



KNO.430.008.2022

Nr ewid. 169/2022/P/22/018/KNO

Informacja o wynikach kontroli

BUDOWA MUZEUM HISTORII POLSKI

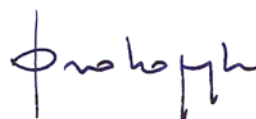
DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli Budowa Muzeum Historii Polski

Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego



Piotr Prokopczyk

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 12.01.2023

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	9
4. WNIOSKI.....	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
5.1. Przygotowanie przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego.....	15
5.2. Realizacja przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego	21
5.3. Wydatkowanie środków publicznych na przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane..	36
5.4. Nadzór i kontrola nad przedsięwzięciem inwestycyjno-budowlanym	40
6. ZAŁĄCZNIKI.....	44
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	44
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	46
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	52
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	54

Ilustracja na okładce:

© Wizualizacja – widok budynku Muzeum Historii Polski (wejście główne),
opracowana przez projektanta WXCA Sp. z o.o., udostępniona przez MHP

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Budowa	wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu (art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane ¹);
Inwestor	główny uczestnik procesu inwestycyjnego, dla którego jest realizowana inwestycja i który bierze za te działania odpowiedzialność prawną ² ;
Inwestycja	nowo tworzony, odtwarzany lub modernizowany obiekt;
MHP, Muzeum	Muzeum Historii Polski w Warszawie;
Minister	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego ³ ;
Ministerstwo, MKiDN	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego;
Pełnomocnik Ministra ds. budowy Muzeum	pełnomocnik ustanowiony zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 8 lipca 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do spraw budowy siedziby Muzeum Historii Polski w Warszawie ⁴ ;
Przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane	planowane zadanie inwestycyjne w wymiarze rzeczowo-finansowym, w tym proces przygotowania i realizacji budowy w konkretnym miejscu, czasie, otoczeniu systemowym i środowisku naturalnym;
PW „Budowa MHP”, Program	program wieloletni „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie” ⁵ ;
ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ⁶ .

¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm., dalej: Prawo budowlane.

² Ta i kolejne definicje pojęć na podstawie: Słownik terminów i skrótów związanych z procesem inwestycyjnym (http://mieczyslaw_polonski.users.sggw.pl/slownik_inw.html).

³ Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego od dnia 16 listopada 2015 r. jest prof. dr hab. Piotr Gliński (dalej: Minister lub obecny Minister). Wcześniej, od dnia 17 czerwca 2014 r. do dnia 16 listopada 2015 r., Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego była prof. dr hab. Małgorzata Omilanowska (dalej: ówczesny Minister).

⁴ Dz. Urz. MKiDN poz. 46, dalej: zarządzenie ws. ustanowienia Pełnomocnika ds. budowy Muzeum.

⁵ Uchwała Nr 118/2015 Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie”, zwana dalej: uchwałą RM z 2015 r. (Komunikat Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 lipca 2015 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie” – M.P. poz. 755); zmieniona uchwałą Nr 165/2017 Rady Ministrów z dnia 17 października 2017 r., zwaną dalej: uchwałą RM z 2017 r.; zmieniona uchwałą Nr 55/2018 Rady Ministrów z dnia 20 marca 2018 r., zwaną dalej: uchwałą RM z 2018 r. (patrz: <https://bip.mkidn.gov.pl/pages/legislacja/programy-wieloletnie/program-wieloletni-budowa-muzeum-historii-polski-w-warszawierdquo.php>; [dostęp: 6 września 2022 r.], zmieniona uchwałą Nr 17/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2021 r., zwaną dalej: uchwałą RM z 2021 r. (patrz: <https://bip.mkidn.gov.pl/pages/legislacja/programy-wieloletnie/uchwala-nr-172021-rady-ministrow-z-dnia-1-lutego-2021-r-zmieniajaca-uchwale-w-sprawie-ustanowienia-programu-wieloletniego-bdquobudowa-muzeum-historii-polski-w-warszawierdquo.php> [dostęp: 6 września 2022 r.]).

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy budowa siedziby i wystawy stałej Muzeum Historii Polski była właściwie przygotowana i realizowana?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane zostało właściwie przygotowane?
2. Czy przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane było właściwie realizowane?
3. Czy środki finansowe na przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane były właściwie wydatkowane?
4. Czy nadzór i kontrola nad przedsięwzięciem inwestycyjno-budowlanym, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych, były właściwe?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Muzeum Historii Polski w Warszawie

Okres objęty kontrolą

2016–2022 (do dnia 1 sierpnia 2022 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem

W 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę pn. „Budowa muzeów w Polsce w latach 2007–2015” (P/15/026). Wyniki tej kontroli wskazały, że Minister nie zapewnił wykorzystania w pełni skutecznie i efektywnie środków publicznych przeznaczonych w latach 2007–2015 na budowę muzeów⁷, a działania podejmowane w celu zapewnienia siedzib stałych dla nowo utworzonych instytucji kultury były długotrwałe. Nie zapewniono także skutecznego nadzoru nad budową muzeów i realizacją programów wieloletnich, w tym nie zapobieżono wzrostowi planowanych kosztów oraz wydłużeniu terminów realizacji zadań inwestycyjnych w stosunku do pierwotnych założeń. Na skuteczność i efektywność wykorzystania środków publicznych mogło wpłynąć nieprowadzenie w Ministerstwie analiz ryzyk dotyczących m.in. wyboru konkretnych lokalizacji pod budowę muzeów, w tym związanych z ukształtowaniem terenu, oraz wyboru projektów architektonicznych pod kątem ich złożoności i powierzchni powstałych budynków, tj. czynników wpływających na koszty inwestycji oraz potencjalnie na koszty utrzymania nowo wybudowanych siedzib muzeów.

W ramach ww. kontroli zbadano także działania Muzeum Historii Polski na rzecz wybudowania siedziby stałej. Muzeum od utworzenia w maju 2006 r.⁸ prowadziło zarówno bieżącą działalność wystawienniczą, edukacyjną, naukową i promocyjną, jak i prace związane z tworzeniem siedziby i wystawy stałej. W 2009 r. MHP przeprowadziło i rozstrzygnęło międzynarodowy konkurs architektoniczny z lokalizacją Muzeum nad Trasą Łazienkowską w okolicy Zamku Ujazdowskiego w Warszawie. Decyzja o finansowaniu budowy została jednak wstrzymana w 2010 r., a MHP zostało usunięte z listy projektów priorytetowych, które miały być realizowane ze środków europejskich. W 2011 r. MHP ogłosiło i rozstrzygnęło konkurs na „Koncepcję plastyczno-przestrzenną ekspozycji stałej Muzeum Historii Polski”, w którym nagrodą było zaproszenie do negocjacji. Dopiero wiosną 2015 r. rozpoczęły się rozmowy pomiędzy ówczesnym Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego a Ministrem Obrony Narodowej w sprawie nowej lokalizacji Muzeum na terenie Cytadeli Warszawskiej, co zostało zaakceptowane przez Prezesa Rady Ministrów. Ustalono, że siedziba MHP zajmie główne miejsce w planowanym na terenie Cytadeli zespole muzealnym – obok Muzeum Wojska Polskiego, Muzeum X Pawilonu oraz Muzeum Katyńskiego.

W dniu 21 lipca 2015 r. został ustanowiony przez Radę Ministrów program wieloletni „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie”, którego głównym celem było wybudowanie budynku Muzeum i wystawy stałej za kwotę 310 000 tys. zł w latach 2016–2019. Po kontroli pn. „Budowa muzeów w Polsce w latach 2007–2015” NIK stwierdziła, że – z uwagi na złożoność procesu realizacji inwestycji budowlanych – nie można wykluczyć ryzyka niedotrzymania ustalonego harmonogramu terminu powstania

⁷ Tj.: Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie, Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie, Muzeum Historii Polski w Warszawie, Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku, Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku.

⁸ Muzeum zostało utworzone na podstawie zarządzenia nr 10 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 maja 2006 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu Muzeum Historii Polski w Warszawie (Dz. Urz. MKiDN z 2015 r. poz. 24, ze zm.).

stałej siedziby Muzeum wyznaczonego na listopad 2019 r., tj. po czterech latach i czterech miesiącach od przyjęcia PW „Budowa MHP”. Określone w uchwale RM z 2015 r. założenia były dotychczas trzykrotnie zmieniane – w 2017 r., 2018 r. i 2021 r. W wyniku tych zmian koszt inwestycji ustalono na 757 270 tys. zł, a termin zakończenia budowy siedziby i wystawy stałej został przesunięty na maj 2023 r. Jednak zarówno wysokość niezbędnych nakładów finansowych, jak i terminy, określone w ostatniej uchwale RM z 2021 r., zostaną przekroczone.

Infografika nr 1

Kalendarium budowy Muzeum Historii Polski w Warszawie

2 maja 2006 r. utworzenie Muzeum Historii Polski



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

2. OCENA OGÓLNA

Budowa siedziby oraz wystawy stałej Muzeum Historii Polski nie była realizowana zgodnie z założeniami określonymi w 2015 r. w programie wieloletnim „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie”. Było to związane z przyjęciem w 2017 r. nowej koncepcji funkcjonalno-użytkowej Muzeum, zakładającej zwiększenie powierzchni budynku, a także kolejnymi zmianami programu wieloletniego. Miało to wpływ na wzrost kosztów inwestycji oraz zmianę terminu jej zakończenia. Ponadto w prowadzonej przez Muzeum inwestycji wystąpiły nieprawidłowości, w tym m.in. niewłaściwie przeprowadzono postępowanie na wybór generalnego wykonawcy. Należy także zauważyć, że przygotowane pierwotne założenia Programu były nierealne do osiągnięcia w zakładanym czasie oraz przy planowanych kosztach.

NIK zwraca uwagę, że o ile budowa siedziby, utworzonego w 2006 r. Muzeum Historii Polski, zostanie zakończona prawdopodobnie w II połowie 2023 r.⁹, to jednak budowa wystawy stałej – najwcześniej w II połowie 2025 r.¹⁰ Natomiast łączny koszt budowy Muzeum prawdopodobnie wyniesie ponad 1 mld zł.

W uchwalonym w lipcu 2015 r. przez Radę Ministrów Programie założono, że budowa Muzeum Historii Polski zakończy się do listopada 2019 r., koszt inwestycji wyniesie 310 mln zł, a powierzchnia budynku Muzeum będzie stanowiła 24 000 m². Muzeum, opracowując w 2015 r. projekt Programu, przedstawiony Radzie Ministrów przez ówczesnego Ministra, nie poprzedziło tych prac udokumentowanymi analizami określającymi ryzyka związane z realizacją przedsięwzięcia. W Programie wskazano teren Cytadeli Warszawskiej jako lokalizację siedziby Muzeum Historii Polski, jednakże wykorzystane dane i informacje dotyczyły poprzedniej lokalizacji siedziby Muzeum¹¹. W odniesieniu do kosztów przedsięwzięcia w Programie przyjęto, że plan finansowy „prezentuje wstępny szacunek przewidywanych nakładów”, a „urealnienie wyceny będzie możliwe w miarę postępu prac projektowych”. Ponadto Muzeum Historii Polski, w dniu ustanowienia Programu, nie posiadało prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (wydzielenie nieruchomości przez Ministerstwo Obrony Narodowej nastąpiło dopiero w dniu 31 sierpnia 2017 r.) oraz decyzji o pozwoleniu na budowę. Powyższe świadczy o nierzetelnym opracowaniu projektu Programu.

Ostatecznie pierwotnych założeń Programu nie zrealizowano, a w latach 2015–2017 opracowywano nową koncepcję funkcjonalno-użytkową Muzeum¹², dostosowując dokumentację projektową – opracowaną na rzecz Muzeum Wojska Polskiego – do potrzeb Muzeum Historii Polski. Minister, pomimo brzmienia art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który wskazuje, że programy wieloletnie ustanawia Rada Ministrów, już w 2016 r. – przed dokonaniem przez Radę Ministrów zmiany PW „Budowa MHP” z 2017 r. – wyraził zgodę na zwiększenie powierzchni budynku Muzeum, co w konsekwencji wpłynęło na wzrost kosztów inwestycji i wydłużenie terminu jej zakończenia.

Na podstawie nowej koncepcji w dniu 17 października 2017 r. Rada Ministrów zmodyfikowała program wieloletni „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie”, zwiększając powierzchnię budynku Muzeum Historii Polski z 24 000 m² do 44 700 m² oraz koszty inwestycji z 310 mln zł do 659,3 mln zł (tj. o 112,7%), a także ustalając termin zakończenia inwestycji na listopad 2020 r. (wydłużenie pierwotnego terminu o 12 miesięcy).

⁹ Przy założeniu, że zostanie dochowany termin zakończenia prac (tj. 31 lipca 2023 r.), określony w ugodzie zawartej w dniu 6 lipca 2022 r. pomiędzy MHP a Generalnym Wykonawcą inwestycji.

¹⁰ Przy założeniu, że ponownie ogłoszony (w dniu 23 września 2022 r.) przetarg na wyłonienie wykonawcy wystawy stałej zostanie rozstrzygnięty w I kwartale 2023 r., a realizacja zadania nastąpi w ciągu planowanych 30. miesięcy od daty zawarcia umowy z wykonawcą.

¹¹ Nad Trasą Łazienkowską, w okolicy Zamku Ujazdowskiego w Warszawie.

¹² Koncepcja ta zakładała m.in. zwiększenie powierzchni całkowitej budynku, z czego ok. 8 tys. m² z przeznaczeniem na magazyny i pracownie konserwatorskie Muzeum Wojska Polskiego.

Długotrwała budowa Muzeum Historii Polski na podstawie zmieniających koncepcji

W wyniku kolejnych modyfikacji Programu (uchwały Rady Ministrów z 2018 r. i 2021 r.) zwiększono powierzchnię budynku do 44 856 m² oraz koszt inwestycji do 757,3 mln zł, a także zmieniono termin jej zakończenia na maj 2023 r. Należy jednak zaznaczyć, że faktyczny koszt inwestycji będzie większy ze względu na poniesione i planowane do poniesienia wydatki dodatkowo poza Programem w wysokości 176 mln zł, nieobejmujące jednakże całości roszczeń Generalnego Wykonawcy inwestycji, określanych na kwotę 123 mln zł. Ponadto nie są znane całościowe koszty budowy wystawy stałej Muzeum Historii Polski w związku z niewyłonieniem dotychczas jej wykonawcy; najniższa złożona do 30 grudnia 2022 r. cena oferty wyniosła 647,5 mln zł, przy przeznaczonej na ten cel kwocie ok. 267 mln zł¹³.

Budowa siedziby Muzeum Historii Polski nie była właściwie realizowana przez Muzeum, przy czym wynikało to zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od Muzeum. Nieprawidłowości w działaniach Muzeum polegały głównie na: niezapewnieniu synchronizacji prac projektowych w zakresie budynku i wystawy stałej; niezapewnieniu terminowego sporządzenia i odbioru projektu wykonawczego wystawy stałej, niewłaściwym przygotowaniu i/lub przeprowadzeniu postępowań na wybór generalnego wykonawcy inwestycji oraz wykonawcy wystawy stałej. Niemniej jednak Muzeum, co do zasady, prawidłowo zorganizowało proces budowy w zakresie określonym w art. 18 ust. 1 Prawa budowlanego¹⁴, a także na ogół terminowo i rzetelnie sprawozdawało z realizacji przedsięwzięcia oraz informowało Ministra o występujących ryzykach.

Muzeum prawidłowo wydatkowało i rozliczało środki publiczne uzyskane na podstawie umów zawartych z Ministrem, których wysokość i przeznaczenie były zgodne z corocznie uzgadnianymi z Ministrem programami inwestycji. Jednakże – według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r. – MHP wykorzystało na inwestycję jedynie 36,2% planowanych (wg PW „Budowa MHP”) środków finansowych, tj. 274,3 mln zł, oraz wydatkowało na to zadanie – poza Programem – łącznie 28,5 mln zł. Dodatkowo – w związku z wydłużeniem terminu zakończenia inwestycji – Muzeum ponosiło koszty związane z najmem powierzchni biurowych, magazynowych oraz wystawienniczych, które w latach 2020–2022 (do 30 czerwca) wyniosły łącznie 6,4 mln zł.

Minister sprawował nadzór nad realizacją PW „Budowa MHP” w zakresie i trybie określonym w zarządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa¹⁵, prawidłowo przekazując i rozliczając środki publiczne. Jednakże Minister nie zapewnił, mimo podejmowanych działań, terminowego składania przez Pełnomocnika Ministra ds. budowy Muzeum kwartalnych sprawozdań z jego działalności.

¹³ Na podstawie „Informacji z otwarcia ofert” oraz „Informacji o kwocie przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia” Muzeum Historii Polski z dnia 30 grudnia 2022 r.; <https://muzhp.eb2b.com.pl/open-preview-auction.html/367987/wykonanie-robot-budowlanych-oraz-wykonanie-zainstalowanie-i-uruchomienie-wystawy-stalej-muzeum-historii-polski-w-warszawie> [dostęp: 9 stycznia 2023 r.].

¹⁴ Zgodnie z art. 18 ust. 1 Prawa budowlanego, do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie: 1) opracowania projektu budowlanego i, stosownie do potrzeb, innych projektów, 2) objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy, 3) opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, 4) wykonania i odbioru robót budowlanych, 5) w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych – przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

¹⁵ Dz. Urz. MKiDN poz. 43, dalej: zarządzenie w sprawie nadzoru i kontroli.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Przygotowane przez ówczesnego Ministra wspólnie z Muzeum Historii Polski i przyjęte w uchwale Rady Ministrów z 2015 r. założenia PW „Budowa MHP” były nierealne do osiągnięcia w zakładanym czasie oraz przy planowanych kosztach.

Nierrealne założenia PW „Budowa MHP”

Terminy określone w „Harmonogramie realizacji Programu” nie uwzględniały m.in. faktu, że Muzeum nie posiadało prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane¹⁶ oraz decyzji o pozwoleniu na budowę¹⁷, a nieruchomość na potrzeby budowy MHP została wydzielona przez Ministerstwo Obrony Narodowej¹⁸ dopiero w dniu 31 sierpnia 2017 r.¹⁹ W zakresie kosztów przyjęto, że plan finansowy „prezentuje wstępny szacunek przewidywanych nakładów”, a „urealnienie wyceny będzie możliwe w miarę postępu prac projektowych”.

Ponadto przy opracowaniu projektu PW „Budowa MHP” zostały wykorzystane dane i informacje dotyczące planowanej inwestycji w innej lokalizacji²⁰, natomiast nie przeprowadzono analiz określających ryzyka związane z realizacją tego zadania w nowym miejscu²¹. Powyższe świadczy o nierzetelnym opracowaniu Programu. [str. 15–18]

Założenia PW „Budowa MHP” z 2015 r. nie były realizowane, co było związane z opracowywaniem nowej koncepcji funkcjonalno-użytkowej Muzeum, która została przyjęta przez Radę Ministrów w 2017 r. poprzez zmianę PW „Budowa MHP”.

Nierzetelne działania zmieniające założenia PW „Budowa MHP”

Minister już w styczniu 2016 r., tj. przed dokonaniem przez Radę Ministrów zmiany Programu na podstawie art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, wyraził zgodę na zwiększenie powierzchni budynku Muzeum z 24 000 m² do 44 700 m², co miało wpływ na wzrost kosztów z 310 000 tys. zł na 659 270 tys. zł oraz zmianę terminu zakończenia inwestycji z listopada 2019 r. na listopad 2020 r. Również przed zmianą w 2017 r. ww. Programu Sekretarz Stanu w MKiDN wyraził zgodę na zawarcie przez MHP umowy z Projektantem, mimo niezapewnienia w odpowiedniej wysokości środków finansowych w PW „Budowa MHP” z 2015 r. na to zadanie.

¹⁶ Prawo to Muzeum uzyskało w dniu 5 maja 2016 r. na podstawie umowy użyczenia zawartej ze Stołecznym Zarządem Infrastruktury, za zgodą Skarbu Państwa, wyrażoną w jego imieniu przez Prezydenta m.st. Warszawy, z dnia 11 maja 2016 r.

