

NIK o bezpieczeństwie muzeów. Przestarzałe plany ochrony i opóźnienia w przygotowaniach na wypadek wojny

27.7.2026 - | Najwyższa Izba Kontroli

Polskie muzea oraz Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego wciąż nie są odpowiednio przygotowane od strony formalno-organizacyjnej na zagrożenia związane z sytuacjami kryzysowymi i wojną - wynika z kontroli NIK. W skontrolowanych instytucjach obowiązywały nieaktualne lub nierzetelnie opracowane plany ochrony, a Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie zapewnił realizacji żadnego z działań przewidzianych w „Krajowym programie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w latach 2023-2026”. Dodatkowo Minister nie wydał dotychczas rozporządzenia określającego podmioty zobowiązane do sporządzenia planów ochrony dóbr kultury na czas wojny, które powinno zacząć obowiązywać od 1 stycznia 2027 r. Jedynie około 20 proc. muzealiów zostało zdigitalizowanych, co może utrudnić udokumentowanie ewentualnych strat. Izba wskazuje, że konieczne jest pilne opracowanie skutecznych procedur oraz wyznaczenie miejsc ewakuacji i ukrycia najcenniejszych zbiorów.

Dobra kultury i zabytki są stale narażone na nieodwracalne zniszczenie lub utratę w wyniku katastrof naturalnych (powódzie), celowej działalności człowieka (kradzieże, wandalizm) oraz konfliktów zbrojnych. Z tego względu kluczowe jest systemowe planowanie ich ochrony na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym na czas wojny. Na skontrolowane muzea zostały nałożone obowiązki związane z zabezpieczaniem i ochroną powierzonych im obiektów i zbiorów wynikające z rozmaitych aktów prawnych. Przede wszystkim – jako instytucje mające siedziby w obiektach zabytkowych i gromadzące muzealia o statusie zabytków – podlegają reżimowi zarówno ustawy o muzeach, jak i ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a także aktów wykonawczych do tych ustaw.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi ochrona muzealiów przed pożarem, kradzieżą oraz innymi zagrożeniami skutkującymi ich zniszczeniem lub utratą opiera się na trzech głównych filarach: niedopuszczaniu do sytuacji, w których zbiory mogłyby ulec uszkodzeniu, zniszczeniu lub utracie; zapewnieniu stałego bezpieczeństwa w miejscach, w których zbiory są magazynowane oraz eksponowane; zabezpieczeniu obiektów na każdym etapie ich transportu.

Osobny standard dotyczy ochrony zabytków. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych ochrona stanowi zintegrowany proces obejmujący planowanie, przygotowanie oraz realizację różnych przedsięwzięć: zapobiegawczych, dokumentacyjnych, zabezpieczających, ratowniczych i konserwatorskich.

Poprzednie kontrole NIK dotyczące zabezpieczania i ochrony zabytków regularnie obnażały powtarzające się nieprawidłowości w realizacji zadań ochronnych. Uzasadnieniem dla przeprowadzenia obecnej kontroli stała się trwająca inwazja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Sytuacja ta diametralnie zmieniła poziom ryzyka geopolitycznego i wymusiła weryfikację odporności polskich muzeów na najpoważniejsze zagrożenia kryzysowe.

Do kontroli wytypowano muzea o szczególnym statusie (muzea narodowe), dla których organizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Podmioty te dobrano ze względu na nadzwyczajną wartość oraz znaczącą liczbę zgromadzonych przez nie muzealiów.

W treści opublikowanego dokumentu zrezygnowano z imiennego wskazywania konkretnych muzeów, w których stwierdzono nieprawidłowości. Działanie to było podyktowane ustawowym ograniczeniem dostępu do informacji służących zapewnieniu bezpieczeństwa muzealiom (art. 30a ustawy o muzeach).

Najważniejsze ustalenia

Minister oraz dyrektorzy muzeów niewłaściwie realizowali niektóre zadania na rzecz zabezpieczania oraz ochrony zabytkowych zbiorów i siedzib muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych, przy czym nie stwierdzono, aby w konsekwencji doszło do zniszczenia, uszkodzenia lub zaginięcia zbiorów. Należy jednak podkreślić, że na dzień zakończenia kontroli (tj. 19 grudnia 2025 r.) objęte nią podmioty nie były przygotowane od strony formalno-organizacyjnej na wypadek konfliktu zbrojnego, co – zwłaszcza w kontekście trwającej od 2022 r. inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę – NIK oceniła negatywnie.

