



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
TADEUSZ DZIUBA

KNO.410.003.01.2021

Pan
Piotr Gliński
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu
ul. Krakowskie Przedmieście 15/17
00-071 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/023 System ochrony zabytków w Polsce

Tekst zmieniony zgodnie z uchwałą Nr 50/2021 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 13 października 2021 r. oraz uwzględniający sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej dokonane w dniu 29 września 2021 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu ¹ , ul. Krakowskie Przedmieście 15/17, 00-071 Warszawa (dalej: MKDniS, Ministerstwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	prof. dr hab. Piotr Gliński, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu ² (dalej: Minister)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki organizacyjne prowadzenia działalności na rzecz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. 2. Prowadzenie działalności z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. 3. Nadzór i kontrola nad realizacją zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. 4. Wydatkowanie środków publicznych na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021 (do dnia zakończenia kontroli ³), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Ewa Michalska, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 18523; 2. Sylwia Materkowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/9/2021 z dnia 4 maja 2021 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2021 (do dnia zakończenia kontroli) Minister oraz – wykonujący w jego imieniu zadania i kompetencje w tym zakresie⁶ – Generalny Konserwator Zabytków⁷ podejmowali działania mające na celu zapewnienie warunków organizacyjnych, prawnych i finansowych w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, przy czym efekty niektórych z tych działań do dnia zakończenia kontroli

¹ Stosownie do § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (Dz. U. poz. 360) tworzy się Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 marca 2021 r.

² Do dnia 5 października 2020 r. – Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

³ Tj. do dnia 30 czerwca 2021 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

⁶ Zgodnie z art. 89 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2021 r. poz. 710, ze zm., dalej: ustawa o zabytkach) minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w imieniu którego zadania i kompetencje, w tym zakresie, wykonuje Generalny Konserwator Zabytków, jest organem ochrony zabytków.

⁷ Dalej: GKZ.

nie zostały osiągnięte. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż realizacja większości zadań, będących przedmiotem niniejszej kontroli, a określonych w ustawie o zabytkach, w tym również z zakresu nadzoru i kontroli nad wykonywaniem zadań na rzecz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, nie była w pełni prawidłowa i skuteczna, co wynikało głównie z nieadekwatnego – do liczby i zakresu nałożonych obowiązków – zatrudnienia. Środki finansowe na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami w ramach Programu Ministra *Ochrona zabytków* były wydatkowane prawidłowo, jednakże były one niewystarczające, aby sfinansować zgłaszane potrzeby w tym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Minister oraz Generalny Konserwator Zabytków zapewnili wykonywanie zadań określonych w ustawie o zabytkach poprzez przypisanie ich do realizacji właściwym merytorycznie departamentom w Ministerstwie⁸ oraz wyspecjalizowanym państwowym instytucjom kultury⁹. W latach objętych kontrolą Minister wyłączył część zadań wykonywanych dotychczas przez wyspecjalizowane państwowe instytucje kultury i przekazał je do realizacji właściwym merytorycznie departamentom w Ministerstwie, w tym Departamentowi Ochrony Zabytków. NIK zauważa, że liczba zadań nałożonych na ten Departament oraz liczba wpływających do niego spraw, mimo wzrostu zatrudnienia, miały negatywny wpływ na realizowane przez niego zadania. Dotyczyło to przede wszystkim nieterminowego wydawania decyzji administracyjnych w sprawach skreślenia zabytków z rejestru zabytków¹⁰, tj. z naruszeniem terminów określonych w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹, oraz nieterminowego załatwiania skarg, tj. z naruszeniem miesięcznego terminu określonego w art. 237 § 1 Kpa¹².

W celu usprawnienia funkcjonowania systemu ochrony zabytków Minister oraz GKZ m.in.: inicjowali, wprowadzone w życie, zmiany w ustawie o zabytkach oraz przygotowali kolejny projekt zmiany tej ustawy, datowany na 7 kwietnia 2021 r.; zainicjowali, zakończone raportem, badanie Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) dotyczące ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w samorządzie gminnym¹³; opracowali w listopadzie 2020 r. *Założenia dotyczące nowego systemu finansowania zabytków w Polsce*; podjęli działania, w wyniku których zwiększono w roku 2020 budżety wojewódzkich urzędów ochrony zabytków (WUOZ) o kwotę 20.706 tys. zł; opracowali projekt pn. *Plan działań konserwatorów zabytków na lata 2021-2023*, którego wartość wynosi 7.384,3 tys. zł (w tym 6.276,7 tys. zł ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej).

Działalność z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w odniesieniu do większości zadań, określonych w ustawie o zabytkach i będących przedmiotem niniejszej kontroli, nie była prowadzona w pełni prawidłowo i skutecznie.

⁸ Tj. Departamentowi Ochrony Zabytków (DOZ) oraz Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego za Granicą i Strat Wojennych (DDZ). Ponadto zadania z zakresu nadzoru i kontroli nad działalnością Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów oraz funkcja Instytucji Zarządzającej dla wybranych Programów Ministra zostały przypisane Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego (DDK).

⁹ Tj. Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa (NID) oraz Narodowemu Instytutowi Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów (NIMOZ).

¹⁰ Spośród 24 decyzji objętych szczegółowymi badaniami kontrolnymi 23 decyzje zostały wydane z opóźnieniem (tj. powyżej dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania), wynoszącym od 76 do 865 dni.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: Kpa.

¹² Opóźnienie w załatwianiu 22 skarg, które wpłynęły do DOZ w 2018 r., wynosiło od jednego do 474 dni, 22 skarg z 2019 r. – od jednego do 192 dni (przy czym do dnia 1 czerwca 2021 r. nie załatwiono pięciu skarg), 11 skarg z 2020 r. – od 10 do 363 dni.

¹³ Raport z realizacji badania z dnia 30 marca 2020 r., opracowany przez Departament Badań Społecznych Głównego Urzędu Statystycznego, Urząd Statystyczny w Krakowie, pn. „Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w samorządzie gminnym”.

Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczą nieterminowego wydawania decyzji administracyjnych oraz nieaktualizowania od 2014 r. *Krajowego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*¹⁴. Jednocześnie NIK wskazuje na: długotrwałe opracowywanie *Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022*¹⁵, nieosiągnięcie w latach 2019-2020 wskaźników realizacji Programu oraz nieutworzenie w Ministerstwie stanowiska do jego obsługi; długotrwałe sporządzanie kart informacyjnych tworzących *Krajowy wykaz zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem*¹⁶; długotrwałość tworzenia *Krajowego rejestru utraconych dóbr kultury*¹⁷; niefunkcjonowanie *Listy Skarbów Dziedzictwa*.

Prace nad KPOZ zostały sfinalizowane w 2019 r., tj. 1,5 roku po zakończeniu poprzednio obowiązującego Programu, na co Najwyższa Izba Kontroli wskazała w toku kontroli nr P/19/023 pt. *Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych*¹⁸. Zakres i przedmiot zadań, określony w Programie, nie został właściwie skonsultowany z jego uczestnikami, co utrudniało jego realizację i było jednym z czynników mających wpływ na nieosiągnięcie w latach 2019-2020 zakładanych wskaźników Programu¹⁹. Ponadto w Ministerstwie nie zostało utworzone stanowisko do jego obsługi, mimo że jego utworzenie i finansowanie zostało zaplanowane w KPOZ.

Karty informacyjne, tworzące *Krajowy wykaz zabytków skradzionych*, były sporządzane po upływie miesiąca od daty wpływu zgłoszenia oraz nie zawierały kompletnych danych, co wynikało z braków w zgłoszeniach przekazywanych do Ministerstwa, a podejmowane przez DDZ działania w celu poprawy jakości i kompletności wpisów do wykazu nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Zdaniem NIK przedmiotowy Wykaz – w założeniach – jest rozwiązaniem mającym na celu zwiększenie skuteczności odzyskiwania zabytków utraconych na skutek ich kradzieży lub niezgodnego z prawem wywozu za granicę, stąd niezwykle istotne jest jego bieżące prowadzenie i aktualizacja.

Krajowy rejestr utraconych dóbr kultury został założony w Ministerstwie dopiero w dniu 13 listopada 2018 r., mimo obowiązywania od dnia 2 września 2015 r. rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie krajowego rejestru utraconych dóbr kultury²⁰, a podejmowane w latach 2017-2018 działania przez NIMOZ w tym zakresie nie zostały ukończone. Do dnia zakończenia kontroli ww. Rejestr nie zawierał wpisów.

Nie funkcjonowała również *Lista Skarbów Dziedzictwa* (nie dokonano żadnych wpisów na wnioski ani z urzędu), tj. forma ochrony zabytków określona w art. 7 pkt 1a ustawy o zabytkach, która, w świetle złożonych w toku kontroli wyjaśnień²¹,

¹⁴ Dalej: Krajowy plan ochrony zabytków lub Plan.

¹⁵ Przyjęty uchwałą Nr 82 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022” (M. P. poz. 808), dalej: KPOZ lub Program. Poprzednio obowiązywał „Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014-2017” (Komunikat Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 20 sierpnia 2014 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami” – M. P. poz. 733).

¹⁶ Dalej: Krajowy wykaz zabytków skradzionych lub Wykaz.

¹⁷ Dalej: KRUDK lub Rejestr.

¹⁸ <https://bip.nik.gov.pl/kontrola/P/19/023/KNO/>.

¹⁹ Minister przygotował, datowaną na 25 maja 2021 r., nowelizację uchwały Rady Ministrów w sprawie zmiany Programu, której zakres dotyczy przede wszystkim korekty planu finansowego Programu, modyfikacji wskaźników jego realizacji oraz zmiany opisu zadań.

²⁰ Dz. U. poz. 1275, dalej: rozporządzenie w sprawie KRUDK.

²¹ Pisma dyrektora DOZ, pani Katarzyny Zalasieńskiej z dnia 12 maja 2021 r. oraz z dnia 21 maja 2021 r.

okazała się instrumentem nieadekwatnym do potrzeb ochrony dziedzictwa kulturowego ze względu m.in. na fakt, iż najcenniejsze obiekty znajdują się w muzeach i wpisywanie ich na tę Listę było niecelowe²².

Od dnia zatwierdzenia, tj. 14 sierpnia 2013 r., Minister nie aktualizował *Krajowego planu ochrony zabytków*, co było niezgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych²³. Ponadto nie udokumentowano realizacji obowiązku, wynikającego z § 5 ust. 2 pkt 4 lit. b ww. rozporządzenia, przekazania ww. Planu Szefowi Obrony Cywilnej Kraju, a przedmiotowy Plan nie zawierał wszystkich elementów określonych w *Instrukcji przygotowania i realizacji planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*, stanowiącej załącznik do ww. rozporządzenia²⁴.

Nie zostały wypracowane instrumenty i mechanizmy zapewniające otrzymywanie przez GKZ od samorządów województw sprawozdań z realizacji wojewódzkich programów opieki nad zabytkami oraz pozwalające na skuteczne egzekwowanie od gmin i powiatów wykonania obowiązku opracowania i uzgodnienia z wojewódzkimi konserwatorami zabytków planów ochrony zabytków²⁵, co wynikało z faktu, że zarówno Minister, jak i GKZ nie zostali wyposażeni przez ustawodawcę w środki nadzoru zmierzające do zapewnienia przestrzegania prawa przez jednostki samorządu terytorialnego.

Nadzór i kontrola nad realizacją zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami były prowadzone – co do zasady – rzetelnie, jednakże NIK wskazuje na niepełny zakres i ograniczoną skuteczność podejmowanych działań. Stwierdzone nieprawidłowości w tym obszarze dotyczą niezachowania przepisów Kpa, w tym w zakresie terminowości, przy załatwianiu skarg i wniosków w sprawach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

GKZ nie organizował i nie prowadził kontroli w zakresie przestrzegania oraz stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, tj. nie korzystał z uprawnienia określonego w art. 42 ustawy o zabytkach²⁶.

W wyniku przeprowadzonych przez pracowników Ministerstwa w latach 2018-2021 (I kwartał) kontroli sześciu wojewódzkich konserwatorów zabytków (WKZ) – na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej²⁷ – sformułowano w pięciu przypadkach ocenę pozytywną z zastrzeżeniami i jedną – negatywną oraz łącznie 120 zaleceń pokontrolnych.

²² W projekcie zmiany ustawy o zabytkach, datowanym na 7 kwietnia 2021 r., zaproponowano skreślenie przepisów odnoszących się do Listy Skarbów Dziedzictwa.

²³ Dz. U. Nr 212, poz. 2153, dalej: rozporządzenie w sprawie ochrony zabytków. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia plan ochrony zabytków jest integralną częścią planów obrony cywilnej i podlega corocznej aktualizacji w terminie do dnia 31 marca każdego roku, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

²⁴ Od 2020 r. były w Ministerstwie prowadzone prace przygotowawcze zmierzające do aktualizacji ww. Planu. W dniu 29 maja 2021 r. został powołany Zespół zadaniowy do spraw Krajowego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. Pierwsze posiedzenie Zespołu odbyło się w dniu 24 czerwca 2021 r.

²⁵ Wniosek skierowany do Ministra, sformułowany w Informacji o wynikach kontroli „Ochrona zabytków przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (Nr ewid. 41/2017/K17/001/KNO), o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych w celu wprowadzenia instrumentu pozwalającego na skuteczne egzekwowanie od gmin i powiatów wykonania obowiązku opracowania i uzgodnienia z wojewódzkimi konserwatorami zabytków planów ochrony zabytków (<https://bip.nik.gov.pl/kontrola/K/17/001/KNO/>).

²⁶ W projekcie zmiany ustawy o zabytkach, datowanym na 7 kwietnia 2021 r., zaproponowano skreślenie tego przepisu.

²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 224, dalej: ustawa o kontroli w administracji rządowej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niską częstotliwość przeprowadzanych w WUOZ kontroli²⁸.

GKZ sprawował nadzór nad działalnością WKZ w ramach tzw. nadzoru instancyjnego, pełniąc funkcję organu II instancji, a także koordynował działalność WKZ poprzez m.in. ustalanie ogólnych kierunków ich działania, wydawanie instrukcji i wytycznych określających sposób ich postępowania oraz żądania od nich sprawozdań z działalności. W realizacji „Wytycznych w zakresie sposobu prowadzenia monitoringu pomników historii i/lub miejsc światowego dziedzictwa, realizowanego przez wojewódzkich konserwatorów zabytków” wystąpiły problemy, co wynikało m.in. z braku właściwego zaangażowania po stronie WKZ.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż – mimo podejmowanych przez Ministra i GKZ działań – ustalenia ww. kontroli, przedmiot skarg uznanych za zasadne, korespondencja kierowana przez GKZ do wojewódzkich konserwatorów zabytków m.in. w toku postępowań administracyjnych świadczą o niewłaściwym funkcjonowaniu WUOZ, co z kolei determinuje konieczność wzmożenia nadzoru i kontroli nad działalnością WKZ.

Minister sprawował nadzór i kontrolę nad dwiema wyspecjalizowanymi instytucjami kultury, tj. NID i NIMOZ, 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 państwa²⁹. Jednakże NIK zauważa, że nie wyegzekwowano od NIMOZ realizacji, powierzonego w 2014 r. przez Ministra, zadania w zakresie prowadzenia spraw należących do właściwości GKZ, o których mowa w § 27 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów³⁰.