¹⁷ MHP uzyskało decyzję o przeniesieniu pozwolenia na budowę (wydaną dla Muzeum Wojska Polskiego w dniu 28 lipca 2015 r.) w dniu 31 maja 2016 r., a decyzję o zamiennym pozwoleniu na budowę dopiero w dniu 24 maja 2017 r., podczas gdy termin ten w PW „Budowa MHP” z 2015 r. był określony na marzec 2016 r.

¹⁸ Dalej: MON.

¹⁹ Termin ten w PW „Budowa MHP” z 2015 r. był określony na „nie później niż do 31 grudnia 2015 r.”.

²⁰ Tj. nad Trasą Łazienkowską w okolicy Zamku Ujazdowskiego w Warszawie.

²¹ Tj. na terenie Cytadeli Warszawskiej. Obszar zamknięty (kompleks wojskowy K-0009) uznany za niezbędny dla celów obronności i bezpieczeństwa państwa (kompleks zaliczono do obiektów kategorii I – szczególnie ważnych). Proces opuszczania Cytadeli przez instytucje i jednostki, których miejsca stałej dyslokacji wyznaczono poza kompleksem K-0009, został zakończony 31 marca 2020 r. – patrz: Informacja o wynikach kontroli „Przygotowanie i realizacja budowy Muzeum Wojska Polskiego” (nr ewid. 6/2021/P/20/034/KON), str. 37–42 [<https://bip.nik.gov.pl/kontrola/P/20/034/KON/>] [dostęp: 19 września 2022 r.].

Drugiej zmiany Programu dokonano w 2018 r., a jej główną przyczyną było wpłynięcie w postępowaniu przetargowym na wybór generalnego wykonawcy inwestycji ofert z ceną wyższą od zakładanej. W wyniku powyższego koszt inwestycji został zwiększony do kwoty 757 270 tys. zł, a termin zakończenia zmieniony na luty 2021 r.

Kolejne zmiany w PW „Budowa MHP” z 2021 r. polegały przede wszystkim na: przesunięciach planowanych środków finansowych pomiędzy poszczególnymi kategoriami kosztów, określeniu powierzchni budynku na 44 856 m², a także wydłużeniu terminu realizacji inwestycji do maja 2023 r. Łączny koszt inwestycji (757 270 tys. zł) pozostawiono bez zmian, podając w uzasadnieniu zmiany uchwały RM z 2021 r., że w latach 2020–2023 w ramach środków MKiDN, poza Programem, będą realizowane równoległe konieczne do zakończenia inwestycji prace dodatkowe za planowaną kwotę 173 322 tys. zł. [str. 18–20]

Wzrost kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego

Koszt realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, zwiększony kolejnymi uchwałami Rady Ministrów o kwotę łączną 447 270 tys. zł, wzrosł dodatkowo o co najmniej 175 976 tys. zł²², przy czym kwota ta nie obejmuje m.in. całości roszczeń Generalnego Wykonawcy inwestycji, określonych na 123 004 tys. zł, jak również całościowych kosztów budowy wystawy stałej w związku z niewyłonieniem dotychczas jej wykonawcy. W postępowaniu przetargowym na wybór wykonawcy wystawy stałej wpłynęły do dnia 30 grudnia 2022 r. dwie oferty, z cenami brutto odpowiednio: 647 500 tys. zł oraz 742 760,1 tys. zł, przy czym na sfinansowanie przedmiotu zamówienia Muzeum zamierzało przeznaczyć 266 979,3 tys. zł²³. [str. 34]

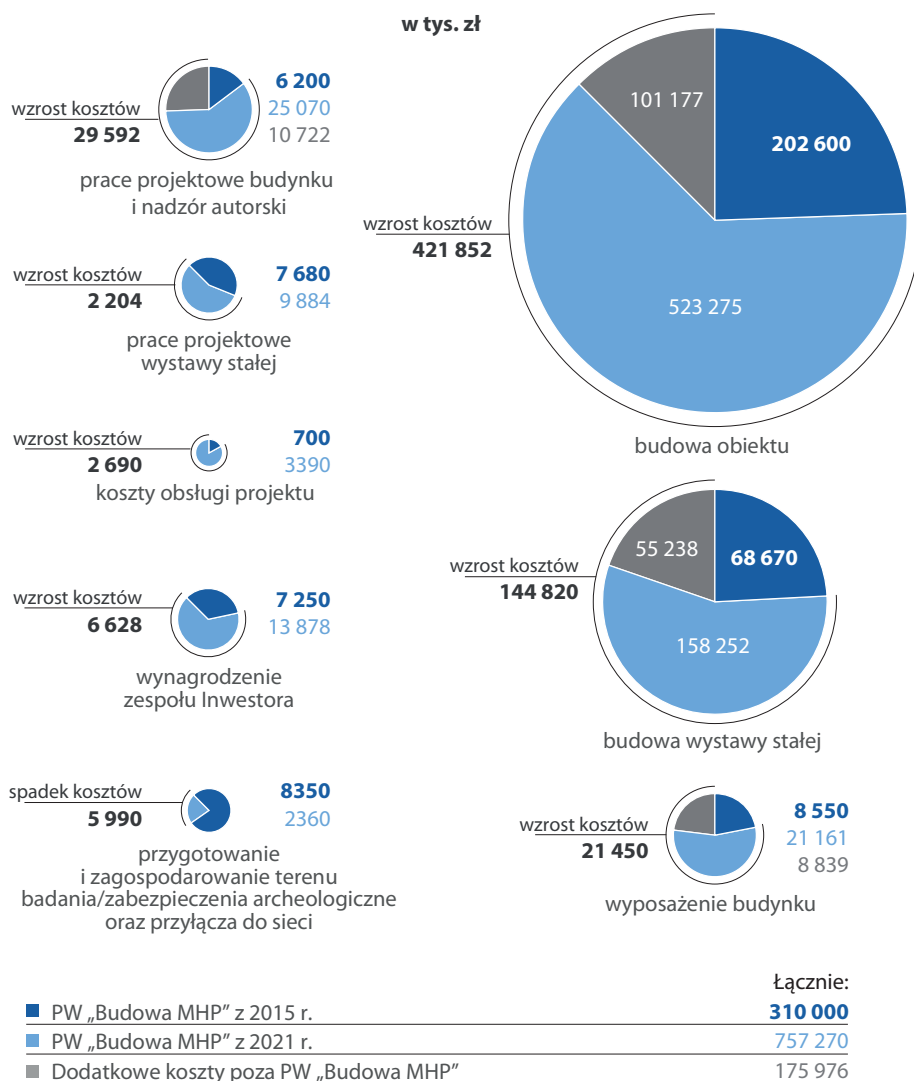
²² W tym poniesione wydatki w 2017 r. w wysokości 2654 tys. zł oraz wydatki planowane i poniesione od 2020 r., poza Programem, w łącznej kwocie 173 322 tys. zł, o których mowa w uzasadnieniu zmiany uchwały RM z 2021 r.

²³ Na podstawie „Informacji z otwarcia ofert” oraz „Informacji o kwocie przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia” Muzeum Historii Polski z dnia 30 grudnia 2022 r.; <https://muzhp.eb2b.com.pl/open-preview-auction.html/367987/wykonanie-robot-budowlanych-oraz-wykonanie-zainstalowanie-i-uruchomienie-wystawy-stalej-muzeum-historii-polski-w-warszawie> [dostęp: 9 stycznia 2023 r.].

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 2

Wzrost kosztów na realizację przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego (według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Program Wieloletni „Budowa MHP”, od daty jego uchwalenia w 2015 r., nie był terminowo realizowany. Opóźnienia dotyczyły kolejnych etapów zadania – zarówno działań przygotowawczych, prac projektowych, jak i budowy. Początkowo przyczyną opóźnień były prowadzone prace nad nową koncepcją funkcjonalno-użytkową obiektu, która została przyjęta w 2017 r. W dalszej kolejności wpływ na przebieg inwestycji miały zarówno nieprawidłowości w działaniach Muzeum, jak i czynniki zewnętrzne, w tym od 2020 r. – pandemia koronawirusa SARS-CoV-2.

Wydłużony dotychczas²⁴ o dwa lata i osiem miesięcy termin na zakończenie budowy budynku został przesunięty o kolejne 13 miesięcy (tj. do 31 lipca 2023 r.²⁵). [str. 24–28, 34–35]

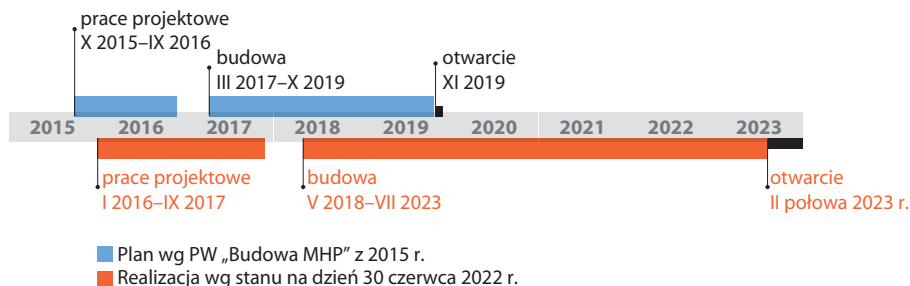
Opóźnienia w realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego

²⁴ Tj. według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r.

²⁵ Termin określony w ugodzie zawartej w dniu 6 lipca 2022 r. pomiędzy MHP a Generalnym Wykonawcą inwestycji.

Infografika nr 3

Opóźnienia w projektowaniu i budowie siedziby stałej MHP

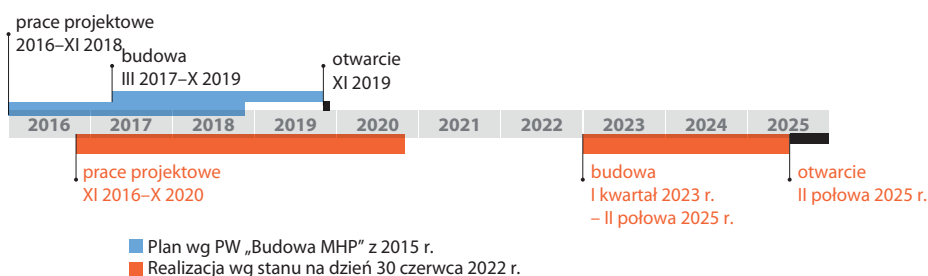


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Natomiast zakończenie budowy wystawy stałej nastąpi najwcześniej w II połowie 2025 r., przy założeniu, że ponownie ogłoszony w dniu 23 września 2022 r. przetarg na wyłonienie wykonawcy wystawy stałej²⁶ zostanie rozstrzygnięty w I kwartale 2023 r., a realizacja zadania nastąpi w ciągu planowanych 30. miesięcy od daty zawarcia umowy z wykonawcą. [str. 31–35]

Infografika nr 4

Opóźnienia w projektowaniu i budowie wystawy stałej MHP



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**Prawidłowe,
co do zasady,
zorganizowanie procesu
budowy**

Muzeum – jako Inwestor – prawidłowo, co do zasady, zorganizowało proces budowy²⁷ w zakresie określonym w art. 18 ust. 1 Prawa budowlanego, w tym zapewniło kompletną dokumentację oraz wyznaczyło podmioty i osoby odpowiedzialne.

Stwierdzono jednak, że MHP nie zawiadomiło w terminie o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych właściwego inspektora pracy, na 7 dni przed rozpoczęciem budowy, co było niezgodne z § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robót budowlanych²⁸.

Ponadto Dyrektor MHP nie zapewnił przez ponad 1,5 roku obsady stanowiska Zastępcy Dyrektora ds. Organizacyjno-Prawnych, wchodzącego

²⁶ Przetarg na wyłonienie wykonawcy wystawy stałej (poz. wykazana w „Harmonogramie powstania wystawy stałej Muzeum” po raz pierwszy w PW „Budowa MHP” z 2018 r.) był planowany w terminie maj–sierpień 2019 r. Pierwszy przetarg został wszczęty w grudniu 2020 r. i unieważniony z powodu braku ofert w styczniu 2022 r.

²⁷ Dotyczy działań podjętych do dnia zakończenia kontroli, tj. do dnia 22 lipca 2022 r.

²⁸ Dz. U. Nr 47, poz. 401, dalej: rozporządzenie w sprawie BHP.

w skład zespołu Inwestora (według PW „Budowa MHP” z 2015 r.) i sprawującego bezpośredni nadzór nad przedsięwzięciem (wg PW „Budowa MHP” z 2017 r. i kolejnych). [str. 21–24]

Przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane nie było właściwie realizowane, przy czym wynikało to zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od Muzeum. Jednocześnie Muzeum na ogół terminowo i rzetelnie sprawozdawało z realizacji przedsięwzięcia oraz informowało Ministra o występujących ryzykach.

Niewłaściwa realizacja przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego

Nieprawidłowości w działaniach MHP polegały głównie na: niezapewnieniu synchronizacji prac projektowych w zakresie budynku i wystawy stałej; niezapewnieniu terminowego sporządzenia i odbioru projektu wykonawczego wystawy stałej, niewłaściwym przygotowaniu i/lub przeprowadzeniu postępowań na wybór generalnego wykonawcy inwestycji oraz wykonawcy wystawy stałej.

Przyczynami niezależnymi od Muzeum, które miały wpływ na przebieg inwestycji, były m.in.: niebezpieczne znaleziska na budowie; wstrzymywanie bądź niepodejmowanie robót, w tym z powodu zmian w dokumentacji projektowej; długotrwałość negocjacji z Generalnym Wykonawcą inwestycji dotyczących zmian w warunkach umowy; niewpłynięcie ofert w pierwszym postępowaniu na wybór wykonawcy wystawy stałej; pandemia koronawirusa SARS-CoV-2. [str. 24–28, 31–35]

Muzeum prawidłowo wydatkowało i rozliczało środki publiczne uzyskane na podstawie umów zawartych z Ministrem, których wysokość i przeznaczenie były zgodne z corocznie uzgadnianymi z Ministrem programami inwestycji.

Prawidłowe wydatkowanie środków publicznych

Według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r. MHP wykorzystało na inwestycję jedynie 36,2% planowanych (zgodnie z PW „Budowa MHP” z 2021 r.) środków finansowych, tj. 274 261 tys. zł²⁹, oraz wydatkowało na to zadanie – poza Programem – łącznie 28 525,6 tys. zł. Dodatkowo – w związku z wydłużeniem terminu zakończenia inwestycji – Muzeum ponosiło koszty związane z najmem powierzchni biurowych, magazynowych oraz wystawienniczych, które w latach 2020–2022 (do 30 czerwca)³⁰ wyniosły łącznie 6430,7 tys. zł. [str. 36–40]

Minister sprawował nadzór nad realizacją PW „Budowa MHP” w zakresie i trybie określonym w zarządzeniu w sprawie nadzoru i kontroli, prawidłowo przekazując i rozliczając środki publiczne. Zastrzeżenia w zakresie nadzoru Ministra nad realizacją Programu dotyczyły niewyegzekwowania od Pełnomocnika Ministra ds. budowy Muzeum terminowego składania kwartalnych sprawozdań z jego działalności. [str. 40–43]

Nadzór nad realizacją PW „Budowa MHP”

²⁹ W latach 2016–2021 (według stanu na dzień 31 grudnia) środki niewykorzystane – w stosunku do wartości umownych (przed zmianami) – stanowiły odpowiednio: 735,5 tys. zł (6,3%), 55 587,2 tys. zł (72%), 74 514,7 tys. zł (58%), 149 185,3 tys. zł (68,2%), 239 693,1 tys. zł (85,4%), 143 466,8 tys. zł (96,9%). W 2018 r., 2020 r. i 2021 r. do wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, zgłoszono kwotę łączną 89 216 tys. zł, z której do dnia 30 czerwca 2022 r. wydatkowano 68 728 tys. zł (tj. 77%).

³⁰ Okres od pierwotnego terminu otwarcia stałej siedziby MHP, określonego w uchwale RM z 2015 r., tj. od listopada 2019 r. do 30 czerwca 2022 r.

4. WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

**Minister Kultury
i Dziedzictwa
Narodowego**

- 1) wypracowanie mechanizmów mających na celu zapewnienie wykonywania inwestycji, polegających na budowie siedzib instytucji kultury (w tym muzeów), zgodnie z przyjętymi założeniami;
- 2) podejmowanie decyzji dotyczących założeń nadzorowanych programów wieloletnich w ramach i na podstawie stosownych uchwał Rady Ministrów, przyjętych na podstawie art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych;

**Dyrektor Muzeum
Historii Polski**

- 1) wprowadzenie mechanizmów zapewniających:
 - realizację zadań inwestycyjnych z zachowaniem terminów i kosztów, zgodnych z przyjętymi założeniami;
 - egzekwowanie od stron zawieranych umów terminowej i rzetelnej realizacji zobowiązań;
 - właściwe przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego

Przygotowane przez ówczesnego Ministra wspólnie z Muzeum i przyjęte w uchwale Rady Ministrów z 2015 r. założenia programu wieloletniego były nierealne do osiągnięcia w zakładanym czasie oraz przy planowanych kosztach. PW „Budowa MHP” z 2015 r. nie był realizowany w związku z opracowywaniem od początku kadencji obecnego Ministra nowej koncepcji funkcjonalno-użytkowej Muzeum. Jeszcze przed zmianą w 2017 r. ww. Programu Minister wyraził zgodę na zwiększenie powierzchni budynku MHP z 24 000 m² do 44 700 m², co miało wpływ na wzrost kosztów z 310 000 tys. zł na 659 270 tys. zł oraz zmianę terminu zakończenia inwestycji z listopada 2019 r. na listopad 2020 r. Na wniosek Ministra i Muzeum, kolejnymi dwiema uchwałami Rady Ministrów, zwiększono powierzchnię budynku do 44 856 m² oraz koszt inwestycji do 757 270 tys. zł, a także zmieniono termin jej zakończenia na maj 2023 r.

Nierealne założenia PW „Budowa MHP”

Muzeum w 2015 r. nierzetelnie opracowało projekt PW „Budowa MHP”, którego założenia odnosiły się do innego budynku w innej lokalizacji, tj. nad Trasą Łazienkowską w okolicy Zamku Ujazdowskiego w Warszawie. Nie przeprowadzono natomiast analiz określających ryzyka związane z realizacją tego zadania w nowym miejscu³¹. Nie stworzono również analizy dotyczącej możliwości adaptacji pierwotnego budynku Muzeum Wojska Polskiego³² na potrzeby siedziby MHP³³, co wynikało m.in. z krótkiego czasu na przygotowanie Programu.

Nierzetelne opracowanie projektu PW „Budowa MHP”

Plan finansowy PW „Budowa MHP” z 2015 r. został określony „na podstawie kosztów realizowanych inwestycji o podobnej złożoności” oraz „kosztów rynkowych robót z dnia opracowania. Dalsze przybliżenie i urealnienie wyceny będzie możliwe w miarę postępu prac projektowych”. Ponadto w Programie zapisano, że plan finansowy „prezentuje wstępny szacunek przewidywanych nakładów”, „do kalkulacji przyjęto ceny aktualne na dzień sporządzenia Programu, pominięto ewentualny wpływ inflacji oraz inne możliwe czynniki zmian ceny”, a także, iż: „celem sporządzenia planu finansowego było określenie maksymalnej wysokości środków pieniężnych, niezbędnych do realizacji Programu – w tym celu kierowano się zasadą ostrożności, zgodnie z którą ujmowano wszystkie zdarzenia, które mogą, lecz nie muszą wystąpić; działania, dla których ceny jednostkowe ujmowane były w przedziałach, wyceniono w oparciu o górne wartości”. W PW „Budowa MHP” z 2015 r. wskazano, że „w przy-

³¹ Tj. na terenie Cytadeli Warszawskiej. Obszar zamknięty (kompleks wojskowy K-0009) uznany za niezbędny dla celów obronności i bezpieczeństwa państwa (kompleks zaliczono do obiektów kategorii I – szczególnie ważnych). Proces opuszczania Cytadeli przez instytucje i jednostki, których miejsca stałej dyslokacji wyznaczono poza kompleksem K-0009, został zakończony 31 marca 2020 r. – patrz: Informacja o wynikach kontroli „Przygotowanie i realizacja budowy Muzeum Wojska Polskiego” (nr ewid. 6/2021/P/20/034/KON), str. 37–42 <https://bip.nik.gov.pl/kontrola/P/20/034/KON/> [dostęp: 19 września 2022 r.].