Działania programowo-koordynacyjne Ministra

W okresie od 2022 r. do końca pierwszego półrocza 2024 roku Ministerstwo w ograniczonym zakresie prowadziło działania programowo-koordynacyjne w celu przygotowania muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych. Pewną dynamikę w tym obszarze odnotowano dopiero w lipcu 2024 r., kiedy Minister powołał Pełnomocnika do spraw bezpieczeństwa w systemie zarządzania ochroną dóbr kultury na wypadek zagrożeń militarnych i pozamilitarnych. Kolejnym krokiem było utworzenie w strukturach Ministerstwa Departamentu Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, co nastąpiło w styczniu 2025 r.

Z uwagi na fakt, że nowo powołany departament funkcjonował do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez niespełna rok, nie zdołał on wdrożyć wszystkich przypisanych mu zadań. W szczególności urzędnicy nie zdążyli wypracować jednolitych, obligatoryjnych standardów postępowania na czas wojny, które musiałyby obowiązkowo stosować podległe i nadzorowane instytucje, w tym muzea. Co prawda w 2024 r. Narodowy Instytut Muzeów opracował oficjalny dokument zawierający zalecenia dla muzeów w zakresie przygotowania do sytuacji kryzysowej i wojny, jednak materiał ten miał charakter wyłącznie dobrowolnych tzw. dobrych praktyk. Praktyczne wykorzystanie tych wytycznych przez poszczególne muzea nie zostało w żaden sposób zweryfikowane. Ponadto, w całym procesie planowania długofalowych działań ochronnych na wypadek konfliktu zbrojnego, kierownictwo Ministerstwa jedynie w minimalnym zakresie decydowało się na podjęcie współpracy z Polskim Komitetem Doradczym, którego zadaniem jest koordynacja działań związanych z ochroną zabytków i nie wykorzystało w pełni jego potencjału opiniotwórczego.

Krajowe programy i plany ochrony zabytków

W odniesieniu do realizacji polityki ochrony dziedzictwa narodowego stwierdzono, że **Minister nie zapewnił wykonania żadnego z zadań określonych w „Krajowym programie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2023-2026” (Program).** Przedłużające się w Ministerstwie prace nad opracowaniem Programu na lata 2023-2026, który został ustanowiony dopiero 8 grudnia 2023 r., spowodowały, że nie zachowano ciągłości z poprzednio obowiązującym Programem na lata 2019-2022. Ogłoszenie obecnie obowiązującego Programu nastąpiło dopiero w 2024 r., co stało się jedną z przyczyn uzasadniających konieczność jego późniejszej modyfikacji.

Opracowany przez Ministra „Krajowy plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych” (Plan) nie spełniał swojej funkcji, tzn. nie mógł być

wykorzystany do planowania organizacji i sposobu ochrony zabytków, ponieważ nie zawierał większości elementów wymaganych przepisami prawa. Dodatkowo Plan ten był aktualizowany nieterminowo i bez uwzględnienia doświadczeń z działań wojennych na Ukrainie.

Procedury bezpieczeństwa w muzeach

W skontrolowanych muzeach dwa najważniejsze dokumenty, na podstawie których – w myśl obowiązujących przepisów prawa – powinny być realizowane zabezpieczanie oraz ochrona zbiorów i siedzib, tj. plan ochrony zabytku oraz plan ochrony muzeum, były dysfunkcjonalne. **Dokumenty te, opracowane w skrajnych przypadkach ponad dwadzieścia lat temu, nie zawierały wszystkich wymaganych elementów, nie były aktualizowane bądź aktualizacji dokonywano nierzetelnie.** Stwierdzono także przypadki nieprawidłowego lub nierzetelnego sporządzenia i aktualizacji innych dokumentów składających się na politykę bezpieczeństwa muzeum, w tym instrukcji bezpieczeństwa pożarowego oraz instrukcji przygotowania zbiorów do ewakuacji.

Siedem z dziewięciu skontrolowanych muzeów posiadało plany operacyjnego funkcjonowania opracowane i zatwierdzone w latach 2020–2022 (na podstawie obowiązujących wtedy przepisów z 2004 r.). W dwóch muzeach nie sporządzono tych planów, ponieważ jedno z nich nie zostało ujęte przez Ministra w wykazie jednostek realizujących zadania obronne, a drugie – nie było przygotowane do przetwarzania informacji niejawnych. Dodatkowo w jednym muzeum nie opracowano kart realizacji zadań operacyjnych, stanowiących załączniki do planu operacyjnego funkcjonowania.

