NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.018.01.2017
P/17/074

02246617

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/074 – Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych[1]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Stanisław Żukowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/120/2017 z dnia 31 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Białymstoku, ul. Dojlidy Fabryczne 23, 15-554 Białystok, zwany dalej „WUOZ".
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Nowakowski – Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków[2], zwany dalej „PWKZ". (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie[3] działania WUOZ w zakresie ochrony zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych, w latach 2013-2017 (do 30 września).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zadania związane z ochroną zabytków archeologicznych znalazły odzwierciedlenie w regulaminie organizacyjnym oraz zakresach czynności pracowników WUOZ i jego dwu Delegatur (w Łomży i Suwałkach). Trzech (z czterech) pracowników je realizujących prowadziło jednak także inne sprawy, co według PWKZ wynikało z braków kadrowych, a w ocenie NIK mogło mieć wpływ na jakość realizacji tych zadań. Powyższą ocenę uzasadniają nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli, tj.:

- wydanie 21 z 40 pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych na podstawie niekompletnych wniosków;
- błędne ustalenie terminów ważności dwóch z 40 zbadanych pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych;
- niedołożenie należytej staranności w zakresie monitorowania, egzekwowania oraz dokumentowania realizacji obowiązków nałożonych na prowadzących badania archeologiczne, gdyż badacze nieterminowo przekazali do WUOZ:
  - dokumentacje przebiegu i wyników badań archeologicznych w 12 z 40 zbadanych spraw, w kolejnych trzech nie wyegzekwowano jej (a w czterech nie udokumentowano dat jej złożenia),
  - inwentaryzacje polowe w 15 z 35 zbadanych spraw, w których odkryto zabytki (w kolejnych trzech nie udokumentowano dat ich złożenia);
- przyjmowanie – od prowadzących badania archeologiczne – materiałów zabytkowych bez protokolarnego potwierdzenia ich ilości i terminów przekazania do WUOZ w 32 sprawach (z 35 zbadanych);
- przekazanie odkrytych zabytków archeologicznych w depozyt muzeom albo bezpośrednio na własność bez protokolarnego udokumentowania w 19 sprawach (z 35 zbadanych);

---

[1] Okres objęty kontrolą: lata 2013-2017 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych). Badania kontrolne objęły również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2013 r. w przypadkach, gdy miały one związek z przedmiotem kontroli.

[2] Od 1 września 2006 r., z wyłączeniem okresu od 1 lipca 2015 r. do 21 marca 2016 r. kiedy stanowisko to zajmował Piotr Firsowicz.

[3] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- nieplanowanie i nierealizowanie kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami[4], tj. zadań wynikających z art. 91 ust. 4 pkt 6 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[5];
- nieuporządkowanie zbioru kart ewidencyjnych zabytków archeologicznych znajdujących się na terenie województwa podlaskiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawne i organizacyjne warunki gwarantujące prawidłową realizację zadań w zakresie ochrony zabytków archeologicznych, odkrywanych w związku z realizacją inwestycji budowlanych

Opis stanu faktycznego

1.1. W regulaminie organizacyjnym WUOZ[6] przewidziano wszystkie sześć rodzajów stanowisk określonych w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków[7], w tym dwa związane z ochroną zabytków archeologicznych, tj.:

- stanowisko inspekcji zabytków archeologicznych – zadania z tego zakresu realizowali: w siedzibie WUOZ – jeden pracownik, zatrudniony na pełny etat, który od 10 listopada 2014 r. wykonywał te zadania w ramach stanowiska Zastępcy PWKZ, w Delegaturze w Łomży – pracownik zatrudniony w wymiarze 0,5 etatu, a w Delegaturze w Suwałkach – jej Kierownik;
- stanowisko ds. rejestru zabytków archeologicznych (funkcjonujące tylko w siedzibie WUOZ), którego zadania – do rozpoczęcia kontroli NIK, bez ich ujęcia w pisemnym zakresie zadań – realizował pracownik zajmujący stanowisko ds. rejestru zabytków nieruchomych. (dowód: akta kontroli str. 9-39)

Sprawy związane z zabytkami archeologicznymi były prowadzone przez czterech pracowników (zatrudnionych łącznie na 3,5 etatu), przy czym – jak wyżej opisano – trzech z nich realizowało także inne zadania. Wszyscy legitymowali się wykształceniem wyższym w zakresie archeologii. (dowód: akta kontroli str. 40-66)

Zadania z zakresu ochrony zabytków archeologicznych, znalazły odzwierciedlenie w regulaminie organizacyjnym WUOZ i pisemnych zakresach zadań wzmiankowanych pracowników (w przypadku jednego z nich – po aktualizacji w toku kontroli NIK). Nie wprowadzono innych dokumentów wewnętrznych (np. procedur) dotyczących sposobu realizacji poszczególnych rodzajów spraw lub zadań, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *„Ustalone nieprawidłowości"*. (dowód: akta kontroli str. 9-57)

Wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto pracowników WUOZ (w przeliczeniu na pełnozatrudnionego) za lata 2013-2016 i III kwartały 2017 roku:

- w grupie 01 (pracownicy nieobjęci mnożnikowymi systemami wynagrodzeń) stanowiła odpowiednio: 144,3%, 148,1%, 176,8%, 148,5% i 144,5%[8] wysokości takiego

---

[4] Tj. kontroli obejmujących: [a] przestrzeganie warunków określonych w pozwoleniu na prowadzenie badań archeologicznych (nie licząc kontroli doraźnych), [b] ocenę stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przez podmioty przechowujące w depozycie zabytki archeologiczne, [c] ocenę stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków archeologicznych znajdujących się w muzeach i w zbiorach innych jednostek organizacyjnych.

[5] Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm. Ustawa zwana dale *„ustawą o ochronie zabytków"*.

[6] Nadanym zarządzeniem Nr 116/2014 Wojewody Podlaskiego z dnia 10 września 2014 r. Wcześniej obowiązywał regulamin organizacyjny nadany zarządzeniem Nr 150/06 Wojewody Podlaskiego z dnia 17 listopada 2006 r.

[7] Dz.U. Nr 75, poz. 706. Skorzystano też z możliwości przewidzianej w § 2 ust. 3 tego rozporządzenia i utworzono – nie związane z ochroną zabytków archeologicznych – stanowiska: ds. organizacyjno-kadrowych (w siedzibie WUOZ), ds. prawnych (nie obsadzone), ds. informatycznych (0,5 etatu od 2015 roku w siedzibie WUOZ), ds. administracyjno-gospodarczych (w siedzibie WUOZ i Delegaturach) i kierowców (w siedzibie WUOZ – jeden etat oraz w Delegaturach: Łomża – 0,5 etatu, Suwałki – 0,3 etatu do 2015 roku).

[8] Wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w WUOZ w tej grupie wyniosła odpowiednio (w nawiasie podane wynagrodzenia w części 85/20 – województwo podlaskie): 4.423 zł (3.066 zł), 4.794 zł (3.236 zł), 5.766 zł (3.261 zł), 5.417 zł (3.648 zł) i 5.413 zł (3.747 zł), w tym wysokość wynagrodzenia PWKZ i jego Zastępcy odpowiednio: 7.027 zł, 7.433 zł, 8.737 zł, 7.377 zł i 7.518 zł. Wzrost wynagrodzeń w 2015 roku wynikał z wypłaty ekwiwalentu za urlop i odprawy emerytalnej PWKZ. Ponadto w grupie tej mieścili się pracownicy zatrudnieni na stanowiskach kierowcy (1,8 etatu w 2013 roku, 1,5 etatu w 2017 roku).

wynagrodzenia w części 85/20 województwo podlaskie (wzrost w 2015 roku wynikał z wypłaty ekwiwalentu za urlop i odprawy emerytalnej PWKZ),

- w grupie 03 (członkowie korpusu służby cywilne) stanowiła odpowiednio 90%, 91,9%, 87,1%, 94,8% i 96,4%[9] wysokości takiego wynagrodzenia w części 85/20 województwo podlaskie.

W latach 2013-2017 (III kwartały) plan zatrudnienia wynosił: cztery etaty w grupie 01 i 26 etatów w grupie 03, zaś przeciętne wykonanie w poszczególnych latach, odpowiednio: cztery i 26 etatów, 3,4 i 26,1 etatu, 3,6 i 25,2 etatu, 3,6 i 24,7 etatu oraz 3,5 i 24,4 etatu. Różnice między planem a faktycznym zatrudnieniem wynikały, m.in. z nieobsadzenia etatu zastępcy PWKZ od 2 lipca do 9 listopada 2014 r. i zatrudniania kierowcy na niepełny etat (w grupie 01) oraz przebywaniem pracowników na dłuższych zwolnieniach lekarskich lub urlopie macierzyńskim w latach 2015-2017 (w grupie 03).

(dowód: akta kontroli str. 67-71, 145-150, 315-316, 404-405, 866-868)

W ocenie PWKZ, w latach 2013-2017 nie były zapewnione wystarczające zasoby kadrowe i środki finansowe na realizację zadań objętych kontrolą NIK. Występujące braki kadrowe *„uniemożliwiają w pełni realizowanie wszystkich zadań przypisanych organowi. Większość zadań wymaga aktywności pracowników w terenie (np. weryfikacja okoliczności podnoszonych przez strony postępowania, kontrola stanu zachowania zabytku w związku z weryfikacją realizacji przez właściciela obowiązku dbania o stan zachowania, opisanie miejsca położenia i stanu zabytku przed wpisem do rejestru"*. PWKZ wyjaśnił, iż na bieżąco informował o tym Wojewodę Podlaskiego i kilkukrotnie zwracał się pisemnie o zwiększenie zatrudnienia o dodatkowych pracowników merytorycznych, w tym archeologa (łącznie z przekazaniem na ten cel odpowiednich środków finansowych)[10]. Dodał, że *„do dnia dzisiejszego stan osobowy pracowników urzędu pozostaje bez zmian. Moje działania pozostały bezskuteczne"*. Zwiększeniu *„efektywności podejmowanych działań, pomimo braku dodatkowych etatów"*, służyły działania PWKZ w celu podpisania porozumień o przekazaniu części jego kompetencji Miastu Białystok i Miastu Suwałki (szerzej opisanych w pkt 1. 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). (dowód: akta kontroli str. 112-171)

Występując do Wojewody Podlaskiego o zwiększenie planu zatrudnienia o trzy etaty, w tym specjalisty ds. zabytków archeologicznych – np. pismem z 2 lutego 2015 r. – PWKZ podnosił, że *„obecny stan zatrudnienia, a przede wszystkim środki przeznaczone na zatrudnienie wykwalikowanych pracowników są niewystarczające. Kosztem liczby pracowników merytorycznych konieczne było zatrudnienie informatyka, w związku ze wprowadzeniem elektronicznego obiegu dokumentów i utrzymania całego systemu komputerowego CU2. Pracownicy zatrudnieni w urzędzie wykonują obowiązki nieraz kilku etatów [...]"*. W odpowiedzi poinformowano, że w ustawie budżetowej na 2015 rok zaplanowano rezerwę celową na zmiany organizacyjne i nowe zadania, w związku z czym poproszono *„o sporządzenie wniosku i wskazanie nowych aktów prawnych, w których w ocenie skutków regulacji lub w uzasadnieniu wskazano skutki finansowe i zapotrzebowanie na zwiększenie etatów i wynagrodzeń"* w WUOZ. W innym piśmie w tej samej sprawie (z 16 marca 2016 r.) PWKZ m.in. stwierdził, że *„jednostka od wielu lat boryka się z brakami kadrowymi, do obsługi działalności statutowej, co wiąże się z jakością obsługi petentów, opiekunów i właścicieli zabytków. Stan zatrudnienia ma bezpośrednie przełożenie na wydolność pracy urzędu i związaną z jego możliwościami opinię o nim"*. Wystąpienie dotyczyło zwiększenia zatrudnienia o trzy etaty oraz budżetu na wynagrodzenia o 170 tys. zł i na pochodne od wynagrodzeń o 23 tys. zł. W świetle wyjaśnienia Wojewody Podlaskiego, starania PWKZ zaowocowały wystąpieniem (27 września 2016 r.) Wojewody do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o zwiększenie wydatków z rezerwy celowej budżetu państwa na jeden etat. Wniosek Wojewody został jednak rozpatrzony negatywnie. Wojewoda poinformował, że PWKZ *„w latach 2013-2017 nie wnioskował o zwiększenie*

---

[9] Wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w WUOZ w tej grupie wyniosła odpowiednio (w nawiasie podane wynagrodzenia w części 85/20 – województwo podlaskie): 3.644 zł (4.048 zł), 3.750 zł (4.082 zł), 3.653 zł (4.192 zł), 4.320 zł (4.558 zł) i 4.381 zł (4.546 zł).

