



Wysokie dotacje i niedostateczny nadzór

Funkcjonowanie Muzeum Narodowego w Warszawie

ŁUKASZ RÓG

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła badanie dotyczące działalności Muzeum Narodowego (Muzeum) w Warszawie. Objęto nim Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Ministerstwo) oraz Muzeum z czterema oddziałami: Muzeum Rzeźby im. X. Dunikowskiego w Królikarni, Muzeum Plakatu w Wilanowie, Muzeum Wnętrz w Otwocku Wielkim oraz Muzeum w Nieborowie i Arkadii. Oceniono realizację zadań merytorycznych, prowadzenie gospodarki finansowej, wydatkowanie środków publicznych, a także nadzór Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nad działalnością Muzeum. Kontrola wykazała nieprawidłowości zarówno w funkcjonowaniu Muzeum, jak i nadzorze nad nim.

Muzeum Narodowe w Warszawie powstało w 1862 r. jako Muzeum Sztuk Pięknych. Obecną siedzibę (gmach główny) zbudowano w stylu modernistycznym w latach 1927–1938¹. Placówka działa na mocy dekretu o upaństwowieniu Muzeum Narodowego w Warszawie z 7 maja 1945 roku². Muzeum, wcześniej stanowiące własność gminy m.st. Warszawy, zostało przekształcone w instytucję państwową³ z nazwą, pod którą funkcjonuje do dziś.

Zgodnie z art. 3 dekretu jego zadaniem, jako centralnej instytucji muzealnej państwa polskiego, jest badanie, obrazowanie i upowszechnianie polskiej i obcej kultury artystycznej.

Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie muzeów jest ustawa z 21 listopada 1996 r. o muzeach⁴. Zgodnie z art. 1, muzeum jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiągnięcie zysku, a jej celem jest gromadzenie i trwała

¹ <<https://www.mnw.art.pl/o-muzeum/>>

² Dz.U. nr 18, poz. 98.

³ Zgodnie z art. 1 dekretu.

⁴ Dz.U. z 2022 r. poz., 385, dalej ustawa o muzeach. Zgodnie z art. 4 ustawy o muzeach w sprawach w niej nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy ustawy z 25.10.1991 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2024 r. poz., 87, dalej ustawa o działalności kulturalnej). Art. 2 ustawy o działalności kulturalnej wymienia muzea jako jedną z form tejże działalności.

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 umożliwienie korzystania ze zgromadzonych zbiorów.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2023 r. kontrolę planową pt. „Funkcjonowanie Muzeum Narodowego w Warszawie”, która obejmowała lata 2019–2023 (do czasu zakończenia kontroli). Badaniem objęto Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Muzeum wraz z jego czterema oddziałami. Jego zakres obejmował: realizację przez Muzeum zadań merytorycznych, prowadzenie gospodarki finansowej, wydatkowanie środków publicznych, a także nadzór Ministra nad działalnością placówki. Prezes NIK 1 lutego 2024 r. zatwierdził Informację o wynikach kontroli, którą następnie podano do wiadomości publicznej⁵. W artykule zaprezentowano wybrane ustalenia.

Organizacja Muzeum

Podstawowym aktem określającym m.in. zakres działalności placówki jako instytucji kultury jest statut nadawany przez organizatora, w tym przypadku Ministra⁶. Kontrola wykazała niezgodność

statutu Muzeum z faktyczną strukturą organizacyjną.

Zgodnie z § 9 statutu, wprowadzonego zarządzeniem Ministra z 14 czerwca 2018 r. w sprawie nadania statutu Muzeum Narodowemu w Warszawie⁷, w brzmieniu obowiązującym w czasie kontroli, w skład Muzeum wchodzi następujące oddziały: Oddział – Muzeum w Nieborowie i Arkadii, Oddział – Muzeum Rzeźby im. X. Dunikowskiego w Królikarni, Oddział – Muzeum Plakatu w Wilanowie, Oddział – Muzeum Wnętrz w Otwocku Wielkim oraz Oddział – Muzeum Fotografii. Jednak pomimo wymienienia w statucie Oddziału – Muzeum Fotografii, nie został on zorganizowany. Dopiero w wyniku kontroli NIK, zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 8 lutego 2024 r., zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu Muzeum Narodowemu w Warszawie⁸, uchylony został jego § 9 pkt 5 przewidujący funkcjonowanie Oddziału – Muzeum Fotografii.