Środki finansowe na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami były wydatkowane prawidłowo. Jednakże – mimo zwiększenia w badanym okresie nakładów na dotacje celowe na realizację prac przy zabytkach³¹ (z 143.195 tys. zł w 2018 r. do 155.253 tys. zł w 2020 r.) – były one niewystarczające na sfinansowanie realizacji większości zadań, wskazanych we wnioskach o dofinansowanie³². Nie zafunkcjonował także Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków (NFOZ)³³, którego

²⁸ Kontrolowanie co roku dwóch WUOZ oznacza, że – przy zachowaniu dotychczasowej częstotliwości i kolejności typowanych do kontroli WUOZ – kolejna kontrola w WUOZ w Warszawie (pierwsza – w 2017 r.) zostanie przeprowadzona dopiero w 2025 r.

²⁹ Dz. Urz. MKiDN poz. 43, dalej: zarządzenie w sprawie nadzoru i kontroli.

³⁰ Tj. wyznaczania w uzgodnieniu z Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej muzeów oraz zabytkowych budowli, w których jest wymagane stosowanie stałych urządzeń gaśniczych związanych na stałe z obiektem, zawierających zapas środka gaśniczego i uruchamianych samoczynnie we wczesnej fazie rozwoju pożaru (Dz. U. Nr 109, poz. 719, dalej: rozporządzenie MSWiA).

³¹ W ramach Programu Ministra „Ochrona zabytków” na podstawie art. 74 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach.

³² W latach 2018-2020 liczba projektów dofinansowanych ze środków budżetu państwa w stosunku do liczby zgłoszonych projektów stanowiła odpowiednio: 27,2%, 26%, 25,8%, a wartość projektów przyjętych do realizacji w stosunku do wartości projektów zgłoszonych do sfinansowania środkami budżetu państwa – odpowiednio: 18,7%, 16,5%, 15,7%.

³³ Utworzony z dniem 1 stycznia 2018 r. na podstawie art. 83b ustawy o zabytkach, którego środki miały być przeznaczone na dofinansowanie: 1) nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich lub restauratorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa, 2) nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru. W latach 2018-2019 nie wydatkowano środków NFOZ, w 2020 r. wydatkowano 1.049,5 tys. zł na realizację ośmiu zadań; na 2021 r. zaplanowano środki w wysokości 725 tys. zł). Po kontroli nr P/20/001 pt. Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Promocji Kultury oraz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków (<https://bip.nik.gov.pl/kontrole/P/20/001/KNO/>) NIK sformułowała uwagę dotyczącą potrzeby ponownej analizy założeń przyjętych na etapie wnioskowania o utworzenie NFOZ w zakresie źródeł jego finansowania oraz możliwych do uzyskania przychodów, gwarantujących realizację ustawowych zadań.

coroczne wpływy – zgodnie z założeniami – miały wynosić 16.819,5 tys. zł, podczas gdy zrealizowane w każdym roku przychody wynosiły nie więcej niż 776 tys. zł³⁴. Minister prawidłowo udzielał dotacji celowych na dofinansowanie prac przy zabytkach wpisanych do rejestru, zawierał umowy i je rozliczał, a także – zgodnie z art. 82 ust. 3 ustawy o zabytkach – prowadził wykazy udzielonych dotacji i informował inne organy uprawnione do udzielania dotacji o udzielonych dotacjach. Minister nie wypracował jednak mechanizmów zapewniających, że inne podmioty uprawnione do udzielania dotacji informowały go o udzielonych dotacjach, co – zdaniem NIK – ogranicza skuteczność regulacji prawnej³⁵ mającej na celu uniemożliwienie uzyskiwania przez dotowane podmioty środków w nieuzasadnionej wysokości³⁶. Ponadto – w związku z konkursowym finansowaniem prac przy zabytkach – Minister w ograniczonym stopniu miał wpływ na strukturę dotacji pod względem doboru obiektów pod kątem rzeczywistych potrzeb, a tym samym kreowania polityki dotacyjnej w odniesieniu do grup zabytków znajdujących się w najgorszym stanie zachowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej³⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki organizacyjne prowadzenia działalności na rzecz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

Opis stanu faktycznego

Funkcję Generalnego Konserwatora Zabytków pełni od dnia 26 listopada 2015 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie pani Magdalena Gawin.

Zadania z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami zostały przypisane głównie Departamentowi Ochrony Zabytków (DOZ)³⁸, w tym w szczególności: opracowywanie projektu *Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami* oraz koordynacja i kontrola realizacji tego Programu; opracowywanie, aktualizowanie oraz wdrażanie *Krajowego planu ochrony zabytków*; prowadzenie *Listy Skarbów Dziedzictwa*; prowadzenie postępowań administracyjnych zgodnie z kompetencjami Ministra; przeprowadzanie inspekcji stanu zachowania zabytków oraz prawidłowości stosowanych procedur administracyjnych i konserwatorskich; monitorowanie merytorycznych zadań WUOZ; koordynowanie i kontrolowanie działalności WKZ; wykonywanie zadań z zakresu nadzoru i kontroli nad działalnością NID; wykonywanie zadań Instytucji Zarządzającej Programem Ministra *Ochrona zabytków*.

³⁴ W latach 2018-2020 zrealizowane przychody NFOZ wyniosły odpowiednio: 775,5 tys. zł (4,6% planowanych), 708,6 tys. zł (35,4% planowanych), 729,2 tys. zł (36,5% planowanych). Na 2021 r. zaplanowano przychody w wysokości 700 tys. zł.

³⁵ Określonej w art. 82 ust. 1 ustawy o zabytkach, zgodnie z którą łączna kwota dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, udzielonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, wojewódzkiego konserwatora zabytków bądź organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, nie może przekraczać wysokości 100% nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót.

³⁶ Ocenę w tym zakresie Najwyższa Izba Kontroli sformułowała również w Informacji o wynikach kontroli „Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego” (Nr ewid. 190/2015/P/15/100/LSZ; <https://bip.nik.gov.pl/kontrola/P/15/100/>).

³⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

³⁸ Zgodnie z § 31 pkt 1-31 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa nadanego zarządzeniem Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (Dz. Urz. MKDNiS poz. 26). Wcześniej obowiązywał Regulamin organizacyjny nadany zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MKiDN poz. 75, ze zm.).

W latach 2018-2020 liczba etatów w DOZ wynosiła odpowiednio: 35, 40 i 40,5. Zatrudnienie w DOZ wzrosło o 15 osób, w tym: pięć w 2018 r., dziewięć w 2019 r. i jedną w 2020 r., a odeszło z pracy łącznie siedem osób (dwie w 2018 r., cztery w 2019 r. i jedna w 2020 r.), w tym dwie na emeryturę. Ponadto w 2020 r. jeden z pracowników DOZ rozpoczął pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy (0,5 etatu). Przeciętne wynagrodzenie brutto (zwiększone o premię regulaminową pracowników niemożnikowych) kształtowało się w DOZ na poziomie: 5,9 tys. zł w 2018 r., 5,8 tys. zł w 2019 r. i 6,4 tys. zł w 2020 r.

(akta kontroli str. 2436-2439)

Struktura DOZ (łącznie 43 etaty), według stanu na dzień 19 stycznia 2021 r., była następująca³⁹: kierownictwo (dwa etaty – dyrektor i zastępca dyrektora), Wydział Orzecznictwa Administracyjnego i Konserwatorskiego (17 etatów), Wydział ds. Kontroli i Nadzoru Konserwatorskiego (osiem etatów), Wydział Dotacji (dziewięć etatów), Zespół ds. systemu ochrony zabytków (cztery etaty), samodzielne stanowisko radcy prawnego (jeden etat); samodzielne stanowisko ds. nadzoru i kontroli finansowej nad instytucjami podległymi oraz realizacji budżetu departamentu (jeden etat), stanowisko ds. obsługi sekretariatu (jeden etat).

(akta kontroli str. 15)

W Wydziale Orzecznictwa Administracyjnego i Konserwatorskiego DOZ na jednego pracownika przypadało średnio w 2018 r. ponad 110 spraw, w 2019 r. – 122, w 2020 r. – blisko 126; w Wydziale Kontroli i Nadzoru odpowiednio: 155, 116, 168; w Wydziale ds. Dotacji z tytułu: oceny wniosków odpowiednio: 482, 489, 422; przygotowania umów odpowiednio: 132, 106, 109; rozliczania umów odpowiednio: 131, 106, 109.

(akta kontroli str. 780-786)

Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasńska stwierdziła m.in., że „pomimo wzrostu zatrudnienia (...) Departament nadal przeciążony jest zadaniami. Ponadto wynagrodzenie osób zatrudnionych w DOZ nie jest adekwatne do wykształcenia, doświadczenia i obowiązków służbowych. W związku z tym, według mojej oceny, konieczne jest zwiększenie zatrudnienia o 10 stanowisk (trzy stanowiska do Wydziału Dotacji, cztery osoby do Wydziału Orzecznictwa Administracyjnego i Konserwatorskiego, trzy osoby do Wydziału Kontroli i Nadzoru Konserwatorskiego). Tylko takie wsparcie pozwoli na właściwą, sprawną realizację zadań oraz przywrócenie prawidłowego podziału obowiązków w obrębie wszystkich stanowisk pracy, a tym samym umożliwi terminowe i spójne merytorycznie załatwianie spraw. Dotychczasowy sposób rozwiązania problemu obciążenia pracowników dodatkowymi zadaniami nie jest możliwy do utrzymania przy równoczesnym zapewnieniu wysokiej jakości wykonywanej pracy”.

(akta kontroli str. 490-495)

Dyrektor DOZ występowała do Dyrektora Generalnego w Ministerstwie o przyznanie dodatkowych etatów, w tym jednego etatu w celu realizacji zadań związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawie przyznania nagrody za przypadkowe znalezienie zabytku (pisma z dnia 2 sierpnia 2019 r. i 9 stycznia 2020 r.)⁴⁰.

³⁹ Struktura DOZ została ustalona w „Wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Departamentu Ochrony Zabytków” zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa z dniem 19 stycznia 2021 r. Wcześniej obowiązywały wewnętrzne regulaminy organizacyjne z dni: 1 kwietnia 2019 r., 16 października 2018 r., 29 marca 2018 r., 20 grudnia 2017 r.

⁴⁰ W ww. pismach Dyrektor DOZ stwierdziła m.in., że „(...) zgodnie z treścią wyroku NSA z 13 lutego 2019 r. (...), w sprawie ze skargi kasacyjnej Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 stycznia 2017 r. (...) na rozstrzygnięcie Ministra (...) w przedmiocie odmowy przyznania nagrody za dokonanie odkrycia zabytku, wnioski o przyznanie nagrody

W sprawie nieuwzględnienia ww. wniosków Dyrektor Generalny, pan Jarosław Czuba stwierdził m.in., że „brak pełnej realizacji wniosków Dyrektora Departamentu Ochrony Zabytków (...) był spowodowany (...) brakiem zabezpieczenia dodatkowych środków na wynagrodzenia oraz planowanymi w 2020 roku na podstawie przepisów ustawy „covidowej” z dnia 2 marca 2020 roku zmianami w zakresie ograniczenia kosztów wynagrodzeń osobowych w administracji rządowej”.

(akta kontroli str. 499-503; 507-515; 1652-1653)

Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego za Granicą i Strat Wojennych (DDZ) zostały przypisane zadania w zakresie prowadzenia *Krajowego wykazu zabytków skradzionych* oraz KRUDK⁴¹, które wykonywała jedna osoba. Dyrektor DDZ, pani Elżbieta Rogowska stwierdziła, że zasoby kadrowe DDZ są wystarczające do realizacji powierzonych zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

(akta kontroli str. 2389-2390)

Departament Dziedzictwa Kulturowego (DDK) prowadził sprawy organizacyjne i merytoryczne wynikające z nadzoru Ministra nad NIMOZ⁴², a także wykonywał zadania Instytucji Zarządzającej Programami Ministra, w związku z czym NIK nie podziela opinii zastępcy dyrektora DDK, pana Piotra Szpanowskiego, że „Departament Dziedzictwa Kulturowego nie funkcjonuje w strukturze systemu ochrony zabytków – jego zadania określone w Regulaminie organizacyjnym MKDniS dotyczą spraw muzeów, miejsc pamięci narodowej i polityki pamięci”.

(akta kontroli str. 4-66; 2378)

Minister – jako czynniki negatywnie wpływające na prawidłową realizację zadań w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami – wskazał przede wszystkim niewystarczający stan zatrudnienia, wysokość wynagrodzeń (dot. pracowników WUOZ), znaczny wzrost liczby realizowanych spraw i zadań (przede wszystkim w DOZ), a także trudności w pozyskaniu nowych pracowników.

(akta kontroli str. 755-756)

Minister – w celu realizacji zadań w obszarze ochrony zabytków – powołał dwie wyspecjalizowane państwowe instytucje kultury, tj. NID⁴³ oraz NIMOZ⁴⁴.

W latach 2018-2021 zostały przejęte przez Ministerstwo zadania realizowane dotychczas przez NIMOZ dotyczące m.in. prowadzenia: spraw związanych z wydawaniem pozwoleń na wywóz zabytków za granicę, *Krajowego wykazu zabytków skradzionych* oraz KRUDK, a także zadania NID wynikające z wprowadzenia w życie Konwencji światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjętej w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję

(...) winny być rozpatrywane w ramach postępowania administracyjnego, zakończonego wydaniem decyzji administracyjnej w przedmiocie przyznania bądź odmowy przyznania nagrody (...). Konieczność rozpatrywania wniosków o przyznanie nagrody (...) w ramach postępowania administracyjnego wydłuża realizację procedury i wymaga znacznie większego nakładu pracy”.

⁴¹ Zgodnie z § 22 pkt 19 i 20 ww. Regulaminu organizacyjnego z dnia 31 marca 2021 r.

⁴² Zgodnie z § 21 pkt 22 ww. Regulaminu organizacyjnego z dnia 31 marca 2021 r.

⁴³ Zakres działania NID został określony w statucie, nadanym zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa (Dz. Urz. MKiDN poz. 5). Wcześniej obowiązywał statut nadany zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 stycznia 2014 r. (Dz. Urz. MKiDN poz. 2), który utracił moc z dniem 31 stycznia 2020 r.

⁴⁴ Zakres działania NIMOZ został określony w statucie, nadanym zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 lipca 2018 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów (Dz. Urz. MKiDN poz. 45, ze zm.). Poprzednio obowiązywał statut nadany zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. MKiDN poz. 37), uchylony z dniem 4 lipca 2018 r.

Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji⁴⁵.

Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasinska stwierdziła, że „przejęcie (...) kompetencji, wykonywanych przez wskazane instytucje (...), było niezbędne z uwagi na potrzebę podniesienia ich efektywności. Wskazane zadania wymagają wysoko wyspecjalizowanych pracowników z wysokimi kwalifikacjami łączących znajomość prawa administracyjnego materialnego, finansowego z umiejętnościami samodzielnej analizy spraw, wyboru procedur oraz przedstawienia propozycji rozstrzygnięcia, zawierającego rzeczową argumentację merytoryczną, analizy przepisów prawnych, orzecznictwa sądowo-administracyjnego w zakresie ochrony zabytków. Jednocześnie duża aktywność w gremiach i zespołach międzynarodowych wymaga biegłej znajomości języka angielskiego”.