Nowe plany ochrony dóbr kultury na czas wojny

Zgodnie z ustawą o ochronie ludności i obronie cywilnej pierwsze plany ochrony dóbr kultury na czas wojny sporządza się do 31 grudnia 2026 r. i obowiązują one od 1 stycznia 2027 r. Ze względu na ten termin, zdaniem NIK, zarówno w Ministerstwie, jak i w podmiotach zobowiązanych do sporządzenia planów ochrony dóbr kultury na czas wojny (w tym w muzeach) powinny zostać podjęte intensywne działania w celu sporządzenia tych dokumentów. **Tymczasem Minister do dnia opublikowania wyników kontroli nie wydał rozporządzenia określającego podmioty zobowiązane do sporządzenia planów ochrony dóbr kultury na czas wojny.**

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami dotyczącymi obowiązujących dotychczas planów ochrony zabytków, w ocenie NIK, Minister powinien aktywnie koordynować proces przygotowywania planów ochrony dóbr kultury na czas wojny przez podmioty zobowiązane do ich sporządzenia, w celu zapewnienia terminowego oraz prawidłowego i rzetelnego opracowania tych planów, zgodnie ze stosownymi przepisami ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Inne działania przygotowawcze w muzeach na wypadek sytuacji kryzysowych

Dyrektorzy muzeów objętych kontrolą podejmowali różnorodne działania w celu przygotowania instytucji na wypadek sytuacji kryzysowych. Polegały one m.in. na powołaniu zespołu zarządzania kryzysowego, monitorowaniu na bieżąco zagrożeń, zapewnieniu pracownikom udziału w szkoleniach i ćwiczeniach praktycznych. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej dyrektorzy objętych kontrolą muzeów podejmowali rzetelne i na ogół prawidłowe działania.

W wyniku badania próby zaewidencjonowanych zabytków ustalono, że w skontrolowanych muzeach, co do zasady, przepisy w tym zakresie były stosowane prawidłowo i rzetelnie. **Jednocześnie NIK zwraca uwagę na konieczność zintensyfikowania działań na rzecz pełnego**

zaewidencjonowania oraz zdigitalizowania zbiorów, co - w przypadku utraty lub zniszczenia muzealium - umożliwi identyfikację straty oraz udokumentowanie jej pochodzenia. Według danych skontrolowanych muzeów - zbiory nie zostały w całości zaewidencjonowane oraz nie posiadały dokumentacji wizualnej. Natomiast poziom digitalizacji zbiorów w muzeach, według statystycznych sprawozdań z działalności muzeów i instytucji paramuzealnych za rok 2024, wynosił ok. 20%.

Ochrona przeciwpożarowa i fizyczna w muzeach

W skontrolowanych muzeach ochrona przeciwpożarowa nie zawsze była właściwa. **Nieprawidłowości dotyczące ochrony przeciwpożarowej, stwierdzone m.in. w wyniku kontroli przeprowadzonych w czterech muzeach na zlecenie NIK przez właściwe terytorialnie jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, miały zróżnicowany charakter** - od jednostkowych nieprawidłowości, w tym usuniętych do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez NIK, do stwierdzenia nieprawidłowości kwalifikujących budynek jako zagrażający życiu ludzi.

W skontrolowanych muzeach zapewniono właściwą ochronę fizyczną zbiorów oraz prawidłowe zabezpieczenie ich podczas transportu i przenoszenia. Stwierdzone w czterech placówkach nieprawidłowości miały charakter formalny i dotyczyły głównie niepełnego lub nieterminowego informowania właściwych instytucji o transporcie muzealiów.

Stan techniczny obiektów i urządzeń w muzeach

Dyrektorzy skontrolowanych muzeów zasadniczo prawidłowo realizowali obowiązki związane z utrzymaniem obiektów i przeprowadzaniem wymaganych kontroli technicznych. **W pięciu z dziewięciu placówek stwierdzono jednak nieprawidłowości w zapewnieniu właściwego stanu technicznego zabytkowych obiektów, co potwierdziły również kontrole Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego zlecone przez NIK.**

Skontrolowane muzea stosowały wymagane zabezpieczenia techniczne zbiorów, jednak w części z nich stwierdzono nieprawidłowości. Dotyczyły one niepełnego lub niewłaściwie udokumentowanego przeprowadzania okresowych przeglądów, niepowołania komisji do ich realizacji, niewykonywania wszystkich przeglądów zabezpieczeń elektronicznych oraz nieprowadzenia wymaganej dokumentacji eksploatacji i konserwacji zabezpieczeń elektronicznych.