Według art. 13 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin nadawany przez dyrektora, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców. Przed rozpoczęciem przez NIK kontroli, 16 stycznia 2023 r., dyrektor Muzeum nadał nowy regulamin

⁵ <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/23/023/>>

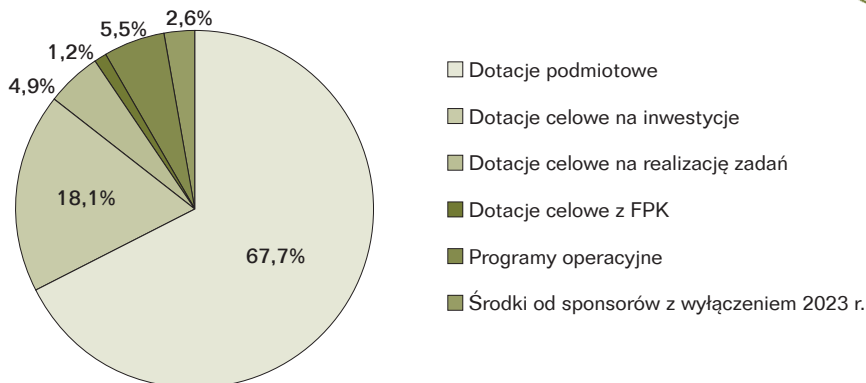
⁶ Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej statut zawiera: 1) nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury; 2) zakres działalności; 3) organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania; 4) określenie źródeł finansowania; 5) zasady dokonywania zmian statutowych; 6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić.

⁷ Dz. Urz. Ministra KiDN poz., 38.

⁸ Dz. Urz. Ministra KiDN poz., 17.



Rysunek 1. Udział poszczególnych źródeł przychodów Muzeum w latach 2019–2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

organizacyjny, w którym zostały wskazane cztery Oddziały (bez Oddziału – Muzeum Fotografii), co NIK uznała za nieprawidłowość – nowy regulamin był niezgodny z obowiązującym statutem Muzeum co do liczby Oddziałów.

Wykorzystanie środków publicznych

Podstawowe źródło przychodów, dzięki któremu Muzeum mogło realizować cele określone w art. 1 ustawy o muzeach, stanowiły środki publiczne przekazywane w ramach dotacji udzielanych przez Ministra, zarówno z budżetu państwa, jak i Funduszu Promocji Kultury (FPK)⁹.

W latach 2019–2023 Muzeum otrzymało z budżetu państwa (część 24

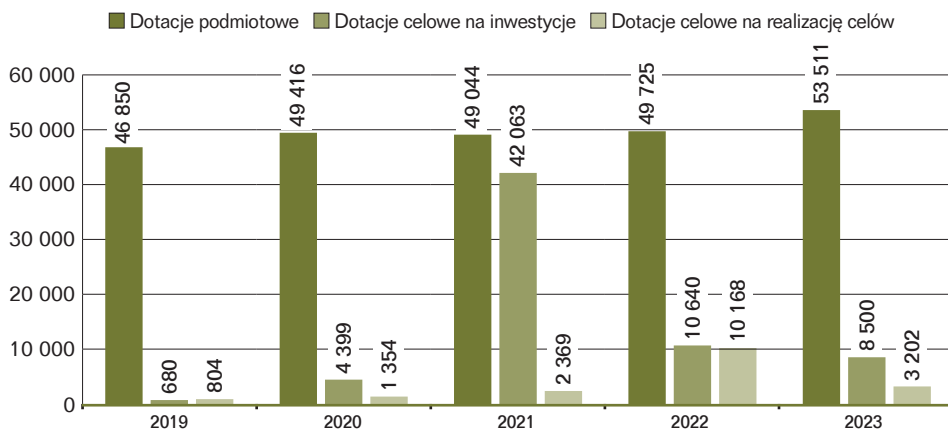
– Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) dotacje podmiotowe i celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji oraz dotacje celowe na realizację wskazanych zadań i programów¹⁰. Zdecydowaną największą część przychodów Muzeum w sprawdzanym okresie stanowiły dotacje podmiotowe (rys. 1, powyżej).

Szczegółowe dane dotyczące dotacji udzielonych Muzeum w poszczególnych latach (w tys. zł) przedstawia rys. 2 s. 76. W przypadku dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji oraz dotacji celowych na realizację wskazanych zadań i programów w roku 2023 objęte są dotacje udzielone do 31 marca.

⁹ Państwowy fundusz celowy utworzony na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy z 19.11.2009 o grach hazardowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 227), którego dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

¹⁰ Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej 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.

Rysunek 2. Dotacje udzielone Muzeum z budżetu państwa (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Muzeum otrzymywało również dotacje celowe finansowane z Funduszu Promocji Kultury, które przedstawia rys. 3, s. 77.

Muzeum otrzymywało też środki publiczne na zadania realizowane w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020. Łączna wysokość udzielonych dotacji wyniosła 20 254,5 tys. zł, z czego 11 298,19 tys. zł stanowiły środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej.

Wykorzystanie przez Muzeum dotacji podmiotowej tylko w 2019 r. wyniosło 99,5%, natomiast w latach 2020–2022 – 100% planu.