(akta kontroli str. 492; 765-766)

W celu usprawnienia funkcjonowania systemu ochrony zabytków Minister oraz GKZ m.in.:

- 1) zainicjowali, wprowadzone w życie, zmiany w ustawie o zabytkach, polegające m.in. na: zmianie trybu powoływania i odwoływania WKZ⁴⁶; nadaniu nowych kompetencji GKZ, tj. możliwości ustalania kierunków działania WKZ, wydawania instrukcji i wytycznych określających sposób ich postępowania oraz żądania od nich sprawozdań z działalności (art. 90 ust. 3 ustawy o zabytkach), a także kontrolowania działalności WKZ na zasadach określonych w ustawie o kontroli w administracji rządowej (art. 90 ust. 2 pkt 7b ustawy o zabytkach), a także przygotowali projekt zmiany ustawy o zabytkach (z dnia 7 kwietnia 2021 r.);
- 2) zainicjowali, zakończone raportem, badanie GUS dotyczące ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w samorządzie gminnym⁴⁷;
- 3) opracowali w listopadzie 2020 r. *Założenia dotyczące nowego systemu finansowania zabytków w Polsce*⁴⁸;
- 4) podjęli działania, w wyniku których zostały zwiększone w roku 2020 budżety WUOZ o kwotę 20.706 tys. zł z przeznaczeniem na podwyżki dla pracowników, zwiększenie zatrudnienia oraz działalność WUOZ;
- 5) opracowali i złożyli w lutym 2021 r. do oceny Ministerstwa Finansów, Funduszy Europejskich i Polityki Regionalnej – w ramach środków Pomocy Technicznej Programu Operacyjnego *Infrastruktura i Środowisko* – projekt pilotażowy (obejmujący pięć WUOZ) pn. *Plan działań konserwatorów zabytków na lata 2021-2023*, którego wartość wynosi 7.384,3 tys. zł (w tym 6.276,7 tys. zł ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej).

(akta kontroli str. 519-576; 590-655; 682-711; 712-717; 748-752)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Minister oraz GKZ zapewnili wykonywanie zadań określonych w ustawie o zabytkach poprzez przypisanie ich do realizacji właściwym merytorycznie departamentom w Ministerstwie, a także wyspecjalizowanym państwowym instytucjom kultury. W latach objętych kontrolą Minister wyłączył część zadań wykonywanych dotychczas przez wyspecjalizowane państwowe instytucje kultury

⁴⁵ Dz. U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190.

⁴⁶ Art. 91 ust. 1 i ust. 1a ustawy o zabytkach – wojewódzkiego konserwatora zabytków powołuje wojewoda na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków wskazujący kandydata na to stanowisko. Wojewódzkiego konserwatora zabytków odwołuje wojewoda na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków albo za jego zgodą.

⁴⁷ Szerzej w dalszej treści wystąpienia.

⁴⁸ Szerzej w dalszej treści wystąpienia.

i przekazał je do realizacji właściwym merytorycznie departamentom w Ministerstwie. NIK zauważyła, że liczba zadań nałożonych na DOZ oraz liczba wpływających spraw, mimo wzrostu zatrudnienia, miały negatywny wpływ na realizację zadań, zwłaszcza w zakresie terminowości⁴⁹. Minister oraz GKZ podejmowali działania w celu usprawnienia funkcjonowania systemu ochrony zabytków, przy czym efekty niektórych z tych działań do dnia zakończenia kontroli nie zostały osiągnięte.

OBSZAR 2. Prowadzenie działalności z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

Opis stanu faktycznego

1. Minister opracował *Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022* (KPOZ, Program), przyjęty w dniu 13 sierpnia 2019 r. przez Radę Ministrów, w którym określono m.in.: cele i kierunki działań oraz zadania w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, warunki i sposób finansowania planowanych działań, a także harmonogram ich realizacji.

Prace nad KPOZ zostały sfinalizowane 1,5 roku po zakończeniu poprzednio obowiązującego Programu, na co NIK wskazała w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 26 lipca 2019 r.⁵⁰, skierowanym do Ministra, w którym oceniła jako nieprawidłowe nieopracowanie przedmiotowego Programu bezpośrednio po zakończeniu poprzedniego (na lata 2014-2017), w wyniku czego w 2018 r. nie obowiązywał żaden Program.

Zarządzeniem z dnia 8 października 2019 r.⁵¹ Minister powołał Koordynatora (w osobie dyrektora NID) oraz Zespół zarządzający KPOZ.

Na podstawie § 2 pkt 2 i 3 ww. zarządzenia z dnia 8 października 2019 r. Koordynator Programu informował GKZ o zidentyfikowanych problemach z realizacją zadań w ramach ww. Programu oraz składał sprawozdania z jego wykonania.

W piśmie z dnia 20 września 2019 r. dyrektor NID zgłosił Ministrowi „konieczne korekty do Programu”⁵²; informował także o możliwych zagrożeniach w realizacji zadań i o nierealności wykorzystania środków finansowych zaplanowanych na

⁴⁹ Szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w obszarach: „Prowadzenie działalności z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami” oraz „Nadzór i kontrola nad realizacją zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”.

⁵⁰ Kontrola nr P/19/023 pt. Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych.

⁵¹ Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 8 października 2019 r. w sprawie powołania Koordynatora Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022 i Zespołu zarządzającego Krajowym programem ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022 (Dz. Urz. MKiDN poz. 98), dalej: „zarządzenie z dnia 8 października 2019 r.”.

⁵² Dyrektor NID wskazał m.in., że: wyznaczone terminy przekazywania sprawozdań z realizacji Programu Radzie Ministrów nie odpowiadają realnemu harmonogramowi jego realizacji (proponując zmiany terminu z 31 stycznia 2020 r. na 31 stycznia 2021 r., z 31 stycznia 2022 r. na 31 stycznia 2023 r., która wiązała się z koniecznością modyfikacji stosownego wskaźnika); w przypadku wskaźnika dotyczącego zadania 1.1.4 Konkurs Generalnego Konserwatora Zabytków „w 2020 r. niemożliwe będzie stwierdzenie „zwiększenia liczby i jakości zgłoszeń do konkursu”, ponieważ konkurs będzie przeprowadzany po raz pierwszy”; błędnie przy wskaźniku dotyczącym Archeologicznego Zdjęcia Polski wpisany został znak „+”; zbędne jest utworzenie w strukturze NID osobnego zespołu do celów koordynacji i zarządzania współpracą z WUOZ i innymi organami i służbami w zakresie Scan Managera, Geoportalu i towarzyszącej mu bazy danych (zadanie to realizuje jeden z pracowników istniejącego zespołu); w przypadku wskaźnika dotyczącego zadania 2.2.1 Podnoszenie bezpieczeństwa zasobu zabytkowego przeszkolenia wymagają policjanci nie z komend wojewódzkich (osoby te szkolone są już od kilku lat), ale z mniejszych jednostek, jak też przedstawiciele np. służby granicznej, celnicy czy prokuratorzy; w przypadku wskaźnika dotyczącego rejestracji zabytków ruchomych na wypadek kradzieży należy odnieść się nie do liczby powiatów, ale do liczby obiektów, w których wykonano rejestrację zabytków ruchomych na wypadek kradzieży, ponieważ w jednym powiecie może znajdować się kilkadziesiąt obiektów, z których każdy może zwierać kilkaset zabytków wymagających rejestracji.

2019 r. na zadania określone w ww. Programie ze względu na jego ogłoszenie dopiero we wrześniu 2019 r. Do ww. problemów odnosił się również w sprawozdaniach z realizacji zadań KPOZ⁵³. Zgłoszone przez dyrektora NID uwagi zostały – w części – uwzględnione w projekcie nowelizacji uchwały Rady Ministrów (z dnia 25 maja 2021 r.); zakres nowelizacji dotyczył przede wszystkim korekty planu finansowego Programu, modyfikacji wskaźników jego realizacji oraz zmiany opisu zadań.

(akta kontroli str. 79-104, 105-111; 112-178; 718-744)

W sprawie sygnalizowanych przez NID problemów w realizacji Programu Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasinska stwierdziła, że: „(...) organy i jednostki organizacyjne nie znajdujące się w formalnej zależności służbowej wynikającej z przepisów prawnych takie jak wojewódzcy konserwatorzy zabytków i Narodowy Instytut Dziedzictwa wykonują zadania Krajowego programu (...) na zasadzie współpracy, zgodnie z posiadanymi możliwościami organizacyjnymi i finansowymi. Ponadto, Krajowy program w ograniczonym zakresie nakłada jakiegokolwiek obowiązki na wojewódzkich konserwatorów zabytków. Ich rola jest wspierająca i konsultacyjna, a ciężar wykonania zadań spoczywa na realizatorze programu czyli Narodowym Instytucie Dziedzictwa”.

(akta kontroli str. 326)

Projekt KPOZ nie został przekazany do uzgodnień Komendantowi Głównemu Policji, na co zwrócono uwagę na spotkaniu w dniu 5 lutego 2020 r. ws. projektu rejestracji i znakowania zabytków ruchomych na wypadek kradzieży. Przedstawiciel Komendy Głównej Policji stwierdził ponadto m.in., że Policja boryka się z brakami kadrowymi, wobec czego udział w znakowaniu zabytków stanowiłby duże obciążenie; patrole Policji mogą stawiać się na miejscu natychmiast po otrzymaniu zgłoszenia o możliwości popełnienia przestępstwa lub problemów z dostępem do obiektu – ich stała obecność nie jest wymagana.

Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasinska stwierdziła, że: „Minister nadzorujący Komendanta Głównego Policji nie zgłosił uwag do treści projektowanego programu (...). Zadanie to nie podlegało prekonsultacjom z uwagi na zawarte w 2018 r. porozumienie o współpracy między Generalnym Konserwatorem Zabytków a Komendantem Głównym Policji, również z uwagi na ramowe, ogólne brzmienie zadania w Krajowym programie. Forma i konkretne warunki współpracy, zgodnie z przyjętym założeniem, zostały przez realizatora zadania, tj. NID, dostosowane do posiadanych możliwości organizacyjnych i finansowych”.

(akta kontroli str. 343-347; 327)

Zgodnie z pkt 5.3. KPOZ pierwsze sprawozdanie miało być zaprezentowane członkom Rady Ministrów do 31 stycznia 2020 r. Minister przedstawił Radzie Ministrów sprawozdanie z realizacji zadań wynikających z KPOZ w dniu 6 lutego 2020 r.

Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasinska stwierdziła, że ww. opóźnienie „wynikało z dostarczenia w połowie stycznia 2020 r. wkładu do przygotowania sprawozdania przez Narodowy Instytut Dziedzictwa i konieczności analizy oraz opracowania dostarczonego materiału, a następnie przygotowania finalnego dokumentu na

⁵³ M.in. w „Sprawozdaniu Narodowego Instytutu Dziedzictwa z realizacji Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022 za rok 2020” wskazano, że w ramach realizacji działania „Rejestracja zabytków ruchomych na wypadek kradzieży” rozpoczęto negocjacje z WUOZ dotyczące wspólnej realizacji działań; w trzech województwach rozpoczęto realizację zadania bez bezpośredniego udziału WUOZ, we współpracy z zarządcami obiektów. Ponadto stwierdzono, że przedstawiciele Policji wyrazili brak aprobaty dla udziału policjantów w tym zadaniu; zdecydowano się na kontynuowanie zadania bez wsparcia Komendy Głównej Policji.

podpis ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Termin na przedłożenie dokumentu przez Ministra Radzie Ministrów w tej sytuacji okazał się zbyt krótki, co spowodowało, że w przygotowanej zmianie Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022 znalazła się korekta polegająca na przesunięciu terminu przedłożenia Radzie Ministrów sprawozdania z dnia 31 stycznia 2023 r. na dzień 30 kwietnia 2023 r.”.

(akta kontroli str. 179-200; 777)

Według sprawozdań z realizacji Programu, nie zostały osiągnięte zakładane wskaźniki jego realizacji – zarówno w 2019 r.⁵⁴, jak i za lata 2019-2020⁵⁵, co wynikało głównie z jego późnego ogłoszenia w 2019 r., wprowadzonego stanu epidemicznego COVID-19 w 2020 r. oraz problemów we współpracy NID z podmiotami zewnętrznymi, tj. Policją i WKZ, w zakresie rejestracji zabytków ruchomych na wypadek kradzieży.

(akta kontroli str. 179-227, 2544-2545)

W Ministerstwie od 2019 r. nie zostało utworzone stanowisko do bieżącej obsługi zadań KPOZ, mimo zaplanowania na etapie prac nad Programem jego utworzenia i finansowania kwotą 282 tys. zł⁵⁶ oraz wnioskami w tej sprawie Dyrektor DOZ⁵⁷.

Dyrektor Generalny w Ministerstwie, pan Jarosław Czuba stwierdził m.in., że w 2020 r. „decyzje dotyczące zwiększania zatrudnienia w Ministerstwie, w tym w Departamencie Ochrony Zabytków, poprzez przyznawanie kolejnych etatów i zwiększanie wydatków z budżetu państwa w ramach funduszu wynagrodzeń,

⁵⁴ W 2019 r. nie osiągnięto zaplanowanych wskaźników: Liczba jednostek samorządu terytorialnego, których przedstawiciele odbyli szkolenia Narodowego Instytutu Dziedzictwa w zakresie zarządzania dziedzictwem kulturowym (plan – 20, wykonanie – 16); Przedłożenie i zaakceptowanie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego planu audytów, badań, analiz, konferencji i innych niezbędnych działań w latach 2019-2020, mających na celu stworzenie modelu systematycznego i elastycznego gromadzenia oraz analizowania danych, przede wszystkim statystycznych, z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego i opieki nad zabytkami oraz powiązania tej dziedziny z jej najszerszym kontekstem ekonomiczno-społecznym (plan – 1, wykonanie – 0); Przedłożenie i zaakceptowanie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego szczegółowego rozplanowania wydatków w ramach budżetu Programu 2019-2022 (plan – 1, wykonanie – 0).

⁵⁵ W latach 2019-2020 nie osiągnięto dziewięciu zaplanowanych wskaźników: 1) Liczba opracowanych, nowych, odrębnych materiałów informacyjnych na stronę internetową www.samorząd.nid.pl (plan – 50, wykonanie – 46); 2) Liczba opracowanych w ramach pilotażu studiów ochrony wartości kulturowych w gminach (plan – 4, wykonanie – 1); 3) Zwiększenie liczby zgłoszeń do konkursu Generalnego Konserwatora Zabytków nagradzającego gminy za modelowe wdrażanie programów opieki nad zabytkami w stosunku do poprzednich edycji, wyrażony w procentach (plan – 25, wykonanie – 0); 4) Stosunek liczby obiektów, dla których przeprowadzono ocenę wartości zabytkowych w latach 2019-2021, do liczby obiektów na liście obiektów wpisanych do rejestru wybranych do pilotażowej oceny wartości zabytkowych w ramach opracowanego modelu, wyrażony w procentach (plan – 37,5, wykonanie – 2); 5) Opracowanie projektu struktury bazy danych połączonej z Geoportalem gromadzącej różnorodne typy informacji o obiektach zabytkowych, w tym badań naukowych (plan – 1, wykonanie – 0); 6) Opracowanie listy obszarów wytypowanych do pilotażowych badań „Archeologicznego Zdjęcia Polski+” w ramach Programu 2019-2022 (plan – 1, wykonanie – 0); 7) Stosunek liczby obszarów przebadanych w ramach pilotażowych badań „Archeologiczne Zdjęcie Polski+” w stosunku do liczby obszarów na liście obszarów wytypowanych do pilotażowych badań „Archeologicznego Zdjęcia Polski+” w ramach Programu 2019-2022, wyrażony w procentach (plan – 37,5, wykonanie – 0); 8) Liczby powiatów, w których wdrożono w ramach Programu 2019-2022 projekt rejestracji zabytków ruchomych na wypadek kradzieży (plan – 26, wykonanie – 3); 9) Średni odsetek zakładanej w planie liczby odbiorców w zidentyfikowanych grupach docelowych, do których w sposób potwierdzony dotarła kampania społeczno-edukacyjna (plan – 25, wykonanie – 13).