[10] W latach 2013-2017 PWKZ zwracał się do Wojewody Podlaskiego o zwiększenie środków finansowych na funkcjonowanie WUOZ, w tym zwiększenia liczby etatów i dotacji na ochronę zabytków, m.in. pismami: KS.3111.14.2013.MBK z 24 września 2013 r., AD.020.1.2015 z 2 lutego 2015 r., KS.3111.3.2016.DS. z 16 marca, 3 i 22 sierpnia 2016 r., AD.300.1.2017 z 6 marca 2017 r., KS.3111.102017.DS z 22 i 31 marca 2017 r.

finansowania WUOZ z przeznaczeniem na realizację [...] zadań w zakresie ochrony zabytków archeologicznych". (dowód: akta kontroli str. 139-144, 155-162, 312-326)

1.2. W latach 2013-2017 obowiązywały dwa porozumienia, o których mowa w art. 96 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków. Na ich podstawie, Wojewoda Podlaski – na wniosek PWKZ – powierzył prowadzenie niektórych spraw z zakresu swojej właściwości (realizowanych przez PWKZ): a/ Miastu Suwałki (porozumienie z 15 grudnia 2008 r., aneksowane 18 grudnia 2014 r.) obejmujące sprawy dotyczące ochrony zabytków nieruchomych i archeologicznych położonych w granicach tego miasta, b/ Miastu Białystok (porozumienie z 7 listopada 2014 r., aneksowane 24 września 2015 r.) obejmujące sprawy ochrony zabytków nieruchomych położonych w granicach miasta Białystok (z wyłączeniem niektórych z nich), oraz wyłączeniem m.in. spraw z zakresu zabytków ruchomych i archeologicznych[11]. Z inicjatywą zawarcia przedmiotowych porozumień wystąpili Prezydenci tych miast, w przypadku Suwałk uzasadniając to troską o zabytki miejskie, z których znaczną część stanowiły obiekty komunalne. (dowód: akta kontroli str. 172-185, 310-313)

W obu porozumieniach PWKZ (lub upoważnionym przez niego pracownikom WUOZ) zagwarantowano sprawowanie kontroli nad prawidłowym i terminowym wykonywaniem powierzonych zadań. Zobowiązano także przyjmujących prowadzenie tych zadań do składania półrocznych i rocznych sprawozdań z ich realizacji. W okresie objętym kontrolą przedstawiciele PWKZ przeprowadzili po jednej kontroli dotyczącej realizacji powierzonych zadań, tj.: w Mieście Suwałki – w maju 2014 roku (nie obejmując spraw dotyczących zabytków archeologicznych) i w Mieście Białystok – w czerwcu 2016 roku. Oba miasta składały wymagane sprawozdania, które sprowadzały się do danych o liczbie załatwionych spraw, wydanych decyzji itp. (dowód: akta kontroli str. 172-309)

PWKZ wyjaśnił, że jego nadzór nad realizacją przedmiotowych porozumień był sprawowany poprzez system EZD, *„który na bieżąco pozwala kontrolować przebieg spraw, terminowość i prawidłowość załatwiania spraw".* Odnosząc się do wyjaśnienia, zauważyć należy iż system EZD jest *„podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania spraw oraz wykonywania czynności kancelaryjnych"* w WUOZ i rolę – o jakiej mowa w wyjaśnieniu może spełniać w zakresie spraw w nim prowadzonych, ale nie – powierzonych porozumieniami – spraw realizowanych w urzędach miejskich. PWKZ wyjaśnił, że kontrola przeprowadzona w Urzędzie Miasta Suwałki nie objęła spraw dotyczących zabytków archeologicznych, ze względu na ich znikomą ilość (w latach 2013-2017 wydano łącznie pięć pozwoleń na badania archeologiczne: po jednym w latach 2015-2016 i trzy w 2017 roku). Zadań w zakresie kontroli realizacji porozumień nie przypisano w zakresach czynności konkretnych pracowników WUOZ, gdyż – jak wyjaśnił PWKZ – *„zakres spraw objętych porozumieniami jest przypisany do różnych komórek tut. urzędu, zatem nie było potrzeby upoważnienia w formie przypisania do zakresu obowiązków poszczególnym pracownikom [...] Za każdym razem, gdy zajdzie taka potrzeba, PWKZ udziela upoważnień określonym pracownikom".* (dowód: akta kontroli str. 79-111, 310-313)

1.3. W latach 2013-2017 (do 30 września 2017 r.) Wojewoda Podlaski lub Generalny Konserwator Zabytków (dalej „GKZ") nie przeprowadzali w WUOZ kontroli obejmujących sprawy związane z ochroną zabytków archeologicznych[12]. PWKZ wyjaśnił, że nadzór ze strony tych organów przejawiał się w przyjmowaniu corocznych sprawozdań z działalności WUOZ, w których ujmowana jest też realizacja zadań związanych z ochroną zabytków archeologicznych. Natomiast nadzór GKZ sprawowany był w formie kontroli instancyjnej, np. w ramach rozpatrywania odwołań, zażaleń lub skarg.
(dowód: akta kontroli str. 112-116, 314)

---

[11] Nie odnotowano przypadków wygaśnięcia bądź rozwiązania takich porozumień ani inicjatyw ich zawarcia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

[12] W tym okresie, przedstawiciele Wojewody Podlaskiego przeprowadzili pięć kontroli (finansowo-gospodarczą za 2012 rok – w 2013 roku i kontrolę realizację zaleceń z niej wynikających – w 2014 roku, a także kontrole: w zakresie ocen oraz służby przygotowawczej w służbie cywilnej – w 2013 roku, stosowania instrukcji kancelaryjnej – w 2013 roku, planowania i wydatkowania środków na wynagrodzenia osobowe i pochodne – w 2015 roku, prawidłowości przeprowadzonego naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej za okres od 1 stycznia 2015 r. do 31 sierpnia 2016 r. – w 2016 roku), a 22 września 2017 r. rozpoczęto kontrolę działalności finansowo-gospodarczej w 2016 roku. Natomiast przedstawiciele Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w 2013 roku skontrolowali prawidłowość działań PWKZ w zakresie ochrony zabytków nieruchomych i dokonywania wpisów do rejestru zabytków w latach 2011 – I połowa 2013 roku.

Z kolei Wojewoda Podlaski wyjaśnił, że jego nadzór nad działalnością WUOZ sprawowany był poprzez kontrole realizowane przez Wydział Nadzoru i Kontroli Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku[13], które nie obejmowały realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie zabytków, bowiem *„zgodnie z art. 90 ust. 2 pkt 5, 6 i 7 ww. ustawy nadzór (instancyjny i pozainstancyjny) sprawuje w tym zakresie Generalny Konserwator Zabytków"*. Na II półrocze 2017 roku zaplanowano jednak kontrolę nt. *„Organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami"*. Natomiast Wydział Polityki Społecznej współdziałał z WUOZ m.in. w zakresie: przyjmowania na bieżąco od WUOZ informacji o wszelkich zdarzeniach, dotyczących zabytków na terenie województwa, przyjmowania i przekazywania do WUOZ informacji / wniosków o wpisanie obiektów do rejestru zabytków, powierzenia Miastu Białystok prowadzenia niektórych spraw z zakresu Wojewody Podlaskiego, realizowanych przez PWKZ.

Według informacji Wojewody Podlaskiego, jego współpraca z GKZ – w sprawach ochrony zabytków i sprawowania nadzoru nad działalnością PWKZ – w latach 2013-2017 dotyczyła objęcia obiektów zabytkowych nadzorem konserwatorskim[14] i koordynacji działań zmierzających do uporządkowania kwestii związanych z prowadzeniem gminnych ewidencji zabytków i ich zgodności z zabytkami ujętymi w wojewódzkiej ewidencji zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 319-380)

Ustalona nieprawidłowość

W działalności WUOZ w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku rozwiązań organizacyjnych służących jednolitości i przeciwdziałaniu dowolności w załatwianiu spraw z zakresu objętego kontrolą przez pracowników tej jednostki i podległych delegatur. W szczególności nie opracowano procedur dotyczących:

- załatwiania spraw, od momentu złożenia wniosku o pozwolenie na prowadzenie badań archeologicznych do zakończenia i rozliczenia się z ich wynikami,
- przekazywania zabytków archeologicznych w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej,
- planowania oraz wykonywania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przez wykonawców badań archeologicznych oraz przez muzea i inne jednostki organizacyjne, którym przekazano (lub zamierzano przekazać) w depozyt odkryte zabytki archeologiczne.

Nieokreślenie takich procedur mogło być jedną z przyczyn niejednolitego prowadzenia spraw z zakresu objętego kontrolą oraz koncentracji poszczególnych czynności związanych z daną sprawą w rękach tego samego pracownika, co szerzej opisano w pkt. 2 wystąpienia pokontrolnego. Brak takich procedur utrudnia sprawowanie skutecznej kontroli zarządczej[15], której dokumentację – w myśl standardu C10 załącznika do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[16] – stanowią procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne. Dokumentacja ta powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

PWKZ – odnosząc się do niewprowadzenia powyższych procedur – wyjaśnił, że *„w WUOZ obowiązuje system elektronicznego zarządzania dokumentami (EZD[17]), który pozwala na bieżąco kontrolować przebieg, terminowość i prawidłowość załatwiania spraw. Zgodnie z procedurą związaną z tym systemem, każde pismo wychodzące na zewnątrz musi być zaakceptowane przez kierownika komórki organizacyjnej. W ten sposób wykonywana jest na bieżąco kontrola stanowiskowa. W ramach tej kontroli monitorowany jest także bieg*

---

[13] Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku zwany dalej *„PUW"*.

[14] Wojewoda Podlaski skierował do GKZ wniosek o wszczęcie merytorycznej kontroli w sprawie rozbiórki zabytkowego budynku (czworaku) na terenie Browaru Dojlidy w Białymstoku.

[15] M.in. według § 2 zarządzenia Nr 2/2011 PWKZ z dnia 15 lutego 2011 r. (zmienionego zarządzeniem Nr 3/2012 z dnia 14 marca 2012 r.), kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

[16] Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84. Komunikat zwany dalej: „Komunikatem nr 23 Ministra Finansów".

[17] Teleinformatyczny system do elektronicznego zarządzania dokumentacją, wdrożony zarządzeniem Nr 9/2013 PWKZ z dnia 7 listopada 2013 r. Z dniem 1 stycznia 2014 r. – zarządzeniem nr 12/2013 PWKZ z dnia 10 grudnia 2013 r. – został ustanowiony jako podstawowy sposób dokumentowania przebiegu załatwiania spraw i wykonywania czynności kancelaryjnych.

terminów ważności pozwoleń. Terminowość prowadzonych badań archeologicznych jest weryfikowana również w trakcie odbiorów badań". Odnosząc się do wyjaśnień, zauważyć należy, iż system EZD usprawnia kontrolę nad przebiegiem spraw (w opisanym zakresie), jednak nie zastępuje procedur, określających dla poszczególnych rodzajów spraw, np.: warunki i zasady ich prowadzenia, osoby wykonujące poszczególne czynności, kolejność i terminy wykonania tych czynności. (dowód: akta kontroli str. 112-116)

Uwaga dotycząca badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w latach 2014-2017 (do 15 września) sprawy z zakresu stanowiska ds. rejestru zabytków archeologicznych prowadził – bez ich formalnego przypisania w pisemnym zakresie zadań – pracownik zatrudniony na stanowisku ds. rejestru zabytków nieruchomych. W myśl standardu kontroli zarządczej A4 załącznika do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów, m.in., należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom. PWKZ wyjaśnił, że *„przez niedopatrzenie w 2014 roku nie został zmieniony zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności"* pracownika, który zajmował się m.in. prowadzeniem rejestru zabytków archeologicznych i wojewódzkiej ewidencji takich zabytków, udostępnianiem informacji z tego zakresu, przygotowaniem projektów decyzji w sprawie wpisania zabytków archeologicznych do rejestru zabytków, opiniowaniem i przesyłaniem wniosków kierowanych do ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego w sprawie skreślenia zabytku z rejestru zabytków archeologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 36-39, 53-57, 112-115, 310-313)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, organizacyjne uwarunkowania realizacji w WUOZ zadań w zakresie ochrony zabytków archeologicznych, dostrzegając potrzebę uregulowania procedur prowadzenia spraw z tym związanych.