Dotacje celowe z Funduszu Promocji Kultury wykorzystano w kwotach: 17,4 tys. zł w 2019 r., 701,9 tys. zł w 2020 r., 1263,6 tys. zł w 2021 r., 967,3 tys. zł w 2022 r. Wreszcie dotacje na zadania realizowane w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura

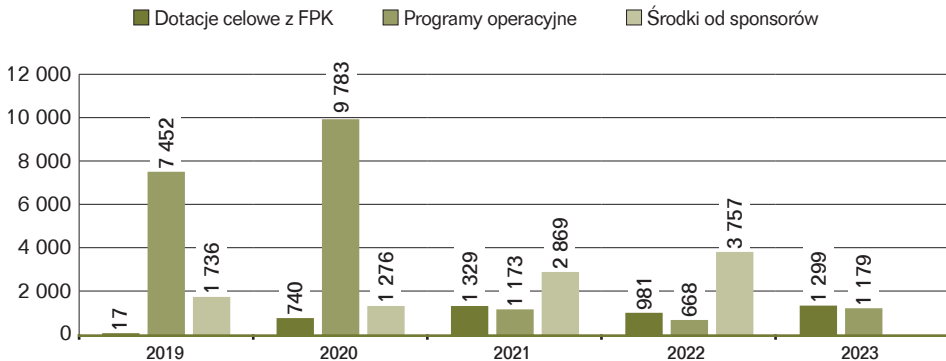
i Środowisko 2014–2020 zostały wykorzystane przez Muzeum w łącznej wysokości 13 838 tys. zł (z czego środki pochodzące z budżetu UE stanowiły 7441,2 tys. zł).

Oprócz dotacji ze środków publicznych Muzeum pozyskiwało także środki od sponsorów, najwięcej od spółek z udziałem Skarbu Państwa (81,4%). W latach 2019–2022 było to 9638 tys. zł, w tym w 2019 r. – 1736 tys. zł (2,6% uzyskanych przychodów), w 2020 r. – 1276 tys. zł (1,9%), w 2021 r. – 2869 tys. zł (3,9%), w 2022 r. – 3757 tys. zł (4,3%).

W latach 2019–2022 w gmachu głównym oraz oddziałach Muzeum funkcjonowały wystawy stałe i czasowe, zorganizowano dwie nowe wystawy stałe oraz 49 czasowych (24 w gmachu głównym, pięć w Muzeum Rzeźby im. X. Dunińskiego w Królikarni, 14 w Muzeum Plakatu w Wilanowie, dwie w Muzeum Wnętrz w Otwocku Wielkim oraz cztery w Muzeum w Nieborowie i Arkadii). Na uwagę zasługuje nowa wystawa stała



Rysunek 3. Pozostałe źródła przychodów Muzeum (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

zorganizowana w gmachu głównym pn. Galeria Sztuki Starożytnej, na której prezentowano najcenniejsze zabytki ze zbiorów Muzeum, uzupełnione unikalnymi depozytami z kraju i zagranicy¹¹. Warto również wspomnieć o współorganizowaniu przez Muzeum w latach 2019–2023 (do 31 marca) pięciu wystaw poza siedzibą oraz współorganizowaniu pięciu wystaw czasowych za granicą, a także o udostępnieniu, w czasie epidemii COVID-19, dwóch wystaw czasowych online.

Jednymi z ustawowo określonych sposobów realizacji celów muzeów jest prowadzenie działalności edukacyjnej oraz popieranie i prowadzenie działalności artystycznej i upowszechniającej kulturę¹². W latach 2019–2022 zorganizowano m.in.: 3754 odczyty, prelekcje i spotkania, 67 seansów filmowych, 145 koncertów, cztery konkursy i 115 imprez plenerowych.

Natomiast w ramach Muzealnego Centrum Edukacji Szkolnej odbyło się 11 338 zajęć muzealnych (lekcji i warsztatów).

Nieprawidłowości w przechowywaniu muzealiów

Jedną z powinności muzeów jest przechowywanie zbiorów w warunkach zapewniających im właściwy stan zachowania i bezpieczeństwo oraz magazynowanie ich w sposób dostępny do celów naukowych¹³. Problemem, z którym Muzeum boryka się od wielu lat, co podnoszono w trakcie kontroli NIK, jest brak miejsca do bezpiecznego przechowywania wszystkich muzealiów. Należy podkreślić, że jest to szczególnie istotne, placówki muszą bowiem zapewniać muzealiom długotrwałą ochronę. Pomieszczenia magazynowe powinny spełniać odpowiednie parametry, m.in. w zakresie warunków mikroklimatycznych (temperatura,

¹¹ Realizacja wystawy kosztowała 15 375,3 tys. zł, a sfinansowano ją z dotacji Ministra, środków własnych oraz środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

¹² Art. 2 pkt 7 i 7a ustawy o muzeach.

¹³ Art. 2 pkt 3 ustawy o muzeach.

wilgotność) i oświetleniowych, czystości mikrobiologicznej, a także wyposażenia, które zależy od rodzaju przechowywanych zbiorów¹⁴.

W gmachu głównym na łącznej powierzchni 3 024,6 m² znajdowało się 16 magazynów, zbiory były przechowywane także w oddziałach. Łączna powierzchnia własnych magazynów 31 marca 2023 r. wynosiła 6 948,04 m² i była mniejsza o 367,84 m² niż 1 stycznia 2019 r., co wynikało przede wszystkim ze zmniejszenia powierzchni na magazyn malarstwa w gmachu głównym o 676,1 m².