³² Dalej: MWP.

³³ Projekt PW „Budowa MHP” z 2015 r. zakładał przeprojektowanie i zmniejszenie planowanego do budowy budynku MWP do potrzeb MHP, z maksymalnym wykorzystaniem istniejącej dokumentacji projektowej oraz uzyskaniem zamiennych pozwoleń konserwatorskich oraz na budowę.

padku wystąpienia konieczności aktualizacji Programu będzie ona dokonywana przez weryfikację zakresów rzeczowych i wynikających z tego kosztów i terminów (...).”

W PW „Budowa MHP” z 2015 r. wskazano, że przy tworzeniu harmonogramu realizacji Programu „uwzględniono szereg czynników, które mogą wpłynąć na ewentualne wydłużenie prac”, przy czym nie włączono do dokumentu analizy SWOT³⁴. Na etapie prac nad projektem PW „Budowa MHP” z 2015 r. zarówno MHP, jak i Ministerstwo nie zlecało na zewnątrz analiz i opracowań oraz nie przeprowadzało odrębnych analiz ryzyk.

Dopiero w wyniku realizacji wniosku sformułowanego po kontroli pn. „Budowa muzeów w Polsce w latach 2007–2015” (P/15/026), w piśmie z dnia 3 lipca 2017 r., zostały zidentyfikowane ryzyka rezydualne związane z PW „Budowa MHP”.

Ryzyka związane z realizacją PW „Budowa MHP”

Do najważniejszych ryzyk rezydualnych zaliczono: poważne techniczne błędy projektowe; zły dobór technologii (rodzaj konstrukcji, materiały) w projekcie; przewlekłość procedur związanych z uzyskiwaniem zgód i pozwoleń wydawanych przez właściwe urzędy oraz instytucje; oferty wyższe niż szacunkowa wartość zamówienia; przedłużenie procedury przetargowej (skomplikowana procedura, liczne zapytania, odwołania); unieważnienie przetargu; ustalenie nierealnego harmonogramu prac; nierzetelność wykonawcy robót; ryzyko źle rozpoznanej struktury gruntu; ryzyko awarii sieci/infrastruktury/sprzętu/złych warunków atmosferycznych; ryzyko rozszerzenia zakresu prac, zmian powierzchni itp.; ryzyko wzrostu kosztów prac – dodatkowych/uzupełniających; utrudniony dostęp wykonawcy do terenu inwestycji (np. ze względu na działania MON/MWP); złożoność skorelowania planu inwestycyjnego MHP z harmonogramem inwestycji realizowanej przez MWP; złożoność skorelowania terminów etapów budowy budynku i wykonania wystawy stałej; ryzyko korupcji; ryzyko nieutrzymania standardów wykonania obiektów; ryzyko niedostatecznej kontroli inwestycji przez MHP (planu kosztów, terminowości prac); ryzyko prawne precyzji umowy z wykonawcą (zmiany założeń w trakcie realizacji projektu, brak precyzyjnych założeń wstępnych, źle określony zakres prac i przedmiot odbioru).

Jako mocne strony przedsięwzięcia wskazano: pierwsza w Polsce instytucja, która prezentuje w pełnej formie historię dziejów Polski; ogólnopolski i międzynarodowy wymiar Programu; aktywizacja polityki państwa w dziedzinie polityki pamięci, największy i najnowocześniejszy obiekt muzealny.

Za słabe strony uznano: niedostępność Cytadeli Warszawskiej ze względu na charakter zamkniętego terenu wojskowego; niewystarczająca infrastruktura komunikacyjna dojazdu do Cytadeli. Jako szanse wskazano: zwiększenie liczby odwiedzających; wykorzystanie trendu rosnącego zainteresowania tematyką historyczną; wzmacnianie polskiej tożsamości kulturowej. Za zagrożenia uznano: skomplikowanie i przewlekłość procedur przetargowych; przewlekłość procedur związanych z uzyskiwaniem zgód i pozwoleń; złożoność skorelowania terminów etapów budowy budynku

³⁴ Analiza SWOT [akronim angielskich słów: *strengths* (mocne strony), *weaknesses* (słabe strony), *opportunities* (szanse potencjalne lub zaistniałe w otoczeniu), *threats* (zagrożenia prawdopodobne lub istniejące w otoczeniu)] służy do porządkowania i analizy informacji w celu opracowania strategii działania opartej na silnych stronach i szansach, przy jednoczesnym eliminowaniu bądź ograniczaniu słabych stron i zagrożeń.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i wykonania wystawy stałej; złożoność skorelowania planu inwestycyjnego realizowanego przez MHP z harmonogramem inwestycji realizowanej przez MWP.

Zgodnie z decyzją ówczesnej Prezes Rady Ministrów, podjętą w porozumieniu z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministrem Obrony Narodowej, budynek MHP zajmie główne miejsce w planowanym na terenie Cytadeli Warszawskiej zespole muzealnym – obok Muzeum Wojska Polskiego, Muzeum X Pawilonu oraz Muzeum Katyńskiego.

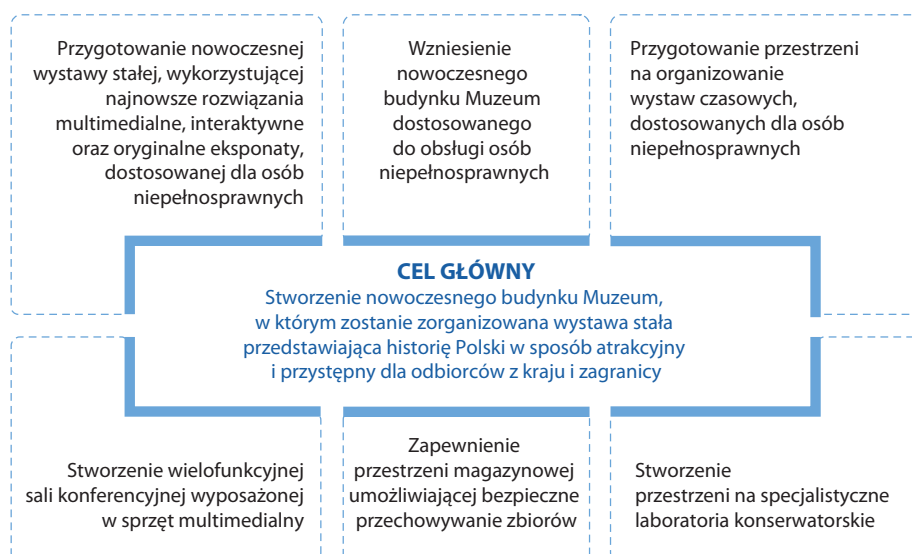
W dniu 21 lipca 2015 r. został podpisany List intencyjny w sprawie budowy siedziby Muzeum Historii Polski w Warszawie pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego z udziałem Muzeum Wojska Polskiego i Muzeum Historii Polski. Dopiero w dniu 4 października 2017 r. została zawarta umowa w sprawie budowy nowej siedziby Muzeum Wojska Polskiego i Muzeum Historii Polski na terenie Cytadeli Warszawskiej pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego z udziałem MWP i MHP. Umowę zawarto m.in. ze względu na konieczność ustalenia zasad współpracy – w celu prawidłowej realizacji inwestycji – pomiędzy MHP oraz MWP, w tym w szczególności zakresu realizowanych inwestycji, zasad rozliczeń, tytułów prawnych do nieruchomości, na których będą realizowane inwestycje, harmonogramu realizacji obu inwestycji i innych warunków wymaganych przepisami prawa.

Uchwałą RM z 2015 r. został ustanowiony PW „Budowa MHP”, którego celem głównym jest stworzenie nowoczesnego budynku Muzeum, w którym zostanie zorganizowana wystawa stała przedstawiająca historię Polski w sposób atrakcyjny i przystępny dla odbiorców z kraju i zagranicy.

Ustanowienie w 2015 r.
PW „Budowa MHP”

Infografika nr 5

Cel główny i cele szczegółowe PW „Budowa MHP”



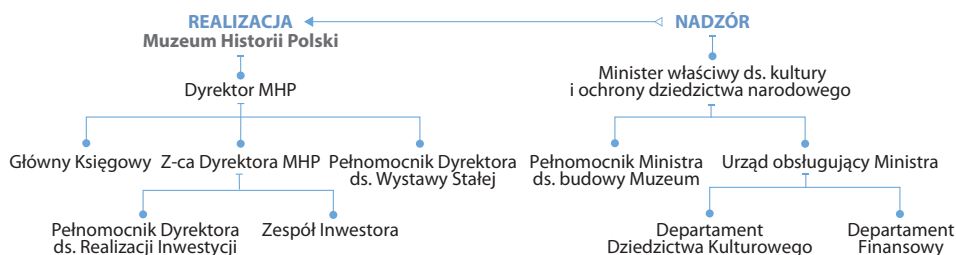
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie PW „Budowa MHP”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zgodnie z PW „Budowa MHP” za jego realizację, którą nadzoruje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, jest odpowiedzialne Muzeum.

Infografika nr 6

Schemat podziału odpowiedzialności za wykonanie PW „Budowa MHP”



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie PW „Budowa MHP”.

Założenia PW „Budowa MHP”

W PW „Budowa MHP” z 2015 r. założono m.in. okres realizacji inwestycji na lata 2016–2019 za kwotę łączną 310 000 tys. zł³⁵. Powierzchnię budynku MHP określono na ok. 24 000 m², wystawy stałej – na ok. 7000 m², wystaw czasowych – na ok. 1500 m². Roczną liczbę zwiedzających oszacowano na poziomie 597 tys. osób.

Na podstawie kolejnych trzech uchwał Rady Ministrów (z 2017 r., 2018 r. i 2021 r.) zwiększono powierzchnię budowanego budynku z 24 000 m² do 44 856 m² oraz koszt inwestycji z 310 000 tys. zł do 757 270 tys. zł, a także zmieniono termin jej zakończenia z listopada 2019 r. na maj 2023 r.

Zmiany PW „Budowa MHP” z 2017 r.

Uzasadnienie zmiany PW „Budowa MHP” z 2017 r.

W uzasadnieniu zmiany uchwały RM z 2015 r., przyjętej uchwałą RM z 2017 r., wskazano m.in., że „potrzeba wprowadzenia zmian do ww. uchwały wynika konieczności zapewnienia płynnego finansowania tej inwestycji do roku 2020, zgodnie ze zmienionym harmonogramem wielkości środków na poszczególne lata, wynikającym ze zmiany zakresu skali budynku, powierzchni i potrzeb inwestycji. (...) Zwiększenie kosztów całościowych inwestycji w Programie do 659 270 000 zł³⁶, w porównaniu do całościowych kosztów Programu ustanowionego 21 lipca 2015 r., wynika przede wszystkim ze zwiększenia planowanej powierzchni netto budynku siedziby Muzeum na Cytadeli Warszawskiej z 24 000 m² do 44 700 m², a tym samym ze zmianą zakresu skali i potrzeb inwestycji. (...) Konieczne jest również przedłużenie okresu budowy na lata 2016–2020”. Zmiana dotyczyła również rocznej liczby zwiedzających, którą określono na 606 tys. osób, a także powierzchni wystaw czasowych – ok. 1400 m².

Nierzetelne działania Ministra oraz Sekretarza Stanu w MKiDN

Minister – przed dokonaniem przez Radę Ministrów zmiany PW „Budowa MHP” z 2017 r. – wyraził zgodę na zwiększenie powierzchni budynku Muzeum, a w konsekwencji na wzrost kosztów budowy obiektu oraz wydłużenie terminu zakończenia inwestycji, co było związane z opracowywaniem nowej koncepcji funkcjonalno-użytkowej Muzeum. Pismem

³⁵ W tym w: 2016 r. – 11 600 tys. zł, 2017 r. – 77 200 tys. zł, 2018 r. – 128 400 tys. zł, 2019 r. – 92 800 tys. zł.

³⁶ W tym w: 2016 r. – 10 864 tys. zł, 2017 r. – 22 806 tys. zł, 2018 r. – 152 356 tys. zł, 2019 r. – 213 507 tys. zł, 2020 r. – 259 737 tys. zł.

z dnia 15 lipca 2016 r. Dyrektor MHP zwrócił się do Ministra o wyrażenie zgody na zmianę wielkości projektowanej powierzchni siedziby Muzeum do ok. 45 000 m² oraz poinformował o szacunkowych kosztach budowy budynku (380 000 tys. zł), na co Minister w dniu 20 lipca 2016 r. wyraził zgodę.

Również przed zmianą w 2017 r. ww. Programu Sekretarz Stanu w MKiDN wyraził zgodę na zawarcie przez MHP umowy z Projektantem, mimo niezapewnienia w odpowiedniej wysokości środków finansowych w PW „Budowa MHP” z 2015 r. na to zadanie. Pismem z dnia 22 grudnia 2015 r. Dyrektor MHP poinformował Ministra, że oferta cenowa dotycząca realizacji dokumentacji projektowej (tj. 12 800 tys. zł) jest wyższa od kwoty przewidzianej w PW „Budowa MHP” z 2015 r., zgodnie z którym na prace projektowe budynku zaplanowano 6200 tys. zł. W piśmie z dnia 26 stycznia 2016 r. Dyrektor MHP zwrócił się do Ministra o wyrażenie zgody na podpisanie umowy z Projektantem, na co w dniu 29 stycznia 2016 r. Sekretarz Stanu w MKiDN wyraził zgodę.

Uzasadnienie zmiany PW „Budowa MHP” z 2018 r.

W uzasadnieniu zmiany uchwały RM z 2015 r., przyjętej uchwałą RM z 2018 r., wskazano m.in., że „potrzeba wprowadzenia zmian do ww. uchwały wynika z konieczności kontynuowania postępowania przetargowego związanego z budową Muzeum Historii Polski. Wyrażenie zgody przez Radę Ministrów na zwiększenie kwoty finansowania (...) umożliwi rozstrzygnięcie przetargu, wybór Generalnego Wykonawcy oraz zawarcie Umowy z oferentem”³⁷. „Zakres proponowanych zmian w Programie obejmuje uaktualnienie terminów oraz wymagań finansowych i organizacyjnych dla zmienionych warunków realizacji inwestycji. W związku z powyższym realizacja Programu obejmowałaby lata 2016–2021. Łączne nakłady na realizację wyniosłyby 757 270 000 zł³⁸. Proponowana zmiana spowoduje dodatkowe obciążenie dla budżetu państwa w kwocie 98 000 000 zł w okresie jego realizacji, tj. w latach 2019–2021”. „Zwiększenie całościowych kosztów inwestycji w Programie do 757 270 000 zł (...) wynika przede wszystkim z faktu otrzymania przez Muzeum ofert na realizację inwestycji przekraczających wcześniej zakładany budżet na budowę obiektu, jak również przewidywanych kosztów wykonania budowy wystawy stałej”.

Uzasadnienie zmiany PW „Budowa MHP” z 2021 r.

W uzasadnieniu zmiany uchwały RM z 2015 r., przyjętej uchwałą RM z 2021 r., wskazano m.in., że „potrzeba wprowadzenia zmian do ww. uchwały polega przede wszystkim na wydłużeniu czasu realizacji inwestycji i konieczności zmian w jej finansowaniu w poszczególnych latach” oraz że „zakres proponowanych zmian w Programie obejmuje uaktualnienie terminów oraz wymagań finansowych i organizacyjnych dla zmienionych warunków realizacji

Zmiany PW „Budowa MHP” z 2018 r.

Zmiany PW „Budowa MHP” z 2021 r.

³⁷ W dniu 6 października 2017 r. MHP ogłosiło przetarg na wybór generalnego wykonawcy inwestycji. Zakończenie przetargu było pierwotnie planowane na grudzień 2017 r. Na ogłoszenie o przetargu wpłynęły trzy oferty, które zostały otwarte w dniu 31 stycznia 2018 r. Podczas publicznego otwarcia ofert poinformowano, że MHP zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia 483 277 tys. zł brutto. Ceny złożonych ofert przewyższały kwotę, jaka została przeznaczona na sfinansowanie zamówienia. MHP, przy aprobacie MKiDN, nie unieważniło przetargu, występując jednocześnie o zmianę uchwały RM w celu zwiększenia całościowych kosztów PW „Budowa MHP”.

³⁸ W tym w: 2016 r. – 10 864 tys. zł, 2017 r. – 21 613 tys. zł, 2018 r. – 77 540 tys. zł, 2019 r. – 218 581 tys. zł, 2020 r. – 280 687 tys. zł, 2021 r. – 147 985 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

inwestycji. W związku z powyższym realizacja Programu obejmowałaby lata 2016–2023. Łączne nakłady na realizację wyniosłyby 757 270 000 zł³⁹. Zmiana dotyczyła również powierzchni wybudowanego budynku netto – zwiększenie do 44 856 m².

W toku opiniowania ww. projektu zmiany PW „Budowa MHP” Centrum Analiz Strategicznych w piśmie z dnia 27 sierpnia 2020 r. wyraziło wątpliwość, podzieloną przez Ministerstwo Finansów, odnośnie dopuszczalności wydzielenia w ramach programu wieloletniego poszczególnych części inwestycji na potrzeby określenia czasu rozpoczęcia budowy i w konsekwencji możliwości zwiększenia wartości kosztorysowej, powołując się na art. 134 ustawy o finansach publicznych i § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁴⁰.

W związku z ww. wątpliwościami, w PW „Budowa MHP”, zmienionym na podstawie uchwały RM z dnia 1 lutego 2021 r., pozostawiono bez zmian – w stosunku do 2018 r. – łączny koszt inwestycji na poziomie 757 270 tys. zł, podając w uzasadnieniu zmiany uchwały, że w latach 2020–2023 w ramach środków MKiDN, poza Programem, będą realizowane równoległe konieczne do zakończenia inwestycji prace dodatkowe za planowaną kwotę 173 322 tys. zł.

Na kwotę 173 322 tys. zł składały się planowane koszty związane z: robotami dodatkowymi do wykonania przez Generalnego Wykonawcę inwestycji – 45 772 tys. zł⁴¹; kontynuacją budowy budynku – 55 405 tys. zł; kontynuacją prac projektowych i nadzoru – 8068 tys. zł; kontynuacją zakupu wyposażenia – 8839 tys. zł; kontynuacją budowy wystawy stałej – 55 238 tys. zł.

Docelowo w siedzibie MHP – o powierzchni 44 856 m², w tym ok. 8 tys. m² z przeznaczeniem na magazyny i pracownie konserwatorskie Muzeum Wojska Polskiego – znajdują się: wystawa stała (powierzchnia – 7300 m²), wystawy czasowe (powierzchnia – 1400 m²), audytorium na 580 osób, sala kinowa na ok. 150 osób, zaplecze gastronomiczne, w tym restauracja samoobsługowa i kawiarnia.

³⁹ W tym w: 2016 r. – 10 864 tys. zł, 2017 r. – 21 613 tys. zł, 2018 r. – 74 897 tys. zł, 2019 r. – 69 396 tys. zł, 2020 r. – 57 358 tys. zł, 2021 r. – 147 985 tys. zł, 2022 r. – 268 104 tys. zł, 2023 r. – 107 053 tys. zł.

⁴⁰ Dz. U. Nr 238, poz. 1579, dalej: rozporządzenie ws. finansowania inwestycji.

⁴¹ W tym wynikające: z przedłużenia budowy (ze względu na pandemię koronawirusa SARS-CoV-2, wzrost kosztów pośrednich) – 32 472 tys. zł; ze zmian instalacji budynkowych z uwagi na wymogi wystawy stałej – 3300 tys. zł; z wprowadzonych przez projektanta zmian w dokumentacji budynku – 10 000 tys. zł. MHP w piśmie z dnia 2 listopada 2020 r. poinformowało Ministra, że: „Wzrost wydatków wynikających z robót dodatkowych, w kwocie 45 772 000 zł, wynika ze zgłaszanych (...) roszczeń z uwagi na przedłużenie realizacji inwestycji, różnicy w wycenie prac dodatkowych z uwagi na przyjęcie innych niż wskazane w umowie wskaźników do wycen kosztorysowych oraz dodatkowych kosztów wynikających ze zgłaszanych braków w dokumentacji”.

