego programu 2014-2017 odpowiadał za nadzór nad działaniami pozostałych wykonawców. Adresatami i bezpośrednimi beneficjentami Krajowego programu 2014-2017 były jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje pozarządowe.

(akta kontroli str. 33-264)

W kontrolowanym okresie GKZ skierował instrukcje do wojewódzkich konserwatorów zabytków na podstawie art. 90 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków w jednej tylko sprawie dotyczącej ochrony zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych, a mianowicie w sprawie pełnej inwentaryzacji cmentarzy żydowskich i objęcia ich ewentualną ochroną prawną. W wyniku tych działań przeprowadzono inwentaryzację ok. 1200 cmentarzy żydowskich, co opisano na stronie 6 wystąpienia. Instrukcje były kierowane w związku z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 listopada 2014 r. ws. „Potomska i Potomski p-ko Polsce” oraz doniesieniami prasowymi, wymuszającymi działania organów ochrony zabytków. Poza wymienioną sprawą GKZ skorzystał z kompetencji kierowania wytycznych, o których mowa w art. 90 ustawy w 17 innych przypadkach, które również, jak podkreśliła GKZ pani Magdalena Gawin – mogły objąć swym zakresem zabytki związane z mniejszościami narodowymi.

GKZ nie sformułował wytycznych i instrukcji dla wojewódzkich konserwatorów zabytków mających na celu ustalenie zasobów i ochronę zabytków innych mniejszości narodowych obecnych w Polsce (niemieckiej, białoruskiej, rosyjskiej, litewskiej, ukraińskiej, czeskiej, słowackiej i ormiańskiej). GKZ pani Magdalena Gawin wyjaśniła, że wytyczne są kierowane wówczas, gdy występują nowe problemy lub zmiany zasad postępowania w zakresie ochrony zabytków. Takim nowym problemem była sprawa ochrony dawnych cmentarzy żydowskich i planowanie nowych inwestycji, co budziło liczne zastrzeżenia społeczności żydowskiej w kraju i za granicą. W latach 2016-2019 w sprawach dotyczących ochrony zabytków związanych z innymi niż żydowska mniejszościami narodowymi nie pojawiały się nowe zagrożenia i problemy, dlatego też GKZ nie formułował w tym zakresie żadnych wytycznych czy instrukcji odnoszących się do tak wyselekcjonowanej grupy zabytków.

(akta kontroli str. 334-342, 464, 880-885)

Zabytki ruchome stanowiące dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych znajdują się lub będą gromadzone w przyszłości (dotyczy to instytucji w organizacji) w trzech instytucjach podległych i nadzorowanych Ministra, statutowo zajmujących się kulturą Żydów polskich, tj.: Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN³⁴, Muzeum Getta Warszawskiego – Instytucji w Organizacji i Żydowskim Instytucie Historycznym im. Emanuela Ringelbluma (ŻIH), oraz w: Muzeum Dom Rodzinny Ojca Świętego Jana Pawła II w Wadowicach, Muzeum Narodowym Ziemi Przemyskiej w Przemyśle, Muzeum Etnograficznym, Oddziale Muzeum Narodowego we Wrocławiu oraz w Muzeum – Zamek w Łańcucie.

Muzeum POLIN posiada w swym zasobie 6362 obiekty muzealne i 5701 obiektów depozytowych stanowiących dziedzictwo Żydów polskich (dzieła sztuki, rzemiosło artystyczne, archiwalia, przedmioty pamiątkowe dotyczące historii i kultury Żydów polskich oraz przedmioty kultu religijnego), niewyodrębnionych w kolekcjach. Zbiory

³³ Wkład NIMOZ i NMM w realizację Krajowego programu 2014-2017 – pięć zadań, budżet łącznie 0,5 mln zł.

³⁴ Instytucja współprowadzona z Miastem Stołecznym Warszawa oraz Żydowskim Instytutem Historycznym, dalej: Muzeum POLIN.

ŻIH obejmują kolekcję dzieł sztuki liczącą 2060 pozycji inwentarzowych oraz 879 przedmiotów pamiątkowych i kolekcję judaików kulturowych domowych i synagogałnych liczącą 764 pozycje inwentarzowe. Muzeum Getta Warszawskiego jako instytucja w organizacji nie posiada zbioru muzealiów i jest na etapie ich pozyskiwania i gromadzenia.