Według stanu na 31 grudnia 2022 r. Muzeum posiadało 816 568 sztuk muzealiów (640 057 w pozycjach inwentarzowych), z czego najwięcej w gmachu głównym – 740 262 sztuk, natomiast w oddziałach: Muzeum Rzeźby im. X. Dunikowskiego w Królikarni – 5886 szt., Muzeum Plakatu w Wilanowie – 62 164 szt., Muzeum w Nieborowie i Arkadii – 7011 szt.

Z uwagi na niewystarczającą powierzchnię magazynową Muzeum wynajmowało pomieszczenia od podmiotów zewnętrznych – 2036,2 m², z czego 1868 m² w Tarczynie¹⁵, wynajmowanym od 1988 r. (Magazyn Mebli Zabytkowych). Kontrola NIK wykazała, że nie zapewniono w nim

odpowiednich warunków do przechowywania zbiorów. Muzealia (m.in. szafy, meble tapicerowane, stoły, krzesła, ramy obrazów oraz części mebli) były przechowywane w ciągach komunikacyjnych, a także w kuchni, łazience, toalecie, garażach. W trakcie kontroli NIK wyjaśniono, że w latach 2019–2023 Muzeum szukało powierzchni magazynowych na muzealia zgromadzone w Tarczynie, jednak żadna z ofert nie spełniała oczekiwań pod względem warunków i zaleceń dotyczących przechowywania obiektów oraz ceny. Ponadto kontrola wykazała, że dla magazynu w Tarczynie nie opracowano instrukcji bezpieczeństwa pożarowego, co było niezgodne z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów¹⁶. Zobowiązuje on właścicieli, zarządców lub użytkowników obiektów bądź ich części stanowiących odrębne strefy pożarowe, przeznaczonych do wykonywania funkcji użyteczności publicznej, zamieszkania zbiorowego, produkcyjnych, magazynowych oraz inwentarskich do zapewnienia i wdrożenia instrukcji bezpieczeństwa pożarowego¹⁷.

¹⁴ Zob.: *ABC profilaktyki konserwatorskiej w muzeum*, praca zbiorowa, Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, nr 3/2013, s. 18-35. <https://www.nim.gov.pl/files/publications/25/Konserwacja_ABC_wydanie%20pierwsze_ochrona%20zbiorow.pdf>.

¹⁵ Warto wskazać, że rozwiązaniem problemu niewystarczającej powierzchni magazynowej miało być wybudowanie w Warszawie Centrum Konserwatorsko-Magazynowego. W 2022 r. został rozstrzygnięty konkurs na opracowanie koncepcji funkcjonalno-przestrzennej Centrum Konserwatorsko-Magazynowego Muzeum Narodowego w Warszawie, <<https://archinea.pl/zwycieska-koncepcja-centrum-konserwatorsko-magazynowego-muzeum-narodowego-w-warszawie/>>. Po zakończeniu kontroli NIK okazało się, że Centrum nie będzie wybudowane, <<https://warszawa.eska.pl/rozbudowy-muzeum-narodowego-w-warszawie-nie-bedzie-nowy-minister-kultury-podjal-decyzje-05-03-aa-u49h-ijjN-fHaa.html>>.

¹⁶ Dz.U. z 2023 r., poz. 822; dalej rozporządzenie w sprawie ochrony przeciwpożarowej.

¹⁷ Wymogi w zakresie instrukcji bezpieczeństwa pożarowego określone są w § 6 ust. 1 pkt 1-9 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej.



W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora Muzeum NIK sformułowała wnioski dotyczące zintensyfikowania działań w celu pozyskania powierzchni magazynowej dla zbiorów przechowywanych w magazynie w Tarcynie oraz zapewnienie odpowiednich warunków ich przechowywania. Wskazać należy, że nieprawidłowości dotyczące ochrony przeciwpożarowej stwierdzono również w gmachu głównym, Kamienicy Krystalla¹⁸, w Muzeum w Nieborowie i Arkadii oraz Muzeum Rzeźby im. X. Dunikowskiego w Królikarni¹⁹.

Warto zaznaczyć, że także w części biurowej gmachu głównego Muzeum ekspozycyjne były przechowywane w miejscach do tego nieprzeznaczonych, tj. w ciągach komunikacyjnych i pomieszczeniach biurowych, gdzie podczas kontroli NIK znajdowało się 339 obiektów muzealnych, w tym 262 zbiorów malarskich (m.in. obrazów) i 77 zabytkowych mebli (m.in. stoły, stoliki, krzesła, fotele, komody). Główny konserwator wyjaśnił, że ze względu na brak miejsca w magazynach zbiorów, warunki w nich panujące, w związku ze zbyt dużym stłoczeniem obiektów, stanem infrastruktury budynków, w których się znajdują oraz niedostosowaniem w nich przestrzeni

do specyfiki zbiorów, umieszczanie wybranych muzealiów w tzw. dekoracji pomieszczeń jest koniecznością, a większość mebli w przestrzeniach biurowych nie jest użytkowana (służą do dekoracji najbardziej reprezentacyjnych pomieszczeń).