5.2. Realizacja przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego

Przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane, polegające na budowie siedziby i wystawy stałej MHP, nie było właściwie realizowane, przy czym wynikało to zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od Muzeum. Nieprawidłowości w działaniach MHP polegały głównie na: niezapewnieniu synchronizacji prac projektowych w zakresie budynku i wystawy stałej; niezapewnieniu terminowego sporządzenia i odbioru projektu wykonawczego wystawy stałej, niewłaściwym przygotowaniu i/lub przeprowadzeniu postępowań na wybór generalnego wykonawcy inwestycji oraz wykonawcy wystawy stałej. Jednocześnie Muzeum, co do zasady, prawidłowo jak dotychczas zorganizowało proces budowy, a także na ogół terminowo i rzetelnie sprawozdawało z realizacji przedsięwzięcia oraz informowało Ministra o występujących ryzykach. Dotychczasowy wzrost kosztów inwestycji o kwotę łączną 447 270 tys. zł (w porównaniu do założeń z 2015 r.) zwiększył się dodatkowo co najmniej o 175 976 tys. zł, przy czym kwota ta nie obejmuje m.in. całości roszczeń Generalnego Wykonawcy, określonych na 123 004 tys. zł, jak również całościowych kosztów budowy wystawy stałej w związku z niewyłonieniem dotychczas jej wykonawcy. Siedziba MHP prawdopodobnie zostanie wybudowana w II połowie 2023 r., a zakończenie budowy wystawy stałej Muzeum nastąpi najwcześniej w II połowie 2025 r.⁴²

Niewłaściwa realizacja przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego

MHP, jako Inwestor, prawidłowo realizowało, co do zasady, obowiązki wynikające z art. 18 ust. 1 Prawa budowlanego⁴³, w tym m.in. zapewniło: opracowanie projektu budowlanego oraz „Planu Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia”, a także objęcie kierownictwa budowy przez kierownika budowy. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dotychczas⁴⁴ wykonanych i odebranych robót budowlanych. Ponadto – zgodnie z art. 18 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego – MHP ustanowiło inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie oraz zobowiązało Projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego.

Prawidłowe, co do zasady, zorganizowanie procesu budowy

MHP posiadało prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz kompletną dokumentację przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, przy czym daty uzyskania niezbędnych dokumentów były opóźnione w stosunku do terminów określonych w PW „Budowa MHP” z 2015 r.

Nieruchomość na potrzeby budowy MHP została wydzielona przez MON z działki nr 1 obręb 7-01-17 oraz działki 15/2 obręb 7-01-18 (właściciel: Skarb Państwa, trwały zarząd MON wykonywany przez Stołeczny Zarząd

⁴² Przy założeniu, że ponownie ogłoszony (w dniu 23 września 2022 r.) przetarg na wyłonienie wykonawcy wystawy stałej zostanie rozstrzygnięty w I kwartale 2023 r., a realizacja zadania nastąpi w ciągu planowanych 30 miesięcy od daty zawarcia umowy z wykonawcą.

⁴³ Zgodnie z art. 18 ust. 1 Prawa budowlanego, do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie: 1) opracowania projektu budowlanego i, stosownie do potrzeb, innych projektów; 2) objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy; 3) opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia; 4) wykonania i odbioru robót budowlanych; 5) w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych – przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

⁴⁴ Według stanu na dzień zakończenia kontroli, tj. 22 lipca 2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infrastruktury⁴⁵) dopiero w dniu 31 sierpnia 2017 r.⁴⁶, podczas gdy termin ten w PW „Budowa MHP” z 2015 r. był określony na „nie później niż do 31 grudnia 2015 r.”.

Budowa jest realizowana na podstawie posiadanego przez MHP prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane uzyskanego poprzez umowę użyczenia zawartą w dniu 5 maja 2016 r. ze SZI oraz na podstawie zgody Skarbu Państwa, wyrażonej w jego imieniu przez Prezydenta m.st. Warszawy, z dnia 11 maja 2016 r.

W dniu 31 maja 2016 r. MHP uzyskało decyzję o przeniesieniu pozwolenia na budowę (wydaną dla MWP w dniu 28 lipca 2015 r.) w części dotyczącej budowy Muzeum wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz decyzję o przeniesieniu pozwolenia na prace rozbiórkowe. Dopiero w dniu 24 maja 2017 r. MHP uzyskało decyzję o zamiennym pozwoleniu na budowę⁴⁷, podczas gdy termin ten w PW „Budowa MHP” z 2015 r. był określony na marzec 2016 r.

W PW „Budowa MHP” z 2015 r. termin „na negocjacje z Architektem i podpisanie umowy na wykonanie kompletnej dokumentacji projektowej lub przygotowanie przetargu i wybór nowego wykonawcy kompletnej dokumentacji projektowej” został określony na lipiec–październik 2015 r., natomiast umowę z Projektantem Muzeum podpisało w dniu 29 stycznia 2016 r.

W dniu 2 marca 2017 r. Stołeczny Konserwator Zabytków wydał decyzję pozwalającą na budowę budynku Muzeum, z terminem ważności pozwolenia do dnia 31 maja 2019 r. Następną decyzję pozwalającą na roboty budowlane Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków (MWKZ) wydał, na wniosek MHP, w dniu 13 kwietnia 2022 r.⁴⁸

Nieterminowe
zawiadomienie
o zamiarze rozpoczęcia
robót budowlanych

MHP nie zawiadomiło w terminie o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych właściwego inspektora pracy na 7 dni przed rozpoczęciem budowy, co było niezgodne z § 3 rozporządzenia w sprawie BHP. W trakcie kontroli w zarchiwizowanych materiałach nie odnaleziono stosownego zawiadomienia wraz z potwierdzeniem wysłania. Stosowne zawiadomienie Muzeum złożyło pismem z dnia 3 czerwca 2022 r., a Państwowa Inspekcja Pracy Okręgowy Inspektorat Pracy w Warszawie potwierdziła, że MHP nie przekazało we wcześniejszym terminie innego zawiadomienia w ww. sprawie.

Podmioty zaangażowane
w realizację PW
„Budowa MHP”

Zgodnie z § 4 uchwały RM z 2015 r. Program realizuje państwowa instytucja kultury Muzeum Historii Polski w Warszawie.

⁴⁵ Dalej: SZI.

⁴⁶ Według sprawozdania MHP za 2016 r. oraz 2017 r. wydzielenie nieruchomości na potrzeby budowy MHP było uzależnione od zakończenia podziału geodezyjnego w celu wyposażenia MWP w nieruchomość. SZI uzyskał decyzję Prezydenta m.st. Warszawy, zatwierdzającą podział nieruchomości, w dniu 31 sierpnia 2017 r.

⁴⁷ Decyzja uprawomocniła się w dniu 21 czerwca 2017 r. Wystąpienie w dniu 29 grudnia 2016 r. o wydanie decyzji nastąpiło po sporządzeniu projektu budowlanego zamiennego.

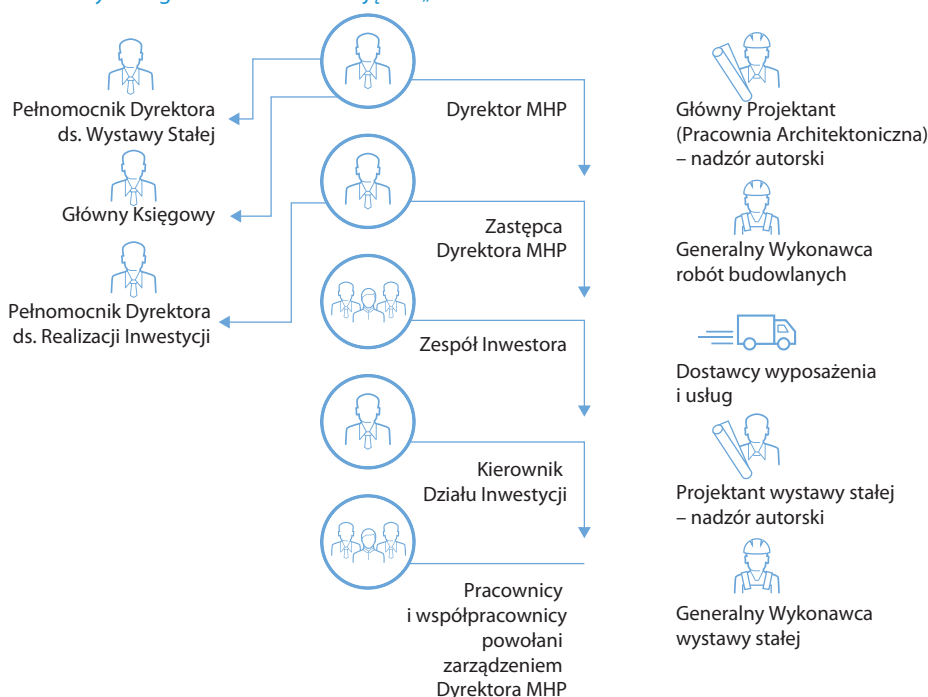
⁴⁸ Brak wcześniejszych działań MHP uzasadniało orzecznictwem Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Warszawie i Krakowie, według którego – po uzyskaniu pozwolenia na budowę – inwestor zachowuje uprawnienia nadane mu decyzją konserwatorską, dopóki decyzja o pozwoleniu na budowę pozostaje w obrocie prawnym. MWKZ nie przychylił się do tej argumentacji, w związku z czym Muzeum złożyło wniosek o wydanie nowej decyzji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dyrektor Muzeum utworzył zespół Inwestora, którego skład był określony w PW „Budowa MHP”. W zależności od potrzeb do ww. zespołu byli powoływani pracownicy i współpracownicy. W MHP nie wydano odrębnych regulacji wewnętrznych w zakresie powoływania pracowników i współpracowników do realizacji przedsięwzięcia.

Infografika nr 7

Podmioty zaangażowane w realizację PW „Budowa MHP”



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie PW „Budowa MHP” z 2021 r.

W PW „Budowa MHP” z 2017 r. i kolejnych, w pkt VII. Struktura zarządzania systemem monitorowania w ramach programu wieloletniego „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie”, nie wyodrębniono funkcji Inwestora Zastępczego, którą przewidziano w PW „Budowa MHP” z 2015 r. Muzeum nie podejmowało działań zmierzających do powołania i nie powołało Inwestora Zastępczego⁴⁹, co uzasadniano m.in. możliwością zachowania wpływu na wybór finalnych rozwiązań przy budowie obiektu.

Dyrektor MHP nie zapewnił przez ponad 1,5 roku, tj. od dnia 7 marca 2019 r. do dnia 1 listopada 2020 r., obsady stanowiska Zastępcy Dyrektora ds. Organizacyjno-Prawnych.

Osoba zatrudniona na ww. stanowisku wchodziła w skład zespołu Inwestora (według PW „Budowa MHP” z 2015 r.) i sprawowała bezpośredni nadzór nad przedsięwzięciem (według PW „Budowa MHP” z 2017 r. i kolejnych). Jako przyczynę niezatrudnienia osoby na ww. stanowisku wskazano brak zgody Ministra na powołanie pierwszego zaproponowanego

Niezapewnienie obsady stanowiska Zastępcy Dyrektora ds. Organizacyjno-Prawnych

⁴⁹ Według PW „Budowa MHP” z 2015 r. zatrudnienie Inwestora Zastępczego ułatwi efektywne realizowanie Programu, przy jednoczesnej neutralizacji wpływu istniejących ograniczeń i ryzyka, pozwoli na zwiększenie gwarancji zakończenia realizacji Programu w wyznaczonym czasie i w ramach założonego budżetu oraz zapewni Inwestorowi – na każdym etapie realizacji Programu – pełny i aktualny zestaw informacji o realizacji Programu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kandydata, a – ze względu na trudności w znalezieniu osoby z odpowiednimi kwalifikacjami i doświadczeniem – proces rekrutacyjny kolejnego kandydata trwał dłużej.

Prace projektowe budynku

Muzeum w dniu 30 października 2015 r. przesłało zaproszenie do negocjacji do WXCA sp. z o.o.⁵⁰, która była zwycięzcą, ogłoszonego w 2008 r. przez Muzeum Wojska Polskiego i rozstrzygniętego w 2009 r., konkursu na „Koncepcję urbanistyczno-architektoniczną kompleksu MWP w Cytadeli Warszawskiej”⁵¹.

W dniu 29 stycznia 2016 r.⁵² Muzeum zawarło z WXCA umowę na wykonanie wielobranżowej dokumentacji projektowej, określając ryczałtowe wynagrodzenie w wysokości 11 950 tys. zł, które zwiększono – na podstawie dwóch aneksów do umowy – do kwoty 17 780 tys. zł. W przedmiotowej umowie ustalono również wynagrodzenie z tytułu pełnienia nadzoru autorskiego – do kwoty 840 tys. zł.

Sukcesywne świadczenie nadzoru autorskiego było również przedmiotem umów zawartych w dniach: 28 września 2020 r. (na kwotę 194,6 tys. zł), 28 grudnia 2020 r. (na kwotę 616,7 tys. zł), 21 lipca 2021 r. (na kwotę 583 tys. zł), 25 listopada 2021 r. (na kwotę 437,5 tys. zł) i 28 grudnia 2021 r. (na kwotę 521,9 tys. zł).

Pierwotny termin sporządzenia dokumentacji projektowej (I etap) został ustalony na dzień 22 lipca 2016 r., a następnie zmieniony na – 31 maja 2017 r. MHP odebrało dokumentację od Projektanta budynku w dniu 10 października 2017 r. Kolejny, II etap opracowania dokumentacji został zakończony w grudniu 2018 r., a III etap – w październiku 2020 r.

Muzeum od września 2018 r. było informowane przez Generalnego Wykonawcę inwestycji o brakach w dokumentacji wykonawczej dotyczącej konstrukcji stalowej dachu. Po wymianie licznej korespondencji pomiędzy Projektantem budynku, MHP i Generalnym Wykonawcą oraz opracowaniu przez Projektanta dokumentacji uzupełniającej, Budimex w dalszym ciągu wskazywał na braki w dokumentacji, a Projektant utrzymywał, że dokumentacja została wykonana prawidłowo.

MHP w dniu 2 grudnia 2019 r. zleciło audyt dokumentacji wykonawczej w tym zakresie, który wskazał na wystąpienie braków w projekcie. MHP w dniu 8 stycznia 2020 r. wezwało Projektanta do usunięcia wad.

Budimex w piśmie z dnia 4 lutego 2020 r. wskazał na kolejne wady dokumentacji konstrukcji stalowej dachu oraz przekazał zamówioną przez siebie opinię dotyczącą dokumentacji projektowej ww. konstrukcji.

Na spotkaniu w dniu 10 lutego 2020 r. ustalono, że Projektant będzie systematycznie przekazywać raporty z wyliczeniami dotyczącymi konstrukcji stalowej do Generalnego Wykonawcy, co było wykonywane. Ze względu na odmienne stanowiska Generalnego Wykonawcy i Projektanta, MHP zleciło kolejny audyt

⁵⁰ Dalej: WXCA lub Projektant budynku.

⁵¹ WXCA na zlecenie MWP wykonywała dokumentację projektową budynków, w tym obiektu przeznaczony w 2015 r. decyzją RM na siedzibę MHP.

⁵² W PW „Budowa MHP” z 2015 r. termin „na negocjacje z Architektem i podpisanie umowy na wykonanie kompletnej dokumentacji projektowej lub przygotowanie przetargu i wybór nowego wykonawcy kompletnej dokumentacji projektowej” został określony na lipiec-październik 2015 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dokumentacji w dniu 12 maja 2020 r. W jego wyniku w dniu 4 czerwca 2020 r. MHP wezwało ponownie Projektanta do usunięcia wad. Ostatecznie dokumentację projektową stalowych dźwigarów dachowych skierowano do realizacji w dniu 1 lipca 2020 r.

Dyrektor MHP wyjaśnił, że „(...) przy dobrej woli i rzeczowej współpracy ze strony Generalnego Wykonawcy, braki w dokumentacji stalowych dźwigarów dachowych, dałoby się usunąć w ciągu najdalej kilkunastu tygodni. Jednak działania Budimex S.A. (...) doprowadziły do tego, że proces niezbędnych uzupełnień trwał (...) łącznie przez 9 miesięcy”.

W dniu 11 października 2017 r. MHP wszczęło postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na wykonanie prac budowlanych siedziby. Dyrektor MHP powołał komisję przetargową oraz biegłych⁵³.

W dniu 31 stycznia 2018 r., podczas publicznego otwarcia ofert, MHP poinformowało, że zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia 483 277 tys. zł brutto. Złożone w postępowaniu oferty przewyższały tę kwotę⁵⁴.

MHP wystąpiło o zmianę uchwały RM z 2015 r. w celu zwiększenia całościowych kosztów PW „Budowa MHP”.

MHP nieprawidłowo przygotowało i rozstrzygnęło postępowanie na wybór generalnego wykonawcy, co znalazło potwierdzenie w wyrokach Krajowej Izby Odwoławczej (KIO) z dnia 30 listopada 2017 r. i z dnia 24 kwietnia 2018 r.

W dniu 23 października 2017 r. firmy biorące udział w postępowaniu wniosły odwołanie do Prezesa KIO dotyczące zapisów Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ). W dniu 30 listopada 2017 r. KIO wydała wyrok⁵⁵, w którym nakazała MHP dokonanie zmian w SIWZ oraz modyfikację treści ogłoszenia o zamówieniu i SIWZ wraz z załącznikami.

W dniu 23 marca 2018 r. komisja przetargowa wybrała ofertę konsorcjum firm IDS-BUD S.A. i MAR-BUD sp. z o.o. Budownictwo sp.k. W dniu 3 kwietnia 2018 r. firmy biorące udział w postępowaniu⁵⁶ wniosły odwołania do Prezesa KIO dotyczące m.in. niezgodnych z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁷ czynności i zaniechań, w tym odrzucenia oferty Budimex S.A. zawierającej omyłkowe błędy w prezentacji cen częściowych, co miało charakter oczywistej omyłki rachunkowej.

Prace budowlane

Nieprawidłowe przygotowanie i rozstrzygnięcie przetargu na wybór generalnego wykonawcy

⁵³ Zarządzenie Dyrektora Muzeum Historii Polski w Warszawie Nr 4/18 z dnia 8 marca 2018 r. w sprawie powołania biegłych do prac Komisji Przetargowej powołanej Zarządzeniem z dnia 5 października 2017 r. (znak: 04/PN/RB/17). Powołanie biegłych nastąpiło ze względu na treść ofert, których analiza wymagała specjalistycznej wiedzy i doświadczenia w zakresie przygotowania i przeprowadzanie procesu inwestycyjnego.

⁵⁴ Oferty złożone w postępowaniu: Konsorcjum IDS-BUD S.A. i MAR-BUD sp. z o.o. Budownictwo sp.k. – 565 800 tys. zł, Budimex S.A. – 565 480 tys. zł, Konsorcjum firm: HOCHTIEF Polska S.A., WARBUD S.A. – 635 655 tys. zł.

⁵⁵ Sygn. akt: KIO 2219/17, KIO 2228/17, KIO 2232/17, KIO 2234/17.

⁵⁶ Odwołanie wniosł wykonawca Budimex S.A. oraz wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia, tj. konsorcjum firm: HOCHTIEF Polska S.A. oraz WARBUD S.A.

⁵⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: Pzp. Aktualnie, od dnia 1 stycznia 2021 r., obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Umowa z Generalnym Wykonawcą inwestycji

W wyroku z dnia 24 kwietnia 2018 r.⁵⁸ KIO nakazała MHP m.in. unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, unieważnienie czynności odrzucenia oferty Budimex S.A., poprawienie w ofercie oczywistych pomyłek rachunkowych oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert.