Pozostałe cztery jednostki organizowane i współprowadzone przez MKiDN dysponują zabytkami ruchomymi stanowiącymi dziedzictwo kulturowe mniejszości żydowskiej i ukraińskiej, jak niżej:

- 1) Muzeum Dom Rodzinny Ojca Świętego Jana Pawła II w Wadowicach – kolekcja „Społeczność żydowska Wadowic okresu międzywojennego (1918-1939) – 133 obiekty, stanowiące część ekspozycji stałej;
- 2) Muzeum Narodowe Ziemi Przemyskiej w Przemyślu – kolekcja ikon (w tym również elementy ikonostasów, feretrony, krzyże procesyjne, antymisy, płaszczenice oraz 543 ikony), prezentowane na wystawie stałej „Credo na dwa głosy” prezentującej 156 obiektów stanowiących dziedzictwo mniejszości ukraińskiej; Muzeum posiada również zbiory nienależące do ww. kolekcji: malarstwo, rzeźba, rzemiosło, tkaniny, kolekcje etnograficzne (mniejszości żydowska i ukraińska);
- 3) Muzeum Etnograficzne, Oddział Muzeum Narodowego we Wrocławiu: kolekcja poświęcona kulturze, historii i religii mniejszości etnicznych i narodowych zamieszkujących na Dolnym Śląsku;
- 4) Muzeum – Zamek w Łańcucie – kolekcja sztuki cerkiewnej, przekazana jako depozyt przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Rzeszowie w latach 1959-1992, licząca 2.500 zabytków ruchomych, w tym ok. 1.000 ikon (XV-XX w.), rzeźba, rzemiosło artystyczne i zbiór starych druków cyrylickich – 250 woluminów; ok. 170 eksponatów związanych z szeroko rozumianą kulturą, religią i życiem codziennym społeczności żydowskiej.

Na utrzymanie, konserwację i renowację zabytków ruchomych stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych zgromadzonych w pięciu spośród siedmiu wymienionych wyżej jednostek MKiDN przeznaczyło w latach 2016-2019 środki w kwocie łącznej 6.236,3 tys. zł (w tym kwota wydatków planowanych na 2019 r. – 58,5 tys. zł dla Muzeum Getta Warszawskiego – Instytucji w organizacji). W okresie objętym kontrolą MKiDN sfinansowało koszty zakupów inwestycyjnych, prac budowlanych i inne wydatki inwestycyjne ŻIH, Muzeum POLIN i Muzeum Getta Warszawskiego – Instytucji w organizacji kwotą, łącznie 5.932,5 tys. zł.

(akta kontroli str.872-874, 916-998)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego prowadził skuteczną współpracę z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony zabytków i zachowania dziedzictwa kulturowego. W Ministerstwie zgodnie z założeniami Krajowego programu 2014-2017 wypracowano standardy komunikowania się organów ochrony zabytków ze społecznościami żyjącymi w otoczeniu zabytków objętych ochroną, wskazując wśród kluczowych interesariuszy organizacje pozarządowe. GKZ w zakresie ochrony zabytków, w tym również zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych współpracował z wyspecjalizowaną jednostką – Narodowym Instytutem Dziedzictwa, a także kierował wytyczne i instrukcje do wojewódzkich konserwatorów zabytków. W wyniku potrzeb zgłaszanych przez mniejszość żydowską sformułowano instrukcję dla wojewódzkich konserwatorów zabytków dotyczącą pełnej inwentaryzacji cmentarzy żydowskich i objęcia ich

ewentualną ochroną prawną. Ponadto prowadzone przez MKiDN konsultacje społeczne projektów krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, poprzez ich podanie do wiadomości publicznej, umożliwiały organizacjom mniejszości narodowych czynny udział w konsultacjach kształtu programu.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

- 1) opracowywanie i inicjowanie projektów krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w terminach i na okresy zgodne z obowiązującymi przepisami prawa;
- 2) rzetelną analizę składanych przez beneficjentów dotacji sprawozdań i raportów z wykorzystania środków publicznych i realizacji powierzonych im zadań;
- 3) rozważenie możliwości pełniejszego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowie nr 102/DF-V/2017 zawartej Fundacją Dziedzictwa Kulturowego.

VI. 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 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 NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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, 26 lipca 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
Piotr Prokopczyk, dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego



podpis

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK dokonano w treści wystąpienia pokontrolnego sprostowania oczywistych omyłek pisarskich w następujący sposób:

- 1) na str. 3 w wierszu 23 od góry wyraz „Narodowego” zastąpiono wyrazem „Kulturowego”;
- 2) na str. 14 w wierszu 20 od góry wyraz „Narodowego” zastąpiono wyrazem „Kulturowego”.

Warszawa, dnia 3 września 2019 r.

Agnieszka Pawlikowska

Główny specjalista kontroli państwowej