Ochrona zabytków w sytuacjach kryzysowych

Po przeprowadzanych kontrolach NIK wielokrotnie zwracała uwagę na konieczność zapewnienia właściwej ochrony zabytków w sytuacjach zagrożenia²⁰. Jak się okazało, również w przypadku Muzeum wystąpiły nieprawidłowości w tym zakresie.

Organizację i sposób ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych określa rozporządzenie Ministra Kultury z 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych²¹. Zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia, ochrona zabytków polega wówczas na planowaniu, przygotowaniu i realizacji przedsięwzięć zapobiegawczych, dokumentacyjnych, zabezpieczających, ratowniczych i konserwatorskich, mających na celu ich uratowanie przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub zaginięciem. Istotne znaczenie mają przedsięwzięcia realizowane

¹⁸ Nieruchomość w Warszawie przy Al. Jerozolimskich 59 o powierzchni użytkowej 1716 m² wraz z gruntem o powierzchni 485 m² w użytkowaniu wieczystym i podwórka o powierzchni 915 m² z zabudowaniami (właścicielem jest miasto st. Warszawa). W Kamienicy Krystalla magazynowane są na stałe muzealia ze Zbiorów Sztuki Zdobniczej – Kolekcja Variów i Masoników oraz czasowo – tkaniny w trakcie konserwacji (w Pracowni Konserwacji Tkanin) i muzealia płaskie papierowe w trakcie digitalizacji (w Dziale Zasadobów Cyfrowych).

¹⁹ Nieprawidłowości polegały na niedostosowaniu instrukcji bezpieczeństwa pożarowego do wymogów rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej lub niedokonania wymaganej aktualizacji tej instrukcji.

²⁰ Zob. np.: Informacja o wynikach kontroli NIK: *Ochrona zabytków przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków*, <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/K/17/001/KNO/>>; Informacja o wynikach kontroli NIK: *Ochrona zabytków w województwie lubuskim na wypadek sytuacji kryzysowych*, <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/18/108/LZG/>>.

²¹ Dz.U. nr 212, poz. 2153; dalej rozporządzenie w sprawie ochrony zabytków.

w czasie poprzedzającym wystąpienie konfliktu zbrojnego lub sytuacji kryzysowej, polegające na zapobieganiu i prowadzeniu prac przygotowawczych, co obejmuje w szczególności opracowanie planów ochrony zabytków oraz ich aktualizację.

Stosownie do § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia na kierowniku jednostki organizacyjnej posiadającej zabytki spoczywa obowiązek opracowania planu ochrony zabytków²². Natomiast § 5 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że te plany są integralną częścią planów obrony cywilnej i podlegają corocznej aktualizacji w terminie do 31 marca każdego roku, według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego.

Tymczasem, jak wykazała kontrola NIK, dla Muzeum w Nieborowie i Arkadii w latach objętych kontrolą od dawna nie opracowano nowego planu (oddział posiadał tylko plan ochrony zabytków z 1983 r.). Warto zauważyć, że istnienie tego dokumentu, uwzględniającego przewidywane i realne zagrożenia, ma szczególne znaczenie w związku z konfliktem zbrojnym w Ukrainie. Z kolei w przypadku gmachu głównego plan został sporządzony w 2007 r., a jego ostatnia aktualizacja miała miejsce w 2009 r. Jednak odnosił się do nieaktualnej struktury organizacyjnej Muzeum, schemat kierowania ochroną zabytków w razie konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz schemat łączności, współdziałania i przekazywania informacji zawierały nieaktualne dane teleadresowe i nazwy podmiotów, z którymi Muzeum ma współpracować. Nieaktualne były

również wykazy zabytków przeznaczonych do zabezpieczenia w miejscu użytkowania oraz podlegających przeniesieniu w obręb gmachu głównego Muzeum. W wyjaśnieniach udzielanych w trakcie kontroli wskazywano, że w wyniku analizy istniejących planów ochrony zabytków uznano, że nie jest możliwa aktualizacja dokumentów powstałych w okresie od 38 do 14 lat wstecz, gdyż byłyby na tyle obszerne, że czyniłyby oryginalne dokumenty nieczytelnymi. Uznano, że właściwym rozwiązaniem jest opracowanie nowych planów ochrony zarówno dla gmachu głównego Muzeum, jak i oddziałów.

W przypadku oddziałów w Królikarni, Wilanowie i Otwocku Wielkim plany również nie były aktualizowane, zaś dokument w Muzeum Plakatu w Wilanowie nie zawierał istotnych elementów wymaganych w rozporządzeniu w sprawie ochrony zabytków, a dotyczących m.in. kolejności przenoszenia zbiorów, liczby personelu niezbędnego do zabezpieczenia, zapakowania i przeniesienia zbiorów, sposobu transportu, miejsca i trasy rozładunku lub ewakuacji zbiorów.

W Informacji o wynikach kontroli NIK wskazała na konieczność zwiększenia nadzoru dyrektora Muzeum nad bezpieczeństwem oraz stanem zachowania zbiorów, m.in. przez aktualizowanie planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Podkreślenia wymaga, że w wyniku kontroli zaktualizowano plany ochrony zabytków

²² Plan podlega uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków a następnie jest przedstawiany do zatwierdzenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta).