W dniu 15 maja 2018 r. komisja przetargowa wybrała ofertę Budimex S.A.⁵⁹, a następnie w dniu 30 maja 2018 r.⁶⁰ podpisano umowę z Generalnym Wykonawcą na budowę MHP wraz z infrastrukturą techniczną na kwotę 565 480 tys. zł, z terminem zakończenia – do 13 lutego 2021 r.

Aneksem nr 1 z dnia 20 maja 2019 r. zwiększono wynagrodzenie do kwoty 566 990 tys. zł i wprowadzono do ww. umowy zmiany obejmujące: przesunięcie terminów wykonania konstrukcji budynku – z dnia 30 maja 2019 r. na dzień 30 listopada 2019 r., wykonanie stanu surowego zamkniętego z niezbędnymi pracami instalacyjnymi umożliwiającymi rozpoczęcie prac związanych z wystawą stałą – z dnia 2 października 2019 r. na dzień 2 marca 2020 r. (termin zakończenia budowy pozostawał bez zmian). Uzasadnieniem podpisania aneksu były: konieczność wywiezienia dużych ilości niewypałów i niewybuchów, prace archeologiczne, niesprzyjające warunki pogodowe.

Roszczenia Generalnego Wykonawcy inwestycji

W dniu 31 października 2019 r. Budimex wystosował do MHP wniosek o zmianę umowy poprzez zawarcie aneksu nr 2 do dnia 30 listopada 2019 r.⁶¹, w tym o:

- wydłużenie realizacji Umowy w następujący sposób: 1) wykonanie konstrukcji budynku – do 5 listopada 2021 r., 2) wykonanie stanu surowego zamkniętego z niezbędnymi pracami instalacyjnymi i wykończeniowymi umożliwiającymi rozpoczęcie prac związanych z wystawą stałą – do 5 marca 2022 r., 3) zakończenie budowy stałej siedziby Muzeum oraz Całkowitego Zakończenia Wykonania – do 30 listopada 2022 r.;
- zwiększenie środków finansowych w związku z dodatkowymi kosztami z tytułu przestojów (1289,6 tys. zł netto) oraz kosztami dodatkowymi związanymi z przedłużeniem terminów realizacji Umowy (26 981,9 tys. zł netto)⁶².

⁵⁸ Sygn. Akt: KIO 624/18, KIO 645/18.

⁵⁹ Dalej: Budimex lub Generalny Wykonawca.

⁶⁰ Zgodnie z uchwałą RM z 2015 r. przygotowanie, ogłoszenie i rozstrzygnięcie przetargu na generalnego wykonawcę miało nastąpić w terminie październik 2016 r.-luty 2017 r., a według uchwały RM z 2017 r. termin ten został ustalony na październik 2017 r.-styczeń 2018 r.

⁶¹ Jako podstawę wniosku podano następujące okoliczności: 1) konieczność przeprojektowania płyty stropowej na poziomie +2 na potrzeby ekspozycji stałej; 2) zmiany w dokumentacji projektowej, w zakresie zbrojenia ścian i stropów Hali Wystawy Stałej; 3) konieczność uzupełnienia dokumentacji projektowej konstrukcji stalowej; 4) czas akceptacji modelu schodów prefabrykowanych; 5) zmiana dokumentacji projektowej w zakresie konstrukcji wieszaków belek stalowych (płyty stropu +2); 6) zmiany dokumentacji projektowej w obszarze pomieszczenia skarbcza; 7) zmiany dokumentacji projektowej w zakresie ściany W025 na poziomie +2; 8) zmiany dokumentacji projektowej w zakresie płyty stropowej na rzędnej +16,08 w osiach B-E/1-1'; 9) zmiany dokumentacji projektowej w zakresie głównej trybuny monolitycznej audytorium; 10) zmiany dokumentacji projektowej w zakresie instalacji wentylacyjno-klimatyzacyjnej; 11) brak wyboru materiału na elewacje budynku; 12) niesprzyjające warunki atmosferyczne.

⁶² W ww. piśmie Generalny Wykonawca zwrócił także uwagę na zwiększenie kosztów realizacji inwestycji spowodowane zmianami w dokumentacji projektowej oraz wzrostem cen materiałów, sprzętu i robocizny.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Negocjacje pomiędzy MHP i Budimex w sprawie aneksu nr 2 toczyły się w dwóch przedziałach czasowych, tj. od końca listopada 2019 r. do lipca 2020 r. oraz od 30 grudnia 2020 r. do 12 lutego 2021 r.

Do dnia zakończenia kontroli nie został podpisany przez MHP aneks nr 2 do ww. umowy, który zakładał przesunięcie terminów celów kluczowych o dwa miesiące oraz określał, że wina w opóźnieniu realizacji była po stronie MHP oraz Generalnego Wykonawcy, bez wyszczególnienia, jakie roszczenia Generalnego Wykonawcy oraz jakie winy MHP zostały w projekcie uznane. MHP był skłonny uznać roszczenia wykonawcy w zakresie: konieczności przeprojektowania płyty stropowej na poziomie +2, wpływu warunków atmosferycznych oraz wstrzymywania się z przekazywaniem do realizacji dokumentacji rewizyjnej z uwagi na przepisy związane z wydatkowaniem środków publicznych.

W dniu 26 listopada 2019 r. Dyrektor MHP odrzucił większość roszczeń Generalnego Wykonawcy; potwierdził natomiast zaistnienie okoliczności przedłużenia robót, wynikające z konieczności zmiany dokumentacji projektowej w zakresie ściany W025 na poziomie +2. Jednocześnie stwierdził, że Generalny Wykonawca powinien zmienić kolejność wykonywania prac w celu uniknięcia wpływu na proces realizacji Inwestycji. Analogiczne zdanie przekazał odnośnie okoliczności przedłużenia robót, wynikającego z konieczności zmiany dokumentacji projektowej w zakresie płyty stropowej na rzędnej +16,08 w osiach B-E/1-1'. Bez zastrzeżeń potwierdził okoliczności przedłużenia robót z powodu warunków atmosferycznych.

W kwestii roszczeń finansowych MHP skierowało do weryfikacji przekazane przez Generalnego Wykonawcę analizy dotyczące zwiększenia kosztów realizacji inwestycji spowodowane zmianami dokumentacji projektowej, a pozostałe roszczenia finansowe odrzuciło. MHP poinformowało Generalnego Wykonawcę, że może uznać przesunięcie terminów realizacji inwestycji w ograniczonym zakresie, tj. wykonanie konstrukcji budynku i wykonanie stanu surowego zamkniętego z niezbędnymi pracami instalacyjnymi i wykończeniowymi umożliwiającymi rozpoczęcie prac związanych z wystawą stałą, o dwa miesiące. Poinformowało również, że do zmiany terminu realizacji całej inwestycji niezbędna jest zmiana uchwały RM.

We wrześniu 2019 r., na zlecenie Budimex, powstała ekspertyza techniczna, dotycząca oceny przebiegu procedury sporządzania i uzgadniania przez Budimex z Zamawiającym (Inwestorem) i Projektantem dokumentacji warsztatowej, w tym układu deskowań Hali Wystawowej Stałej oraz jego wpływu na realizację inwestycji, wynikającej z zawartej przez Zamawiającego i Budimex umowy z dnia 30 maja 2018 r. oraz aneksu nr 1 do ww. umowy z dnia 20 maja 2019 r. Autorzy ekspertyzy stwierdzili, że zakłócenia budowlane, za których powstanie odpowiedzialny jest Inwestor, wynikają głównie z jego bierności oraz braku reakcji na otrzymywane sygnały i informacje z tego, co się dzieje na budowie. Większy udział w powstaniu opóźnień miał Projektant⁶³, a w przypadku Kierownika budowy nie zauważono działań zmierzających do wystąpienia zakłóceń budowlanych.

⁶³ Autorzy ekspertyzy zidentyfikowali następujące przyczyny opóźnień: 1) bierność przy uzgadnianiu dokumentacji warsztatowej przez Projektanta; brak zajęcia merytorycznego stanowiska; 2) znaczne opóźnienia w udzielaniu niezbędnych informacji projektowych przez Projektanta; 3) brak zajęcia stanowiska przez Zamawiającego; brak udzielenia odpowiedzi; 4) długi okres podejmowania decyzji przez Zamawiającego; 5) wstrzymanie robót budowlanych na poziomie +2 w obszarze osi F-H/19-22'.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W październiku 2021 r., na zlecenie MHP, powstał dokument „Opinia techniczna dotycząca realizacji inwestycji *Nowa Siedziba Muzeum Historii Polski na terenie Cytadeli w Warszawie przy ul. Dymińskiej 13 na działce nr ew. 1/1 obręb 7-01-17 w Warszawie*”. Według autorów opinii opóźnienie w realizacji inwestycji wynosiło około 19 miesięcy, a odpowiedzialność za nie rozkłada się w porównywalnym stopniu na Generalnym Wykonawcy oraz Projektanta⁶⁴. Nie odnotowano natomiast istotnych zdarzeń i okoliczności po stronie Inwestora i nadzoru inwestorskiego, które mogłyby wpłynąć na termin realizacji inwestycji.

W dniu 19 marca 2021 r. Budimex sporządził wniosek o przeprowadzenie mediacji w sądzie polubownym przy Prokuraturii Generalnej RP. Jako wartość przedmiotu sporu podano 123 004 tys. zł (brutto). Jednocześnie rozpoczęły się rozmowy pomiędzy Budimex i MHP przy udziale Prokuraturii Generalnej.

W wyniku negocjacji została ustalona treść ugody, którą parafowano w dniu 28 kwietnia 2022 r., a zawarto w dniu 6 lipca 2022 r. Ugoda nie przesądza o: odpowiedzialności za opóźnienia, prawidłowości wykonania Umowy, jakości dokumentacji projektowej, zasadności wzajemnych roszczeń finansowych. Uzgodniono m.in., że wszelkie spory wynikające z umowy bądź ugody będą rozstrzygane przez Zespół Orzekający, działający przy Sądzie Arbitrażowym przy Konfederacji Lewiatan w Warszawie.

W ugodzie Budimex zobowiązał się, że zakończy, trwającą od 6 lipca 2018 r., realizację inwestycji w terminie do dnia 31 lipca 2023 r.⁶⁵

⁶⁴ W dziennikach budowy oraz korespondencji między Inwestorem a Wykonawcą wymieniono następujące przyczyny opóźnień: 1) pandemia koronawirusa SARS-CoV-2; 2) warunki pogodowe uniemożliwiające realizację robót budowlanych; 3) niebezpieczne znaleziska na budowie; 4) wstrzymanie robót z powodu zmian w projektowej dokumentacji wykonawczej; 5) wstrzymanie robót z innych przyczyn (na polecenie inspektora nadzoru robót elektrycznych); 6) niepodjęcie robót z powodu braku akceptacji projektów warsztatowych przez nadzór autorski; 7) niepodjęcie robót z powodu braku akceptacji przez nadzór autorski wszystkich modeli elementów budowlanych mockup-ów (tzn. makiet); 8) opóźnienie przekazania przez Wykonawcę niezbędnej dokumentacji warsztatowej do akceptacji nadzoru autorskiego w celu zamówienia u dostawców podstawowych elementów konstrukcyjnych do wbudowania w obiekt; 9) niedostateczna obsada frontu robót personelem Wykonawcy i zaakceptowanych podwykonawców.

⁶⁵ Według PW „Budowa MHP” z 2015 r. rozpoczęcie prac budowlanych miało nastąpić w marcu 2017 r., a zakończenie – w październiku 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcia nr 1–6

Postępy w budowie siedziby MHP w latach 2018–2022 (I połowa)

Wrzesień 2018 r.



Czerwiec 2019 r.



Grudzień 2019 r.



WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Grudzień 2020 r.



Wrzesień 2021 r.



Czerwiec 2022 r.



Źródło: fotografie z zasobu Muzeum Historii Polski.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2011 r. MHP ogłosiło i rozstrzygnęło konkurs na „Koncepcję plastyczno-przestrzenną ekspozycji stałej Muzeum Historii Polski”. Nagrodą w konkursie było zaproszenie do negocjacji, które przekazano zwycięzcy – konsorcjum: WWAA sp. z o.o. sp.k. i Platige Image S.A.⁶⁶ – w dniu 6 sierpnia 2012 r.

Prace projektowe
wystawy stałej

Umowę na wykonanie dokumentacji projektowej ekspozycji stałej podpisano w dniu 7 listopada 2016 r. Wynagrodzenie Projektanta wystawy stałej określono na 7680 tys. zł, a termin opracowania projektu – na sierpień 2018 r. Do umowy podpisano osiem aneksów, które zmieniły wynagrodzenie na 8653,2 tys. zł, a termin opracowania dokumentacji – na 30 września 2019 r.

Muzeum nie zapewniło terminowego sporządzenia i odbioru projektu wykonawczego wystawy stałej.

Niezapewnienie
terminowego
sporządzenia i odbioru
projektu wystawy stałej

Na podstawie aneksu nr 6 z dnia 24 kwietnia 2019 r. do umowy zawartej z Projektantem wystawy stałej w dniu 7 listopada 2016 r. na wykonanie dokumentacji projektowej ekspozycji stałej MHP zmieniono termin zakończenia realizacji III etapu prac z dnia 31 sierpnia 2018 r. na dzień 30 września 2019 r.

Odbiory dokumentacji III etapu prac nad wystawą stałą trwały od stycznia do końca września 2020 r. Projekt wykonawczy został złożony w dniu 15 października 2020 r., a MHP przyjęło go w dniu 13 listopada 2020 r. Według punktu 16.1. umowy z dnia 7 listopada 2016 r. w przypadku nienależytego wykonania dokumentacji skutkującego odstąpieniem przez Zamawiającego od umowy Projektant wystawy stałej zapłaci Zamawiającemu karę umowną w wysokości 20% całości wynagrodzenia. MHP nie zdecydowało się na odstąpienie od umowy z Projektantem wystawy stałej, biorąc pod uwagę przewidywane konsekwencje takiego rozwiązania (tj. wydłużenie III etapu oraz przygotowanie projektu wykonawczego później, w terminie trudnym do oszacowania).

Muzeum nie zapewniło synchronizacji prac projektowych w zakresie budynku i wystawy stałej, co spowodowało wydłużenie terminu realizacji⁶⁷ oraz wzrost kosztów w łącznej wysokości 6387,5 tys. zł⁶⁸.

Niezapewnienie
synchronizacji prac
projektowych

Harmonogram prac projektowych zarówno w odniesieniu do budynku, jak i wystawy stałej został określony w projekcie PW „Budowa MHP” przez Muzeum, które już w lipcu 2016 r., opracowując „Scenariusz ramowy wystawy Muzeum Historii Polski w Warszawie”, planowało umieszczenie na wystawie obiektów wielkogabarytowych. Brak wiedzy o wadze eksponatów oraz nieposiadanie koncepcji ich szczegółowej lokalizacji, na co wskazywał Dyrektor MHP, nie może być uzasadnieniem dla wprowadzania zmian w projekcie wykonawczym budynku na etapie prac budowlanych, ponieważ wpłynęły one na terminy realizacji, o czym świadczy projekt aneksu nr 2 do umowy z Generalnym Wykonawcą, w którym Muzeum uznawało roszczenia Budimex z tego tytułu. Również MKiDN w piśmie z dnia 28 sierpnia

⁶⁶ Dalej: WWAA/Platige lub Projektant wystawy stałej.

⁶⁷ Kwestia wpływu na termin realizacji będzie rozpatrywana zgodnie z Ugodą z Budimex.

⁶⁸ W tym koszty: prac wykonywanych przez GW – 4117,4 tys. zł, dokumentacji rewizyjnej oraz analizy wpływu wystawy stałej na projekt wykonawczy – 2270,1 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

2019 r. zwróciło uwagę, że niedostosowanie projektu wystawy stałej do projektu budynku spowoduje wzrost kosztów inwestycji i roszczenia finansowe Generalnego Wykonawcy.

W dniu 27 marca 2019 r. Dyrektor MHP poinformował Ministra, że „w ramach prac nad projektem wykonawczym Wystawy Stałej pojawiła się potrzeba weryfikacji dokumentacji w odniesieniu do architektury budynku MHP oraz określenia jej wpływu na budynek. (...) W wyniku wykonania analizy wykazano, iż niezbędne jest wprowadzenie zmian przy wykonaniu istotnych elementów budynku MHP oraz opracowanie szczegółowej dokumentacji rewizyjnej. Zmiany objąć miałyby m.in. przeprojektowanie płyty stropu na poziomie +2 (wzmocnienie), dopasowanie do układu wystawy rozmieszczenia urządzeń końcowych w zakresie m.in. instalacji elektrycznych, systemu ogrzewania i chłodzenia. Modyfikacji tych nie można było przewidzieć na etapie przygotowania dokumentacji projektowej budynku, ponieważ prace nad scenariuszem Wystawy Stałej toczyły się równolegle. Dodatkowo nie były wówczas znane wszystkie dane dotyczące wymiarów i wagi eksponatów, które prezentowane będą na Wystawie Stałej. (...) Wprowadzenie na Wystawę kilku ciężkich eksponatów wymaga wzmocnienia konstrukcji budynku, co przekłada się nie tylko na konieczność wykonania właściwej dodatkowej dokumentacji, ale wpływa na zakres i terminy prac świadczonych przez Wykonawcę robót budowlanych (Budimex S.A.)”.

W sprawozdaniu dla Ministra za 2020 r. MHP stwierdziło, że: „z powodu nowo pozyskanych istotnych eksponatów muzealnych, które będą ważnym elementem ekspozycji stałej Muzeum, zmodyfikowano projekt konstrukcji płyty na poziomie +2. W czasie, w którym WXCA kończyło projekt wykonawczy budynku, prace nad wystawą stałą były w trakcie I etapu, czyli pisania scenariusza wystawy przez MHP i WWAA/Platige. II etap prac, czyli koncepcja wystawy stałej, rozpoczęła się w listopadzie 2017 roku, czyli już po odebraniu projektu budynku, a w trakcie trwania przetargu na Generalnego Wykonawcę budynku. W trakcie II etapu powstała m.in. koncepcja umieszczania wielkogabarytowych obiektów (...). Etap koncepcji wystawy zakończył się w grudniu 2018 roku, czyli już w trakcie prac na budowie budynku”.

Ze względu na koncepcję umieszczenia wielkogabarytowych eksponatów zostały podjęte działania w celu wzmocnienia płyty +2 oraz ściany W-109. Dokonano również korekty i optymalizacji w zakresie instalacji⁶⁹. W celu wykonania dokumentacji dotyczącej płyty +2 podpisano umowę z WXCA w dniu 9 kwietnia 2019 r. na kwotę 147,6 tys. zł. W dniu 21 czerwca 2019 r. rozpoczęto negocjacje z WXCA odnośnie dalszego dostosowania budynku do projektu wystawy stałej (w tym instalacji), a w dniu 31 grudnia 2020 r. podpisano umowę na kwotę 3092 tys. zł. W wyniku wprowadzonych zmian koniecznym było naniesienie poprawek na projekt wystawy stałej. W związku z tym podpisano kolejną umowę z Projektantem wystawy stałej w dniu 29 lipca 2021 r. na kwotę 622,5 tys. zł.

W dniu 25 marca 2019 r. Dyrektor MHP wystosował pismo do Budimex z prośbą o przesunięcie frontu robót budowy płyty stropowej na poziomie +2, które planowano rozpocząć od dnia 25 marca 2019 r. Prośba wynikała z konieczności wzmocnienia płyty stropowej na ww. poziomie dla potrzeby powstania ekspozycji stałej Muzeum i wyeksponowania pozyskanych w owym czasie istotnych eksponatów.

W odpowiedzi z dnia 2 kwietnia 2019 r. Budimex poinformował że wstrzymany zakres prac jest zakresem istotnym dla realizacji całości umowy i determinuje możliwość dalszej realizacji dużej grupy robót w oparciu o dotychczasową dokumentację projektową.

⁶⁹ Według Budimex zmiany instalacji elektrycznych spowodowały konieczność demontażu przełożenia tras kablowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dniu 10 maja 2019 r. Dyrektor MHP skierował pismo do Ministra, informując o konieczności wykonania robót dodatkowych niemożliwych do przewidzenia w chwili zawierania umowy z Budimex⁷⁰. Oszacowano, że ostateczna wartość robót dodatkowych nie przekroczy 2200 tys. zł.