⁵⁶ Według załącznika do Oceny skutków regulacji pn. „Szczegółowe zestawienie kosztów Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022” środki na ten cel zaplanowano na 2019 r. – w kwocie 56,4 tys. zł, na lata 2020-2022 – po 75,2 tys. zł.

⁵⁷ M.in. w piśmie z dnia 12 sierpnia 2020 r. Dyrektor DOZ stwierdziła m.in., że „Wskazane stanowisko zostało zaplanowane w OSR i budżecie [Programu], przyjętym uchwałą Rady Ministrów, zgodnie z art. 86 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. (...) nieobsadzenie etatu do bieżącej obsługi (...), mimo zabezpieczenia środków na ten cel, będzie również przedmiotem kontroli pod kątem prawidłowości realizacji programu. (...) Obowiązek powołania stanowiska, jak i środki na jego funkcjonowanie wynikają wprost z uchwały Rady Ministrów, do realizacji której DOZ jest zobowiązany, zgodnie z regulaminem organizacyjnym”.

podlegały uważnej analizie ze szczególnym uwzględnieniem przepisów tzw. covidowych, w tym planowanych rozwiązań dotyczących ograniczenia wydatków związanych z zatrudnieniem w całej administracji rządowej”.

(akta kontroli str. 504-506; 1652-1653; 1866-1874)

W latach 2018-2021 GKZ otrzymał 17 sprawozdań z realizacji wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami⁵⁸.

W sprawie monitorowania realizacji przez samorządy województw obowiązku przekazywania GKZ sprawozdania z realizacji wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami Generalny Konserwator Zabytków, pani Magdalena Gawin stwierdziła m.in., że „minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego nie ma podstaw do rozliczania organów j.s.t. z realizacji zadań w zakresie ochrony dziedzictwa. (...) Obowiązek przekazania sprawozdania (kopii) z realizacji programu (...) jest rozwiązaniem o charakterze technicznym, które ma umożliwić wtórne wykorzystanie danych zawartych w sprawozdaniu w procesie programowania ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na poziomie centralnym”. Ponadto GKZ „nie mógł posiadać wiedzy na temat, ile samorządów województw w danym roku było zobowiązanych do przekazania sprawozdań (...), ponieważ przepisy ustawy o zabytkach nie określają, w jakim terminie samorządy województw są zobligowane do przekazywania sprawozdań z realizacji programów (...). Z analizy terminów w jakich samorządy województw przekazują wspomniane sprawozdania wynika, że są one przekazywane w pierwszym albo drugim roku po roku kończącym okres sprawozdawczy. Tak długi okres przekazywania sprawozdań wynika z faktu, że są to często opracowania mające po kilkadziesiąt stron”.

Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasieńska stwierdziła, że „w ocenie DOZ ww. sprawozdania nie mają praktycznego znaczenia w procesie opracowywania projektu Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”, a przekazywanie sprawozdań GKZ „stanowi zbędny obowiązek informacyjny, z którego można zrezygnować”.

W projekcie zmiany ustawy o zabytkach (z dnia 7 kwietnia 2021 r.) zaproponowano uchylenie art. 87 ustawy oraz dodanie art. 87a, wprowadzającego plany zarządzania dziedzictwem na poziomie regionalnym oraz na poziomie lokalnym, bez określania obowiązku przekazywania przez samorząd województwa do GKZ sprawozdania z realizacji regionalnego planu zarządzania dziedzictwem.

(akta kontroli str. 330; 366-370)

2. Od dnia 25 listopada 2016 r.⁵⁹ do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie dokonano wpisów na wniosek (żaden wniosek nie wpłynął) ani z urzędu na *Listę Skarbów Dziedzictwa*⁶⁰ (Lista).

W związku z powyższym Minister: nie wydawał pozwoleń na powadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub badań konserwatorskich (art. 36 ust. 1a ustawy o zabytkach); nie udzielał dotacji celowych na dofinansowanie prac konserwatorskich lub restauratorskich (art. 74 ust. 2 ustawy o zabytkach) oraz na

⁵⁸ Zgodnie z art. 87 ust. 6 ustawy o zabytkach, sprawozdanie z realizacji wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami jest przekazywane Generalnemu Konserwatorowi Zabytków i właściwemu wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków w celu jego wykorzystania przy opracowywaniu, aktualizacji i realizacji krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

⁵⁹ Tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1330, ze zm.).

⁶⁰ Zgodnie z art. 14a ust. 2 ustawy o zabytkach na Listę Skarbów Dziedzictwa wpisuje się zabytek ruchomy o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego na podstawie decyzji wydanej przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, z urzędu albo na wniosek właściciela zabytku ruchomego.

zabezpieczenie zabytku (art. 83a ust. 1 ustawy o zabytkach), a także nie prowadził kontroli (art. 38 ust. 1a ustawy o zabytkach) w odniesieniu do zabytków wpisanych na Listę.

Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasńska stwierdziła, że „Lista Skarbów Dziedzictwa – jako forma ochrony zabytków ruchomych, wbrew założeniom projektodawcy – okazała się instrumentem nieadekwatnym do potrzeb ochrony dziedzictwa kulturowego. Nie znalazła zastosowania w dotychczasowej praktyce i pozostała regulacją martwą. Jest ona również przedmiotem krytyki w literaturze prawniczej. Należy bowiem przyjąć, że zdecydowana większość najcenniejszych obiektów znajduje się dzisiaj w muzeach, a więc obejmowanie ich wpisem na Listę Skarbów Dziedzictwa jest niecelowe. (...) Z tych względów, Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu opracował projekt ustawy znoszący Listę Skarbów Dziedzictwa”.

(akta kontroli str. 348-349; 464-467)

3. *Krajowy wykaz zabytków skradzionych*⁶¹ był prowadzony w DDZ od 2018 r.⁶² – w formie zbioru kart informacyjnych, których elektroniczną wersję stanowił system *skradzionezabytki.pl*⁶³.

Według stanu na dzień 31 marca 2021 r. Wykaz zawierał 11.861 kart informacyjnych. W kontrolowanym okresie włączono do wykazu 859 kart, tj.: 128 w 2018 r., 561 w 2019 r., 120 w 2020 r. i 50 w I kwartale 2021 r. W latach 2018-2021 (I kwartał) odzyskano sześć zabytków (jeden w 2018 r. oraz pięć w 2019 r.).

W wyniku badania 19 kart informacyjnych założonych w latach 2018-2021 (I kwartał) stwierdzono, że:

- 1) 13 z nich nie zawierało pełnych danych⁶⁴, co wynikało – według wyjaśnień Dyrektor DDZ, pani Elżbiety Rogowskiej – z niekompletnych informacji przekazanych przez podmioty zobowiązane do informowania o zabytku skradzionym lub wywiezionym za granicę niezgodnie z prawem⁶⁵;
- 2) 10 kart sporządzono w okresie od 1,5 miesiąca do ponad 11 miesięcy od daty wpływu zgłoszenia⁶⁶, co wynikało – według wyjaśnień Dyrektor DDZ – ze znacznej liczby prowadzonych spraw przez Departament.

⁶¹ Zgodnie z art. 23 ust. 1 i 3 ustawy o zabytkach Generalny Konserwator Zabytków prowadzi, w formie zbioru kart informacyjnych, krajowy wykaz zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem. Wykaz zawiera dane osobowe obejmujące imię, nazwisko i adres zamieszkania lub nazwę i adres siedziby właściciela lub posiadacza zabytku.

⁶² Wcześniej, tj. do lipca 2018 r., przedmiotowy Wykaz był prowadzony przez NIMOZ. Dokumentacja Wykazu była przekazywana stopniowo, czterema protokołami zdawczo-odbiorczymi: z dnia 17 lipca 2018 r., z dnia 27 lipca 2018 r. oraz z dnia 1 sierpnia 2018 r. (dwa protokoły). Prowadzenie Wykazu zostało powierzone DDZ na podstawie zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 kwietnia 2018 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MKiDN z 2018, poz. 26, dalej: zarządzenie z dnia 30 kwietnia 2018 r.), które weszło w życie z dniem 1 maja 2018 r.

⁶³ DDZ uzyskał dostęp do witryny internetowej www.skradzionezabytki.pl na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego nr DAK.0142.32.2018 ws. nieodpłatnego przekazania składnika majątku ruchomego oraz praw na dobrach niematerialnych, podpisanego w dniu 3 września 2018 r.

⁶⁴ Stwierdzone braki dotyczyły kart o numerach: 11071, 11074, 11082, 11083, 11319, 11701, 11717, 11774, 11823, 11848, 11859, 11865, 11909.

⁶⁵ Zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o zabytkach wojewódzki konserwator zabytków, organy Policji, Straży Granicznej, Krajowa Administracja Skarbowa, prokuratura oraz dyrektorzy muzeów i bibliotek, będących instytucjami kultury, są obowiązani niezwłocznie przekazywać, w celu ujęcia w wykazie, Generalnemu Konserwatorowi Zabytków informacje o zabytku skradzionym lub wywiezionym za granicę niezgodnie z prawem.

⁶⁶ Opóźnienia dotyczyły kart informacyjnych o numerach: 1) 11224: wpływ zgłoszenia do Ministerstwa (przekazanie przez NIMOZ) w dniu 19 października 2018 r., utworzenie karty z pełnymi danymi zawartymi w zgłoszeniu – 12 marca 2019 r.; 2) 11177: wpływ zgłoszenia w dniu 13 sierpnia 2018 r. (zgłoszenie wpłynęło do NIMOZ), utworzenie karty – 19 grudnia 2018 r.; 3) 11424: wpływ zgłoszenia w dniu 25 października 2018 r., data utworzenia karty – 6 czerwca 2019 r.; 4) 11449: wpływ zgłoszenia w dniu

Dyrektor DDZ, pani Elżbieta Rogowska stwierdziła, że DDZ podejmuje działania mające na celu poprawienie jakości i kompletności wpisów do Wykazu, tj.: zachęca podmioty zobowiązane do korzystania z systemu skradzionezabytki.pl i weryfikacji kart obiektów; kieruje pisma do WKZ z prośbą o zaktualizowanie danych obiektów, które zostały utracone w granicach ich właściwości rzeczowej; w przypadku zauważenia braków w konkretnych zgłoszeniach przyjęta została praktyka bezpośredniego kontaktu przy użyciu poczty elektronicznej lub rozmowy telefonicznej z osobą odpowiedzialną za zgłoszenie.

(akta kontroli str. 1920-2240; 2392-2394; 2461-2496)

W sprawie wypracowania systemu pozyskiwania od podmiotów zobowiązanych, wskazanych w art. 23 ust. 2 ustawy o zabytkach, informacji o zabytku skradzionym lub wywiezionym za granicę niezgodnie z prawem Generalny Konserwator Zabytków, pani Magdalena Gawin stwierdziła m.in., że „(...) treścią tej normy prawnej jest obowiązek przekazywania przez te podmioty (...) informacji o zabytku skradzionym lub wywiezionym za granicę niezgodnie z prawem, nie zaś obowiązek pozyskiwania tych informacji od wyżej wymienionych podmiotów. (...) Sposób wymiany informacji dotyczących zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem pomiędzy GKZ a Policją został szczegółowo uregulowany w Porozumieniu Generalnego Konserwatora Zabytków i Komendanta Głównego Policji z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie współdziałania w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości skierowanej przeciwko zabytkom oraz innym dobrom kultury”.

(akta kontroli str. 369-370)

4. *Krajowy rejestr utraconych dóbr kultury*⁶⁷ (KRUDK, Rejestr) był prowadzony w DDZ w systemie elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD) Ministerstwa od dnia 13 listopada 2018 r.⁶⁸

Wcześniejsze działania w tym zakresie podejmowane przez NIMOZ⁶⁹ nie przyniosły efektów w postaci budowy i wdrożenia nowego systemu teleinformatycznego, którego jednym z modułów miał być KRUDK. Przyznana NIMOZ dotacja celowa⁷⁰ została przeznaczona na inny cel⁷¹. Pismem z dnia 1 sierpnia 2018 r. Minister odwołał powierzenie realizacji ww. zadania przez NIMOZ⁷².

31 stycznia 2019 r. data utworzenia karty – 19 czerwca 2019 r.; 5) 11701: wpływ zgłoszenia w dniu 26 lipca 2019 r. data utworzenia karty – 9 września 2019 r.; 6) 11717: zgłoszenie z dnia 9 września 2019 r., data utworzenia karty – 4 listopada 2019 r.; 7) 11774: wpływ zgłoszenia w dniu 16 grudnia 2019 r., data utworzenia karty – 2 kwietnia 2020 r.; 8) 11822: wpływ zgłoszenia w dniu 9 lipca 2020 r., data utworzenia karty – 3 września 2020 r.; 9) 11823: wpływ zgłoszenia w dniu 9 lipca 2020 r., data utworzenia karty – 3 września 2020 r.; 10) 11891: wpływ zgłoszenia w dniu 3 grudnia 2020 r., data utworzenia karty – 26 lutego 2021 r.

⁶⁷ Zgodnie z art. 24a ust. 1 i 2 ustawy o zabytkach minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego prowadzi krajowy rejestr utraconych dóbr kultury. Do krajowego rejestru utraconych dóbr kultury wpisuje się rzeczy ruchome będące: zabytkami wpisanymi do rejestru, zabytkami wpisanymi na Listę Skarbów Dziedzictwa, muzealiami, materiałami bibliotecznymi należącymi do narodowego zasobu bibliotecznego, materiałami archiwalnymi – utraconymi przez właściciela w wyniku popełnienia czynu zabronionego. Wpisu utraconej rzeczy do krajowego rejestru utraconych dóbr kultury dokonuje się na podstawie decyzji o wpisie do rejestru utraconych dóbr kultury wydanej przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu (art. 24b ust. 1 ww. ustawy).

⁶⁸ Prowadzenie KRUDK zostało powierzone DDZ na podstawie zarządzenia z dnia 30 kwietnia 2018 r., które weszło w życie z dniem 1 maja 2018 r.

⁶⁹ Minister powierzył NIMOZ prowadzenie KRUDK pismem z dnia 28 czerwca 2017 r.