Muzeum Rzeźby im. X. Dunikowskiego w Królikarni, Muzeum Plakatu w Wilanowie oraz Muzeum Wnętrz w Otwocku Wielkim, jak również zostały podjęte działania w celu aktualizacji planu dla gmachu głównego.

Ewidencjonowanie i wycena zbiorów

Muzealia, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o muzeach stanowią dobro narodowe, dlatego też istotne znaczenie ma cykliczne sprawdzanie ich stanu. Zakres, formy i sposób ewidencjonowania zabytków w muzeach określa rozporządzenie Ministra Kultury z 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach²³. Zgodnie z § 3 ust. 6 ww. rozporządzenia komisyjna kontrola zgodności wpisów dokumentacji ewidencyjnej ze stanem faktycznym zbiorów powinna odbywać się co pięć lat od daty zakończenia poprzedniej kontroli²⁴. Badanie NIK wykazało, że w gmachu głównym oraz Muzeum Rzeźby im. X. Dunikowskiego w Królikarni nie dotrzymano terminu przeprowadzenia komisyjnej kontroli zgodności wpisów dokumentacji ewidencyjnej ze stanem faktycznym zbiorów (skontrum). Ostatnie w gmachu głównym miały miejsce od 1996 r. do 2017 r. W latach 2019–2023 (do zakończenia kontroli) przeprowadzono tam dwa sprawdzenia muzealiów, którymi objęto tylko niewielką ich część (1,4%), tj. skontrum od 26 lutego 2020 r.

do 31 marca 2021 r., obejmujące łącznie 9973 szt. muzealiów oraz od 1 grudnia 2020 r. do 31 lipca 2021 r., którym objęto łącznie 219 sztuk. Natomiast w Muzeum Rzeźby ostatnie sprawdzenie rozpoczęło się w 2003 r., a zakończyło w 2012 r. Wskazać także należy, że w wyniku skontrum przeprowadzonego w latach 2015–2022 w Muzeum Plakatu w Wilanowie stwierdzono brak 133 muzealiów, a do zakończenia badania odnaleziono tylko 6 z nich. Podkreślenia jednak wymaga, że w wyniku kontroli NIK został przyjęty plan sprawdzenia zasobów na lata 2023–2028 w gmachu głównym oraz w Królikarni, Wilanowie, Nieborowie i Arkadii.

Innym problemem, na który zwracał uwagę biegły rewident wydając opinie z zastrzeżeniami do sprawozdań finansowych Muzeum, było niezgodnienie w latach 2019–2022 wartości muzealiów wynikającej z ewidencji księgowej (wykazanej w aktywach bilansu w pozycji „inne środki trwałe”) z księgami inwentarzowymi (na kwotę 90 843,2 tys. zł w 2022 r.) w związku z brakiem wyceny części muzealiów²⁵.

Kolegia doradcze Muzeum

Ustawa o muzeach w art. 12 ust. 1 stanowi, że w muzeum mogą działać kolegia doradcze utworzone przez dyrektora, z jego inicjatywy lub na wniosek co najmniej połowy zatrudnionych w nim muzealników, a zgodnie z art. 12 ust. 2 ich tryb działania, skład osobowy i organizację określa statut

²³ Dz.U. nr 202, poz. 2073, dalej rozporządzenie w sprawie ewidencjonowania zabytków w muzeach.

²⁴ Organizator muzeum może przedłużyć ten okres do 10 lat.

²⁵ Wartość netto zbiorów muzealnych w latach 2019–2023 (do 31 marca) wynosiła: 2019 r. – 46 663 tys. zł, 2020 r. – 47 331 tys. zł, 2021 r. – 72 595 tys. zł, 2022 r. – 81 917 tys. zł, 2023 r. (do 31 marca) – 81 917 tys. zł.

muzeum. W statucie Muzeum Narodowego w Warszawie przewidziano działanie dwóch kolegiów doradczych: Kolegium Kuratorów oraz Kolegium Konserwatorów. Zadaniem pierwszego jest m.in. omawianie bieżących spraw dotyczących działalności merytorycznej Muzeum, ze szczególnym uwzględnieniem spraw związanych z gromadzeniem zbiorów i nadzorem nad nimi oraz opiniowanie działań merytorycznych planowanych lub wykonywanych przez Muzeum. Natomiast Kolegium Konserwatorów ma m.in. omawiać sprawy dotyczące problematyki konserwatorskiej, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z konserwacją i opieką nad zbiorami. Posiedzenia każdego z kolegiów powinny być zwoływane przez przewodniczącego lub na wniosek co najmniej połowy składu kolegium lub dyrektora, nie rzadziej niż raz na trzy miesiące. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą Kolegium Kuratorów nie wydawało opinii dotyczących działań merytorycznych Muzeum, tj. zrealizowanych wystaw stałych i czasowych, projektów edukacyjnych i kulturalnych, wydawniczych, projektów badawczych i badawczo-naukowych, a od 19 lutego 2020 r. do 2 września 2020 r. nie odbywały się jego posiedzenia. Natomiast Kolegium

Konserwatorów w 2019 r. nie odbywało posiedzeń, a w latach 2020–2022 jego posiedzenia odbywały się rzadziej niż raz na trzy miesiące. Wskazać jednak należy, że istotny wpływ na funkcjonowanie Kolegiów miały ograniczenia związane z epidemią COVID-19.