Sekretarz Stanu w MKiDN, w piśmie z dnia 14 maja 2019 r., zaakceptował zawarcie aneksu z Budimex w związku z koniecznością wykonania robót dodatkowych⁷¹. Zastrzegł w nim jednocześnie, że akceptacja nie może w przyszłości powodować wniosku Muzeum o zwiększenie budżetu PW oraz wydłużenia terminu budowy Muzeum wraz z wystawą stałą.

MHP niewłaściwie przygotowało postępowanie na wybór wykonawcy wystawy stałej. Przetarg na wykonanie wystawy stałej ogłoszono w dniu 21 grudnia 2020 r. Pierwszy termin złożenia ofert wyznaczono na dzień 14 lutego 2021 r. W trakcie postępowania wpłynęło 1081 pytań od potencjalnych oferentów⁷², co skutkowało kilkunastokrotną zmianą terminu składania i otwarcia ofert⁷³.

W I kwartale 2021 r. MHP odpowiedziało na przeszło połowę pytań, a w II kwartale – na kolejne, z wyjątkiem tych które nawiązywały do zmian branżowych w projekcie budynku, nad którymi od stycznia 2021 r. pracowała WXCA⁷⁴. Zmiany w projekcie WXCA miały wpływ na projekt wystawy⁷⁵.

Po ostatecznym zatwierdzeniu przez MHP dokumentacji projektowej WXCA w dniu 12 sierpnia 2021 r., prace nad zmianami wynikającymi z projektu rozpoczął Projektant wystawy stałej. Oddanie dokumentacji i włączenie jej do dokumentacji przetargowej nastąpiło w dniu 18 października 2021 r. i po raz kolejny wyznaczono nowy termin składania ofert – 15 listopada 2021 r. Po udzieleniu odpowiedzi na kolejne pytania przesunięto termin składania ofert na 15 grudnia 2021 r.

W dniu 2 grudnia 2021 r. komisja przetargowa jednogłośnie zawnioskowała o wydłużenie czasu budowy wystawy stałej z 22 miesięcy na 30 miesięcy. W dniu 14 grudnia 2021 r. MHP wskazało nowy termin składania ofert – 27 stycznia 2022 r. oraz termin realizacji umowy – 30 miesięcy od daty zawarcia umowy.

Niewłaściwe przygotowanie postępowania na wybór wykonawcy wystawy stałej

⁷⁰ Jako uzasadnienie wskazano okoliczności związane przede wszystkim z modyfikacją części dokumentacji istniejących rozwiązań projektowych oraz zaprojektowania niezbędnego nowego zakresu powierzchni uprzednio mających inne przeznaczenie z uwagi na prace związane z wystawą stałą oraz pozyskaniem przez MHP istotnych eksponatów, których umieszczenie w przestrzeni wystawy stałej wymaga odpowiedniego dostosowania konstrukcji budynku.

⁷¹ Do dnia zakończenia kontroli aneks nr 2 do umowy z Generalnym Wykonawcą nie został podpisany.

⁷² Postępowanie „Wykonanie robót budowlanych oraz wykonanie, zainstalowanie i uruchomienie Wystawy Stałej Muzeum Historii Polski w Warszawie” patrz: <https://muzhp.pl/pl/c/2387/wykonanie-robot-budowlanych-oraz-wykonanie-zainstalowanie-i-uruchomienie-elementow-skladajacych-sie-na-wystawie-stala-muzeum-historii-polski-oraz-pozostalych-powierzchni-w-muzeum-historii-polski-w-warszawie> [dostęp: 28 września 2022 r.].

⁷³ Nowe terminy składania ofert wyznaczano na: 24 lutego 2021 r., 4 marca 2021 r., 19 marca 2021 r., 9 kwietnia 2021 r., 23 kwietnia 2021 r., 7 maja 2021 r., 21 maja 2021 r., 15 czerwca 2021 r., 30 czerwca 2021 r., 16 lipca 2021 r., 6 sierpnia 2021 r., 27 sierpnia 2021 r., 17 września 2021 r., 30 września 2021 r., 19 października 2021 r., 15 listopada 2021 r., 15 grudnia 2021 r.

⁷⁴ Na podstawie umowy zawartej w dniu 31 grudnia 2020 r. na weryfikację oraz, w przypadku wystąpienia takiej konieczności, dostosowanie dokumentacji projektowej budynku MHP do potrzeb wystawy stałej, oraz na dostosowanie modelu BIM projektanta dla potrzeb Muzeum.

⁷⁵ Znalazło to odzwierciedlenie w Opisie przedmiotu zamówienia pkt 2.4.25.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dniu 27 stycznia 2022 r. MHP unieważniło przetarg ze względu na brak złożonych ofert.

Ponowny przetarg na wybór Generalnego Wykonawcy wystawy stałej MHP ogłosiło w dniu 23 września 2022 r. Pierwotny termin otwarcia ofert ustalono na 25 października 2022 r.; dotychczas⁷⁶ był on siedmiokrotnie zmieniany na: 3, 10, 17, 21 i 29 listopada oraz 22 i 30 grudnia 2022 r. Termin związania ofertą określono na: 25 lutego 2023 r. (po zmianach – 29 marca 2023 r.), a termin realizacji umowy: 30 miesięcy od daty zawarcia umowy. W dniu 30 grudnia 2022 r. dokonano otwarcia dwóch ofert, które wpłynęły w postępowaniu przetargowym. Ceny ofert brutto wynosiły odpowiednio: 647 500 tys. zł oraz 742 760,1 tys. zł, przy czym na sfinansowanie przedmiotu zamówienia Muzeum zamierzało przeznaczyć 266 979,3 tys. zł⁷⁷. Rozstrzygnięcie przetargu i podpisanie umowy z Generalnym Wykonawcą wystawy stałej w I kwartale 2023 r. potencjalnie pozwoli na zakończenie prac w II połowie 2025 r.

Wzrost kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego

Z porównania założeń PW „Budowa MHP” z 2015 r. i 2021 r. oraz wykonania według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r. wynika m.in., że w zakresie kosztów ich wzrost dotyczył większości kategorii kosztów, przy czym dotychczasowe zwiększenie o 447 270 tys. zł nie uwzględniało kosztów planowanych do sfinansowania poza PW „Budowa MHP” (łącznie 175 976 tys. zł⁷⁸), całości roszczeń Generalnego Wykonawcy inwestycji (123 004 tys. zł), a także całościowych kosztów budowy wystawy stałej w związku z niewyłonieniem jej wykonawcy.

Wzrost kosztów dotyczył: prac projektowych budynku i nadzoru autorskiego o 18 870 tys. zł (tę kategorię kosztów sfinansowano bądź planuje się sfinansować dodatkowo poza PW „Budowa MHP” kwotą 10 722 tys. zł); prac projektowych wystawy stałej i nadzoru autorskiego o 2204 tys. zł; kosztów obsługi projektu o 2690 tys. zł; wynagrodzenia zespołu Inwestora o 6628 tys. zł; budowy obiektu o 320 675 tys. zł (tę kategorię kosztów planuje się sfinansować dodatkowo poza Programem kwotą 101 177 tys. zł); budowy wystawy stałej i zakupu eksponatów o 89 582 tys. zł (tę kategorię kosztów planuje się sfinansować dodatkowo poza Programem kwotą 55 238 tys. zł); wyposażenia budynku o 12 611 tys. zł (tę kategorię kosztów planuje się sfinansować dodatkowo poza Programem kwotą 8839 tys. zł). Natomiast spadek nakładów o łącznie 5990 tys. zł dotyczył kategorii kosztowych: „Przygotowanie i zagospodarowanie terenu oraz przyłącza do sieci” oraz „Badania/zabezpieczenia archeologiczne”.

Opóźnienia w realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego

PW „Budowa MHP”, od daty jego uchwalenia w 2015 r., nie był terminowo realizowany. Początkowo przyczyną opóźnień były prowadzone prace nad nową koncepcją funkcjonalno-użytkową obiektu, która została przyjęta w 2017 r. W dalszej kolejności wpływ na przebieg inwestycji miały zarówno nieprawidłowości w działaniach Muzeum, jak i czynniki zewnętrzne, w tym od 2020 r. – pandemia koronawirusa SARS-CoV-2.

⁷⁶ Tj. wg stanu na dzień 4 stycznia 2023 r.

⁷⁷ Na podstawie „Informacji z otwarcia ofert” oraz „Informacji o kwocie przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia” Muzeum Historii Polski z dnia 30 grudnia 2022 r.; <https://muzhp.eb2b.com.pl/open-preview-auction.html/367987/wykonanie-robot-budowlanych-oraz-wykonanie-zainstalowanie-i-uruchomienie-wystawy-stalej-muzeum-historii-polski-w-warszawie> [dostęp: 9 stycznia 2023 r.].

⁷⁸ W tym poniesione wydatki w 2017 r. w wysokości 2654 tys. zł oraz wydatki planowane i poniesione od 2020 r. w łącznej kwocie 173 322 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Opóźnienia dotyczyły kolejnych etapów zadania – zarówno działań przygotowawczych, prac projektowych, jak i budowy. Przekroczony dotychczas⁷⁹ o 3 lata i 7 miesięcy termin na otwarcie budynku i wystawy stałej zostanie wydłużony w związku z warunkami ugody zawartej w dniu 6 lipca 2022 r. pomiędzy MHP a Generalnym Wykonawcą inwestycji, a także z przyjętym trzydziestomiesięcznym terminem na budowę wystawy stałej, liczonym od daty zawarcia umowy na wykonawcę wystawy stałej.

Opóźnienia – według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r. – wystąpiły zarówno na etapie działań przygotowawczych, prac projektowych, jak i budowy:

- 1) Negocjacje z architektem i podpisanie umowy na wykonanie kompletnej dokumentacji projektowej – opóźnienie o trzy miesiące;
- 2) Uzyskanie zamiennego pozwolenia na budowę – opóźnienie o 14 miesięcy;
- 3) Przygotowanie przez pracownię architektoniczną dokumentacji przetargowej (w tym kosztorysu inwestorskiego) – opóźnienie o 12 miesięcy;
- 4) Przygotowanie i ogłoszenie przetargu na generalnego wykonawcę inwestycji – opóźnienie o 12 miesięcy;
- 5) Rozstrzygnięcie przetargu na generalnego wykonawcę inwestycji i zawarcie umowy – opóźnienie o 15 miesięcy;
- 6) Rozpoczęcie prac budowlanych – opóźnienie o 15 miesięcy;
- 7) Zakończenie prac nad projektem wystawy stałej – opóźnienie o 17 miesięcy.

Pozostałe etapy ujęte w harmonogramie nie zostały zakończone, przy czym opóźnienia w zakresie:

- 1) udostępnienia budynku w celu montażu wystawy stałej wynosiły 43 miesiące (od listopada 2018 r.);
- 2) zakończenia budowy stałej siedziby Muzeum wynosiły 32 miesiące (od października 2019 r.);
- 3) otwarcia stałej siedziby wynosiły 31 miesięcy (od listopada 2019 r.);
- 4) przygotowania elementów wystawy stałej, montażu w budynku instalacji wystawy stałej i urządzeń technicznych wspomagających wystawę stałą wynosiły 32 miesiące (od października 2019 r.);
- 5) otwarcia wystawy stałej wynosiły 31 miesięcy (od listopada 2019 r.).

W latach 2016–2021⁸⁰ MHP na ogół rzetelnie⁸¹ i terminowo⁸² sporządzało sprawozdania z realizacji PW „Budowa MHP” w formie formularza „Programy Wieloletnie” i „Karty informacyjnej zadania” oraz na drukach stanowiących załączniki nr 11 pn. „Wydatki majątkowe (cz. 1)” i nr 12 pn. „Wydatki majątkowe (cz. 2)” do zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli.

Sprawozdania MHP obejmowały m.in.:

- 1) informacje ogólne (opis planowanych i przeprowadzonych prac);
- 2) informacje dotyczące przebiegu realizacji Programu w zakresie rzeczowym;

Rzetelna i terminowa
na ogół sprawozdawczość
MHP

⁷⁹ Tj. według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r.

⁸⁰ W dacie zakończenia czynności kontrolnych nie zostało opracowane sprawozdanie za II kwartały 2022 r., którego termin sporządzenia został określony – do dnia 20 lipca za pierwsze półrocze danego roku budżetowego.

⁸¹ Pięć sprawozdań, za okresy: III kwartał 2017 r., I i II kwartał 2019 r., I kwartał 2021 r. oraz sprawozdanie roczne za 2017 r., zostało skorygowanych (zarówno z inicjatywy MHP, jak i MKiDN). W sprawozdaniu z wykorzystania środków finansowych, uzyskanych na podstawie umowy nr 2/DF-V/AC/2020 z dnia 10 marca 2020 r., w zakresie środków niewygasających, ujęto wszystkie środki wykorzystane w ramach PW „Budowa MHP” w terminie do 30 listopada 2021 r., w tym środki wydatkowane na podstawie umowy nr 15/DF-V/AC/2021 z dnia 16 lutego 2021 r., realizowanej w 2021 r. W trakcie trwania kontroli, w dniu 7 lipca 2022 r., MHP złożyło korektę formularza „Wydatki majątkowe – Programy Wieloletnie”.

⁸² Sprawozdanie za III kwartał 2018 r. zostało przekazane z trzydniowym opóźnieniem (tj. 18 października zamiast 15 października 2018 r.).

- 3) informacje dotyczące postępu finansowego;
- 4) informacje o napotkanych problemach oraz zagrożeniach podczas realizacji Programu wraz z propozycją działań naprawczych i zaradczych;
- 5) informacje o postępie w realizacji zakładanych celów, wskaźników i rezultatach oraz analizę zgodności realizacji Programu z jego założeniami;
- 6) wykaz dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków.

5.3. Wydatkowanie środków publicznych na przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane

Prawidłowe wydatkowanie środków publicznych

Muzeum prawidłowo wydatkowało i rozliczało środki publiczne uzyskane na podstawie umów zawartych z Ministrem, których wysokość i przeznaczenie były zgodne z corocznie uzgadnianymi z Ministrem programami inwestycji. Jednakże – według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r. – MHP wykorzystało na inwestycję jedynie 36,2% planowanych (według PW „Budowa MHP”) środków finansowych, tj. 274 261 tys. zł, oraz wydatkowało na to zadanie – poza Programem – łącznie 28 525,6 tys. zł. Dodatkowo – w związku z wydłużeniem terminu zakończenia inwestycji – Muzeum ponosiło koszty związane z najmem powierzchni biurowych, magazynowych oraz wystawienniczych, które w latach 2020–2022 (do 30 czerwca)⁸³ wyniosły łącznie 6430,7 tys. zł.

Program inwestycji

W latach 2016–2022 MHP corocznie opracowywało program inwestycji, który był przekazywany do akceptacji Ministra. Program inwestycji zawierał elementy określone w § 6 ust. 1 rozporządzenia ws. finansowania inwestycji.

Wartość kosztorysowa inwestycji w programie inwestycji na 2016 r. została określona na 310 000 tys. zł i wynikała z przyjętego w 2015 r. PW „Budowa MHP”.

Pierwsza aktualizacja PW „Budowa MHP” nastąpiła uchwałą RM z 2017 r., tj. zwiększono koszt budowy obiektu z 202 600 tys. zł do 483 277 tys. zł, z uwzględnieniem danych wynikających z kosztorysu inwestorskiego sporządzonego przez Projektanta. Natomiast koszt budowy wystawy stałej został zwiększony z 65 470 tys. zł do 117 250 tys. zł, z uwzględnieniem założeń funkcjonalno-użytkowych.

Kolejna aktualizacja PW „Budowa MHP” nastąpiła w 2018 r., w wyniku czego koszt budowy obiektu został zwiększony z 483 277 tys. zł do 566 777 tys. zł, z uwzględnieniem wyników postępowania przetargowego przeprowadzonego na wybór Generalnego Wykonawcy. Aktualizacja objęła także koszt budowy wystawy stałej, który został zwiększony z 117 250 tys. zł do 133 250 tys. zł, z uwzględnieniem wstępnych szacunkowych nakładów na realizację ekspozycji.

Aktualizacja PW „Budowa MHP” z 2021 r. dotyczyła kosztu budowy obiektu (zmniejszenie z 566 777 tys. zł do 523 275 tys. zł⁸⁴) oraz kosztu budowy wystawy stałej (zwiększenie z 133 250 tys. zł do 158 252 tys. zł),

⁸³ Okres od pierwotnego terminu otwarcia stałej siedziby MHP, tj. listopad 2019 r., określonego w uchwale RM z 2015 r.

⁸⁴ Część wydatków związanych z realizacją umowy zawartej z Generalnym Wykonawcą przeniesiono poza PW „Budowa MHP”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z uwzględnieniem kosztorysów sporządzonych na podstawie projektu wystawy wykonanego przez konsorcjum WWAA/Platige.

W latach 2016–2022 – w ramach PW „Budowa MHP” – Minister corocznie zawierał z MHP umowy, których łączna wartość wyniosła 505 411 tys. zł (po zmianach).

Finansowanie
przedsięwzięcia

W 2016 r. zawarto umowę na kwotę 11 600 tys. zł, z której wydatkowano do dnia 31 grudnia 2016 r. – 8937 tys. zł, a kwotę 2663 tys. zł zgłoszono do ujęcia w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego⁸⁵, z której wydatkowano 1927,5 tys. zł; niższe wykonanie wydatków wynikało z przedłużającego się procesu uzgadniania zamiennego projektu budowlanego.

W 2017 r. umowa została zawarta na kwotę 77 200 tys. zł, następnie zmienioną na kwotę 22 806 tys. zł⁸⁶, z której wydatkowano do dnia 31 grudnia 2017 r. – 21 612,8 tys. zł.

W 2018 r. zawarto umowę na kwotę 128 400 tys. zł, następnie zmienioną na kwotę 77 540 tys. zł⁸⁷, z której do dnia 31 grudnia 2018 r. wydatkowano 53 885,7 tys. zł, a kwotę 21 011 tys. zł zgłoszono do ujęcia w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego⁸⁸, i wydatkowano w 100%.

W 2019 r. została zawarta umowa na kwotę 218 581 tys. zł, następnie zmienioną na kwotę 69 775,7 tys. zł⁸⁹, z której do dnia 31 grudnia 2019 r. wydatkowano 69 395,7 tys. zł.

W 2020 r. zawarto umowę na kwotę 280 687 tys. zł, następnie zmienioną na kwotę 57 358 tys. zł⁹⁰, z której do dnia 31 grudnia 2020 r. wydatkowano 40 993,9 tys. zł, a kwotę 14 845 tys. zł zgłoszono do ujęcia w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego⁹¹, i wydatkowano w 100%.

W 2021 r. została zawarta umowa na kwotę 147 985 tys. zł, następnie zmienioną na 57 985 tys. zł⁹², z której do dnia 31 grudnia 2021 r. wydatkowano

⁸⁵ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2016 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2075).

⁸⁶ Obniżone nakłady w 2017 r. wynikały z opóźnień w realizacji inwestycji na skutek zmiany koncepcji budynku Muzeum i tym samym potrzeby wykonania prac projektowych. Minister dokonał blokady wydatków na kwotę 26 800,4 tys. zł (decyzja z dnia 26 września 2017 r.), a środki w wysokości 27 593,6 tys. zł – na podstawie art. 173 ust. 2 ufp – zostały przeznaczone na realizację w 2017 r. programu wieloletniego „Niepodległa” uchwalonego przez Radę Ministrów dnia 24 maja 2017 r.

⁸⁷ Obniżone nakłady w 2018 r. wynikały ze zmian wprowadzonych uchwałą RM z 2018 r.

⁸⁸ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2346).

⁸⁹ Obniżone nakłady w 2019 r. wynikały m.in. z opóźnień w realizacji inwestycji; decyzją Ministra Finansów z dnia 1 kwietnia 2019 r. zostało wprowadzone ograniczenie w dysponowaniu środkami finansowymi na kwotę 100 000 tys. zł, a decyzją Ministra z dnia 13 grudnia 2019 r. została wprowadzona blokada wydatków na kwotę 48 805,3 tys. zł.