2. Wykonywanie przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków zadań ochronnych zabytków archeologicznych, w związku z realizacją inwestycji budowlanych

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2013-2017 (do 30 września) PWKZ – na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków – wydał ogółem 209 decyzji zezwalających na prowadzenie badań archeologicznych[18], w związku z realizacją inwestycji budowlanych (w poszczególnych latach odpowiednio: 55, 33, 55, 31 i 35 decyzji). Struktura tych decyzji w podziale na formy badań przedstawiała się następująco: 49 decyzji dotyczyło badań wykopaliskowych, 18 – weryfikacyjnych i 142 – nadzoru archeologicznego. W okresie objętym kontrolą nie wydano żadnej decyzji odmownej w sprawie udzielenia pozwolenia na prowadzenie takich badań[19].

(dowód: akta kontroli str. 488, 495)

Według danych WUOZ, liczby – wydanych w latach 2013-2017 (do 30 września) – pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych, podczas których odkryto ruchome zabytki archeologiczne wynosiły odpowiednio: 24, 20, 41, 20 i 11, zaś:

- liczby odkrytych takich zabytków wynosiły: 11.934 zabytków (w tym 85 wydzielonych i 11.849 masowych), 27.543 zabytków (w tym 260 wydzielonych i 27.283 masowych), 57.173 zabytków (w tym 127 wydzielonych i 57.046 masowych), 13.343 zabytków (w tym 79 wydzielonych i 13.224 masowych), nieznana była liczba zabytków odkrytych w ramach badań prowadzonych na podstawie pozwoleń wydanych w 2017 roku (materiał zabytkowy w opracowaniu prowadzących badania lub trwające badania),
- liczby odkrytych takich zabytków i przekazanych – na podstawie decyzji PWKZ, w depozyt muzeom wynosiły: 11.934 zabytków (w tym 85 wydzielonych i 11.849 masowych), 26.978 zabytków (w tym 260 wydzielonych i 26.718 masowych), 57.119 zabytków (w tym 127 wydzielonych i 56.992 masowych), 13.286 zabytków (w tym 79

[18] W tym 94 decyzje wydano w WUOZ w Białymstoku, a pozostałe w jego delegaturach: 98 decyzji w Łomży i 17 w Suwałkach.

[19] W okresie objętym kontrolą wystąpiła jedna decyzja zezwalająca na prowadzenie badań archeologicznych, którą wydano przed 1 stycznia 2013 r., a w przypadku której badania zakończono po tej dacie. Były to badania związane z adaptacją budynku gospodarczego na budynek letniskowy, prowadzone na podstawie pozwolenia wydanego 16 października 2012 r., z terminem ważności do 31 sierpnia 2013 r. Badania zakończono 11 maja 2013 r., nie odkryto zabytków.

wydzielonych i 13.207 masowych), przy czym nieznana liczba zabytków z badań prowadzonych na podstawie pozwoleń wydanych w 2017 roku.

Różnice pomiędzy liczbami zabytków odkrytych a liczbami zabytków odkrytych i przekazanych w depozyt wynikały z faktu, że część zabytków odkrytych i ujętych w inwentarzach polowych nadal znajdowała się u badaczy w opracowaniu (termin przekazania inwentaryzacji polowych – sześciomiesięczny, a zabytków – trzyletni)

(dowód: akta kontroli str. 492-494, 869-871)

Badania kontrolne 40 (19%) z ogółem 209 spraw zakończonych wydaniem pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych w związku z realizacją inwestycji budowalnych (w tym 35 spraw, w których odkryto zabytki), wykazała, że we wszystkich tych sprawach pozwolenia wydano w trybie ustalonym przepisami wykonawczymi[20] do art. 37 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków. Przy czym:

- w 19 sprawach wnioski złożone przez zainteresowanych zawierały dane określone w § 9 ust. 1 pkt 1-4, ust. 3 rozporządzenia w sprawie prowadzenia badań archeologicznych oraz załączniki określone w § 9 ust. 4 pkt 1-2 i ust. 5 pkt 1-6 powołanego rozporządzenia z 2011 roku (bądź § 9 ust. 5 pkt 1-2 i ust. 6 pkt 1-3 i 5-7 rozporządzeń z 2015 roku i 2017 roku), natomiast braki występujące w pozostałych 21 wnioskach szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *„Ustalone nieprawidłowości"*;
- wszystkie wnioski rozpatrzono i wydano pozwolenia z zachowaniem ustawowego miesięcznego terminu załatwienia sprawy, stosownie do art. 35 § 1-3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[21] (przy czym w jednej sprawie na wezwanie WUOZ uzupełniono braki we wniosku);
- wszystkie 40 zbadane pozwolenia zawierały elementy wymagane § 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, a ponadto określono w nich niektóre z warunków, których możliwość zamieszczenia w pozwoleniu przewidziano postanowieniami § 20 ust. 3 powołanego rozporządzenia z 2011 roku (bądź § 19 ust. 6 rozporządzeń z 2015 roku i 2017 roku), w szczególności:
  - we wszystkich pozwoleniach ujęto warunki określone w pkt. 1, 4, 6, 7, 9 powołanych przepisów, tj.: [a] obowiązki: zawiadomienia PWKZ o terminie rozpoczęcia i zakończenia wskazanych w pozwoleniu badań archeologicznych, [b] zawiadomienia PWKZ o zagrożeniach lub nowych okolicznościach ujawnionych w trakcie prowadzenia badań, [c] prowadzenia dokumentacji przebiegu badań archeologicznych i opracowania wyników tych badań w sposób umożliwiający jednoznaczną identyfikację i dokładną przestrzenną lokalizację wszystkich czynności oraz dokonanych odkryć i przekazania jej PWKZ, [d] prowadzenia doraźnej konserwacji pozyskanych zabytków i przekazania ich PWKZ, [e] sporządzenia sprawozdania z przeprowadzonych badań archeologicznych i przekazania go PWKZ,
  - do istotniejszych innych warunków ujętych w większości z 40 zbadanych pozwoleń należały m.in. obowiązki określone w § 20 ust. 3 powołanego rozporządzenia z 2011 roku (bądź § 19 ust. 6 rozporządzeń z 2015 roku i 2017 roku) pkt 8, 10, 11, 12 i 13, tj.: [a] prowadzenia inwentaryzacji polowej pozyskanych zabytków i ich dokumentacji i przekazania jej PWKZ (w 36 pozwoleniach), [b] opracowania sposobu postępowania z zabytkiem po zakończeniu badań archeologicznych i przekazania go PWKZ (w 36 pozwoleniach), [c] opracowania wyników badań archeologicznych

[20] W okresie objętym kontrolą obowiązywały: 1/ rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych (Dz.U. Nr 165, poz. 987, ze zm.), uchylone z dniem 29 listopada 2015 r. 2/ rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz.U. poz. 1789), które weszło w życie z dniem 30 listopada 2015 r. i zostało, uchylone z dniem 26 maja 2017 r. 3/ rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz.U. poz. 1265), obowiązując od 29 czerwca 2017 r. - rozporządzenia, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie prowadzenia badań archeologicznych", odpowiednio z 2011 roku, 2015 roku i 2017 roku.

[21] Dz. U. z 2017 r. poz. 1257.

i przekazania ich PWKZ (w 36 pozwoleniach), [d] uporządkowania terenu po zakończeniu badań (w 22 pozwoleniach) [e] dokonywania odbioru częściowego i końcowego wykonanych badań archeologicznych z udziałem PWKZ (w 29 pozwoleniach). (dowód: akta kontroli str. 547-831)

Zróżnicowanie warunków nałożonych w pozwoleniach w WUOZ i jego delegaturach szerzej opisano w sekcji *„Uwaga dotycząca badanej działalności"*.

W żadnej ze zbadanych spraw – przed wydaniem pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych – nie weryfikowano załączonych do wniosków deklaracji muzeum lub innej jednostki organizacyjnej w sprawie przyjęcia zabytków archeologicznych w depozyt (w tym w zakresie zapewnia przez te podmioty warunków, o których mowa w art. 35 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków). PWKZ wyjaśnił, że nie dokonywano takiej weryfikacji, gdyż nie zobowiązywały do tego obowiązujące przepisy, *„Zabytki pozyskiwane w wyniku badań archeologicznych, przekazywane były w zdecydowanej większości przypadków do trzech jednostek muzealnych: Muzeum Podlaskiego w Białymstoku, Muzeum Północno-Mazowieckiego w Łomży i Muzeum Okręgowego w Suwałkach, które zapewniały stosowne warunki, o których mowa w art. 35 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków"* (wiedza w tym zakresie wynikała z faktu, że pracownicy WUOZ byli wcześniej lub w okresie objętym kontrolą pracownikami tych muzeów). (dowód: akta kontroli str. 557-598, 845-853)

2.2.1. Realizacja zadań związanych z kontrolą przestrzegania warunków określonych w pozwoleniu na prowadzenie badań archeologicznych należała do stanowiska inspekcji zabytków archeologicznych (przewidzianego w WUOZ i obu jego delegaturach). Regulaminem organizacyjnym WUOZ, stanowisku temu przypisano m.in.: [1] przeprowadzanie planowych i doraźnych kontroli dotyczących stanu zachowania, prawidłowości użytkowania i zabezpieczenia zabytków archeologicznych, w tym pozostałości terenowych pradziejowego i historycznego osadnictwa, cmentarzysk, kurhanów i reliktów działalności gospodarczej, religijnej i artystycznej, [2] przeprowadzanie kontroli zgodności wszelkich działań podejmowanych przy zabytkach archeologicznych wpisanych do rejestru z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu. Zadania te ujęto w pisemnych zakresach czynności Zastępcy PWKZ, kierownika Delegatury w Suwałkach i pracownika w Delegaturze w Łomży. W regulaminie organizacyjnym lub zakresach czynności pracowników nie zawarto innych zapisów dotyczących przedmiotowych kwestii. (dowód: akta kontroli str. 9-24, 40-46, 51-52)

W latach 2013-2017 PWKZ nie planował przeprowadzania kontroli w zakresie przestrzegania – przez podmioty prowadzące badania archeologiczne – warunków określonych w pozwoleniu na prowadzenie takich badań. Kontroli takich nie realizowano (co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *„Ustalone nieprawidłowości"*), z wyjątkiem dwu kontroli doraźnych, tj. w dniach:

- 26 kwietnia 2013 r. na stanowisku archeologicznym w Goniądzu, przeprowadzonej na wniosek prowadzącego badania, który zwrócił się o *„oddelegowanie pracownika w celu konsultacji w sprawie warunków dalszego toku prac archeologicznych [...] w związku z pojawieniem się w części stanowiska archeologicznego [...] głębokich nawarstwień nasypowych"*;
- 5 września 2017 r. (w toku kontroli NIK) na stanowisku archeologicznym wpisanym do rejestru zabytków – grodzisko w Milewszczyźnie.

Obie kontrole przeprowadzone zostały na podstawie upoważnień PWKZ i udokumentowane protokołami podpisanymi przez przeprowadzającego kontrolę i prowadzącego badania. W protokołach zawarto opis realizowanych prac archeologicznych i potwierdzono prawidłowość prowadzenia dokumentacji badań. (dowód: akta kontroli str. 489, 496-512)

W 16 z 40 spraw, w których przeprowadzone zostały badania archeologiczne na podstawie pozwoleń opisanych szerzej w pkt. 2.1 wystąpienia pokontrolnego, przedstawiciele PWKZ dokonali odbiorów końcowych (niekiedy również częściowych). Odbiory takie udokumentowano protokołami: [1] w siedmiu sprawach prowadzonych w WUOZ, odnotowując opis i rezultaty prac archeologicznych oraz zapisy, że *„dokumentacja z badań była prowadzona na bieżąco i zgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu"*, niekiedy

zapisywano *„badania przeprowadzone zgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu"*, [2] w dziewięciu sprawach prowadzonych w Delegaturze WUOZ w Łomży, sprowadzając zapisy w nich zawarte do sformułowań *„praca została wykonana zgodnie z pozwoleniem"*, *„niezgodności nie stwierdzono"*, *„nie wniesiono zastrzeżeń"*. Odbiorów tych w 15 przypadkach dokonano przed upływem terminu ważności pozwoleń bądź najpóźniej w ostatnim dniu jego obowiązywania, zaś w jednej sprawie po tym terminie (ZPWKZ.5161.39.2017 – protokolarnego odbioru dokonano 24 lipca 2017 r., a ważność pozwolenia upłynęła z dniem 17 lipca 2017 r.). PWKZ wyjaśnił, że wyniknęło to z *„braku możliwości obecności przedstawiciela PWKZ na odbieranym stanowisku w dniu zakończenia badań, spowodowanym innymi obowiązkami"*. Odbiorów badań archeologicznych nie dokonano w pozostałych 24 przypadkach (w tym w 15, w których taki warunek zapisano w pozwoleniu na ich realizację), co szerzej opisano w sekcji *„Ustalone nieprawidłowości"*. (dowód: akta kontroli str. 547-831, 845-853, 861-864)