⁷⁰ Dotacja celowa na wydatki inwestycyjne w kwocie 140 tys. zł z przeznaczeniem na projekt i realizację systemu pn. „Krajowy rejestr utraconych dóbr kultury” (pismo nr DF-V.311.161.2017.AJ z dnia 26 lutego 2018 r.).

⁷¹ Pismo nr DF-V.311.161.2017.AJ z dnia 9 lipca 2018 r.

⁷² Pismo nr DDZ-PDK.0101.2.2018.DW z dnia 1 sierpnia 2018 r. odwołujące powierzenie z dnia 28 czerwca 2017 r.

Dyrektor DDZ, pani Elżbieta Rogowska wyjaśniła: „W okresie od 1 maja 2018 r. do 13 listopada 2018 r. trwała implementacja rozwiązań pozwalających na sprawne działanie Departamentu w związku z powierzonymi zadaniami (...). W ślad za zmianą regulaminu nastąpiła aktualizacja schematu organizacyjnego i rozpoczęto proces rekrutacyjny na stanowisko ds. poszukiwań i prowadzenia rejestru i wykazu dóbr kultury skradzionych i nielegalnie wywiezionych, któremu powierzono zadania związane z prowadzeniem krajowego rejestru utraconych dóbr kultury, został w wyniku przeprowadzonego naboru zatrudniony pracownik z dniem 1 listopada 2018 r. i po odbyciu wymaganego wprowadzenia na stanowisko pracy, rozpoczął prowadzenie ww. rejestru z dniem 13 listopada 2018 r. (...)”.

Rejestr, prowadzony w formie tabeli utworzonej w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel, zawierał wszystkie pozycje (zakres danych objętych wpisem do rejestru) określone w § 2 rozporządzenia w sprawie KRUDK. Według stanu na dzień 7 maja 2021 r.⁷³ Rejestr był pusty, tj. nie zawierał wpisów.

Dyrektor DDZ, pani Elżbieta Rogowska wyjaśniła: „Ze względu na fakt, że rejestr pozostaje pusty, a żaden z wniosków o wpis obiektu nie spełniał wymogów formalnych, na obecnym etapie Departament nie dostrzega potrzeby zakupu odrębnego systemu teleinformatycznego obsługującego KRUDK.” Natomiast Sekretarz Stanu w Ministerstwie, pan Jarosław Sellin poinformował, że „brak jest zasadności do stworzenia dodatkowej infrastruktury dostępnej za pomocą ogólnodostępnej sieci internet w zakresie udostępniania treści zawartych w KRUDK”.

Minister wydał jedną decyzję z dnia 21 sierpnia 2019 r. umarzającą postępowanie dotyczące wpisu do Rejestru z uwagi na bezprzedmiotowość postępowania, polegającą na braku podstawy prawnej do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia⁷⁴.

(akta kontroli str. 1909-1919; 2391; 2513-2517)

5. W okresie objętym kontrolą obowiązywał opracowany w 2012 r., a zatwierdzony przez Ministra w dniu 14 sierpnia 2013 r., *Krajowy plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (Krajowy plan ochrony zabytków, Plan)*.

Przedmiotowy Plan nie zawierał wszystkich elementów określonych w *Instrukcji przygotowania i realizacji planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*, stanowiącej załącznik do rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków⁷⁵. Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasieńska poinformowała, że nie wszystkie elementy planu były możliwe do określenia „wobec braku aktualnego Planu Obrony Cywilnej Kraju”.

Nie udokumentowano realizacji obowiązku, wynikającego z § 5 ust. 2 pkt 4 lit. b rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków, tj. przekazania ww. Planu Szefowi Obrony Cywilnej Kraju. Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasieńska poinformowała, że

⁷³ Dzień przeprowadzenia oględzin KRUDK w systemie EZD Ministerstwa.

⁷⁴ Sprawa nr DDZ-RDK.742.3.50.2019.MW. Dobro kultury będące przedmiotem wniosku skradziono pomiędzy 15 marca 1997 r. a 7 stycznia 1998 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (Dz. U. poz. 397), dalej: ustawa o rzeczach znalezionych.

⁷⁵ W części opisowej plan nie zawierał czterech elementów, tj.: 1) miejsc, wykazów i sposobów ewentualnej ewakuacji zabytków poza granice kraju, na wypadek konfliktu zbrojnego; 2) ogólnego zestawienia kosztów, nakładów pracy, materiałów i urządzeń przewidzianych do prac zabezpieczających oraz do rozśrodkowania i ewakuacji; 3) schronów i innych przygotowanych miejsc przeznaczonych do ukrycia zabytków; 4) czasu realizacji zadań. W części graficznej trzech elementów: 1) rodzajów, kierunków, stref (obszarów) największych zagrożeń; 2) miejsca ukrycia i ewakuacji zabytków ruchomych na terenie kraju; 3) głównych i zapasowych tras ewakuacji.

nie odnaleziono dokumentu potwierdzającego przekazanie ww. Planu Szefowi Obrony Cywilnej Kraju.

(akta kontroli str. 228; 230-319; 777-779; 2442-2446)

Od 2020 r. były w Ministerstwie prowadzone prace przygotowawcze zmierzające do aktualizacji ww. Planu. W sprawie stanu zaawansowania prac nad przygotowywaniem – w zależności od potrzeb – projektów aktualizacji Krajowego planu ochrony zabytków lub projektu nowego Planu Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasieńska poinformowała, że w dniu 29 maja 2021 r. został powołany Zespół zadaniowy do spraw Krajowego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych⁷⁶. Pierwsze posiedzenie Zespołu odbyło się w dniu 24 czerwca 2021 r. i miało charakter informacyjny, a drugie zaplanowano na połowę lipca br.

(akta kontroli str. 761-764; 330-331; 2449-2450)

W sprawie wprowadzenia instrumentu pozwalającego na skuteczne egzekwowanie od gmin i powiatów wykonania obowiązku opracowania i uzgodnienia z wojewódzkimi konserwatorami zabytków planów ochrony zabytków Minister stwierdził m.in., że „nie znaleziono (...) instrumentu, który (...) nie naruszałby istoty konstytucyjnej zasady decentralizacji. (...) Ustawodawca nie wyposażył ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz Generalnego Konserwatora Zabytków w środki nadzoru zmierzające do zapewnienia przestrzegania prawa przez jednostki samorządu terytorialnego”.

(akta kontroli str. 758-759)

6. W latach 2018-2021 (do 30 kwietnia) Minister oraz Generalny Konserwator Zabytków wydali łącznie 5.131 decyzji, postanowień i zaświadczeń⁷⁷ w sprawach określonych w ustawie o zabytkach oraz przepisach odrębnych, w tym w: 2018 r. – 1.368, 2019 r. – 1.586, 2020 r. – 1.626, do 30 kwietnia 2021 r. – 551.

W Wydziale Orzecznictwa Administracyjnego i Konserwatorskiego DOZ (według stanu na dzień 1 stycznia lat 2018-2021) pozostawało odpowiednio: 526, 573, 737 i 740 spraw pozostałych do załatwienia z lat ubiegłych⁷⁸. W trakcie poszczególnych lat okresu 2018-2021 (do 30 kwietnia) wpłynęło odpowiednio: 1.406, 1.631, 1.574 i 595 spraw. Według stanu na dzień 31 grudnia lat 2018-2020 zostało załatwionych odpowiednio: 1.359, 1.521, 1.572 spraw⁷⁹.

Jako główną przyczynę opóźnień Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasieńska wskazała – oprócz przejętych licznych nowych zadań – znaczne zwiększenie liczby spraw wpływających do Departamentu, czego efektem jest coraz częstszy brak możliwości załatwienia spraw w terminie określonym w przepisach Kpa.

(akta kontroli str. 463-473; 492-493; 787)

W latach 2018-2021 (do 30 kwietnia) Minister wydał 178 decyzji o skreśleniu zabytku z rejestru zabytków (w tym 78 – z urzędu) oraz 249 decyzji odmawiających skreślenia.

⁷⁶ Zarządzeniem Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 28 maja 2021 r. w sprawie powołania Zespołu zadaniowego do spraw Krajowego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (Dz. Urz. MKDniS, poz. 45).

⁷⁷ Dane obejmują również pisma kończące postępowanie administracyjne.

⁷⁸ Dane obejmują również sprawy, które wpłynęły w grudniu danego roku, jak również sprawy, w których prowadzone było/jest postępowanie wyjaśniające.

⁷⁹ Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasieńska poinformowała, że w Wydziale Kontroli i Nadzoru większość działań ma charakter stały i w związku z tym trudno je określić jako „sprawy do załatwienia z lat ubiegłych (zaległych)”, natomiast w Wydziale ds. Dotacji znajdowały się dwa zadania z lat ubiegłych (2019 r. i 2020 r.) nierozliczone („w toku”) z uwagi na toczące się postępowania administracyjne dotyczące zwrotu dotacji.

Na próbie dobranej w sposób losowy, obejmującej 24 sprawy dotyczące skreśleń z rejestru zabytków (12 decyzji o skreśleniu zabytków, w tym dwie częściowo uwzględniające wniosek o skreślenie, oraz 12 decyzji odmownych), stwierdzono, że:

- skreślenie zabytku z rejestru dotyczyło obiektów nieistniejących (pięć przypadków) bądź takich, które utraciły wartości, dla których zostały wpisane do rejestru (siedem przypadków);
- odmowa skreślenia z rejestru – mimo ustaleń wskazujących na zły stan zachowania obiektu – była podyktowana nieutraceniem przez zabytek wartości (artystycznych, historycznych, naukowych), dla których został wpisany do rejestru;
- w przypadku dwóch obiektów zabytkowych występowało o ich skreślenie z rejestru zabytków w latach wcześniejszych (wówczas odmowa skreślenia), przy czym przy ponownym wniosku – w jednym przypadku Minister skreślił zabytek, a w drugim – odmówił skreślenia;
- dwa podmioty, którym odmówiono skreślenia zabytku z rejestru zabytków, bezskutecznie wnioskowały do Ministra w latach wcześniejszych o udzielenie dofinansowania na prace przy zabytku;
- w dwóch przypadkach, po wydaniu decyzji ws. skreślenia zabytku z rejestru Minister zawiadomił o popełnieniu przestępstwa, przy czym w jednym przypadku odmówiono wszczęcia postępowania, a w drugim – umorzono dochodzenie.

(akta kontroli str. 806-1089)

W sprawie podejmowanych działań w stosunku do właściwych WKZ Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasńska wskazała m.in., że Ministerstwo występowało o udzielenie informacji o aktualnym stanie zachowania oraz o podejmowanych działaniach z zakresu nadzoru konserwatorskiego w stosunku do zabytków, w odniesieniu do których było prowadzone postępowanie w sprawie skreślenia z rejestru zabytków⁸⁰, a także w sprawach indywidualnych dot. zabytków⁸¹. Dyrektor DOZ stwierdziła ponadto, że: „W związku z epidemią COVID-19 i ograniczonymi możliwościami prowadzenia czynności kontrolnych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków w 2020 r. i pierwszej połowie 2021 r. nie kierowałam pism o podjęcie, zgodnie z kompetencjami, działań z zakresu nadzoru konserwatorskiego. Tego rodzaju działania, w związku z ustabilizowaniem się sytuacji epidemiologicznej, zostaną podjęte w najbliższym czasie”.

(akta kontroli str. 1728-1731; 1749-1759; 1769-1845)

W latach 2018-2021:

- Ministerstwo złożyło 19 zawiadomień o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia przeciwko zabytkom, z czego do dnia 15 czerwca 2021 r. zostało rozstrzygniętych sześć spraw, w tym w jednym przypadku został skierowany wniosek o ukaranie (w pozostałych – umorzenie postępowania/odmowa wszczęcia postępowania);
- spośród 249 wnioskodawców, którym odmówiono skreślenia zabytku z rejestru, 33 złożyło wnioski do Programu Ministra *Ochrona zabytków*; wnioski te podlegały ocenie formalnej oraz ocenie wynikającej z ustalonych regulaminem Programu Ministra *Ochrona zabytków* kryteriów; w czterech przypadkach wnioski uzyskały wymaganą liczbę punktów i dotacja została zarezerwowana (w jednym przypadku beneficjent zrezygnował z przyznanego dofinansowania); dwa wnioski zostały złożone w II terminie naboru na 2021 r., który nie został jeszcze rozstrzygnięty.

(akta kontroli str. 1731-1738)

⁸⁰ W 2018 r. – do sześciu WKZ ws. 34 zabytków.

⁸¹ W 2018 r. – do dwóch WKZ, w 2019 r. – do siedmiu WKZ lub kierowników Delegatur WUOZ, w 2021 r. – do jednego WKZ.

W latach 2018-2021 (do 30 kwietnia) kontroli sądowo-administracyjnej poddano 566 orzeczeń organu wyższego stopnia, z czego w stosunku do 78,4% (444 orzeczeń) sąd administracyjny oddalił skargi, w 20,8% (118 orzeczeń) uchylił orzeczenie organu⁸², a w czterech przypadkach stwierdził nieważność orzeczenia.

(akta kontroli str. 469; 1862-1864)

7. W latach 2018-2021 (do 15 maja) GKZ zorganizował 16 szkoleń dla służb konserwatorskich, których przedmiotem była m.in. ochrona zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz wydane przez GKZ wytyczne. W szkoleniach wzięło udział ok. 1.300 osób (w przypadku dwu szkoleń – brak jest informacji o dokładnej liczbie uczestników, którymi byli przedstawiciele 16 WUOZ). Ponadto GKZ zorganizował w 2019 r. dwa szkolenia w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami dla przedstawicieli Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz Wydziałów Prewencji Policji.

(akta kontroli str. 476; 496-498)

8. W badanym okresie Minister/GKZ w sprawach ochrony zabytków współpracował m.in. z administracją publiczną⁸³. Współpraca odbywała się w formie kontaktów i spotkań roboczych oraz w ramach zawartych porozumień, w tym: z dnia 8 lutego 2018 r. Generalnego Konserwatora Zabytków z Komendantem Głównym Policji w sprawie współdziałania w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości skierowanej przeciwko zabytkom oraz innym dobrom kultury oraz z dnia 7 lutego 2020 r. pomiędzy Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Szefem Administracji Skarbowej, Komendantem Głównym Policji i Komendantem Głównym Straży Granicznej w sprawie współdziałania w zwalczaniu nielegalnego wywozu za granicę lub przywozu z zagranicy zabytków.

(akta kontroli str. 476-484; 577-589; 1856-1857)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister wydał 23 decyzje administracyjne w sprawach skreślenia zabytków z rejestru zabytków (spośród 24 decyzji objętych szczegółowymi badaniami kontrolnymi) z opóźnieniem wynoszącym od 76 do 865 dni, tj. z naruszeniem terminów określonych w art. 35 § 3 Kpa (powyżej dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania).

Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasinska jako przyczyny opóźnień w wydaniu ww. decyzji administracyjnych wskazała na zatrudnienie nieadekwatne do liczby wpływających i prowadzonych spraw oraz fakt, że postępowanie w sprawie skreślenia z rejestru zabytków stanowi jedną z najważniejszych i najbardziej złożonych procedur administracyjnych w sprawach konserwatorskich. Nie kwestionując powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że – niezależnie od naruszenia obowiązujących przepisów Kpa – długotrwałość procedowania może wpływać niekorzystnie na stan zachowania zabytków ze względu na wstrzymywanie się wnioskodawców od podejmowania przy nich prac przez okres oczekiwania na pozytywne rozpatrzenie wniosku o skreślenie zabytku z rejestru zabytków.