Niewystarczający nadzór Ministra

Jednym z ustawowych obowiązków podmiotów tworzących muzea, określonym w art. 5 ust. 4 pkt 3 ustawy o muzeach, jest sprawowanie nadzoru²⁶. Zakres oraz tryb nadzoru i kontroli Ministra nad Muzeum określało zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa²⁷. Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w nadzorze Ministra nad Muzeum zarówno w obszarze organizacyjnym, finansowym, jak i merytorycznym.

Chociaż art. 11 ust. 1 ustawy o muzeach przewiduje obligatoryjne działanie przy muzeum państwowym i samorządowym rady muzeum, Minister przez 18 miesięcy nie powołał członków Rady Muzeum przy Muzeum Narodowym w Warszawie.

²⁶ W doktrynie, na gruncie ustawy o muzeach, wyróżnia się dwa różne rodzaje nadzoru: założyciela (organizatora) nad danym muzeum oraz ogólny nadzór ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wykonywany nad wszystkimi muzeami (Adam Barbasiewicz, *teza nr 24 komentarza do art. 5 ustawy o muzeach*, Legalis). W przypadku, gdy organizatorem jest sam minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego rozróżnienie to traci jednak na znaczeniu.

²⁷ Dz. Urz. Ministra KiDN, poz. 43; dalej zarządzenie w sprawie nadzoru i kontroli. Po przeprowadzonych przez NIK w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego kontrolach był niejednokrotnie formułowany wniosek o dokonanie aktualizacji zarządzenia (m.in. w wystąpieniu pokontrolnym z 12.4.2022 skierowanym do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, po kontroli nr P/22/001 pt. *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r.* <<https://bip.nik.gov.pl/kontrola/P/22/001/KNO/>>. Zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 11.1.2024 w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. Ministra KiDN poz. 4) zarządzenie z 30.10.2013 zostało uchylone.



Warto zaznaczyć, że stosownie do art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy o muzeach do kompetencji rady należy m.in. sprawowanie nadzoru nad wypełnianiem przez placówkę jej powinności wobec zbiorów i społeczeństwa, w szczególności nad realizacją celów określonych w art. 1 ustawy o muzeach²⁸. Niepowołanie rady minister tłumaczył zmianami personalnymi na stanowisku dyrektora Muzeum oraz czasochłonnością samego procesu.

Kontrola NIK w ministerstwie wykazała liczne naruszenia przepisów zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli, merytoryczne jak i finansowe, które zostały opisane w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do ministra oraz przedstawione w Informacji o wynikach kontroli. Warto zwrócić uwagę na jedną: mimo że zarządzenie w sprawie nadzoru i kontroli przewidywało m.in. zbiorczą ocenę działania nadzorowanych jednostek, to w ocenie za 2022 r. dotyczącej m.in. Muzeum zawarto informacje odnoszące się do poprzednich okresów sprawozdawczych²⁹. Oznaczało to, że Minister nie dysponował pełną i bieżącą informacją o działalności placówki³⁰. Należy również wskazać na nieterminowe dokonywanie w Ministerstwie oceny realizacji zadań bieżących i inwestycyjnych, wynikających z zawartych z Muzeum umów na dotację celową, finansowanych ze środków budżetu państwa część 24³¹.

Za nieprawidłowość w nadzorze Ministra nad Muzeum NIK uznała również pozytywnie zaopiniowanie przez niego nowego regulaminu organizacyjnego, nadanego przez dyrektora 6 stycznia 2023 r., mimo że zakres liczby oddziałów Muzeum był niezgodny ze statutem.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Izba sformułowała pod adresem Ministra wnioski o zapewnienie skutecznych mechanizmów nadzoru dotyczących: prowadzenia działalności merytorycznej i finansowej Muzeum; planowania i przeprowadzania kontroli jego działalności merytorycznej; bieżącego monitorowania realizacji zadań Muzeum przez komórki organizacyjne Ministerstwa.

Podsumowanie

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości miały różny charakter i niewątpliwie były wynikiem wieloletnich zaniedbań. Jednak niektóre z nich, zwłaszcza te dotyczące przechowywania zbiorów w warunkach niezapewniających im właściwego stanu zachowania i bezpieczeństwa (magazyn w Tarcynie), niewłaściwej ich ochrony na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, czy nieprzeprowadzenia komisyjnej kontroli zgodności wpisów dokumentacji ewidencyjnej ze stanem faktycznym zbiorów (skontrum) mogą stawiać pod znakiem zapytania

²⁸ W doktrynie wskazuje się, że w zakresie określonym art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy o muzeach Rada Muzeum uzupełnia nadzór sprawowany nad muzeum przez organizatora (Adam Barbasiewicz, *teza nr 5 komentarza do art. 11 ustawy o muzeach*, Legalis).