W latach 2013-2017 PWKZ nie wydawał decyzji o wstrzymaniu wykonywanych badań archeologicznych, na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 3 (przed 25 listopada 2016 r. – art. 43 pkt 3) ustawy o ochronie zabytków. Nie korzystał też z uprawnienia do wznowienia postępowania w sprawie wydanego pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych, a następnie jego zmiany lub cofnięcia (z art. 47 tej ustawy). (dowód: akta kontroli str. 495)

2.2.2. Realizacja istotniejszych obowiązków – o których mowa w § 19 rozporządzenia w sprawie prowadzenia badań archeologicznych – nałożonych w 40 objętych badaniem pozwoleniach przedstawiała się następująco:

- dokumentację przebiegu i wyników badań archeologicznych (która według § 19 ust. 6 pkt 6 rozporządzenia podlegała przekazaniu w terminie sześciu miesięcy od dnia zakończenia badań) przedłożono w 37 z tych 40 spraw, w tym: w 21 przypadkach nastąpiło to z zachowaniem terminu (liczonego od końca ważności pozwolenia), w 12 przypadkach termin ten został przekroczony, a w pozostałych czterech – daty przekazania dokumentacji nie zostały udokumentowane[22],
- inwentaryzacje polowe pozyskanych zabytków (które według § 19 ust. 6 pkt 8 rozporządzenia należało przekazać w terminie sześciu miesięcy od dnia zakończenia badań) przedłożono we wszystkich 35 sprawach, w których odkryto zabytki, przy czym z zachowaniem terminu (liczonego od końca ważności pozwolenia) nastąpiło to w 17 sprawach, w 15 sprawach termin ten został przekroczony, zaś w pozostałych trzech sprawach nie udokumentowano dat złożenia inwentaryzacji,
- materiał zabytkowy odkryty w 35 sprawach (który według § 19 ust. 6 pkt 7 rozporządzenia należało przekazać w terminie trzech lat od dnia zakończenia badań) w 20 przypadkach przekazano PWKZ przed upływem terminu określonego w pozwoleniu (liczonego od końca ważności pozwolenia), w dwu sprawach (SZA.5161.12.2013.st i ZAŁ.5161.25.2013.MK) po upływie 6 miesięcznego terminu ustalonego w pozwoleniu (takie terminy ustalono w niektórych pozwoleniach, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *„Uwaga dotycząca badanej działalności"*), a w pozostałych 13 sprawach nie było możliwości ustalenia zachowania terminu z powodu nieudokumentowania daty przekazania zabytków do WUOZ.

(dowód: akta kontroli str. 547-556)

Sprawy, w których stwierdzono nieterminowe realizowanie obowiązków wynikających z pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych bądź braki w zakresie dokumentacji, szerzej opisano w sekcji *„Ustalone nieprawidłowości"*.

[22] Daty przedłożenia dokumentacji w trzech sprawach wynikały z protokołów odbioru, w 27 sprawach z pism osób prowadzących badania archeologiczne, zaś w siedmiu – nie zostały udokumentowane.

2.3. W latach 2013-2017 (do 30 września) PWKZ – na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków – wydał ogółem 76 decyzji o przekazaniu w depozyt zabytków, odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych (w poszczególnych latach odpowiednio: dziewięć, 10, siedem, 16 i 34 decyzje)[23]. Odkryte zabytki były przekazywane tylko do jednostek muzealnych, tj. do: Muzeum Podlaskiego w Białymstoku (przez WUOZ w Białymstoku), Muzeum Północno-Mazowieckiego w Łomży (przez Delegaturę WUOZ w Łomży), Muzeum Okręgowego w Suwałkach i – w jednym przypadku – do Państwowego Muzeum Archeologicznego w Warszawie (przez Delegaturę WUOZ w Suwałkach).

W okresie objętym kontrolą PWKZ nie korzystał z – przewidzianego w art. 35 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków – uprawnienia do cofnięcia oddania w depozyt zabytków archeologicznych. (dowód: akta kontroli str. 490, 494)

Badania kontrolne obejmujące 35 spraw, w przypadku których odkryto zabytki w ramach badań archeologicznych (przeprowadzonych na podstawie 40 pozwoleń, szerzej opisanych w pkt 2.1 wystąpienia pokontrolnego) wykazały, że:

[1] We wszystkich 35 sprawach odkryte zabytki przekazano do muzeów, przy czym w 33 sprawach wydano decyzje o ich przekazaniu w depozyt (a następnie w 13 z nich – decyzje o przekazaniu na własność muzeów). Natomiast w pozostałych dwóch sprawach – decyzje o przekazaniu zabytków na własność muzeów (bez ich poprzedzenia decyzjami o przekazaniu w depozyt, co szerzej opisano w sekcji *„Ustalone nieprawidłowości"*). W 16 z 35 spraw, w których udokumentowano przekazanie zabytków do muzeów, data wydania decyzji poprzedzała ich przekazanie do muzeum. Pozostałe 19 spraw (wszystkie dotyczące delegatur WUOZ) bez udokumentowanych czynności przekazania zabytków, szerzej opisano w sekcji *„Ustalone nieprawidłowości"*.

W WUOZ w Białymstoku przekazania zabytków w depozyt dokonywano decyzjami wydawanymi odrębnie dla każdego pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych, natomiast w Delegaturze w Łomży stosowano praktykę polegającą na przekazywaniu materiału zabytkowego pochodzącego z badań prowadzonych na podstawie kilku różnych pozwoleń na podstawie jednej decyzji w sprawie przekazania w depozyt[24]. Odnosząc się do tej kwestii, kierownik Delegatury w Łomży, wyjaśnił, że *„nie ma [...] przepisów prawa nakazujących przekazywanie jedną decyzją materiału zabytkowego pochodzącego z jednego stanowiska bądź jednego pozwolenia"*. W kontekście tego wyjaśnienia i opisanej praktyki zauważyć należy, że świadczy to o braku transparentności w postępowaniu i wskazuje na potrzebę wprowadzenia procedur w tym zakresie, których dotychczas nie opracowano w WUOZ i podległych mu delegaturach. (dowód: akta kontroli str. 547-598, 854-858)

[2] W żadnej z 33 zbadanych spraw, przed wydaniem decyzji o przekazaniu zabytków w depozyt, PWKZ nie podejmował czynności zmierzających do potwierdzenia zamiaru przyjęcia zabytków przez muzeum, które – na etapie postępowania w sprawie wydania pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych – zadeklarowało gotowość przyjęcia zabytków (w pozostałych dwóch sprawach do wniosków nie załączono takiej deklaracji). PWKZ wyjaśnił, że *„nie ma takiej potrzeby (dotychczas muzea, które udzielały zgody na przyjęcie zabytków w depozyt nie odmawiały ich przyjęcia) oraz brak podstawy prawnej do takiego działania"*. (dowód: akta kontroli str. 547-598, 845-853)

---

[23] W tym 50 decyzji wydano w WUOZ w Białymstoku, a pozostałe w jego delegaturach: 17 decyzji w Łomży i dziewięć w Suwałkach. Struktura tych decyzji, np. dla WUOZ w Białymstoku (bez delegatur) w podziale na formy badań przedstawiała się następująco: 11 decyzji dotyczyło zabytków z badań wykopaliskowych, osiem – weryfikacyjnych i 31 – nadzoru archeologicznego. Ustalenie takiej struktury dla delegatury w Łomży nie było możliwe, bowiem jedną decyzją o przekazaniu zabytków w depozyt przekazywano zabytki odkryte w ramach kilku badań prowadzonych na podstawie różnych pozwoleń (wydano 17 decyzji, którymi przekazano zabytki z 49 pozwoleń na prowadzenie badań).

[24] Np. decyzją Ł.5171.1.2017.MK z 21 lutego 2017 r. przekazano zabytki z pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych: Ł.5161.11.2015.MK, Ł.5161.13.2015.MK, Ł.5161.16.2015.MK, zaś decyzją Ł.5171.2.2017.MK z 28 czerwca 2017 r. przekazano zabytki z takich pozwoleń: Ł.5161.36.2015.MK, Ł.5161.37.2015.MK, Ł.5161.38.2015.MK, Ł.5161.43.2015.MK, Ł.5161.6.2016.MK.

[3] W przypadku 29 z 35 spraw zabytki przekazano do muzeum, które na etapie postępowania w sprawie wydania pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych zadeklarowało gotowość przyjęcia zabytków, a z pozostałych sześciu:

- w dwóch sprawach (ZPWKZ.5161.13.2015.JM i ZPWKZ.5161.18.2015.JM), w których do wniosku o wydanie pozwolenia nie dołączono deklaracji muzeum lub innej jednostki organizacyjnej, materiał zabytkowy przekazano do Muzeum Podlaskiego w Białymstoku (co szerzej opisano w sekcji *„Ustalone nieprawidłowości"*),
- w czterech sprawach materiał zabytkowy przekazano do innych jednostek niż jednostki, które deklarowały jego przyjęcie na etapie postępowania w sprawie wydania pozwolenia na prowadzenie badań, tj.: w sprawie SZA.5161.12.2013.st zabytki przekazano do Państwowego Muzeum Archeologicznego w Warszawie, przy czym nastąpiło to na jego wniosek[25] (pierwotnie ich przyjęcie deklarowało Muzeum Ziemi Augustowskiej w Augustowie), w sprawach ZA.5161.34.2013.JM i ZPWKZ.5161.34.2016.JM zabytki przekazano do Muzeum Podlaskiego w Białymstoku (mimo, że ich przyjęcie deklarował Wydział Historyczno-Socjologiczny Uniwersytetu w Białymstoku), a w sprawie Ł.5171.2.2015.MK – do Muzeum Północno-Mazowieckiego w Łomży (mimo, że ich przyjęcie deklarowało Muzeum Okręgowe w Suwałkach). PWKZ wyjaśnił, że *„z dotychczasowej praktyki w zakresie przekazywania zabytków z badań archeologicznych wynika, że optymalnym miejscem na ich właściwe przechowywanie, opracowanie naukowe i udostępnianie jest placówka muzealna z wyspecjalizowanym działem archeologii obejmująca zakresem swego działania teren, z którego pozyskiwane są zabytki – zabytki z terenu Suwalszczyzny winny być przekazane do Muzeum w Suwałkach, pozyskane z terenu północno-wschodniego Mazowsza do Muzeum w Łomży, a pozyskane z terenu Podlasia do Muzeum w Białymstoku"*.

(dowód: akta kontroli str. 547-598, 615-621, 659-673, 689-693, 717-721, 773-779, 845-853)

[4] W 16 sprawach, w których sporządzono protokół przekazania odkrytych zabytków archeologicznych do muzeum, stroną przekazującą te zabytki był Zastępca PWKZ a przyjmującą – pracownik muzeum. W protokołach nie wyszczególniono liczby zabytków, wyszczególniono w nich decyzje o przekazaniu zabytków w depozyt, do których załączniki stanowiły inwentarze zabytków. PWKZ wyjaśnił, że pracownicy WUOZ dwukrotnie dokonywali weryfikacji liczby zabytków ujętych w inwentarzu, pierwszy raz przy przyjęciu materiału zabytkowego do WUOZ, a drugi raz – w trakcie przygotowywania decyzji o przekazaniu zbytków w depozyt. W pozostałych 19 sprawach nie udokumentowano okoliczności przekazania zabytków (co szerzej opisano w sekcji *„Ustalone nieprawidłowości"*). (dowód: akta kontroli str. 547-556, 845-852, 865)

[5] We wszystkich 35 sprawach, w których wydano decyzje o przekazaniu zabytków w depozyt (bądź na własność) liczby przekazanych zabytków (wydzielonych i masowych) wykazane w załącznikach do tych decyzji były zgodne z wielkościami ujętymi w inwentaryzacji polowej (stanowiącej załączniki do decyzji w sprawie przekazania zabytków w depozyt). (dowód: akta kontroli str. 547-556)

Powodów niejednolitego sposobu przekazywania odkrytych zabytków archeologicznych w depozyt muzeom i dokumentowania tego faktu, upatrywać należy w braku wewnętrznych procedur i zasad prowadzenia spraw z tego zakresu.

2.4. PWKZ prowadził rejestr zabytków archeologicznych (księga typu „C"), zwany dalej „rejestrem" oraz zbiór kart ewidencyjnych takich zabytków. W latach 2013-2017 (do 30 września) liczba zabytków archeologicznych wpisanych do rejestru zwiększyła się z 272 do 273 (nie wpisano żadnych zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych), zaś zbiór kart ewidencyjnych – z 19.455 do 19.648 kart.