(akta kontroli str. 1743-1749)

⁸² Dane obejmują również wyroki nieprawomocne.

⁸³ M.in. z Ministerstwem Finansów oraz Krajową Administracją Skarbową, Ministerstwem Infrastruktury oraz Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad, Ministerstwem Rozwoju, Pracy i Technologii, Głównym Urzędem Nadzoru Budowlanego oraz Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii, GUS, Ministerstwem Klimatu i Środowiska, Lasami Państwowymi, Strażą Graniczną.

2. Minister wydał decyzję administracyjną umarzającą postępowanie dotyczące wpisu do *Krajowego rejestru utraconych dóbr kultury* z naruszeniem miesięcznego terminu na jej wydanie, określonego w art. 35 § 3 Kpa, tj. 36 dni po upływie tego terminu.

Dyrektor DDZ, pani Elżbieta Rogowska jako przyczynę opóźnienia w wydaniu ww. decyzji wskazała na brak orzecznictwa lub ścieżki postępowania w tożsamych sprawach, ze względu na fakt, iż była to pierwsza decyzja dotycząca KRUDK. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji, ponieważ przedmiotowa sprawa nie wymagała długotrwałego postępowania wyjaśniającego i mogła zostać rozpatrzona w oparciu o dowody przedstawione przez stronę, bowiem dobro kultury, będące przedmiotem wniosku o wpis do ww. Rejestru, skradziono przed wejściem w życie ustawy o rzeczach znalezionych, co nie wymagało „przeprowadzenia drobiazgowej analizy” w toku wydawania decyzji administracyjnej.

(akta kontroli str. 1915-1919; 2391-2392)

3. Od dnia zatwierdzenia, tj. 14 sierpnia 2013 r., Minister nie aktualizował *Krajowego planu ochrony zabytków*, co było niezgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków, stanowiącym, że plan ochrony zabytków jest integralną częścią planów obrony cywilnej i podlega corocznej aktualizacji w terminie do dnia 31 marca każdego roku, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

W związku z powyższym w ww. Planie nie uwzględniono 62 obiektów⁸⁴ uznanych przez Prezydenta RP za Pomnik Historii⁸⁵, dwóch zabytków wpisanych w 2017 r. i w 2019 r. na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturowego i Przyrodniczego UNESCO, ośmiu zabytków wpisanych na Światową Listę Programu UNESCO „Pamięć Świata”⁸⁶, a także jednej biblioteki⁸⁷, która posiada zbiory zaliczane do narodowego zasobu bibliotecznego. Jednocześnie przedmiotowy Plan zawierał wykaz 43 bibliotek, których zbiory nie są obecnie zaliczane do narodowego zasobu bibliotecznego.

Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasinska stwierdziła m.in., że uznanie zabytku za Pomnik Historii nie stanowi przesłanki do aktualizacji ww. Planu oraz że brak jego aktualizacji nie stanowi naruszenia jakiegokolwiek przepisu dotyczącego ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, a „ocena zasadności aktualizacji i jej zakresu pozostaje (...) w gestii Ministra”. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższej argumentacji, wskazując, że Pomnik Historii został wskazany w ww. Planie jako kategoria zabytków objętych działaniami ochronnymi na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, a za Pomnik Historii Prezydent RP uznaje zabytki o szczególnej wartości dla kultury⁸⁸. Natomiast – w związku z nieaktualizowaniem ww. Planu – Minister nie

⁸⁴ Tj.: sześciu obiektów z 2012 r., czterech z 2014 r., dwóch z 2015 r., 22 z 2017 r., 23 z 2018 r. i pięciu z 2020 r. Liczba Pomników Historii zwiększyła się z 48 (według stanu na dzień 31 października 2011 r.) do 110 (według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r.).

⁸⁵ Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o zabytkach Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w drodze rozporządzenia, może uznać za pomnik historii zabytek nieruchomy wpisany do rejestru lub park kulturowy o szczególnej wartości dla kultury, określając jego granice. Pomnik Historii stanowi jedną z pięciu form ochrony zabytków wskazaną w art. 7 ustawy o zabytkach.

⁸⁶ Tj.: jednego obiektu z 2011 r., dwóch z 2013 r., dwóch z 2015 r., trzech z 2017 r.

⁸⁷ Tj. Biblioteki Elbląskiej im. Cypriana Norwida w Elblągu.

⁸⁸ Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o zabytkach Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w drodze rozporządzenia, może uznać za pomnik historii zabytek nieruchomy wpisany do rejestru lub park kulturowy o szczególnej wartości dla

dysponował w pełni funkcjonalnym (aktualnym i kompletnym), kluczowym dokumentem określającym organizację i sposób ochrony najcenniejszych zabytków w sytuacjach kryzysowych, mającym stanowić integralny element kompleksowego planu ochrony cywilnej kraju. Należy zauważyć ponadto, że również w przedmiotowym Planie⁸⁹ – jako zadanie GKZ – wskazano aktualizację planu zgodnie z obowiązującymi przepisami – corocznie, do 31 marca.

(akta kontroli str. 229; 330-331)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Działalność z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w odniesieniu do większości zadań, określonych w ustawie o zabytkach i będących przedmiotem niniejszej kontroli, nie była prowadzona w pełni prawidłowo i skutecznie. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczą nieterminowego wydawania decyzji administracyjnych oraz nieaktualizowania od 2014 r. *Krajowego planu ochrony zabytków*. Jednocześnie NIK wskazuje na: długotrwałe opracowywanie KPOZ, nieosiągnięcie w latach 2019-2020 wskaźników realizacji przedmiotowego Programu oraz nieutworzenie w Ministerstwie stanowiska do jego obsługi; długotrwałe sporządzanie kart informacyjnych tworzących *Krajowy wykaz zabytków skradzionych*; długotrwałość tworzenia KRUDK; niefunkcjonowanie *Listy Skarbów Dziedzictwa*. Nie zostały wypracowane mechanizmy zapewniające otrzymywanie przez GKZ od samorządów województw sprawozdań z realizacji wojewódzkich programów opieki nad zabytkami oraz instrumenty pozwalające na skuteczne egzekwowanie od gmin i powiatów wykonania obowiązku opracowania i uzgodnienia z WKZ planów ochrony zabytków.

OBSZAR

3. Nadzór i kontrola nad realizacją zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

**Opis stanu
faktycznego**

1. W latach 2018-2021 (do dnia 30 czerwca) Generalny Konserwator Zabytków nie organizował i nie prowadził kontroli w zakresie przestrzegania oraz stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Uprawnienia GKZ w tym zakresie zostały określone w art. 42 ustawy o zabytkach⁹⁰.

Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasinska stwierdziła, że „Generalny Konserwator Zabytków może podejmować czynności, o których mowa w art. 38 ust. 3, art. 39, art. 40 ust. 1 i 3 oraz art. 41, jeżeli jest to konieczne ze względu na szczególną wagę sprawy. Po pierwsze, zastosowanie tego trybu zostało obwarowane dodatkowymi przesłankami, co sprawia, że ma on zastosowanie w wyjątkowych sytuacjach i nie może prowadzić do zastępowania wojewódzkiego konserwatora zabytków. Po drugie, wskazane przepisy umożliwiają jedynie kontrolę stanu zachowania, a więc służą określeniu stanu faktycznego. Brak jest natomiast zastosowania któregośkolwiek ze środków nadzoru. (...) Z tych powodów, przygotowywany projekt nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewiduje uchylenie art. 42 (...)”.

(akta kontroli str. 466-467)

kultury, określając jego granice. Pomnik Historii stanowi jedną z pięciu form ochrony zabytków wskazaną w art. 7 ustawy o zabytkach.

⁸⁹ Załącznik nr 1 Tabela realizacji zadań ochrony zabytków. Krajowy plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych.

⁹⁰ Zgodnie z art. 42 ustawy o zabytkach Generalny Konserwator Zabytków może podejmować czynności, o których mowa w art. 38 ust. 3, art. 39, art. 40 ust. 1 i 3 oraz art. 41, jeżeli jest to konieczne ze względu na szczególną wagę sprawy. Przepisy art. 38 ust. 4 i 5 stosuje się odpowiednio.

2. Do 30 czerwca 2021 r. GKZ skontrolował działalność ośmiu⁹¹ z 16 wojewódzkich konserwatorów zabytków (WKZ) na zasadach określonych w ustawie o kontroli w administracji rządowej.

Przedmiotowe kontrole, ujęte w półrocznych planach kontroli do wykonania przez Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli (BAK)⁹², dotyczyły głównie prowadzenia przez WKZ nadzoru konserwatorskiego na podstawie przepisów rozdziału 4 ustawy o zabytkach.

Ograniczenie objęcia kontrolą w jednym roku dwóch WUOZ wynikało z możliwości kadrowych BAK oraz DOZ. Propozycje kontroli były zgłaszane w wyznaczonych przez BAK terminach w postaci „Kart zgłoszenia propozycji kontroli”, a typowanie podmiotów oraz ustalenie zakresu kontroli wynikało m.in. z informacji wewnętrznych i zewnętrznych dotyczących ewentualnych nieprawidłowości, wyników badań i analiz określonych problemów oraz skarg i wniosków, możliwości organizacyjnych i kadrowych Ministerstwa.

W wyniku przeprowadzonych i zakończonych w latach 2018-2021 kontroli działalności sześciu WKZ sformułowano w pięciu przypadkach ocenę pozytywną z zastrzeżeniami i jedną – negatywną (Małopolski WKZ) oraz łącznie 120 zaleceń pokontrolnych.

W wyniku analizy postępowań stwierdzono nieprawidłowości przede wszystkim w zakresie: ustalania podmiotów kontrolowanych oraz wydawanych upoważnień dla pracowników do prowadzenia kontroli w imieniu WKZ; niepodejmowania stosownych działań pomimo stwierdzenia złego stanu zabytku lub podejmowania działań nieadekwatnych do ustalonego stanu faktycznego; nieprecyzyjnych zapisów w treściach protokołów z kontroli i zaleceń pokontrolnych, co w niektórych przypadkach skutkowało brakiem możliwości ich realizacji, a także niemonitorowania w każdym przypadku wykonania nałożonych zobowiązań po przeprowadzeniu kontroli.

WKZ – w wyznaczonych terminach – informowali GKZ o sposobie wykonania zaleceń i wykorzystaniu przekazanych wniosków.

(akta kontroli str. 489-490; 1090-1413)

3. Generalny Konserwator Zabytków sprawował nadzór nad działalnością WKZ w ramach tzw. nadzoru instancyjnego, pełniąc funkcję organu II instancji.

W latach 2018-2021 (do 30 kwietnia) do GKZ (jako organu wyższego stopnia) wpłynęły łącznie 4.774 sprawy, z czego załatwiono 4.598, obejmujące odwołania i zażalenia (3.951), skargi, interwencje, wnioski (219), skargi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (604).

W wyniku kontroli orzeczeń organu pierwszej instancji GKZ:

- stwierdził nieważność orzeczenia w 38 przypadkach (w tym pięć dot. orzeczeń samorządowych konserwatorów zabytków – szk), odmówił unieważnienia orzeczenia w 54 przypadkach (w tym pięć dot. orzeczeń szk), wydał inne orzeczenie (uchybiecie terminu, umorzenie postępowania, niedopuszczalność) w 41 przypadkach (w tym cztery dot. orzeczeń szk);
- utrzymał w mocy orzeczenia w 1.338 przypadkach (w tym 161 dot. orzeczeń szk), uchylił orzeczenia w całości i przekazał do powtórnego rozpatrzenia

⁹¹ Kontrolą objęto: w 2017 r. – WUOZ w Warszawie, w 2018 r. – WUOZ w: Białymstoku i Łodzi, w 2019 r. – WUOZ w: Katowicach i Krakowie, w 2020 r. – WUOZ w: Gdańsku i Toruniu, w 2021 r. – WUOZ w Olsztynie (w trakcie).

⁹² Czynności kontrolne wykonywali pracownicy Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli oraz Wydziału Kontroli i Nadzoru Konserwatorskiego w DOZ.

w 1.339 przypadkach (w tym 140 dot. orzeczeń szk), uchylił orzeczenia w całości i umorzył postępowanie w 403 przypadkach (w tym 62 dot. orzeczeń szk), uchylił orzeczenia w całości i orzekł co do istoty w 56 przypadkach (w tym 12 dot. orzeczeń szk), wydał inne orzeczenie w 635 przypadkach (w tym 74 dot. orzeczeń szk).

W związku z pojawiającymi się nieprawidłowościami przy kompletowaniu i przekazywaniu akt sprawy do organu drugiej instancji GKZ przysyłał WKZ wytyczne m.in. w pismach z dni: 28 sierpnia 2019 r., 26 marca 2020 r. oraz 15 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 468; 484-489; 799-805)

4. W ramach koordynowania działalności wojewódzkich konserwatorów zabytków GKZ ustalał ogólne kierunki ich działania, wydawał instrukcje i wytyczne określające sposób ich postępowania oraz żądał od nich sprawozdań z działalności.

W latach 2018-2020 GKZ wydał m.in. 23 wytyczne, zalecenia oraz standardy, które zostały opublikowane w „Kurierze konserwatorskim” (nr 17-19, 2020 r.)⁹³. W 2021 r. (I kwartał) GKZ wydał wytyczne w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach pozwoleń na poszukiwanie zabytków. Wydane instrukcje i wytyczne nie dotyczyły rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej.

(akta kontroli str. 67-78; 485-488; 656-681)

W sprawie sygnalizowanych przez NID problemów⁹⁴ w realizacji „Wytycznych w zakresie sposobu prowadzenia monitoringu pomników historii i/lub miejsc światowego dziedzictwa, realizowanego przez wojewódzkich konserwatorów zabytków” Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasinska stwierdziła m.in., że: „Wytyczne te miały zapewnić współdział wojewódzkich konserwatorów zabytków w realizacji przez Narodowy Instytut Dziedzictwa jego statutowego zadania (...). Realizacja zadań z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego wymaga bliskiej współpracy Departamentu Ochrony Zabytków, Narodowego Instytutu Dziedzictwa i wojewódzkich konserwatorów zabytków. (...) W przypadkach gdy współpraca ta, z różnych względów, nie układała się w sposób zadawalający, interwencje podejmował Generalny Konserwator Zabytków lub Departament Ochrony Zabytków. W związku z powyższym, pomimo iż Narodowy Instytut Dziedzictwa „nie posiada narzędzi/uprawnień do wyegzekwowania od WKZ podejmowania stosownych działań” nie uniemożliwia to współpracy pomiędzy tymi podmiotami”.

(akta kontroli str. 323-326; 334-342)

5. W latach 2018-2021 (do dnia 30 czerwca) Minister sprawował nadzór i kontrolę nad dwiema wyspecjalizowanymi instytucjami kultury, tj. NID i NIMOZ, w zakresie i trybie określonym w zarządzeniu w sprawie nadzoru i kontroli. Ww. instytucje kultury przekazywały do właściwych merytorycznie departamentów Ministerstwa (odpowiednio – DOZ i DDK) dokumenty planistyczne i sprawozdawcze – na obowiązujących formularzach i we wskazanych terminach.