⁹⁰ Obniżone nakłady w 2020 r. wynikały m.in. z opóźnień w realizacji inwestycji; decyzją Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 25 grudnia 2020 r. oraz decyzją Ministra z dnia 30 grudnia 2020 r. kwota dotacji na 2020 r. została zmniejszona do wysokości 57 358 tys. zł.

⁹¹ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2422), dalej: rozporządzenie w sprawie wydatków niewygasających z upływem 2020 r.

⁹² Obniżone nakłady na 2021 r. wynikały m.in. z opóźnień w realizacji inwestycji. Kolejnymi decyzjami, wydanymi na podstawie art. 171 ufp oraz art. 15zi pkt 5 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095), Minister zmniejszył dotację na 2021 r. do kwoty 57 985 tys. zł.

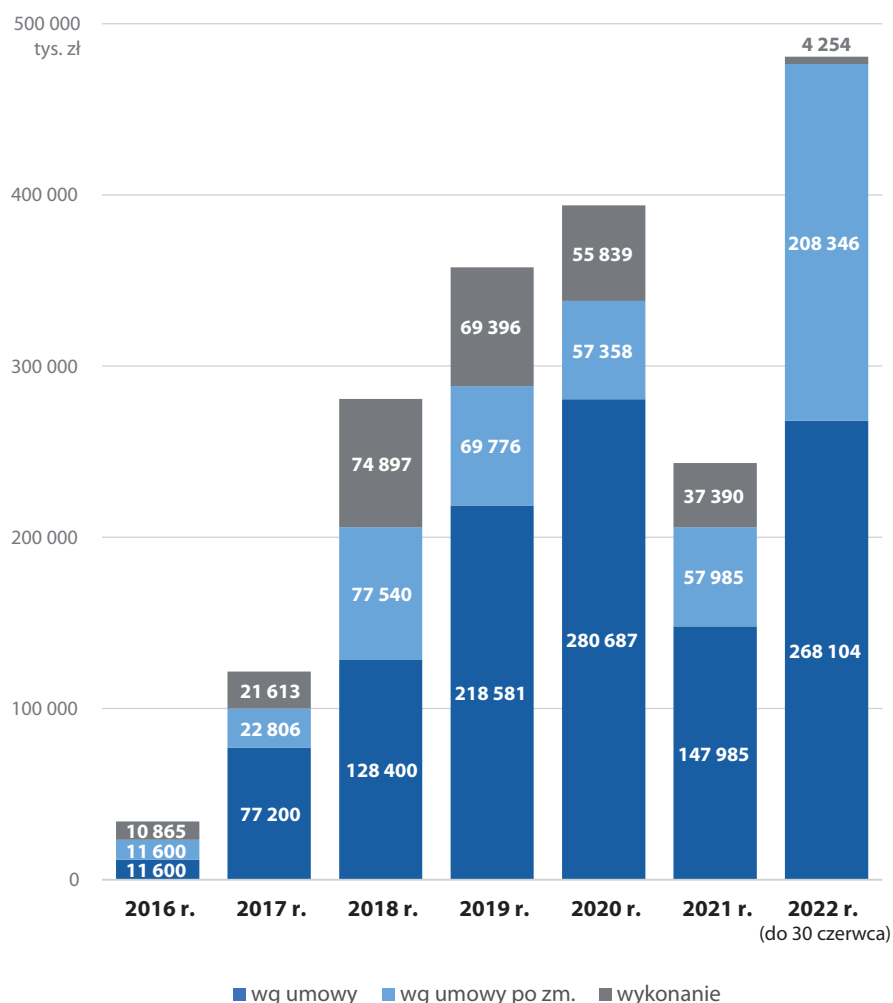
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

4518,2 tys. zł, a kwotę 53 360 tys. zł zgłoszono do ujęcia w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego⁹³, z terminem wykorzystania do 14 listopada 2022 r., z której do dnia 30 czerwca 2022 r. wydatkowano 32 872 tys. zł.

W 2022 r. zawarto umowę na kwotę 268 104 tys. zł, następnie zmienioną na kwotę 208 346,3 tys. zł⁹⁴, z której do dnia 30 czerwca 2022 r. wydatkowano 4253,5 tys. zł.

Infografika nr 8

Zaangażowanie środków publicznych na realizację PW „Budowa MHP” w latach 2016–2022 (do 30 czerwca)



W 2018 r., 2020 r. i 2021 r. łącznie z wydatkami niewygasającymi z upływem roku budżetowego. Wykonanie wydatków w 2021 r. (łącznie z wydatkami niewygasającymi) – według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

⁹³ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2407).

⁹⁴ Obniżone nakłady na 2022 r. wynikały m.in. z opóźnień w realizacji inwestycji, w tym w związku z unieważnieniem postępowania przetargowego na wyłonienie Wykonawcy Wystawy Stałej; dwiema decyzjami z dnia 27 kwietnia 2022 r., wydanymi na podstawie art. 171 upf w związku z art. 20 pkt 5 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. poz. 583, ze zm.) oraz w związku z art. 15z pkt 5 ww. ustawy z dnia 2 marca 2020 r., Minister zmniejszył dotację na 2022 r. do kwoty 208 496,3 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ramach PW „Budowa MHP” w latach 2016–2022 (do 30 czerwca) wydatkowano łącznie 274 261 tys. zł⁹⁵, co stanowiło 36,2% planowanych kosztów⁹⁶, z czego na:

- prace projektowe budynku i nadzór autorski – 24 893 tys. zł (99,3% kosztów planowanych);
- prace projektowe wystawy stałej – 7922 tys. zł (82,9% kosztów planowanych);
- koszty obsługi projektu – 2097 tys. zł (61,9% kosztów planowanych);
- wynagrodzenie zespołu Inwestora – 11 028 tys. zł (79,5% kosztów planowanych);
- przygotowanie i zagospodarowanie terenu oraz przyłącza do sieci – 67 tys. zł (2,8% planowanych);
- budowę obiektu – 203 181 tys. zł (38,8% planowanych kosztów);
- budowę wystawy stałej – 25 073 tys. zł (15,8% planowanych kosztów);
- wyposażenie budynku – 0 zł, przy kosztach planowanych – 21 161 tys. zł.

Poza PW „Budowa MHP” Minister przekazał MHP środki na podstawie trzech umów na łączną kwotę 114 590,3 tys. zł, z czego wydatkowano łącznie 28 525,6 tys. zł (tj. 24,9%).

W dniu 6 września 2017 r. Minister zawarł z MHP umowę na sfinansowanie „Zakupu od Muzeum Wojska Polskiego dokumentacji Projektu Budowlanego, będącej załącznikiem do przeniesionych wcześniej na rzecz Muzeum Historii Polski decyzji o Pozwoleniu na budowę i Rozbiórce” za kwotę 2654,3 tys. zł.

W dniu 2 listopada 2020 r. zawarto umowę na sfinansowanie kosztów prac związanych z przedsięwzięciem inwestycyjno-budowlanym na kwotę 25 391 tys. zł, którą w całości zgłoszono do ujęcia w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego⁹⁷. Do dnia 30 listopada 2021 r. nie uruchomiono i nie wydatkowano środków z powodu m.in. braku podpisanego aneksu/porozumienia pomiędzy MHP a Generalnym Wykonawcą regulującego zasady rozliczania kosztów dodatkowych.

W dniu 6 listopada 2020 r. została zawarta umowa na sfinansowanie kosztów prac związanych z przedsięwzięciem inwestycyjno-budowlanym na kwotę 86 545 tys. zł, którą w całości zgłoszono do ujęcia w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego⁹⁸, z czego uruchomiono 30 399,7 tys. zł, a wydatkowano łącznie 25 871,3 tys. zł z przeznaczeniem na: budowę obiektu (9973,1 tys. zł), prace projektowe i nadzór (4188,8 tys. zł), budowę wystawy stałej (11 709,4 tys. zł). Przyczyną niższego wydatkowania środków był m.in. brak porozumienia MHP z Generalnym Wykonawcą w zakresie kontynuowania i rozliczania prac dodatkowych/zamiennych po upływie umownego terminu zakończenia inwestycji.

⁹⁵ Z czego w: 2016 r. – 10 864,5 tys. zł, 2017 r. – 21 612,8 tys. zł, 2018 r. – 74 896,7 tys. zł, 2019 r. – 69 395,7 tys. zł, 2020 r. – 55 848 tys. zł, 2021 r. – 37 390,2 tys. zł i do dnia 30 czerwca 2022 r. – 4253,5 tys. zł.

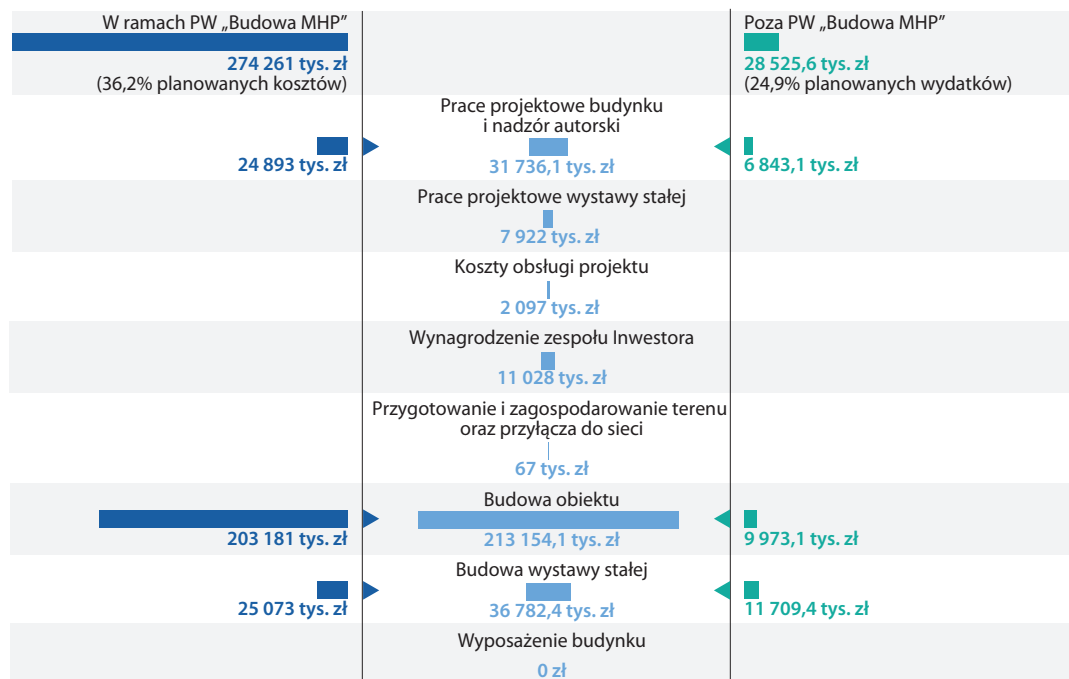
⁹⁶ Kwota łączna oraz na poszczególne kategorie kosztów – według uchwały RM z 2021 r.

⁹⁷ Na podstawie rozporządzenia w sprawie wydatków niewygasających z upływem 2020 r.

⁹⁸ Na podstawie rozporządzenia w sprawie wydatków niewygasających z upływem 2020 r.

Infografika nr 9

Środki publiczne wydatkowane na przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane do 30 czerwca 2022 r. (według kategorii kosztów)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Dodatkowo – w związku z wydłużeniem terminu zakończenia inwestycji – Muzeum ponosiło koszty związane z najmem powierzchni biurowych, magazynowych oraz wystawienniczych, które w latach 2020–2022 (do 30 czerwca)⁹⁹ wyniosły łącznie 6430,7 tys. zł, w tym: najem powierzchni biurowej – 4741,3 tys. zł, magazynu – 1673,6 tys. zł i sal wystawowych – 15,8 tys. zł.

5.4. Nadzór i kontrola nad przedsięwzięciem inwestycyjno-budowlanym

Nadzór nad realizacją PW „Budowa MHP”

Minister sprawował nadzór nad realizacją PW „Budowa MHP” w zakresie i trybie określonym w zarządzeniu w sprawie nadzoru i kontroli, prawidłowo przekazując i rozliczając środki publiczne na budowę Muzeum. Minister nie wyegzekwował od Pełnomocnika ds. budowy Muzeum terminowego składania kwartalnych sprawozdań z jego działalności.

Struktura nadzoru

Zgodnie z § 5 uchwały RM z 2015 r. realizację Programu nadzoruje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Według „Schematu przepływu informacji w systemie sprawozdawczości Programu” (PW „Budowa MHP” z 2015 r. i kolejnych) w Urzędzie obsługującym Ministra odpowiedzialność w tym zakresie została przypisana Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego oraz Departamentowi Finansowemu.

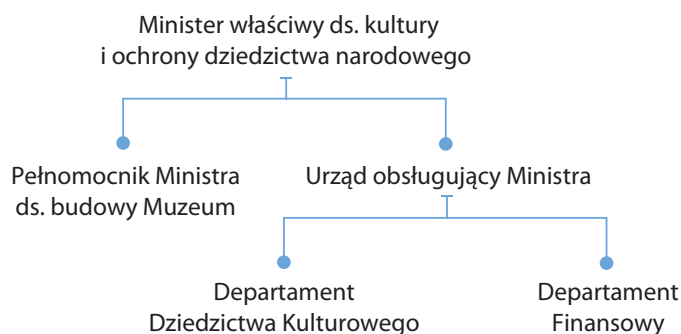
⁹⁹ Okres od pierwotnego terminu otwarcia stałej siedziby MHP, tj. listopad 2019 r., określonego w uchwale RM z 2015 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2017 r. ww. Schemat został uzupełniony o Pełnomocnika Ministra ds. budowy Muzeum, ustanowionego zarządzeniem ws. ustanowienia Pełnomocnika ds. budowy Muzeum, które weszło w życie z dniem ogłoszenia, tj. 15 lipca 2016 r.

Infografika nr 10

Struktura nadzoru nad realizacją PW „Budowa MHP”



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie PW „Budowa MHP”.

Do zadań Pełnomocnika – zgodnie z § 2 przedmiotowego zarządzenia – należało reprezentowanie Ministra:

- 1) w przygotowaniu i realizacji porozumienia pomiędzy Ministrem, Ministrem Obrony Narodowej, MHP i MWP;
- 2) w sprawach dotyczących budowy siedziby Muzeum, w tym realizacji harmonogramu i wskaźników określonych w PW „Budowa MHP”;
- 3) w pracach zespołów projektowych lub innych spotkaniach roboczych, dotyczących przygotowania i realizacji budowy Muzeum;
- 4) w ramach współpracy z przedstawicielami Ministra Obrony Narodowej w zakresie dotyczącym budowy siedziby MHP i MWP;
- 5) w pracach Zespołu Inwestora – MHP albo Inwestora Zastępczego realizującego budowę siedziby Muzeum.

W badanym okresie Minister nie egzekwował od Pełnomocnika ds. budowy Muzeum terminowego składania kwartalnych sprawozdań z jego działalności.

Nieegzekwowanie terminowej sprawozdawczości Pełnomocnika

Sprawozdania za III i IV kwartał 2016 r. wpłynęły do MKiDN w dniu 10 marca 2017 r., natomiast sprawozdania za II, III i IV kwartał 2017 r. – w dniu 5 lutego 2018 r., podczas gdy – zgodnie z § 3 zarządzenia ws. ustanowienia Pełnomocnika ds. budowy Muzeum – Pełnomocnik był zobowiązany do składania sprawozdań w terminie do dnia 20. miesiąca następującego po ostatnim miesiącu, którego sprawozdanie dotyczy.

Ponadto Minister nie udostępniał otrzymanych od ww. Pełnomocnika sprawozdań¹⁰⁰ komórkom organizacyjnym MKiDN nadzorującym realizację PW „Budowa MHP”.

W latach 2016–2021 Departament Dziedzictwa Kulturowego (DDK, tj. departament merytoryczny, nadzorujący MHP) oraz Departament Finansowy (DF) prawidłowo wykonywały zadania określone w zarządzeniu w sprawie nadzoru i kontroli, egzekwując od MHP rzetelne i terminowe sprawozdania.

Prawidłowa realizacja zadań określonych w zarządzeniu ws. nadzoru i kontroli

¹⁰⁰ Za wyjątkiem sprawozdań za okresy lipiec–październik 2016 r., październik–grudzień 2016 r. oraz II–IV kwartał 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przedmiotowe sprawozdania były przedmiotem analiz pracowników DDK oraz DF, którzy sporządzali „Kartę oceny zadania inwestycyjnego”, według wzoru stanowiącego załącznik nr 18 do ww. zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli.

W „Karcie oceny zadania inwestycyjnego” za:

- 2017 r. DF wyraził negatywną ocenę „w zakresie planowania, a następnie realizacji zadania przez Muzeum, które na 2017 r. miało zabezpieczone środki w kwocie 77,2 mln zł, a wykorzystał jedynie kwotę 21,6 mln zł. DF (...) wielokrotnie wskazywał, by Muzeum podczas prac nad kolejnymi aktualizacjami harmonogramu realizacji inwestycji bardziej realnie oceniało możliwość wykonania poszczególnych etapów inwestycji i uwzględniało ryzyka, które mogą wystąpić podczas realizacji inwestycji”;
- 2018 r. DDK zwrócił uwagę m.in. na stosunkowo niski poziom wydatkowania środków finansowych na koniec 2018 r. (69,5% planowanych);
- 2019 r. DDK oraz DF wskazały, że „problemy związane z dotrzymaniem terminów przez Generalnego Wykonawcę (w związku z wadami dokumentacji wykonawczej w zakresie konstrukcji dachu) powodują, że dotrzymanie terminów zapisanych w ostatnim aneksie [z dnia 20 maja 2019 r.] do umowy z GW wydaje się niemożliwy. Budimex złożył wniosek [w dniu 31 października 2019 r.] o zmianę umowy zarówno w zakresie terminów realizacji celów kluczowych i terminu końcowego, jak również wynagrodzenia. (...) Niezbędne wydaje się przygotowanie nowelizacji uchwały w sprawie realizacji programu wieloletniego (...), uwzględniającej aktualny harmonogram rzeczowo-finansowy”;
- 2020 r. DDK wskazał, że: „Muzeum poinformowało o trudnościach w realizacji zadania. Odnośnie budowy wystawy stałej konieczne było przeprowadzenie analizy wpływu wystawy stałej na budynek, które zostało zlecone projektantowi budynku – WXCA. W związku z odebraną analizą WXCA, Muzeum zleciło projektantowi wykonanie projektu zamiennego dokumentacji wykonawczej w zakresie płyty stropu +2 pod wystawą stałą. (...) Analiza wykazała także konieczność dostosowania instalacji budynkowych i wystawowych. (...) W wyniku koordynacji budowy i wystawy stałej konieczne było wcześniejsze niż przewidywano wstawienie ośmiu obiektów wielkogabarytowych¹⁰¹ zaprojektowanych na wystawie przed zamknięciem dachu budynku. (...) Z uwagi na stwierdzone podnieszone przez Budimex kwestie związane z wadami projektowymi i czasem potrzebnym do ich zweryfikowania/usunięcia, niezbędne będzie wydłużenie czasu realizacji inwestycji. W wyniku rozprzestrzeniającego się koronawirusa SARS-CoV-2 wprowadzono na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stan pandemii/epidemii. Pomimo nadal prowadzonych prac należy spodziewać się roszczeń finansowych GW z obu ww. powodów. (...) Budowa Muzeum, której planowany w ramach programu wieloletniego termin zakończenia już na koniec roku 2019 był opóźniony, wskutek pandemii uległ dalszym przesunięciom”. DF wskazał m.in., że: „Z uwagi na przedłużanie się procesu inwestycyjnego zarówno z przyczyn stanu pandemii (...), jak i z uwagi na trwające uzgodnienia projektowe, po zgłoszeniu uwag przez Generalnego Wykonawcę, rosną koszty zarządzania, obsługi prawnej, jak i koszty nadzorów. Muzeum jest również przed rozstrzygnięciem procedury przetargowej na budowę wystawy stałej, stale rosnące ceny rynkowe mogą spowodować, iż zakładane dotychczas koszty na ten cel mogą okazać się niewystarczające”;

¹⁰¹ Tj. pomnika Feliksa Dzierżyńskiego, czterech figur żołnierzy z pomnika Braterstwa Broni, transportera opancerzonego SKOT, tysiącletniego czarnego dębu, maszyny rolniczej (lokomobila parowa).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 2021 r. DF wskazał, że „koniecznością może się stać kolejna zmiana uchwały dotyczącej budowy Muzeum Historii Polski. Muzeum, zwracając się o zmniejszenie planu roku 2021, za każdym razem informuje, iż środki te będą niezbędne w latach następnych. Muzeum zakłada również, iż okoliczności związane z sytuacją pandemii mogą mieć wpływ na zwiększenie kosztów oraz wydłużenie harmonogramu prac realizowanych przez Budimex”.