[25] Zmiana jednostki na wniosek Państwowego Muzeum Archeologicznego w Warszawie i na wniosek prowadzącego badania (złożony 25 kwietnia 2014 r.), uzasadniony okolicznością, że to Muzeum posiadało już w swoich zbiorach dużą kolekcję zabytków pochodzących z okolic tej samej miejscowości (Bargłowa), z badań przeprowadzonych przed II wojną światową i późniejszych, a także dysponowaniem odpowiednim zapleczem magazynowo konserwatorskim.

Rejestr prowadzony był zgodnie z wymaganiami określonymi w § 2 i 3 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem[26]. Księga zawierała rubryki określone w § 3 ust. 1, a zapisów dokonywano w sposób ustalony w § 3 ust. 2 i 3 tego rozporządzenia. W Księdze C ujęto 107 z 273 zabytków, dane pozostałych nie zostały przeniesione z rejestru zabytków Dział A Zabytki nieruchome (wcześniej prowadzonych odrębnie dla byłych województw: białostockiego, łomżyńskiego i suwalskiego). Stosownie do wymogu § 2 ust. 3 powołanego wyżej rozporządzenia, dla księgi typu „C" prowadzono – w formie elektronicznej – alfabetyczny skorowidz miejscowości z wykazem zabytków znajdujących się na ich terenie. Skorowidz obejmował wszystkie zabytki archeologiczne wpisane do rejestru również znajdujące poza księgą typu C (w starych księgach). (dowód: akta kontroli str. 381-382)

Zastępca PWKZ wyjaśnił, że do księgi C przeniesiono tylko część wpisów ze względu na braki kadrowe i konieczność terminowej realizacji zadań bieżących. *„Przeniesienie z księgi do księgi to nie jest tylko czynność techniczna – przed przeniesieniem weryfikuje się decyzje o wpisie do rejestru, w tym także w wielu przypadkach w terenie, ustala się aktualnych właścicieli i użytkowników [...] dokonuje się wpisów w księgach wieczystych i w katastrze nieruchomości".* W Wydziale Rejestru i Dokumentacji pracuje cztery osoby, w tym archiwista (jedna osoba na urlopie macierzyńskim). Prowadzenie ksiąg rejestrów i postępowań w sprawie wpisów do rejestru jest jednym z wielu zadań tego Wydziału.
(dowód: akta kontroli str. 832-835)

Przegląd 30 kart ewidencyjnych zabytków archeologicznych (losowo dobranych spośród kart sporządzonych po 1 stycznia 2013 r.) wykazał, że:

- zgromadzone karty ewidencyjne spełniały wymagania określone w § 12 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków (zawierały rubryki określone w tym przepisie),
- karty ewidencyjne były zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 5 do rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i zostały włączone do wojewódzkiej ewidencji zabytków. (dowód: akta kontroli str. 381-382)

2.5. PWKZ posiadał „Plan ochrony zabytków województwa podlaskiego na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych", zwany dalej „wojewódzkim planem ochrony zabytków". Plan został opracowany w 2005 roku i uzgodniony z Wojewodą Podlaskim (30 sierpnia 2005 r.) i Szefem Obrony Cywilnej Kraju (24 sierpnia 2005 r.). Egzemplarz planu przekazano ministrowi właściwemu ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (7 września 2005 r.). W okresie objętym kontrolą plan nie był zmieniany (jedyną dotychczasową zmianą była aktualizacja wykazu zabytków nieruchomych w 2006 roku). Corocznie – w I kwartale danego roku – PWKZ informował Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Departament Ochrony Zabytków), że plan „nie uległ zmianom", pismo w tej sprawie przekazywano do wiadomości Wydziałowi Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego PUW. W latach 2013-2017 Wojewoda Podlaski ani Szef Obrony Cywilnej Kraju nie występowali do PWKZ w sprawie przedmiotowego planu.
(dowód: akta kontroli str. 383-389, 483-487)

Wojewódzki plan ochrony zabytków zawierał elementy określone w pkt 8 ppkt 1 instrukcji przygotowania i realizacji planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych[27]. (dowód: akta kontroli str. 383-384, 386-399)

---

[26] Dz. U. z 2011 r. Nr 113, poz. 661. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie prowadzenia rejestru zabytków".

[27] Dz. U z 2004 r. Nr 212, poz. 2135. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie organizacji i ochrony zabytków".

W WUOZ dysponowano wykazem jednostek samorządu terytorialnego, które nie opracowały planów ochrony zabytków i wykazem zabytków nieruchomych zlokalizowanych na terenie województwa podlaskiego, w którym odnotowano fakt czy dla danego zabytku opracowano plan ochrony. Na 30 września 2017 r. takie plany opracowano dla:

- wszystkich 14 powiatów, trzech miast na prawach powiatu i 114 z 117 gmin z województwa podlaskiego, na których terenie występowały zabytki nieruchome[28] (planu ochrony nie posiadały: Gmina Zawady, Miasto i Gmina Drohiczyn, Miasto Dąbrowa Białostocka)[29],
- 309 z 909 zabytków nieruchomych na terenie województwa podlaskiego, dla których taki plan należało sporządzić[30],
- dziewięć z 10 muzeów[31] ujętych w wykazie jednostek organizacyjnych chroniących zabytki ruchome na miejscu (zawartym w wojewódzkim planem ochrony zabytków).

Planami ochrony nie dysponowały 254 inne jednostki organizacyjne posiadające zabytki wpisane do rejestru zabytków (głównie parafie, ale także osoby fizyczne, muzea takich osób, muzea w organizacji). (dowód: akta kontroli str. 402-403, 416-459)

W okresie objętym kontrolą PWKZ trzykrotnie, pisemnie występował do wójtów, burmistrzów lub przewodniczących rad jednostek samorządu terytorialnego, które nie posiadały gminnych planów ochrony, w rezultacie czego cztery z siedmiu tych jednostek takie plany sporządziły i uzgodniły z PWKZ (gminy: Nowinka, Turośń Kościelna, Suwałki i Jaświły). Niektóre z pism w tej sprawie (np. z 2016 roku) były przesyłane do wiadomości Wojewodzie Podlaskiemu. Według wyjaśnienia PWKZ, sprawę opracowania planów ochrony przez jednostki organizacyjne *„pozostawiono do wyegzekwowania szefom obrony cywilnej gmin"*, gdyż wójt lub burmistrz mają większe możliwości wyegzekwowania ich opracowania. W myśl § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie organizacji i ochrony zabytków, plany te są integralną częścią planów obrony cywilnej poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (gmina, powiat). Na podstawie opracowanych planów ochrony zabytków jednostek organizacyjnych wójt lub burmistrz opracowuje swój plan zabytków. PWKZ zwrócił uwagę, że w przypadku zabytków ruchomych (dotyczy głównie parafii) znaczenie mają względy bezpieczeństwa. Obiekty, w których znajdują się zabytki nie posiadają specjalnych zabezpieczeń, a plany ochrony są dokumentem jawnym. Nadanie klauzuli tajności temu dokumentowi (bądź jego części) wymaga od osoby go sporządzającej posiadania poświadczenia bezpieczeństwa i przeszkolenia z zakresu ochrony informacji niejawnych, a właściciele, zarządcy i użytkownicy zabytków nie spełniają tych warunków.
(dowód: akta kontroli str. 455-482)

Analiza – obejmująca 10 losowo wybranych jednostek samorządu terytorialnego i dziewięć jednostek organizacyjnych posiadających plany ochrony zabytków – wykazała, że w okresie objętym kontrolą, odpowiednio dwie i pięć z tych jednostek przedstawiło do uzgodnienia aktualizacje albo nowe plany ochrony. Jednostki te, ani pozostałe objęte badaniem, nie składały informacji o braku zmian w planach. PWKZ wyjaśnił, że z obowiązujących przepisów nie wynika taki wymóg, w związku z czym na szkoleniach pracowników obrony cywilnej powiatów i gmin (organizowanych przez PUW) przedstawiciel PWKZ poinformował, że *„aktualizacje planów należy przesyłać tylko w przypadku zmian mających wpływ na kierowanie ochroną zabytków, co w dotychczasowej praktyce jest realizowane"*.
(dowód: akta kontroli str. 400-401, 455-462)

---

[28] Na terenie jednej z 118 gmin z terenu województwa podlaskiego (Gminy Rutka Tartak) nie występowały zabytki nieruchome.

[29] Wymienione jednostki samorządu terytorialnego w latach 2008-2013 przedkładały do WUOZ projekty planów, jednak nie zostały one uzgodnione przez PWKZ z powodu błędów merytorycznych.

[30] Łączna liczba zabytków nieruchomych wynosiła 2.250, zaś liczba takich zabytków dla których przewidywano opracowanie planów był mniejsza, z uwagi na brak możliwości opracowania planów dla: układów urbanistycznych i przestrzennych, parków, alei, torowisk kolejki wąskotorowej, cmentarzy. Ponadto dla zabytków występujących w zespołach zabytków opracowuje się jeden plan.

[31] Planu ochrony nie posiadało Muzeum Przyrodniczo – Leśne w Białowieży (aktualnie nie figuruje w bazie muzeów Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zabytków). Według wyjaśnienia PWKZ, w bazie muzeów Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zabytków znajdowało się 14 muzeów z terenu województwa podlaskiego, w tym pięć muzeów figurujących w Państwowym Rejestrze Muzeów.

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W 21 z 40 zbadanych wniosków o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych wystąpiły braki, mimo których – bez żądania ich uzupełnienia w terminie 21 dni, ustalonym w § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie prowadzenia badań archeologicznych – PWKZ, jego Zastępca bądź kierownicy Delegatur wydali takie pozwolenia. W jednej sprawie (ZAŁ.5161.27.2013.MK) wniosek nie zawierał uzasadnienia (wymaganego § 9 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie prowadzenia badań archeologicznych), co PWKZ wyjaśnił przeoczeniem. Z kolei w sprawie Ł.5161.6.2016.MK wniosek (złożony 29 kwietnia 2016 r.) nie zawierał danych osoby kierującej badaniami archeologicznymi albo samodzielnie wykonującej te badania, (wymaganych § 9 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie prowadzenia badań archeologicznych) chociaż osobę taką wskazano w wydanym pozwoleniu. PWKZ wyjaśnił, że *„pracownik rozpatrujący sprawę nie wczytał się uważnie w treść wniosku i […] oparł się na wcześniejszej informacji przesłanej e-mailem w dniu 3.11.2015 r.”*, w której wskazano osobę przewidzianą na kierownika badań w przedmiotowej sprawie. W tym sprawach i kolejnych 19, braki dotyczyły załączników, wymaganych § 9 ust. 4 pkt 2 lub ust. 5 pkt 1-6 powołanego rozporządzenia z 2011 roku (bądź § 9 ust. 5 pkt 2 lub ust. 6 pkt 1-3 i 4-7 rozporządzeń z 2015 roku i 2017 roku), tj.:

   [A] Dokumentu potwierdzającego posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, uprawniającego do występowania z wnioskiem albo oświadczenia wnioskodawcy o posiadaniu tego tytułu, a w przypadku gdy z wnioskiem występuje podmiot zamierzający prowadzić badania – zgodę właściciela lub posiadacza na ich prowadzenie albo oświadczenie, że właściciel lub posiadacz tej zgody nie udzielił (w czterech sprawach: ZA.5161.1.2013.RS, Ł.5161.13.2015.MK, Ł.5161.14.2015.MK, Ł.5161.37.2015.MK, zaś w kolejnej sprawie ZAŁ.5161.27.2013.MK dołączono tylko zgodę inwestora na prowadzenie badań archeologicznych, z której nie wynikało, że ma tytuł prawny do nieruchomości). PWKZ wyjaśnił, że w przypadku inwestycji drogowych (Ł.5161.13.2015.MK, Ł.5161.14.2015.MK i Ł.5161.37.2015.MK) posłużono się *„protokołami przekazania placu budowy przez inwestora wykonawcy, który zawarł umowę na prowadzenie badań archeologicznych z archeologiem. Protokoły te znajdowały się w innych sprawach (jeden protokół dotyczył kilku stanowisk).* […] *W sprawie ZA.5161.1.2013.RS za wystarczające uznano – złożone w innej sprawie – pozwolenie na budowę, obejmujące również teren badań, którego dotyczyło analizowane pozwolenie. […]. W sprawie ZAŁ.5161.27.2013.MK uznano, że pisemna zgoda inwestora na prowadzenie badań archeologicznych była wystarczająca. Według wyjaśnienia pracownika prowadzącego sprawę tenże inwestor wcześniej występował o inne pozwolenia i prawdopodobnie we wcześniejszych wnioskach dokument dot. dysponowania gruntem był dołączony do innej sprawy”*.