W ramach realizacji ww. obowiązków sprawozdawczych NID informował DOZ o gromadzonej – w związku z prowadzoną krajową ewidencją zabytków – liczbie przyjętych, opracowanych i udostępnianych dokumentów oraz stanie zbiorów dokumentów.

⁹³ https://nid.pl/pl/Dla_specjalistow/Wydawnictwa/.

⁹⁴ W pismach z dnia 13 czerwca 2019 r. i 13 marca 2020 r. dyrektor NID wskazał m.in., że: WKZ ani razu nie zwrócili się do NID w sprawie udziału w kontrolach planowych ani kontrolach doraźnych stanu zachowania miejsc światowego dziedzictwa; NID nie posiada możliwości kadrowych do prowadzenia szczegółowej analizy dokumentacji dot. Pomników Historii i Miejsc Światowego Dziedzictwa; przekazywane NID przez WKZ dokumenty nie dają podstaw do dokonania analizy zagrożeń i nie mogą stanowić podstawy do oceny zarządzania Pomnikami Historii i/lub Miejscami Światowego Dziedzictwa.

W raporcie pn. *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w samorządzie gminnym*⁹⁵ wskazano m.in., że – według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. – spośród 2.477 gmin w Polsce gminną ewidencję zabytków prowadzono w 1.875 gminach. W 422 gminach taka ewidencja była w trakcie sporządzania, a w 180 – jeszcze nie przystąpiono do jej założenia. Niespełna 1/3 gmin posiada obowiązujący program opieki nad zabytkami, a ponad 2/5 nie przystąpiło jeszcze do jego sporządzenia.

(akta kontroli str. 371-458; 488-489; 2452)

W sprawie niewyegzekwowania od dyrektora NIMOZ realizacji zadania, powierzonego w 2014 r. (bezterminowo), polegającego na prowadzeniu spraw należących do właściwości GKZ, tj. wyznaczania w uzgodnieniu z Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej muzeów oraz zabytkowych budowli, w których jest wymagane stosowanie stałych urządzeń gaśniczych związanych na stałe z obiektem, zawierających zapas środka gaśniczego i uruchamianych samoczynnie we wczesnej fazie rozwoju pożaru⁹⁶, Generalny Konserwator Zabytków, pani Magdalena Gawin stwierdziła m.in., że „ostatni obiekt (...) został ujęty w ww. wykazie 29 października 2014 r. (...) Od 2017 r. prowadzone są stopniowe działania zmierzające do aktualizacji i rozszerzenia ww. wykazu (...)”.

(akta kontroli str. 2509-2512)

6. Według *Sprawozdania z przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków w 2018 r. [2019 r., 2020 r.] przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego* w latach 2018-2020 do Ministerstwa wpłynęło odpowiednio 68, 82 i 106 skarg oraz 42, 29 i 28 wniosków, z czego do DOZ wpłynęło łącznie 128 skarg i 15 wniosków w sprawach ochrony zabytków, w tym w: 2018 r. – 40 skarg i 10 wniosków, 2019 r. – 47 skarg i dwa wnioski, 2020 r. – 41 skarg i trzy wnioski.

Według ww. sprawozdań skargi dotyczyły w większości ochrony prawnej zabytków i trybu załatwiania spraw przez służby ochrony zabytków. Ponad połowa rozstrzygnięć skarg rozpatrywanych w Ministerstwie okazała się bezzasadna, a w pozostałych przypadkach podejmowano działania w celu rozwiązania wskazanych problemów. W *Sprawozdaniu z przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków w 2018 r. [2019 r., 2020 r.] przez Departament Ochrony Zabytków* stwierdzono m.in., że wniesione skargi i wnioski najczęściej dotyczyły: nieterminowego załatwiania spraw przez GKZ lub organy podległe GKZ, nieprawidłowości w postępowaniach kontrolnych, nieuprawnionego wymagania dołączania do wniosku dodatkowych dokumentów, niepodjęcia działań wobec zgłoszeń dotyczących nieprawidłowego stanu zabytku lub braku ochrony zabytku.

(akta kontroli str. 350-361)

Szczegółowym badaniem objęto:

- 12 skarg, które wpłynęły w kontrolowanym okresie do DOZ. W wyniku analizy przedłożonych dokumentów stwierdzono, że rozpatrzono 10 skarg: pięć – uznano za zasadne, w tym: trzy skargi na bezczynność organu, tj. Dolnośląskiego WKZ, Łódzkiego WKZ, Zachodniopomorskiego WKZ; jedna skarga na brak należytej staranności (dot. WUOZ Olsztyn) oraz jedna skarga na przewlekłość w prowadzeniu spraw (dot. Pomorskiego WKZ), natomiast pięć – za bezzasadne. W jednym przypadku nie rozpatrzono skargi i nie zawiadomiono skarżącego o sposobie jej załatwienia. Jedno pismo zostało błędnie

⁹⁵ Raport powstał w wyniku przeprowadzonego, z inicjatywy Ministerstwa i NID, badania na pełnej populacji gmin, przy wykorzystaniu *Sprawozdania o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w samorządzie gminnym (KK-2)* w ramach Programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2019.

⁹⁶ Tj. zadanie, o którym mowa w § 27 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia MSWiA.

zakwalifikowane jako skarga, natomiast udzielono na nie odpowiedzi z wyjaśnieniami w ustawowym terminie;

- jedną skargę i trzy wnioski, które wpłynęły w kontrolowanym okresie do DDZ. W wyniku ich analizy stwierdzono, że w przypadku skargi: pismem z dnia 22 stycznia 2019 r. Dyrektor DDZ udzieliła odpowiedzi na zapytanie z 30 sierpnia 2018 r. (powodem złożenia skargi był brak odpowiedzi na zapytanie), wskazując, że zwłoka była spowodowana koniecznością przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego; w przypadku jednego wniosku – zawiadomiono o sposobie jego załatwienia.

(akta kontroli str. 2242-2276; 2292-2371)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości w zakresie załatwiania skarg i wniosków w sprawach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami:

- 1) Skargi były załatwiane z naruszeniem miesięcznego terminu określonego w art. 237 § 1 Kpa. Opóźnienie w załatwianiu 22 skarg, które wpłynęły do DOZ w 2018 r., wynosiło od jednego do 474 dni, 22 skarg z 2019 r. od jednego do 192 dni (przy czym do dnia 1 czerwca 2021 r. nie załatwiono pięciu skarg), 11 skarg z 2020 r. od 10 do 363 dni.

Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasinska stwierdziła m.in., że „główną przyczyną załatwienia skarg w terminie dłuższym niż miesiąc była konieczność występowania do wojewódzkich lub samorządowych konserwatorów zabytków o niezbędne dokumenty w sprawach, a w części spraw – również zwłoka w przekazywaniu odpowiedzi przez WKZ do DOZ, pomimo wysyłanych monitów. (...) Opóźnienie w załatwianiu skarg i wniosków wynika (...) z potrzeby zbierania stosownych materiałów i wyjaśnień. W przeważającej mierze skargi odnoszą się do działalności wojewódzkich konserwatorów zabytków, co wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Ponadto wśród przyczyn rozpatrywania skarg w terminie powyżej jednego miesiąca wskazać również należy znaczne obciążenie pracowników szeregiem innych zadań”. Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując powyższych wyjaśnień, wskazuje, że – niezależnie od naruszenia obowiązujących przepisów Kpa – długotrwałe gromadzenie materiałów i wyjaśnień, niezbędnych do rozpatrzenia sprawy, nie może uzasadniać wielomiesięcznej zwłoki w udzielaniu odpowiedzi zainteresowanym, ponieważ podważa to zaufanie obywateli do Państwa.

(akta kontroli str. 771-774; 789-798)

- 2) Rozpatrzenie przez DOZ i DDZ trzech skarg i dwóch wniosków odbyło się z naruszeniem trybu określonego w Kpa:
 - nie załatwiono dwóch skarg (na bezczynność w załatwianiu spraw przez pracowników DDZ oraz DOZ), spośród 13 objętych szczegółowym badaniem, co było niezgodne z art. 237 § 1 Kpa, stanowiącym, że organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca;
 - w przypadku trzech skarg (dwie skargi rozpatrywane przez DOZ, jedna – przez DDZ) spośród 13 objętych szczegółowym badaniem (w tym dwóch ww.) nie informowano stron o niezakończonym załatwianiu spraw w terminie, co było niezgodne z art. 237 § 4 w związku z art. 36 § 1 i 2 Kpa;
 - w przypadku dwóch spośród trzech wniosków objętych szczegółowym badaniem nie zawiadomiono wnioskodawcy o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosków oraz o przewidywanym terminie ich załatwienia, a także pozostawiono je bez rozpatrzenia i nie zawiadomiono wnioskodawcy

o sposobie ich załatwienia, co było niezgodne z art. 244 § 2 Kpa oraz art. 245 Kpa.

Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasinska wyjaśniła, że w przypadku dwóch skarg będących we właściwości DOZ doszło do przeoczenia zawiadomienia skarżącego o przyczynach niezakończono sprawy w terminie. Natomiast nie rozpatrzono skargi z dnia 17 października 2018 r. i nie zawiadomiono skarżącego o sposobie jej załatwienia, ponieważ „treść pisma wskazywała, że intencją skarżącego było przyspieszenie udzielenia odpowiedzi” na złożone uprzednio pismo. NIK zauważa, że pismo z dnia 17 października 2018 r. było zatytułowane „Skarga na działania pracowników Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego” oraz zawierało wyrażenie „składam skargę” i podstawę prawną do jej wniesienia „działając w oparciu o art. 221 i 227 Kpa”. Ponadto przekazanie skargi do Ministerstwa przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (do której skarga wpłynęła w dniu 30 października 2018 r.) odbyło się na podstawie art. 231 § 1 Kpa. Zatem, zdaniem NIK, skarga powinna zostać rozpatrzona zgodnie z art. 237 § 3 w związku z art. 238 § 1 Kpa.

Dyrektor DDZ, pani Elżbieta Rogowska stwierdziła, że brak zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi oraz brak informacji o niezakończono sprawy w terminie wynikały z błędnej interpretacji przepisów Kpa. Natomiast w odniesieniu do braku rozpatrzenia dwóch wniosków (z dnia 24 stycznia 2021 r. i z dnia 18 marca 2021 r.) i niezawiadomienia wnioskodawcy o sposobie ich załatwienia, Dyrektor DDZ wyjaśniła, że „nadal istnieje szansa odnalezienia nowych informacji, które mogą zaważyć na kształcie sprawy i zakresie informacji”. NIK wskazuje, że również w takich przypadkach wnioskodawca powinien zostać zawiadomiony o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku i o przewidywanym terminie jego załatwienia zgodnie z art. 245 Kpa. NIK zauważa jednak, że przedmiotowe wnioski dotyczyły tej samej kwestii, co rozpatrzony wniosek z dnia 18 kwietnia 2021 r. (tj. skorygowania wpisu w karcie nr 11858) i w związku z tym powinny zostać rozpatrzone w terminie określonym w art. 244 § 1 w powiązaniu z art. 237 § 1 Kpa.

(akta kontroli str. 2255-2258; 2263-2276; 2284-2288; 2292-2375)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Nadzór i kontrola nad realizacją zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami były prowadzone – co do zasady – rzetelnie, jednakże NIK wskazuje na niepełny zakres i ograniczoną skuteczność podejmowanych działań. Stwierdzone nieprawidłowości w tym obszarze dotyczą niezachowania przepisów Kpa przy załatwianiu skarg i wniosków w sprawach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. GKZ nie organizował i nie prowadził kontroli w zakresie przestrzegania oraz stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, tj. nie korzystał z uprawnienia określonego w art. 42 ustawy o zabytkach. NIK zwraca ponadto uwagę na niską częstotliwość przeprowadzanych w WUOZ kontroli na zasadach określonych w ustawie o kontroli w administracji rządowej. GKZ sprawował nadzór nad działalnością WKZ w ramach tzw. nadzoru instancyjnego, pełniąc funkcję organu II instancji, a także koordynował działalność WKZ poprzez m.in. ustalanie ogólnych kierunków ich działania, wydawanie instrukcji i wytycznych określających sposób ich postępowania oraz żądania od nich sprawozdań z działalności. W realizacji „Wytycznych w zakresie sposobu prowadzenia monitoringu pomników historii i/lub miejsc światowego dziedzictwa, realizowanego przez wojewódzkich konserwatorów zabytków” wystąpiły problemy, co wynikało m.in. z braku właściwego zaangażowania po stronie WKZ. Minister sprawował nadzór i kontrolę nad dwiema wyspecjalizowanymi instytucjami kultury. Jednakże NIK wskazuje, że nie wyegzekwowano od NIMOZ realizacji, powierzonego w 2014 r. przez Ministra, zadania w zakresie prowadzenia spraw należących do właściwości

GKZ, o których mowa w § 27 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia MSWiA. NIK zauważyła ponadto, iż – mimo podejmowanych przez Ministra i GKZ działań – ustalenia ww. kontroli na zasadach określonych w ustawie o kontroli w administracji rządowej, przedmiot skarg uznanych za zasadne, korespondencja kierowana przez GKZ do wojewódzkich konserwatorów zabytków m.in. w toku postępowań administracyjnych świadczą o niewłaściwym funkcjonowaniu WUOZ, co z kolei determinuje konieczność wzmożenia nadzoru i kontroli nad działalnością WKZ.

OBSZAR 4. Wydatkowanie środków publicznych na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2018-2021 (wg stanu na dzień 31 marca)⁹⁷ Minister przeznaczył na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami ogółem środki w kwocie 1.278.244,5 tys. zł⁹⁸, w tym pochodzące z budżetu państwa część 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 1.225.708,8 tys. zł, z Funduszu Promocji Kultury – 50.761,2 tys. zł oraz NFOZ – 1.774,5 tys. zł.

Na dotacje celowe udzielone na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru⁹⁹ przeznaczono ze środków budżetu państwa – w ramach Programu Ministra *Ochrona zabytków* – łącznie 564.905,1 tys. zł, w tym w: 2018 r. – 139.450,9 tys. zł, 2019 r. – 147.571,4 tys. zł, 2020 r. – 151.757,8 tys. zł oraz zaplanowano na 2021 r. (wg stanu na dzień 31 marca) wydatkowanie 126.125 tys. zł (łącznie z wydatkami niewygasającymi z upływem 2020 r. – 65.000 tys. zł).

Ponadto – w ramach Programu Ministra *Ochrona zabytków* – przeznaczono na dotacje środki NFOZ w kwocie 1.774,5 tys. zł (w latach 2018-2019 – 0 zł, w 2020 r. – 1.049,5 tys. zł na realizację ośmiu zadań, a na 2021 r. zaplanowano środki w wysokości 725 tys. zł).

(akta kontroli str. 1417-1453)

2. W latach 2018-2021 (wg stanu na dzień 31 maja) do Ministerstwa złożono 10.337 wniosków o dofinansowanie zadań w ramach Programu Ministra *Ochrona zabytków* o łącznej wartości 5.241.297,1 tys. zł, z czego pozytywnie oceniono pod względem formalnym 10.024 wnioski, z których 2.082¹⁰⁰ (tj. 20,8% pozytywnie ocenionych) o łącznej wartości 690.846,5 tys. zł otrzymało dofinansowanie ze środków budżetu państwa w wysokości 470.902,4 tys. zł.