Planowanie i wydatkowanie środków publicznych

W Ministerstwie, w procesie planowania wydatków na zabezpieczanie i ochronę muzeów, nie uwzględniano posiadanych informacji, w tym niektórych wniosków złożonych przez objęte jednostkowymi kontrolami NIK muzea, co uzasadniano ograniczonymi środkami budżetowymi pozostającymi w dyspozycji Ministra. Mając na uwadze znaczenie kwestii zabezpieczania i ochrony muzeów, NIK nie podzieliła tej argumentacji, wskazując m.in. na obowiązki Ministra - jako organizatora muzeów - w zakresie zapewnienia środków potrzebnych do utrzymania i rozwoju tych instytucji kultury oraz zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonym zbiorom. **NIK podkreśliła, że nieprawidłowa realizacja tych obowiązków oraz nieustalenie priorytetowych wydatków może zagrażać bezpieczeństwu zgromadzonych w muzeach zbiorów albo skutkować postępującą degradacją stanu technicznego budynków.**

Jednocześnie NIK - na podstawie badanych w skontrolowanych podmiotach prób wydatków - stwierdziła, że dotacje celowe na realizację zadań w zakresie zabezpieczania i ochrony muzeów były

prawidłowo udzielane, wydatkowane oraz rozliczane.

Nadzór nad działalnością muzeów

Ministerstwo realizowało obowiązki nadzorcze, wynikające z wewnętrznych regulacji, jednak nie prowadziło systematycznych działań sprawdzających przygotowanie muzeów na sytuacje kryzysowe. Nie przeprowadzono kontroli dotyczących zabezpieczenia zbiorów i siedzib, a kontrole zadań obronnych miały ograniczony zakres. Zdaniem NIK wskazuje to na potrzebę szerszej weryfikacji przygotowania muzeów do sytuacji kryzysowych, w tym konfliktu zbrojnego.

Wnioski

Do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o:

1. Sprawdzenie stanu przygotowania nadzorowanych i podległych jednostek na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym konfliktu zbrojnego, w celu zidentyfikowania potrzeb, a następnie wypracowanie i wdrożenie adekwatnej do tych potrzeb strategii działania.
2. Określenie zadań priorytetowych do wykonania na rzecz zabezpieczenia oraz ochrony zbiorów i siedzib muzeów oraz zapewnienie środków finansowych na ich realizację.
3. Zintensyfikowanie działań w celu sporządzenia krajowego planu ochrony dóbr kultury na czas wojny, w tym w szczególności:
 - wyznaczenie oraz przygotowanie miejsc ukrycia i ewakuacji najcenniejszych ruchomych dóbr kultury na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyznaczenie głównych i zapasowych tras ewakuacji;
 - określenie miejsc, wykazów i sposobów ewentualnej ewakuacji najcenniejszych ruchomych dóbr kultury poza granice Rzeczypospolitej Polskiej w czasie wojny.
4. Zapewnienie wypracowania jednolitych standardów postępowania, uwzględniających specyfikę czasu wojny, do obligatoryjnego zastosowania przez nadzorowane i podległe jednostki.
5. Koordynowanie procesu przygotowywania planów ochrony dóbr kultury na czas wojny przez podmioty zobowiązane do ich sporządzenia, w celu zapewnienia terminowego oraz prawidłowego i rzetelnego opracowania tych planów.

Do dyrektorów muzeów o:

1. Podjęcie działań w celu terminowego i rzetelnego sporządzenia planu ochrony dóbr kultury na czas wojny, w tym w szczególności określenie:
 - priorytetowych zadań dotyczących ochrony dóbr kultury na czas wojny;
 - wykazu prac przygotowawczych i dokumentacyjnych niezbędnych do wykonania, z określeniem osób odpowiedzialnych i zespołów ze wskazaniem przypisanych im zadań oraz czasu ich wykonania;
 - wykazu rodzajów i ilości potrzebnych materiałów i urządzeń, z określeniem ich przeznaczenia, sposobu pozyskania i miejsc przechowywania.
2. Rzetelne aktualizowanie dokumentów składających się na politykę bezpieczeństwa muzeum.
3. Zintensyfikowanie działań na rzecz pełnego zaewidencjonowania oraz zdigitalizowania zbiorów.

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-muzeow-przestarzale-plany-ochrony-i-opoznienia-w-przygotowaniach-na-wypadek-wojny.html>