   [B] Dokumentów potwierdzających posiadanie – przez osobę prowadzącą badania archeologiczne – wymaganych kwalifikacji (w trzech sprawach: SZA.5161.13.2014.st, ŁZA.5161.18.2014.MK i Ł.5161.10.2017.MK), co PWKZ wyjaśnił dysponowaniem takimi dokumentami, z tym że były one załączone do wcześniejszych wniosków.

   [C] Oświadczenia osoby prowadzącej badania archeologiczne o posiadaniu środków finansowych na przeprowadzenie tych badań w zakresie określonym w programie (w trzech sprawach: ZA.5161.28.2013.JM, ZAŁ.5161.49.2013.MK, ŁZA.5161.16.2014.MK), co w pierwszej sprawie PWKZ wyjaśnił prowadzeniem badań archeologicznych na podstawie umowy z inwestorem (Miastem Dąbrowa Białostocka), który dysponował środkami finansowymi. Pozostałe *„sprawy […] dotyczyły inwestycji związanej z drogą krajową nr 8, gdzie inwestorem była GDDKiA, w której przypadku zawsze były zawierane umowy pomiędzy wykonawcą robót a archeologiem. Stąd też nie zwrócono uwagi na brak takich oświadczeń […].*

[D] Opisu sposobu uporządkowania terenu po zakończeniu badań archeologicznych (w czterech sprawach: ZAŁ.5161.27.2013.MK, ŁZA.5161.6.2014.MK, ŁZA.5161.18.2014.MK i Ł.5161.37.2015.MK), co PWKZ wyjaśnił przeoczeniem.

[E] Dokumentu potwierdzającego gotowość muzeum lub innej jednostki organizacyjnej do przyjęcia zabytków archeologicznych odkrytych w trakcie prowadzenia badań (w dwóch sprawach: ZPWKZ.5161.13.2015.JM i ZPWKZ.5161.18.2015.JM), co PWKZ wyjaśnił tym, że brak ten *„monitowany był telefonicznie (uzyskano zapewnienie, że takie zgody zostaną dostarczone); zabytki pozyskane w wyniku w/w badań zostały przekazane w depozyt Muzeum Podlaskiego w Białymstoku"*.

[F] Kompletu załączników graficznych, gdyż w 12 sprawach – zamiast mapy topograficznej w skali 1:10 000 albo większej, umożliwiającej lokalizację nieruchomego zabytku archeologicznego[32] oraz planu w skali 1:100[33] z naniesionymi miejscami dotychczasowych i planowanych badań archeologicznych – dołączono tylko plany. Przy czym, plany te sporządzono w innych – niż wymagana – skalach (najczęściej 1:500, 1:1000 albo w niekreślonej skali) m.in. na kopiach map zasadniczych, na których opracowano projekty zagospodarowania terenu inwestycji, mapach sytuacyjno-wysokościowych do celów projektowych. Odnosząc się do tych kwestii, PWKZ wyjaśnił, że *„uznano za wystarczające projekty zagospodarowania terenu (najczęściej w skalach 1:500, 1:1000), na których oznaczono miejsca prowadzenia badań. […] nie było potrzeby przedłużania postępowania o żądanie map, których przedłożenie nic nie wniosłoby do sprawy.* W jednej z tych spraw i kolejnej sprawie (SZA.5161.7.2013.st i Ł.5161.10.2017.MK) w ogóle nie dołączono planu z naniesionymi miejscami badań archeologicznych, co PWKZ wyjaśnił prowadzeniem badań archeologicznych w formie nadzoru (a nie badań stanowiska badanego wcześniej wykopaliskowo) – w pierwszej sprawie oraz opisaniem we wniosku wielkości i lokalizacji wykopów – w drugiej sprawie. Plany w innych niż wymagana bądź nieokreślonych skalach przedłożono łącznie w 33 z 40 zbadanych spraw, zaś mapy topograficzne o nieokreślonych skalach – w siedmiu sprawach. Odnosząc się do tych kwestii, PWKZ wyjaśnił, „w *przypadkach wydawania pozwoleń na badania archeologiczne w formie nadzoru, planowanych do realizacji na inwestycjach liniowych lub budownictwie mieszkaniowym, za wystarczające załączniki uznawano mapy będące częścią projektów budowlanych […]. Na podkładzie tych map oznaczono odcinki wykopów budowlanych wnioskowanych do objęcia badaniami archeologicznymi w formie nadzoru. Załączanie do wniosków map w skali 1:100 było niepraktyczne, szczególnie w przypadkach kilkukilometrowych inwestycji"*.

(dowód: akta kontroli str. 547-598, 845-858, 861-864)

2. W dwu z 40 zbadanych spraw nieprawidłowo ustalono ważność pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych, tj.:
   - w sprawie ZPWKZ.5161.34.2016.JM, w wydanym 31 października 2016 r. pozwoleniu (decyzja doręczona stronie 2 listopada 2016 r.) ustalono termin jego ważności na 30 października 2016 r., tj. przypadający przed dniem wydania tego pozwolenia, co uniemożliwiło wnioskodawcy realizację badań w terminie jego ważności,
   - w sprawie ZPWKZ.5161.13.2015.JM w dniu 30 lipca 2015 r., tj. po upływie 15 dni od końcowej daty ważności pozwolenia (15 lipca 2015 r.) zmieniono datę jego ważności na 15 sierpnia 2015 r.

   PWKZ wyjaśnił, że w pierwszym przypadku doszło do omyłki pisarskiej w ustaleniu terminu *„wpisano 30 października […] zamiast 30 listopada […] Ze sprawozdania z tych badań wynika, że badania (nadzór) przeprowadzono 19 października 2016 r. (bez pozwolenia)"*. W drugim przypadku, wniosek w sprawie przedłużenia terminu

[32] ZA.5161.1.2013.RS, ZA.5161.11.2013.JM, ZA.5161.27.2014, ZPWKZ.5161.18.2015.JM, ZAŁ.5161.25.2013.MK, ZAŁ.5161.27.2013.MK, ŁZA.5161.6.2014.MK, Ł.5161.13.2015.MK, Ł.5161.14.2015.MK, Ł.5161.40.2015.MK, Ł.5161.8.2016.MK, Ł.5161.10.2017.MK).

[33] Od 30 listopada 2015 r. w skali 1:100 lub innej, uzależnionej od powierzchni badań archeologicznych.

wpłynął w ostatnim dniu ważności tego pozwolenia, a jak wyjaśnił PWKZ *„w tym dniu oraz w dniach następnych nie było możliwości wydania decyzji w tej sprawie"*.
(dowód: akta kontroli str. 547-550, 565-571, 659-667, 689-690, 845-853, 861-864)

3. PWKZ, w latach 2013-2017 (do 30 września), nie planował i nie realizował kontroli (z wyjątkiem dwu kontroli doraźnych) w zakresie przestrzegania – przez podmioty prowadzące badania archeologiczne – warunków określonych w pozwoleniu na prowadzenie takich badań. Jedną z przyczyn nierealizowania tego zadania mogło być nieokreślenie wewnętrznych procedur planowana i wykonywania kontroli, o czym była już mowa w pkt. 1 wystąpienia pokontrolnego. W myśl art. 91 ust. 4 pkt 6 ustawy o ochronie zabytków, do zadań wykonywanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków należy organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Stosownie do art. 38 ust. 1 powołanej ustawy, kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów w tym zakresie prowadzą wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków. Zastępca PWKZ – któremu przypisano realizację zadań dotyczących planowania i organizacji kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami[34] – wyjaśnił, że kontrole przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków przez wykonawców badań archeologicznych *„odbywały się jako kontrole doraźne, po uprzednim zgłoszeniu przez wykonawców badań okoliczności, które wymagały oceny lub opinii konserwatora. Nadzór [...] sprawowali pracownicy odpowiedzialni za wydawanie pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych. Zgodność realizowanych badań archeologicznych z warunkami określonymi w pozwoleniach weryfikowana była ponadto w trakcie odbiorów badań (częściowych i końcowych) i odnotowywana była w protokołach odbioru badań"*. Odnosząc się do wyjaśnień, podnieść należy że w latach 2013-2017 (do 30 września) wystąpiły ogółem dwa udokumentowane przypadki kontroli doraźnych, zaś w badanej próbie 40 spraw udokumentowanych odbiorów badań archeologicznych dokonano w 16 sprawach. Odbiorów takich nie dokonano w pozostałych 24 przypadkach (w tym w 15, w których warunek dokonania odbioru z udziałem PWKZ zapisano w pozwoleniu na ich realizację). Jak wyjaśnił PWKZ, z powodu *„braku czasu w terminach zakończenia badań (ze względu na duże obłożenie pracowników innymi obowiązkami). [...] W przypadku braku pisemnego zawiadomienia o terminie rozpoczęcia lub zakończenia [...] badań archeologicznych, prowadzący badania archeologiczne najczęściej o terminach zawiadamiali telefonicznie"*. Wynikało to *„niekiedy z braku możliwości technicznych do zachowania formy pisemnej (ze względu na prace w terenie). Niekiedy badania archeologiczne trwały jeden dzień i nie było potrzeby dodatkowego powiadamiania"*. W WUOZ nie dokumentowano takich zawiadomień, *„głównie z powodu braku czasu związanego z natłokiem innych spraw"*.
(dowód: akta kontroli str. 547-831, 845-853, 861-864)

W ocenie NIK, ograniczenie się przez PWKZ do kontroli doraźnych i odbiorów badań archeologicznych (częściowych i końcowych) nie może być uznane jako właściwie realizowanie obowiązków określonych w art. 38 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 pkt 6 ustawy o ochronie zabytków. (dowód: akta kontroli str. 489, 496-512, 832-835)

4. W WUOZ nie dołożono należytej staranności w zakresie monitorowania, egzekwowania oraz dokumentowania wywiązywania się z obowiązków nałożonych na prowadzących badania archeologiczne, bowiem wystąpiły przypadki:
   - nieterminowego przekazania do WUOZ dokumentacji przebiegu i wyników badań archeologicznych w 12 z 40 zbadanych spraw (opóźnienia wyniosły od około dwóch do około 15 miesięcy, w stosunku do sześciomiesięcznego terminu ustalonego w pozwoleniach), nieudokumentowania dat złożenia takiej dokumentacji w kolejnych czterech sprawach albo braku takiej dokumentacji w trzech sprawach, w których od terminów ważności pozwoleń upłynęło ponad cztery lata (SZA.5161.12.2013.st, ZAŁ.5161.25.2013.MK, ZAŁ.5161.34.2013.MK);

[34] Stosownie do § 14 pkt 3 regulaminu organizacyjnego WUOZ.

- nieterminowego przekazania do WUOZ dokumentacji inwentaryzacji polowych odkrytych zabytków w 15 (z 35) sprawach, w których odkryto zabytki archeologiczne (opóźnienia wyniosły od pół miesiąca do około 15 miesięcy, w stosunku do sześciomiesięcznego terminu ustalonego w pozwoleniach), zaś w kolejnych trzech sprawach nie udokumentowano dat złożenia takiej inwentaryzacji;
- nieterminowego przekazania do WUOZ materiału zabytkowego w dwu (z 35) sprawach (opóźnienia wyniosły od pół miesiąca do około dwóch miesięcy, w stosunku do sześciomiesięcznego terminu ustalonego w pozwoleniach), a w kolejnych 13 sprawach nie udokumentowano dat otrzymania zabytków.

Odnośnie braku dokumentacji przebiegu i wyników badań archeologicznych PWKZ wyjaśnił, że w sprawie SZA.5161.12.2013.st nie dysponuje informacjami, gdyż prowadzący tę sprawę były kierownik Delegatury WUOZ w Suwałkach od 2015 roku przebywa na emeryturze. W sprawach z Delegatury w Łomży (ZAŁ.5161.25.2013.MK, ZAŁ.5161.34.2013.MK) materiały znajdowały się w opracowaniu naukowym, *„dokumentacja została dostarczona do Delegatury [...] 10 listopada 2017 r., po telefonicznym wezwaniu osoby prowadzącej badania"*.