⁹⁷ W zakresie 2021 r. – wydatki planowane (według stanu na dzień 31 marca), obejmujące również wydatki niewygasające z upływem 2020 r. – zgodnie z rozporządzeniem 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).

⁹⁸ Kwota obejmuje nakłady na: realizację Programu Ministra „Ochrona zabytków” – Instytucja Zarządzająca (IZ) DOZ – łącznie 566.679,6 tys. zł; realizację Programu Ministra „Ochrona zabytków archeologicznych” – (IZ) NID – 8.945,9 tys. zł; realizację Programu Ministra „Wspieranie działań muzealnych” (IZ) NIMOZ – łącznie 21.514,3 tys. zł; realizację Programów Ministra, dla których IZ był DDK, tj.: „Wspieranie samorządowych instytucji kultury – opiekunów miejsc pamięci” (2018 r.), „Wspieranie opieki nad miejscami pamięci i trwałymi upamiętnieniami w kraju” (2018 r.), „Groby i cmentarze wojenne w kraju” (2019-2021), „Miejsca pamięci i trwałe upamiętnienia w kraju” (2019-2021) – łącznie 27.941,8 tys. zł; prace przy obiektach zabytkowych, w których siedziby miały podległe i nadzorowane instytucje (artystyczne szkoły wyższe i instytucje kultury) oraz państwowe jednostki budżetowe – łącznie 425.964,6 tys. zł; funkcjonowanie oraz realizację zadań dwóch wyspecjalizowanych państwowych instytucji kultury, tj. NID oraz NIMOZ – łącznie 221.630,4 tys. zł; realizację przez Urząd obsługujący Ministra innych zadań związanych z ochroną zabytków – 2.865 tys. zł; dotacje celowe, udzielone na podstawie art. 82a ust. 1 ustawy o zabytkach, na badania archeologiczne – 2.702,9 tys. zł.

⁹⁹ Art. 74 ust. 1 ustawy o zabytkach.

¹⁰⁰ Liczba wniosków przyjętych do realizacji i zawartych umów, w tym w: 2018 r. – 657, 2019 r. – 636 (jedno zadanie nierozliczone), 2020 r. – 655 (jedno zadanie nierozliczone), a do dnia 31 maja 2021 r. – 134.

W latach 2018-2020 liczba projektów dofinansowanych ze środków budżetu państwa w stosunku do liczby zgłoszonych projektów stanowiła odpowiednio: 27,2%, 26%, 25,8%, a wartość projektów przyjętych do realizacji w stosunku do wartości projektów zgłoszonych do sfinansowania środkami budżetu państwa – odpowiednio: 18,7%, 16,5%, 15,7%.

Główną przyczyną nieprzyjęcia do realizacji wniosków o dofinansowanie, ocenionych pozytywnie pod względem formalnym, były niewystarczające środki finansowe w ramach Programu, stąd – jak wyjaśniła Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasieńska – „rekomendowane do udzielenia dotacji mogą być tylko te wnioski, które w ramach całościowej oceny wniosku otrzymały co najmniej 70 punktów”.

Budżet Programu na kolejne lata zaplanowano (po zm.) na: 143.195 tys. zł w 2018 r., 149.909,8 tys. zł w 2019 r., 155.253 tys. zł w 2020 r. oraz 137.705,2 tys. zł w 2021 r. (wg stanu na dzień 31 maja).

(akta kontroli str. 1477-1478; 1854)

Wg zagregowanych przez DOZ danych za lata 2011-2020 beneficjentami dotacji były przede wszystkim kościoły i związki wyznaniowe, którym udzielono w: 2018 r. – 565 dotacji na łączną kwotę 118.672,1 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 85,6% liczby ogółem udzielonych dotacji i 84% łącznej wartości udzielonych dotacji; 2019 r. – 538 dotacji na łączną kwotę 127.062,2 tys. zł, co stanowiło odpowiednio jw. – 84,3% i 85,8%; 2020 r. – 527 dotacji na łączną kwotę 126.626,6 tys. zł, co stanowiło odpowiednio jw. – 80,3% i 82,1%). Osobom fizycznym w latach 2018-2020 udzielono 56 dotacji na łączną kwotę 10.440,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 574-576)

W opracowanych przez DOZ w listopadzie 2020 r. *Założeniach dotyczących nowego systemu finansowania ochrony zabytków w Polsce* wskazano m.in., że: „(...) mimo istotnego znaczenia systemu finansowania dla ogólnej kondycji systemu ochrony, nie został on w żaden istotny sposób zmodyfikowany po 1989 r. Brak niezbędnej reformy systemu finansowania ochrony zabytków w Polsce (...) spowodował utratę wielu obiektów zabytkowych. Na istotne pogorszenie stanu zachowania narażone zostały w szczególności obiekty architektury świeckiej oraz architektura drewniana. (...) Podstawowym problemem wsparcia osób fizycznych posiadających zabytki nieruchome jest bardzo ograniczona możliwość pozyskiwania przez nich dotacji ze środków publicznych. Własność prywatną stanowi ok. 30% zabytków, natomiast w Programie Ministra „Ochrona zabytków” w 2017 r. wypłacono na rzecz tej kategorii posiadaczy zabytków jedynie 23 dotacje na sumę 2.654.728 zł. Dla porównania, 24% zabytków pozostaje w posiadaniu kościołów i związków wyznaniowych, a w 2017 r. otrzymały one 471 dotacji w łącznej wysokości 93.609 mln zł. Oznacza to, że procent liczby wniosków dofinansowanych decyzją Ministra we wspomnianym programie w 2017 r., to: 11% w przypadku obiektów prywatnych, 30% w przypadku kościelnych”. W przedmiotowych założeniach zaproponowano nowe mechanizmy finansowania opieki nad zabytkami, w tym m.in. wprowadzenie tzw. premii konserwatorskiej dla prywatnych właścicieli zabytków, tj. 35% premia od kwoty kredytu na realizację prac, zgodnych z pozwoleniem konserwatora zabytków, przy zabytkach wpisanych do rejestru.

(akta kontroli str. 519-573)

W *Raporcie o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce. Zabytki wpisane do rejestru zabytków (księgi rejestru A i C)*¹⁰¹, sporządzonym przez NID w 2017 r. wskazano m.in., że: „W chwili obecnej system finansowania zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru oparty jest na dotacjach celowych udzielanych

¹⁰¹ https://nid.pl/pl/Dla_specjalistow/Wydawnictwa (str. 370).

właścicielom bądź użytkownikom wieczystym zabytków w ramach szeregu programów dotacyjnych. (...) tylko w niewielkim stopniu jednostki dotujące mają wpływ na strukturę dotacji pod względem doboru obiektów pod kątem rzeczywistych potrzeb, a tym samym kreowania polityki dotacyjnej w odniesieniu do grup zabytków znajdujących się w najgorszym stanie zachowania (...).

W sprawie szacowania wielkości nakładów na sfinansowanie zadań z zakresu ochrony zabytków Minister stwierdził, że „ustalona na dany rok kwota (...) wynika z poziomu limitu wydatków, przyznanego Ministrowi Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu przy pracach nad projektem ustawy budżetowej. W ocenie MKDniS kwota ta jest niewystarczająca wobec skali potrzeb w tym zakresie. Odpowiadając (...) na pytanie, czy w Ministerstwie prowadzone były analizy dotyczące potrzeb w tym zakresie (...) w poszczególnych województwach, należy zaznaczyć, że programy Ministra (...) mają charakter konkursu, co oznacza, że w ramach ogłaszanych naborów podmiot do tego uprawniony może złożyć wniosek o dofinansowanie”.

(akta kontroli str. 748)

Z dniem 1 stycznia 2018 r. – na podstawie art. 83b ust. 1 ustawy o zabytkach – powstał NFOZ¹⁰². W latach 2018-2020 zrealizowane przychody NFOZ wyniosły odpowiednio: 775,5 tys. zł (4,6% planowanych), 708,6 tys. zł (35,4% planowanych), 729,2 tys. zł (36,5% planowanych). Na 2021 r. zaplanowano przychody w wysokości 700 tys. zł. W latach 2018-2019 nie przeznaczono środków NFOZ na zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy; w 2020 r. wydatki na ten cel wyniosły 1.049,5 tys. zł (61,4% planowanych), na 2021 r. zaplanowano wydatki w kwocie 725 tys. zł.

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 23 kwietnia 2020 r.¹⁰³, skierowanym do Ministra, NIK sformułowała uwagę dotyczącą potrzeby ponownej analizy założeń przyjętych na etapie wnioskowania o utworzenie NFOZ w zakresie źródeł jego finansowania oraz możliwych do uzyskania przychodów, gwarantujących realizację ustawowych zadań.

Minister poinformował, że – opracowując założenia dotyczące zmian w systemie finansowania ochrony zabytków w Polsce – prowadził analizy dotyczące możliwych nowych przychodów NFOZ. Zostały one wykorzystane na etapie formułowania propozycji przesłanych do Ministra Finansów. Prace nad przygotowaniem propozycji legislacyjnych w zakresie wsparcia systemu finansowania ochrony zabytków są w toku.

(akta kontroli str. 748; 1454-1469; 2523-2543)

3. Minister w latach 2018-2021 prowadził wykazy udzielonych dotacji oraz informował inne organy uprawnione do ich udzielania o udzielonych dotacjach, o czym mowa w art. 82 ust. 3 ustawy o zabytkach.

Do Ministerstwa przekazywane były przez inne podmioty uprawnione do udzielania dotacji (WKZ, jednostki samorządu terytorialnego) informacje o udzielonych dotacjach, w tym w 2018 r. – wpłynęły do Ministerstwa 674 pisma informujące, w 2019 r. – 762, w 2020 r. – 769, w 2021 r. (do 10 czerwca) – 88.

¹⁰² Inicjatorem utworzenia NFOZ był Minister, który w uzasadnieniu do zmiany ustawy o zabytkach wskazał m.in., że czyni to zadość formułowanym od lat postulatom wzmocnienia finansowania ochrony zabytków, a w „Szczegółowej kalkulacji rocznych wpływów do Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków z administracyjnych kar pieniężnych oraz nawiązek” określił coroczne wpływy NFOZ na poziomie 16.819,5 tys. zł.

¹⁰³ Kontrola nr P/20/001 pt. Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Promocji Kultury oraz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków (<https://bip.nik.gov.pl/kontrola/P/20/001/KNO>).

Dyrektor DOZ, pani Katarzyna Zalasinska stwierdziła, że Ministerstwo „posiada wiedzę na temat dotacji udzielanych przez pozostałe organy uprawnione do udzielania dotacji w zakresie, w jakim zostało przez te organy poinformowane o udzielonych dotacjach”.

Minister stwierdził, że w dotychczasowej praktyce – w związku z otrzymywaniem informacji o udzielonych dotacjach od innych organów uprawnionych – nie odnotowano konieczności wypracowania dodatkowych mechanizmów w celu sprawdzenia realizacji przez te organy obowiązku wynikającego z art. 82 ust. 3 ustawy o zabytkach.

(akta kontroli str. 331-332; 764-765; 1470-1476)

4. Instytucją Zarządzającą (IZ) Programem Ministra *Ochrona zabytków* był DOZ, który realizował zadania IZ określone w kolejnych zarządzeniach Ministra w sprawie instrukcji wewnętrznej procedury związanej z przyznawaniem i udzielaniem dofinansowania w ramach programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego¹⁰⁴, a także w ustalanych corocznie – w formie zarządzenia¹⁰⁵ – wytycznych do oceny wniosków oraz realizacji zadań w ramach programów Ministra.

Na próbie obejmującej 39 zadań na łączną kwotę 28.132,7 tys. zł finansowanych w ramach Programu Ministra *Ochrona zabytków* stwierdzono, że:

- rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie zadań odbywało się na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 sierpnia 2017 r. w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków¹⁰⁶ oraz wewnętrznych uregulowaniach;
- weryfikacja i akceptacja rozliczeń zadań była prowadzona według postanowień zawartych umów oraz wewnętrznych uregulowań;
- został wyegzekwowany zwrot środków od dwóch beneficjentów na łączną kwotę 36,1 tys. zł (z tytułu odzyskanego przez beneficjenta podatku VAT oraz środki pobrane w nadmiernej wysokości);
- nie korzystano z uprawnienia, określonego w § 12 ust. 2 pkt 2 umów dotyczących dofinansowania zadania w ramach Programu Ministra *Ochrona zabytków*, dokonywania kontroli realizacji zadania w ramach wizji lokalnej.

(akta kontroli str. 1470-1476; 1479-1650)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Środki finansowe na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami były wydatkowane prawidłowo. Jednakże – mimo zwiększenia w badanym okresie nakładów na dotacje celowe na realizację prac przy zabytkach (z 143.195 tys. zł w 2018 r. do 155.253 tys. zł w 2020 r.) – były one niewystarczające na sfinansowanie realizacji większości zadań, wskazanych we wnioskach o dofinansowanie. Nie zafunkcjonował także NFOZ, którego zrealizowane w każdym roku przychody wynosiły nie więcej niż 776 tys. zł. Minister prawidłowo udzielał dotacji celowych na

¹⁰⁴ Zarządzenie z dnia 6 marca 2019 r. (Dz. Urz. MKiDN poz. 14) oraz zarządzenie z dnia 31 stycznia 2020 r. (Dz. Urz. MKiDN poz. 7, ze zm.).

¹⁰⁵ Tj.: zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie wytycznych do programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rok 2018 (Dz. Urz. MKiDN poz. 82, ze zm.); zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 21 września 2018 r. w sprawie wytycznych do programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rok 2019 (Dz. Urz. MKiDN poz. 64); zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 września 2019 r. w sprawie wytycznych do programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MKiDN poz. 92).

¹⁰⁶ Dz. U. poz. 1674, ze zm.

dofinansowanie prac przy zabytkach wpisanych do rejestru, zawierał umowy i je rozliczał, a także – zgodnie z art. 82 ust. 3 ustawy o zabytkach – prowadził wykazy udzielonych dotacji i informował inne organy uprawnione do udzielania dotacji o udzielonych dotacjach. Minister nie wypracował jednak mechanizmów zapewniających, że inne podmioty uprawnione do udzielania dotacji informowały go o udzielonych dotacjach. Ponadto – w związku z konkursowym finansowaniem prac przy zabytkach – Minister w ograniczonym stopniu miał wpływ na strukturę dotacji pod względem doboru obiektów pod kątem rzeczywistych potrzeb, a tym samym kreowania polityki dotacyjnej w odniesieniu do grup zabytków znajdujących się w najgorszym stanie zachowania.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie terminowego wydawania decyzji administracyjnych zgodnie z przepisami Kpa.
2. Zintensyfikowanie prac nad aktualizacją bądź opracowaniem nowego *Krajowego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*.
3. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie załatwiania skarg i wniosków w sprawach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami zgodnie z przepisami Kpa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

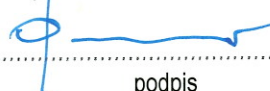
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 3 sierpnia 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Tadeusz Dziuba
/ – /

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


.....
podpis