²⁹ Ocena Muzeum odnosiła się do okresu za pierwsze półrocze 2022 r., a nie całego roku 2022.

³⁰ Stanowiło to naruszenie § 33 ust. 1 pkt 3 zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli.

³¹ Było to niezgodne z § 25 zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli.

prawidłowość realizacji przez Muzeum ustawowego celu – gromadzenia i trwałej ochrony dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym. Świadczy to również o nieskutecznym nadzorze Ministra nad Muzeum.

Niektóre z nieprawidłowości można łatwo usunąć (np. wprowadzając instrukcję bezpieczeństwa pożarowego, czy aktualizując plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych), jednak np. rozwiązanie problemu niewystarczającej powierzchni magazynowej wymaga przyjęcia określonej koncepcji, konsekwentnej jej realizacji, a przede wszystkim zapewnienia finansowania ze środków publicznych. Niewątpliwie czasu wymaga objęcie komisijną kontrolą zgodności wpisów dokumentacji ewidencyjnej ze stanem faktycznym zbiorów, chociażby wszystkich muzealiów znajdujących się w gmachu głównym. Problemem może być też oszacowanie wszystkich dotychczas niewycenionych muzealiów w celu uzgodnienia ich wartości wynikającej z ewidencji księgowej z księgami inwentarzowymi.

Za sukces kontroli można uznać zwrócenie uwagi na istotne nieprawidłowości w funkcjonowaniu Muzeum. Niektóre udało się usunąć jeszcze w jej trakcie (np. opracowanie planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji

kryzysowych dla Muzeum w Nieborowie i Arkadii) lub krótko po jej zakończeniu (nowelizacja statutu Muzeum). Podjęto działania w celu realizacji wniosków pokontrolnych odnośnie do przyjęcia planu skontrolnych na lata 2023–2028 w gmachu głównym oraz oddziałach w Królikarni, Wilanowie oraz Nieborowie i Arkadii. Sposób, w jaki Minister zrealizuje wnioski o zapewnienie skutecznych mechanizmów nadzoru nad Muzeum może zostać sprawdzony w kolejnym badaniu.

Na koniec warto wspomnieć o dokonanej, już po zakończeniu kontroli, zmianie na stanowisku dyrektora. Dotychczasowy, po rozpoczęciu przez Ministra procesu jego odwołania³² zrezygnował przed zakończeniem 5-letniej kadencji, której koniec przypadał w 2025 roku³³. Jednakże z punktu widzenia interesu publicznego istotne wydaje się aby niezależnie od tego, kto będzie pełnił funkcję dyrektora, Muzeum prawidłowo realizowało zadania ustawowe, zwłaszcza te dotyczące przechowywania zbiorów, a otrzymywane przez nie środki publiczne były wykorzystywane z pożytkiem dla społeczeństwa.

ŁUKASZ RÓG

doradca prawny

Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego NIK

³² Procedurę odwołania dyrektora instytucji kultury określa art. 15 ustawy o działalności kulturalnej. Zgodnie z art. 15 ust. 6 pkt 1 tej ustawy dyrektor instytucji kultury powołany na czas określony może być odwołany przed upływem tego okresu na własną prośbę.

³³ <<https://www.gov.pl/web/kultura/zmiana-na-stanowisku-dyrektora-muzeum-narodowego-w-warszawie>>.



Słowa kluczowe: Muzeum Narodowe w Warszawie, kolegia doradcze muzeum, przechowywanie zbiorów, ochrona zabytków w sytuacjach kryzysowych, wycena zbiorów

Bibliografia:

1. *ABC profilaktyki konserwatorskiej w muzeum*, praca zbiorowa, Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, nr 3/2013.
2. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Ochrona zabytków przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków*, Najwyższa Izba Kontroli.
3. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Funkcjonowanie Muzeum Narodowego w Warszawie*, Najwyższa Izba Kontroli.

ABSTRACT

Functioning of the National Museum in Warsaw – High Subsidies and Low Supervision

The National Museum in Warsaw was established in 1862 as the Museum of Fine Arts. Its operations are based on the decree of the 7th of May 1945 about the Museum's nationalisation. Its main task, since it is the central museum institution of the Polish state, is to study, illustrate and popularise Polish and foreign artistic culture. In 2023, the Supreme Audit Office conducted the planned audit entitled "Functioning of the National Museum in Warsaw", which covered the years 2019–2023 (until the end of the audit). The audit was conducted at the Ministry of Culture and National Heritage and at the Museum, including its four branches: the X. Dunikowski Museum of Sculpture in Królikarnia, the Museum of Poster in Wilanów, the Museum of Interiors in Otwock Wielki, and the Museum in Nieborów and Arkadia. The scope of the audit included: the performance of content related tasks by the Museum, its financial management, public funds spending, as well as the supervision of the Minister of the Museum's activities. Irregularities were found both in the operations of the Museum and in supervision. The article presents a selection of findings.

Łukasz Róg, legal advisor, Department of Science, Education and National Heritage

Key words: National Museum in Warsaw, advisory boards of the Museum, storage of exhibits, protection of works of art in crisis situations, valuation of collections