Według wyjaśnienia PWKZ w sytuacjach nieterminowego przekazywania dokumentacji albo materiału zabytkowego *„stosowano ponaglenia telefoniczne"*, których nie dokumentowano, *„głównie z powodu braku czasu związanego z natłokiem innych spraw"*. *Bieg terminów w tym zakresie monitorowano poprzez okresowe przeglądy wydawanych pozwoleń. [...] Mogły zdarzyć się przypadki przekazania dokumentacji drogą pocztową bez pisma przewodniego, w których to przypadkach nie odnotowano daty wpływu dokumentacji"*. Według wyjaśnienia PWKZ, przyczyn opóźnień *„należy upatrywać w wielkości inwestycji, duży zakres inwestycji skutkował dużą ilością materiału do zweryfikowania i opracowania. Aktualnie, zdarzają się przypadki pisemnych wystąpień archeologów o przedłużenie terminów, na co w uzasadnionych przypadkach wyrażana jest pisemna zgoda (nie dotyczyło to jednak spraw objętych kontrolą)*.

(dowód: akta kontroli str. 547-598, 845-858, 861-864)

Odnosząc się do wyjaśnień, podnieść należy, że – w świetle ustaleń z badania 40 spraw – przyjęty sposób egzekwowania obowiązków określonych w pozwoleniach był nieskuteczny.

5. W 32 z 35 zbadanych spraw, w których w ramach badań archeologicznych odkryto zabytki archeologiczne nie sporządzono protokołów przekazania-przyjęcia tych zabytków do WUOZ. W 19 z tych 32 spraw jedynym dokumentem wskazującym na datę ich przekazania do WUOZ było pismo osoby prowadzącej badania archeologiczne informujące o przekazaniu materiału zabytkowego (wg załączonego spisu inwentarza), zaś w pozostałych 13 sprawach nie było jakiekolwiek dokumentu. W tych okolicznościach w 32 sprawach nie udokumentowano:
   - kto ze strony WUOZ dokonał odbioru materiału zabytkowego,
   - potwierdzenia ze strony WUOZ daty faktycznego otrzymania oraz ilości otrzymanego materiału zabytkowego lub weryfikacji liczby zabytków archeologicznych wpisanych do inwentarza polowego z liczbami tych zabytków przekazywanymi przez prowadzących badania do WUOZ.

   PWKZ wyjaśnił, że *„nie sporządzano takich protokołów, gdyż nie wymagały tego obowiązujące przepisy"*. Zabytki *„były przekazywane pismami przewodnimi (z reguły łącznie ze sprawozdaniem lub opracowaniem wyników badań) składanymi w sekretariacie. Pisma przewodnie kierowane były do archeologów, którzy sprawdzali zgodność przekazanego do WUOZ materiału z załączonymi inwentarzami"*, a następnie opracowywali projekt decyzji o przekazaniu materiału zabytkowego do muzeów (w depozyt). (dowód: akta kontroli str. 547-598, 845-858, 861-864)

6. W badanej próbie 35 spraw, w których odkryto zabytki archeologicznie, wystąpiły nieprawidłowości w procesie ich przekazywania do muzeów, w tym:

   [A] W 17 z 35 zbadanych spraw, w których wydano decyzje o przekazaniu odkrytych zabytków archeologicznych do muzeów, nie sporządzono protokołów przekazania-

przyjęcia, w związku z czym niemożliwe było ustalenie dat przekazania tych zabytków, osób uczestniczących w tych czynnościach ani nie potwierdzono co i w jakiej liczbie (ilości) było przedmiotem przekazania. Dotyczyło to spraw z Delegatur WUOZ w Łomży i Suwałkach, w przypadku których – jak wyjaśnił PWKZ – *„przyjęto praktykę, że decyzja o przekazaniu zabytków w depozyt muzeum jest wystarczająca"*. [...] *„w sprawach, w których nie udokumentowano protokołem przekazania zabytków archeologicznych do muzeum, weryfikowano liczbę przekazywanych w depozyt zabytków na podstawie inwentarza zabytków stanowiącego załącznik do decyzji o przekazaniu zabytków w depozyt"*.
(dowód: akta kontroli str. 547-598, 845-858, 861-864)

W świetle wyjaśnienia kierownika Delegatury w Łomży – której dotyczyło 16 z 17 przedmiotowych spraw – takie przekazanie *„odbywa się wyłącznie w trybie decyzji administracyjnej (art. 35 ustawy)"*, natomiast protokoły – w sprawach, w których zostały sporządzone – *„są dokumentami niezbędnymi dla archeologów m.in. do rozliczeń finansowych z Inwestorem – GDDKiA (tzw. „zabezpieczenie" docelowej lokalizacji zabytków)"*. Kolejna sprawa dotyczyła przekazania zabytków przez Delegaturę WUOZ w Suwałkach do Muzeum Okręgowego w Suwałkach, w przypadku którego z informacji Dyrektora tego Muzeum wynikało, że nie sporządzono protokołu, gdyż badania były realizowane przez pracowników tego Muzeum i materiał zabytkowy trafił bezpośrednio do tego Muzeum (bez przekazywania do WUOZ). (dowód: akta kontroli str. 836-838, 854-858)

[B] Według ustaleń, równolegle prowadzonej, kontroli NIK w Muzeum Północno-Mazowieckim w Łomży, w czterech sprawach (Ł.5171.2.2017.MK, Ł.5171.1.2017.MK, Ł.5161.37.2015.MK, Ł.5161.6.2016.MK) kierownik Delegatury WUOZ w Łomży wydał decyzje o przekazaniu zabytków w depozyt temu Muzeum (Ł.5171.1.2017.MK i Ł.5171.2.2017.MK), odpowiednio po 11 i 19 dniach od ich przekazania (bezpośrednio przez prowadzących badania archeologiczne) do Muzeum. Stosownie do postanowień art. 35 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków, miejsce przechowywania zabytków archeologicznych odkrytych w wyniku badań archeologicznych określa wojewódzki konserwator zabytków, przekazując je, w drodze decyzji, w depozyt muzeum. Kierownik tej Delegatury wyjaśnił, że *„zdarzają się sporadyczne przypadki, że zabytki trafiają najpierw do Muzeum – względy logistyczne"*, pracownik WUOZ był zatrudniony także w Muzeum (środa od godz. 11^{30}, czwartek i piątek) *„co oznacza brak możliwości w tych dniach odbioru zabytków w Urzędzie [...] brak odpowiedniego miejsca do przechowywania kartonów z zabytkami archeologicznymi w Delegaturze WUOZ [...] w przeciągu kilku kolejnych dni zostają formalnie przekazane drogą decyzji do Muzeum Północno-Mazowieckiego w Łomży"*. (dowód: akta kontroli str. 836-838)

W kolejnej sprawie (SZA.5161.13.2014.st), dotyczącej Delegatury WUOZ w Suwałkach – według wyjaśnienia PWKZ – materiał zabytkowy przekazywano bezpośrednio do Muzeum Okręgowego w Suwałkach, z uwagi *„na brak powierzchni do przechowywania"*. Z informacji Dyrektora Muzeum w Suwałkach wynikało, że materiał zabytkowy trafił bezpośrednio do tego Muzeum, gdyż badania były realizowane przez pracowników Muzeum. *„Zgodnie z ustaloną od wielu lat procedurą, w formie ustnej z byłym Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Suwałkach, a następnie Kierownikiem Delegatury [...] w Suwałkach [...], zabytki z badań prowadzonych przez naszych pracowników trafiały bezpośrednio do Muzeum Okręgowego w Suwałkach. Było to motywowane brakiem stosownych zabezpieczeń i odpowiednich warunków przechowywania zabytków w [...] Delegaturze w Suwałkach. Podstawą do określenia liczby (masy) zabytków były inwentarze polowe z terenowych badań archeologicznych"*. Z kolei według informacji Dyrektora Państwowego Muzeum Archeologicznego w Warszawie, materiał zabytkowy ze sprawy SZA.5161.12.2013.st z Delegatury WUOZ w Suwałkach również był przekazany do tego Muzeum bezpośrednio przez osobę prowadzącą badania archeologiczne (2 czerwca 2014 r., tj. po wydaniu decyzji o przekazaniu na własność). (dowód: akta kontroli str. 836-840, 845-853)

[C] W sprawach SZA.5161.7.2013.st i SZA.5161.12.2013.st wydano decyzje o przekazaniu odkrytych zabytków archeologicznych muzeom bezpośrednio na własność (nie poprzedzając ich decyzjami o przekazaniu zabytków w depozyt). Przy czym, w sprawie SZA.5161.7.2013.st było to zgodne wnioskiem Muzeum Okręgowego w Suwałkach zaś w sprawie SZA.5161.12.2013.st Państwowe Muzeum Archeologiczne w Warszawie zwróciło się o przekazanie ich w depozyt, sygnalizując że *„po opracowaniu naukowym zbioru PMA zwróci się [...] z prośbą o przekazanie zabytków na własność"*. Było to niezgodne z art. 35 ust. 6 ustawy o ochronie zabytków, w myśl którego zabytki archeologiczne, będące w depozycie tego muzeum, mogą być przekazane na jego własność na podstawie decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków (wydanej na wniosek dyrektora muzeum). PWKZ wyjaśnił, że nie ma wiedzy w tym zakresie, gdyż pracownik prowadzący te sprawy (kierownik Delegatury w Suwałkach) od 2015 roku jest na emeryturze.

(dowód: akta kontroli str. 713-721, 551-552, 573-577, 713-721, 845-853)

[D] Według stanu na 23 października 2017 r. w siedzibie WUOZ przechowywano materiały zabytkowe pochodzące z prowadzonych w 2005 i 2011 roku, tj.:

- materiały odkryte w 2005 roku w związku z rozbudową Urzędu Gminy w Boćkach (163 pozycje inwentarzowe zabytków masowych – bez określenia liczebności poszczególnych pozycji), głównie fragmenty ceramiki, w przypadku których brak udokumentowanych danych o dacie ich złożenia do WUOZ i jednostce deklarującej ich przyjęcie,
- materiały odkryte w 2011 roku w ramach ratowniczych badań archeologicznych w obrębie inwestycji *„przebudowa drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi S-8 na odcinku Jeżewo-Białystok"*, w tym: karton z zabytkami masowymi (200 fragmentów ceramiki) i karton z zabytkami wydzielonymi (m.in. monety, gwoździe, okucia, sprzączki), które do WUOZ złożono 13 marca 2012 r., a ich przyjęcie zadeklarowało Muzeum Podlaskie w Białymstoku.

Przyczyną pozostawania tych materiałów w siedzibie WUOZ, według wyjaśnienia PWKZ miało być: w pierwszej sprawie – odwołanie inwestora od decyzji wstrzymującej roboty budowlane i nakazującej dokończenie rozpoczętych badań archeologicznych (*„w związku z zamieszaniem z wniesionym odwołaniem, sprawa przekazania zabytków została wstrzymana, a później zapomniana"*), zaś w drugim – przeoczenie w przekazaniu materiałów od jednego z dwu wykonawców badań. PWKZ zadeklarował przekazanie tych materiałów do Muzeum Podlaskiego w Białymstoku i wyjaśnił, że w delegaturach WUOZ nie przechowywano materiałów zabytkowych z badań archeologicznych związanych z inwestycjami.