Minister wskazał, że – w przypadku wystąpienia nieprawidłowości w realizacji inwestycji – przeprowadzał rozmowy dyscyplinujące i zobowiązujące kierownictwo Muzeum do realizacji inwestycji zgodnie z obowiązującymi regulacjami oraz w wyznaczonych terminach.

W latach 2016–2022 (I półrocze) nie przeprowadzono w Muzeum kontroli na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁰². Jako przyczynę nieprzeprowadzenia kontroli w MHP wskazywano m.in. dużą liczbę zgłoszeń do planu kontroli przy ograniczonych możliwościach ich realizacji.

Nieprzeprowadzenie kontroli na miejscu realizacji inwestycji

W badanym okresie odbyło się 15 wizyt oraz spotkań dotyczących budowy MHP, w tym w: 2016 r. – siedem spotkań¹⁰³, 2017 r. – dwa spotkania w Cytadeli Warszawskiej, 2018 r. – jedna wizyta na miejscu budowy i jedno spotkanie w Cytadeli Warszawskiej, 2019 r. – dwa spotkania¹⁰⁴, 2020 r. – 0¹⁰⁵, 2021 r. – jedno spotkanie w Cytadeli Warszawskiej, 2022 r. (I półrocze) – jedna wizyta¹⁰⁶.

Przedmiotem wizyt i spotkań w biurze MHP oraz w Cytadeli Warszawskiej było m.in. zapoznanie się z miejscem lokalizacji inwestycji oraz wmurowanie kamienia węgielnego, kwestia praw autorskich do dokumentacji projektowej budynku głównego Muzeum czy budowy ogrodzenia oraz drogi tymczasowej przez Muzeum Wojska Polskiego.

¹⁰² Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

¹⁰³ W tym: pięć spotkań w siedzibie MKiDN oraz po jednym – w biurze MHP (ul. Mokotowska 33/35) i w Cytadeli Warszawskiej.

¹⁰⁴ W tym: spotkanie w Urzędzie m.st. Warszawy oraz spotkanie w biurze budowy MHP.

¹⁰⁵ W 2020 r. – w związku z pandemią koronawirusa SARS-CoV-2 – spotkania odbywały się w formie wideokonferencji i wewnętrznych spotkań przedstawicieli MHP z uczestnikami procesu inwestycyjnego, z których to spotkań dyrektor MHP przekazał do MKiDN 17 notatek (w formie e-maili).

¹⁰⁶ Według informacji Dyrektora DF w dniu 9 maja 2022 r. budowę wizytował Minister.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy budowa siedziby i wystawy stałej Muzeum Historii Polski była właściwie przygotowana i realizowana?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Czy przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane zostało właściwie przygotowane?2. Czy przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane było właściwie realizowane?3. Czy środki finansowe na przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane były właściwie wydatkowane?4. Czy nadzór i kontrola nad przedsięwzięciem inwestycyjno-budowlanym, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych, były właściwe?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Muzeum Historii Polski w Warszawie.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹⁰⁷ , z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności celowości i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	2016–2022 (do dnia zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 2 maja 2022 r. do 1 sierpnia 2022 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trakcie kontroli w MHP wystąpiono o informację do Państwowej Inspekcji Pracy Okręgowego Inspektoratu Pracy w Warszawie.
Pozostałe informacje	Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy NIK. Przy jej programowaniu wykorzystano wyniki kontroli: pn. „Budowa muzeów w Polsce w latach 2007–2015” (nr P/15/026) oraz pn. „Przygotowanie i realizacja budowy Muzeum Wojska Polskiego” (P/20/034).
Wystąpienia pokontrolne	<p>Kontrolę przeprowadził Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego.</p> <p>Wystąpienia pokontrolne skierowano do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz do Dyrektora Muzeum Historii Polski¹⁰⁸, którzy zgłosili zastrzeżenia:</p> <ul style="list-style-type: none">– Minister – pięć zastrzeżeń; w podjętej w dniu 26 października 2022 r. uchwale Kolegium NIK uwzględniło w całości trzy zastrzeżenia, a dwa – w części;– Dyrektor MHP – pięć zastrzeżeń; w podjętej w dniu 10 października 2022 r. uchwale Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej NIK uwzględniło jedno zastrzeżenie w całości, a cztery – w części.
Wnioski pokontrolne	W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano pięć wniosków pokontrolnych, z czego zrealizowano cztery, a jeden był w trakcie realizacji ¹⁰⁹ .

¹⁰⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

¹⁰⁸ Dyrektorem Muzeum Historii Polski w Warszawie jest od dnia 1 sierpnia 2006 r. Pan Robert Kostro.

¹⁰⁹ Według stanu na dzień 4 stycznia 2023 r.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe:	nieprawidłowe:
1.	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	w formie opisowej	<p>Realizacja wniosku pokontrolnego po kontroli P/15/026</p> <p>Prawidłowe przekazywanie i rozliczanie środków publicznych</p> <p>Egzekwowanie od MHP rzetelnych i terminowych sprawozdań</p> <p>Prawidłowa realizacja zadań określonych w zarządzeniu w sprawie nadzoru i kontroli</p>	<p>Przygotowanie w 2015 r. przez ówczesnego Ministra założeń PW „Budowa MHP” nierealnych do osiągnięcia w zakładanym czasie oraz przy planowanych kosztach</p> <p>Podjęcie przez Ministra i Sekretarza Stanu w MKiDN decyzji zmieniających założenia PW „Budowa MHP” przed podjęciem stosownych uchwał przez Radę Ministrów</p> <p>Nieegzekwowanie terminowego składania kwartalnych sprawozdań przez Pełnomocnika ds. budowy Muzeum</p> <p>Nieprzeprowadzenie w Muzeum kontroli na zasadach określonych w ustawie o kontroli w administracji rządowej</p>
2.	Muzeum Historii Polski w Warszawie	w formie opisowej	<p>Prawidłowa organizacja procesu budowy</p> <p>Wyznaczenie podmiotów i osób odpowiedzialnych za działania w ramach przedsięwzięcia</p> <p>Prawidłowe wydatkowanie środków publicznych</p> <p>Składanie terminowych i rzetelnych sprawozdań</p> <p>Rzetelne informowanie Ministra o występujących ryzykach</p>	<p>Nierzetelne opracowanie projektu PW „Budowa MHP”</p> <p>Niezapewnienie przez ponad 1,5 roku obsady stanowiska Zastępcy Dyrektora ds. Organizacyjno-Prawnych</p> <p>Niezapewnienie synchronizacji prac projektowych w zakresie budynku i wystawy stałej</p> <p>Niezapewnienie terminowego sporządzenia i odbioru projektu wykonawczego wystawy stałej</p> <p>Niezawiadomienie w terminie o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych właściwego inspektora pracy</p> <p>Niewłaściwe przygotowanie i przeprowadzenie postępowania na wybór generalnego wykonawcy budowy</p> <p>Niewłaściwe przygotowanie postępowania na wybór wykonawcy wystawy stałej</p>

*)pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Status prawny MHP

Status prawny MHP reguluje ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹¹⁰, ustawa z dnia o muzeach z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach¹¹¹ oraz Statut Muzeum.

1. Ustawa o działalności kulturalnej przewiduje, że działalność kulturalna może być prowadzona w różnorodnych formach organizacyjnych, w tym jako muzeum (art. 2 ustawy).

Podmiotami tworzącymi instytucje kultury, zwanymi organizatorami (art. 10 ust. 1 ustawy), są ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych (art. 8 ustawy), a także jednostki samorządu terytorialnego (art. 9 ust. 1 ustawy). Tym samym, ze względu na rodzaj organizatora, instytucje kultury dzielą się na państwowe i samorządowe, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym.

Organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym działalność jest prowadzona (art. 12 ustawy).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców (art. 13 ust. 3 ustawy).

Instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora (art. 14 ust. 1 ustawy).

Szczegółowe zasady gospodarki finansowej instytucji kultury zostały określone w rozdziale 3 ustawy o działalności kulturalnej.

Instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania (art. 27 ust. 1 ustawy).

Organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji:

- 1) podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów;
 - 2) celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji;
 - 3) celowej na realizację wskazanych zadań i programów (art. 28 ust. 3 pkt 1–3 ustawy).
2. Muzea działają na podstawie ustawy o muzeach. Zgodnie z art. 4 ustawy o muzeach, w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie, mają zastosowanie przepisy ustawy o działalności kulturalnej.

¹¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm.

¹¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 385.

Muzeum jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiągnięcie zysku, której celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów (art. 1 ustawy).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o muzeach, muzea mogą być tworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych, jednostki samorządu terytorialnego, osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Podmioty, o których mowa w ust. 1, tworzące muzea są obowiązane:

- 1) zapewnić środki potrzebne do utrzymania i rozwoju muzeum,
- 2) zapewnić bezpieczeństwo zgromadzonym zbiorom,
- 3) sprawować nadzór nad muzeum (art. 5 ust. 4 pkt 1–3 ustawy).

Muzea działają na podstawie statutu nadanego przez organizatora, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 6 ust. 1 ustawy).

Minister właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego sprawuje nadzór nad muzeami. W tym celu może dokonywać kontroli ich działalności (art. 8 ust. 1 ustawy).

Z budżetu państwa – zgodnie z art. 132 ust. 2 pkt 3 ufp – mogą być udzielane dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji innych państwowych osób prawnych, dla których zasady gospodarki finansowej określają odrębne ustawy (w tym muzeów będących państwowymi instytucjami kultury).

Finansowanie inwestycji
z budżetu państwa

Według art. 150 ustawy o finansach publicznych Minister, jako dysponent części budżetowej, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- 2) wysokość udzielonej dotacji;
- 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 4) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- 5) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą – 30 dni od określonego w umowie dnia jego wykonania;
- 6) tryb kontroli wykonania zadania; w umowie można postanowić, że kontrola będzie prowadzona na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej.

Zgodnie z art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednostki (w tym muzea), którym została udzielona dotacja celowa, są obowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków. Zatwierdzenie przez Ministra jako dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę (muzeum), powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia (art. 152 ust. 2 ww. ustawy). W przypadku stwierdzenia na podstawie rozliczenia, że dotacja wykorzystana została w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, Minister jako dysponent części budżetowej, powinien określić, w drodze decyzji, wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa (art. 152 ust. 3 ww. ustawy).

Na podstawie art. 175 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o finansach publicznych dysponenti części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę:

- 1) nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur;
- 2) wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa;
- 3) realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa;
- 4) efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

Przedmiotem nadzoru i kontroli jest w szczególności:

- 1) zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem;
- 2) prawidłowość wykorzystania środków finansowych, w tym zakres zrealizowanych zadań;
- 3) prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanej dotacji a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją z budżetu państwa (art. 175 ust. 2 pkt 2, 3 i 5 ww. ustawy).

Szczegółowy sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa, w tym określania wysokości kwot dotacji w kolejnych latach realizacji inwestycji, określa rozporządzenie ws. finansowania inwestycji. W przedmiotowym rozporządzeniu określono:

- 1) warunki finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa i ocenę efektywności ich wykorzystania,
- 2) sposób przekazywania środków budżetu państwa przewidzianych na finansowanie inwestycji,
- 3) sposób rozliczania inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa.

Dysponenti mogą podjąć decyzję o ujęciu finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa w materiałach do projektu ustawy budżetowej w zakresie inwestycji budowlanej – na podstawie uzgodnionego przez inwestora z dysponentem programu inwestycji – w zakresie kosztów przygotowania inwestycji lub na podstawie zaakceptowanej przez dysponenta wartości kosztorysowej inwestycji – w zakresie realizacji inwestycji budowlanej (§ 4 ww. rozporządzenia). Łączna kwota środków z budżetu państwa

nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji, obejmująca koszty przygotowania do realizacji, koszty robót budowlanych, koszty nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych i koszty pierwszego wyposażenia (§ 5 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia ws. finansowania inwestycji realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli:

- 1) inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji, zawierający co najmniej:
 - a) dane o planowanym zakresie rzeczowym inwestycji i okresie realizacji inwestycji,
 - b) ocenę efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności,
 - c) dane o planowanych efektach rzeczowych inwestycji,
 - d) harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji,
 - e) szacunkowy łączny koszt inwestycji oraz dane o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji,
 - f) dane o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie;
- 2) została dokonana analiza celowości i możliwości wykonania inwestycji etapami;
- 3) planowane kwoty środków ze wszystkich źródeł na finansowanie inwestycji w całym okresie jej realizacji są określone w wysokości umożliwiającej inwestorowi terminowe regulowanie zobowiązań finansowych i terminowe zakończenie inwestycji;
- 4) inwestor posiada dokument stwierdzający prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o którym mowa w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego.

Jeżeli inwestycja budowlana jest wykonywana etapami, finansowanie ze środków budżetu państwa kolejnego jej etapu może być kontynuowane wyłącznie po pozytywnej ocenie przez dysponenta dotychczasowego przebiegu realizacji inwestycji i wykorzystania jej efektów rzeczowych, które inwestor uzyskał w wyniku zakończenia poprzednich etapów inwestycji (§ 7 ww. rozporządzenia).

Wysokość kwot dotacji celowych z budżetu państwa planowanych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, w kolejnych latach jej realizacji, jest ustalana z uwzględnieniem:

- 1) harmonogramu realizacji inwestycji;
- 2) planowanych wydatków inwestora, w kolejnych latach realizacji inwestycji, na regulowanie zobowiązań finansowych dotyczących inwestycji;
- 3) kwot środków własnych i środków innych niż dotacje celowe z budżetu państwa, planowanych na finansowanie inwestycji w kolejnych latach jej realizacji; środki te są planowane z podziałem według źródeł ich pochodzenia (§ 9 ust. 1 ww. rozporządzenia).

Przy ustalaniu kwot dotacji celowych, dokumentami stanowiącymi podstawę informacji o pozostałych źródłach finansowania inwestycji są:

- 1) pisemne zobowiązanie inwestora do przeznaczenia środków własnych,
- 2) umowy zawarte przez inwestora z bankiem lub pożyczkodawcą albo wydane przez nich dokumenty potwierdzające zapewnienie udzielenia kredytu lub pożyczki,
- 3) dokumenty potwierdzające przyznanie dotacji z funduszy celowych lub innych środków albo zapewnienie ich przyznania – z uwzględnieniem planowanych kwot i terminów ich przekazywania (§ 9 ust. 2 ww. rozporządzenia).

Prawo budowlane Najistotniejszym aktem, normującym działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określającym zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach, jest ustawa – Prawo budowlane (art. 1 tej ustawy).

Uczestnikami procesu budowlanego, w rozumieniu ustawy, są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant, kierownik budowy lub kierownik robót (art. 17 pkt 1–4 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1–5 Prawa budowlanego do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie:

- 1) opracowania projektu budowlanego i, stosownie do potrzeb, innych projektów,
- 2) objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy,
- 3) opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,
- 4) wykonania i odbioru robót budowlanych,
- 5) w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych

– przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

Inwestor może ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie (art. 18 ust. 2 ww. ustawy), a także może zobowiązać projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego (art. 18 ust. 3 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego roboty budowlane można rozpocząć na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Działania na rzecz budowy MHP

Od utworzenia w 2006 r. Muzeum prowadzone były działania na rzecz budowy siedziby i wystawy stałej.

W 2009 r. MHP przeprowadziło i rozstrzygnęło międzynarodowy konkurs architektoniczny z lokalizacją Muzeum nad Trasą Łazienkowską w okolicy Zamku Ujazdowskiego w Warszawie.

Decyzja o finansowaniu budowy została jednak wstrzymana w 2010 r., a MHP zostało usunięte z listy projektów priorytetowych, które miały być realizowane ze środków europejskich.

W 2011 r. MHP ogłosiło i rozstrzygnęło konkurs na „Koncepcję plastyczno-przestrzenną ekspozycji stałej Muzeum Historii Polski”, w którym nagrodą było zaproszenie do negocjacji. Ze zwycięzcą tego konkursu podpisano umowę dopiero w dniu 7 listopada 2016 r.

Wiosną 2015 r. rozpoczęły się rozmowy pomiędzy ówczesnym Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego a Ministrem Obrony Narodowej w sprawie nowej lokalizacji Muzeum na terenie Cytadeli Warszawskiej, co zostało zaakceptowane przez Prezesa Rady Ministrów.

W dniu 21 lipca 2015 r. został podpisany List intencyjny w sprawie budowy siedziby Muzeum Historii Polski w Warszawie pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego z udziałem Muzeum Wojska Polskiego i Muzeum Historii Polski.

Dnia 4 października 2017 r. została zawarta umowa w sprawie budowy nowej siedziby Muzeum Wojska Polskiego i Muzeum Historii Polski na terenie Cytadeli Warszawskiej pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego z udziałem MWP i MHP. Umowę zawarto m.in. ze względu na konieczność ustalenia zasad współpracy – w celu prawidłowej realizacji inwestycji – pomiędzy MHP oraz MWP, w tym w szczególności zakresu realizowanych inwestycji, zasad rozliczeń, tytułów prawnych do nieruchomości, na których będą realizowane inwestycje, harmonogramu realizacji obu inwestycji i innych warunków wymaganych przepisami prawa.

W dniu 21 lipca 2015 r. został ustanowiony przez Radę Ministrów program wieloletni „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie”, którego głównym celem było wybudowanie budynku Muzeum i wystawy stałej za kwotę 310 000 tys. zł w latach 2016–2019.

Na podstawie kolejnych, trzech uchwał Rady Ministrów (z 2017 r., 2018 r. i 2021 r.) zwiększono powierzchnię budowanego budynku do 44 856 m² oraz koszt inwestycji do 757 270 tys. zł, a także zmieniono termin jej zakończenia na 2023 r.

Stan zaawansowania przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego wskazuje, że planowany na maj 2023 r. termin otwarcia budynku Muzeum oraz wystawy stałej nie zostanie dochowany, a jego koszt wzrośnie co najmniej o 173 322 tys. zł, przy czym kwota ta nie obejmuje całości roszczeń Generalnego Wykonawcy, określonych na 123 004 tys. zł, jak również całościowego kosztu budowy wystawy stałej w związku z niewyłonieniem jej wykonawcy.

Prawdopodobnie budowa siedziby MHP zostanie zakończona w II połowie 2023 r. Z kolei termin zakończenia budowy wystawy stałej Muzeum będzie wynosił 30 miesięcy od daty zawarcia umowy z wykonawcą, czyli zakończenie prac nastąpi najwcześniej w drugiej połowie 2025 r.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).
3. Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2022 r. poz. 385).
4. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579).
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robót budowlanych (Dz. U. Nr 47 poz. 401).
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129), uchylone z dniem 1 stycznia 2022 r.
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130 poz. 1389), uchylone z dniem 1 stycznia 2022 r.
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (Dz. U. Nr 120 poz. 1126).
13. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz. U. z 2021 r. poz. 1686)
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. z 2018 r. poz. 963), uchylone z dniem 19 września 2021 r.

ZAŁĄCZNIKI

15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138 poz. 1554).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
10. Komisja Kultury i Środków Przekazu Sejmu RP
11. Komisja Kultury i Środków Przekazu Senatu RP