(dowód: akta kontroli str. 513-522, 845-853, 861-864)

7. Prowadzony przez PWKZ zbiór kart ewidencyjnych zabytków archeologicznych znajdujących się na terenie województwa – w myśl art. 22 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków, stanowiący wojewódzką ewidencję zabytków – był nieuporządkowany, bowiem na podstawie zbioru tych kart (nieposiadających indywidualnej numeracji) nie jest możliwe określenie ile z zabytków ujętych i nieujętych w prowadzonym rejestrze posiada kartę ewidencyjną. Zastępca PWKZ wyjaśnił, że *„uporządkowanie zbioru kart ewidencyjnych, poprzez nadanie im indywidualnych numerów identyfikacyjnych nastąpi po ich wprowadzeniu do systemu elektronicznego (cyfrowej bazy danych). Proces ten jest w trakcie realizacji i z uwagi na braki kadrowe oraz ilość zabytków w ewidencji (ok. 20.000), planowane jego zakończenie nastąpi pod koniec 2018 r."*

(dowód: akta kontroli str. 381-382, 832-835)

8. „Plan ochrony zabytków województwa podlaskiego na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych" nie był aktualizowany w okresie objętym kontrolą (jedynej jego zmiany dokonano w 2006 roku), mimo że od czasu jego sporządzenia zaszły zmiany w zakresie *„wykazu rzeczoznawców Ministra Kultury w zakresie opieki nad zabytkami"* i *„wykazu specjalistycznych jednostek organizacyjnych przewidzianych do udzielania*

pomocy zabytkom w razie zagrożenia". Stosownie do § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie organizacji i ochrony zabytków, plany ochrony zabytków są integralną częścią planów obrony cywilnej i podlegają corocznej aktualizacji w terminie do dnia 31 marca każdego roku, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego. Według wyjaśnienia PWKZ, *„corocznie przed przekazaniem informacji o braku zmian"* w planie, *„przeprowadza się analizę potrzeby jego aktualizacji"*. W latach 2005-2017 pomimo wpisania do rejestru zabytków województwa podlaskiego nowych zabytków nieruchomych bądź skreślenia z rejestru takich zabytków, *„organizacja i sposób ochrony zabytków nie uległa zmianom"*. PWKZ wyjaśnił, że: 1/ *„Wykazu rzeczoznawców Ministra Kultury w zakresie opieki nad zabytkami"* nie aktualizowano, gdyż taki wykaz aktualnie znajduje się na stronie internetowej Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego[35], 2/ *„Wykaz specjalistycznych jednostek organizacyjnych przewidzianych do udzielania pomocy zabytkom w razie zagrożenia"* stał się nieaktualny ze względu na likwidację przez Polskie Pracownie Konserwacji Zabytków S.A. (dalej „PPKZ") niektórych swoich Delegatur w terenie. Brak zmian w tym zakresie wynikał z nie śledzenia rozwoju PPKZ przez pracownika WUOZ (inspektora ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych). Zadania zlikwidowanych Delegatur (w Białymstoku i Olsztynie) przejęły pozostałe Delegatury. W międzyczasie powstał Oddział PPKZ w Warszawie. *„Zakres zmian był mało istotny, w związku z powyższym nie dokonywano zmian w planie. [...] zmiana nie wpływa znacząco na organizację i sposób ochrony zabytków."*

Odnosząc się do kwestii aktualności – zawartego w planie – wykazu jednostek organizacyjnych województwa podlaskiego chroniących zabytki ruchome na miejscu (w którym ujęto 10 jednostek posiadających takie zabytki, a według danych WUOZ w 2017 roku istniały 254 jednostki posiadające zabytki ruchome wpisane do rejestru takich zabytków województwa podlaskiego), PWKZ wyjaśnił, że w wojewódzkim planie ochrony zabytków są *„ujęte jednostki organizacyjne posiadające muzealia szczególnie cenne dla dziedzictwa"*. (dowód: akta kontroli str. 383-384, 386-399, 455-462)

Uwaga dotycząca badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na stosowanie różnej (niezależnej od rodzaju inwestycji) praktyki w określaniu – w WUOZ i jego delegaturach (ale także w ramach tych samych komórek organizacyjnych) – warunków, które mieli spełnić wykonawcy badań archeologicznych, np.:

- termin przekazania pozyskanych zabytków PWKZ w 13 z 40 zbadanych spraw ustalono na sześć miesięcy (we wszystkich czterech sprawach z Delegatury w Suwałkach i dziewięciu z 18 spraw z Delegatury w Łomży), a w pozostałych 27 na trzy lata od zakończenia badań,
- obowiązku zawiadamiania PWKZ o przerwach w badaniach archeologicznych, które mogą wpłynąć na zmianę programu tych badań nie nałożono we wszystkich 18 pozwoleniach z Delegatury w Łomży, a w pozostałych 22 sprawach taki obowiązek zapisano w pozwoleniu,
- termin przekazania PWKZ dokumentacji przebiegu badań archeologicznych i opracowanych wyników tych badań w sposób umożliwiający jednoznaczną identyfikację i dokładną przestrzenną lokalizację czynności i odkryć ustalono na trzy miesiące w czterech pozwoleniach z Delegatury w Suwałkach, a sześć miesięcy w pozostałych 36 sprawach,
- w czterech pozwoleniach z Delegatury w Suwałkach nie wpisano: a/ obowiązku prowadzenia i przekazania PWKZ inwentaryzacji polowej pozyskanych zabytków, b/ obowiązku opracowania sposobu postępowania z zabytkiem po zakończeniu badań archeologicznych i przekazania go PWKZ (zapisywano ogólnie obowiązek *„opracowania pełnej dokumentacji badań"*, nie określając co znaczy to sformułowanie), a w pozostałych 36 pozwoleniach takie obowiązki zapisano,

[35] *http://www.mkidn.gov.pl/pages/strona-glowna/dziedzictwo-kulturowe/ochrona-dziedzictwa/rzeczoznawcy-mkidn-w dziedzinie-opieki-nad-zabytkami.php*- link *„Lista rzeczoznawców MKiDN"*.

– obowiązku uporządkowania terenu po zakończeniu badań archeologicznych nie wpisano do 18 zbadanych pozwoleń (pięciu wydanych w WUOZ w Białymstoku, dziewięciu z Delegatury w Łomży i czterech z Delegatury w Suwałkach),

– obowiązku dokonywania odbioru częściowego lub końcowego wykonanych badań archeologicznych z udziałem przedstawiciela PWKZ nie ujęto w 11 pozwoleniach (siedmiu z WUOZ w Białymstoku i czterech z Delegatury w Suwałkach).

Zróżnicowana praktyka i zakres nakładanych obowiązków na podmioty prowadzące badania archeologiczne mogła być konsekwencją braku stosownych procedur dotyczących wydawania pozwoleń oraz zasad określania zakresu tych obowiązków (np. w zależności od rodzaju lub wielkości inwestycji). PWKZ wyjaśnił, że różna praktyka w określaniu tych obowiązków *„wynikała z presji czasu związanego z koniecznością szybkiego załatwienia sprawy i pośpiesznym wydaniem pozwolenia"*.

(dowód: akta kontroli str. 845-853)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonywanie przez PWKZ zadań ochronnych zabytków archeologicznych, w związku z realizacją inwestycji budowlanych.

3. Nadzór sprawowany przez WKZ w zakresie ochrony zabytków archeologicznych

Opis stanu faktycznego

3.1. Według zapisów w regulaminie organizacyjnym WUOZ, do zadań stanowiska inspekcji zabytków archeologicznych (przewidzianego w WUOZ i obu jego delegaturach) należało:

- przeprowadzanie planowych i doraźnych kontroli dotyczących stanu zachowania, prawidłowości użytkowania i zabezpieczenia zabytków archeologicznych, w tym pozostałości terenowych pradziejowego i historycznego osadnictwa, cmentarzysk, kurhanów oraz reliktów działalności gospodarczej, religijnej i artystycznej,
- przeprowadzanie kontroli zgodności wszelkich działań podejmowanych przy zabytkach archeologicznych wpisanych do rejestru z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu.

Zadania te ujęto w pisemnych zakresach czynności Zastępcy PWKZ, kierownika Delegatury WUOZ w Suwałkach i pracownika w Delegaturze WUOZ w Łomży.

W regulaminie organizacyjnym lub zakresach czynności pracowników nie zawarto innych zapisów wprost odnoszących się do wykonywania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, przez muzea i inne jednostki organizacyjne. (dowód: akta kontroli str. 9-24, 40-46, 51-52)

3.2. W latach 2013-2017 pracownicy WUOZ i podległych delegatur nie prowadzili kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przez muzea (ewentualnie inne jednostki organizacyjne), którym przekazano w depozyt zabytki archeologiczne. Szerzej tę kwestię opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości".

W związku z brakiem takich kontroli i niestwierdzeniem nieprawidłowości w powyższym zakresie, PWKZ nie korzystał z – przewidzianego w art. 35 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków – uprawnienia do cofnięcia oddania w depozyt zabytków archeologicznych, w przypadku, gdy muzeum bądź inna jednostka organizacyjna nie zapewnia warunków, określonych w art. 35 ust. 4 tej ustawy. (dowód: akta kontroli str. 491, 495)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzeprowadzaniu i nieplanowaniu, w latach 2013-2017, kontroli obejmujących:

– ocenę stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przez podmioty przechowujące w depozycie zabytki archeologiczne,

– ocenę stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków archeologicznych wpisanych do rejestru, a także zabytków znajdujących się w muzeach i w zbiorach innych jednostek organizacyjnych.

Jedną z przyczyn nierealizowania wzmiankowanych ustawowych zadań mogło być nieokreślenie wewnętrznych procedur planowania i wykonywania kontroli, o czym była już mowa w pkt. 1 wystąpienia pokontrolnego. W myśl art. 91 ust. 4 pkt 6 ustawy o ochronie zabytków, do zadań wykonywanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków należy organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Stosownie do art. 38 ust. 1 powołanej ustawy, kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów w tym zakresie prowadzą wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków. Odnosząc się tych kwestii Zastępca PWKZ – któremu przypisano realizację zadań dotyczących planowania i organizacji kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami[36] – wyjaśnił, że nie ustalono pisemnych procedur wykonywania przedmiotowych kontroli, *„ponieważ materiały zabytkowe przekazywano do tych samych jednostek muzealnych (w Białymstoku – Muzeum Podlaskie, w Łomży – Muzeum Północno-Mazowieckie, w Suwałkach – Muzeum Okręgowe). Każdorazowo przy przekazywaniu zabytków w depozyt sprawdzany jest stan pomieszczeń magazynowych oraz warunki przechowywania zabytków. Przekazywaniem zabytków archeologicznych w depozyt zajmują się pracownicy [WUOZ i podległych delegatur], którzy byli (J. Maciejczuk, i A. Ejdulis) lub są (M. Kuklińska) wieloletnimi pracownikami tych placówek muzealnych i znane są im warunki w jakich przechowywane są zbiory"*. (dowód: akta kontroli str. 40-42, 491, 495, 832-835)

Odnosząc się do sposobu i podstaw uznawania, że muzea, którym przekazywano w depozyt zabytki archeologiczne, spełniały – określone w art. 35 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków – warunki w zakresie zapewnienia przez te podmioty: trwałego przechowywania zabytków archeologicznych przyjętych w depozyt, ich inwentaryzacji i odpowiednich prac konserwatorskich, ich udostępniania w celach naukowych, Zastępca PWKZ wyjaśnił, że pracownikom WUOZ znane są warunki przechowywania i zabezpieczenia zbiorów, ponieważ byli uprzednio zatrudnieni lub pracują obecnie w tych placówkach muzealnych, do których przekazywane są zabytki. *„Ponadto warunki przechowywania zabytków przekazanych w depozyt muzeom są weryfikowane po ich przewiezieniu do Działów Archeologii tych placówek muzealnych. Czynności te nie odbywają się w procedurze kontrolnej"*. (dowód: akta kontroli str. 832-835)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nierealizowanie przez PWKZ obowiązku określonego w art. 91 ust. 4 pkt 6 ustawy o ochronie zabytków w zakresie organizowania oraz wykonywana kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przez muzea, którym przekazano w depozyt zabytki archeologiczne.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[37], wnosi o:

1. Wydawanie pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych w przypadku spełnienia przez wnioskodawcę wymagań w zakresie kompletności wniosku.
2. Prowadzenie kontroli przestrzegania warunków określonych w pozwoleniu na prowadzenie badań archeologicznych oraz przepisów dotyczących ochrony zabytków przez wykonawców tych badań.
3. Monitorowanie terminów przekazania do WUOZ dokumentacji przebiegu i wyników badań archeologicznych, inwentaryzacji polowych i materiału zabytkowego oraz podejmowanie stosownych działań w przypadku wystąpienia opóźnień.
4. Protokolarne dokumentowanie czynności przyjęcia zabytków archeologicznych do WUOZ i ich przekazania w depozyt muzeom lub innym jednostkom organizacyjnym.

[36] Stosownie do § 14 pkt 3 regulaminu organizacyjnego WUOZ.
[37] Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524), zwana dalej „ustawą o NIK".

5. Przekazywanie na bieżąco otrzymywanych zabytków archeologicznych w depozyt muzeom bądź innym jednostkom organizacyjnym, na podstawie uprzednio wydanych decyzji w tej sprawie.
6. Przeprowadzanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przez muzea, którym przekazano w depozyt zabytki archeologiczne.
7. Rozważenie potrzeby ustalenia wewnętrznych procedur obejmujących:
   - prowadzenie postępowań w sprawie pozwoleń na badania archeologiczne,
   - przyjmowania odkrytych zabytków od wykonawców badań archeologicznych i przekazywania ich w depozyt muzeom bądź innym jednostkom organizacyjnym,
   - planowanie i prowadzenie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przez wykonawców badań archeologicznych oraz muzea, którym przekazano w depozyt takie zabytki,

   w celu prawidłowego i jednolitego realizowania tych zadań w WUOZ i jego delegaturach.
8. Kontynuowanie działań w celu uporządkowania zbioru kart ewidencyjnych zabytków archeologicznych znajdujących się na terenie województwa podlaskiego.
9. Przeprowadzenie analizy i wynikającej z jej ustaleń aktualizacji „Planu ochrony zabytków województwa podlaskiego na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych".

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 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 dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, dnia 13 grudnia 2017 r.

Kontroler
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

.....
podpis