



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.012.01.2021

Pan
Igor Strzok
Pomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków
Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Gdańsku
ul. Dyrekcyjna 2/4
80-852 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/023 – System ochrony zabytków w Polsce

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Gdańsku, ul. Dyrekcyjna 2/4, 80-852 Gdańsk (dalej: „WUOZ”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków (dalej: „Konserwator”): Igor Strzok, od 5 czerwca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Agnieszka Kowalska, Konserwator od 12 lipca 2016 r. do 31 marca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki organizacyjne prowadzenia działalności na rzecz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. 2. Prowadzenie działalności z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. 3. Nadzór i kontrola nad realizacją zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. 4. Wydatkowanie środków publicznych na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021 (do dnia zakończenia kontroli ¹⁾) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy o NIK ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli
Kontrolerzy	Delegatura w Gdańsku
	1. Dariusz Jurczuk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/76/2021 z 26 maja 2021 r. 2. Monika Stępka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/85/2021 z 2 czerwca 2021 r. 3. Agnieszka Zamorska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/87/2021 z 7 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-8)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą struktura organizacyjna WUOZ dostosowana była do obowiązujących przepisów prawa, jednak poziom zatrudnienia nie był adekwatny do zakresu realizowanych zadań, co skutkowało znaczną liczbą spraw przypadających na jednego pracownika. Konserwator identyfikował ryzyka działalności WUOZ oraz podejmował działania zmierzające do poprawy sytuacji, w tym do zawarcia kolejnego porozumienia na podstawie art. 96 ust. 2 ustawy o zabytkach⁴. Z 13 takich porozumień, zawartych w latach 2011-2015, jedno w okresie objętym kontrolą rozwiązano, dwa zmieniono. Podpisanie kolejnego zaplanowano na koniec lipca 2021 r.

W WUOZ prowadzono rejestr zabytków w formie ksiąg według obowiązującego wzoru i wojewódzką ewidencję zabytków w formie przewidzianej przepisami. Nie dokonywano jednak, z powodu niedoborów kadrowych, weryfikacji zabytków nieruchomości wpisanych do ww. rejestru, w celu ustalenia jego aktualności.

¹ Tj. do dnia 21 lipca 2021 r.

² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.).

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2021 r. poz. 710, ze zm.).

Nie posiadano również informacji o łącznej liczbie zabytków nieruchomych włączonych do ww. ewidencji. Monitorowano obowiązek posiadania gminnej ewidencji zabytków przez gminy województwa pomorskiego. Nie weryfikowano natomiast realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązku uzgadniania z Konserwatorem programów opieki nad zabytkami. W WUOZ obowiązywał uzgodniony z Wojewodą Pomorskim (dalej: „Wojewoda”) i Szefem Obrony Cywilnej Kraju Plan ochrony zabytków województwa pomorskiego na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (dalej: „plan ochrony zabytków”), opracowany w 2015 r. Osiem objętych badaniem postępowań w sprawie pozwoleń na pracę przy zabytkach przeprowadzono rzetelnie, a sześć z nich również – terminowo. W okresie objętym kontrolą Konserwator nie wykonywał zadań w ramach Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022⁵ (dalej: „Krajowy program ochrony zabytków”) i nie otrzymywał środków z tego tytułu.

Konserwator sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami poprzez monitorowanie wykonania zaleceń pokontrolnych i weryfikowanie prawidłowości wykonania objętych badaniem decyzji wstrzymujących lub nakazujących prace, badania albo roboty. Konserwator nie korzystał natomiast z uprawnień kontrolnych w zakresie prawidłowego wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego powierzonych im zadań.

Konserwator nie dysponował środkami finansowymi w wysokości umożliwiającej pełne sfinansowanie wniosków o udzielenie dotacji celowych na prace przy zabytkach, jednak podejmował działania w celu zwiększenia tych środków. Badanie sposobu rozpatrzenia ośmiu wniosków o udzielenie dotacji wykazało, że rozpatrzone je zgodnie z obowiązującymi przepisami i regulacjami wewnętrznymi. Kontrolowane dotacje rozliczono prawidłowo.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- nieaktualizowaniu planu ochrony zabytków, pomimo zidentyfikowania przesłanek uzasadniających dokonanie aktualizacji planu;
- niedokonaniu w rejestrze zabytków nieruchomych wpisów na podstawie 19 ostatecznych decyzji;
- nieprzestrzeganiu obowiązujących terminów załatwiania spraw, w tym dotyczących wpisu zabytku do rejestru (w dziewięciu z 10 badanych postępowań) i pozwoleń na prace przy zabytkach (w dwóch z ośmiu badanych postępowań), a także nieinformowaniu stron postępowania o niezakończonym w terminie;
- nieprzekazaniu do Generalnego Konserwatora Zabytków (dalej: „GKZ”) kart ewidencyjnych zabytków (we wszystkich ośmiu badanych przypadkach) celem aktualizacji krajowej ewidencji zabytków;
- przeprowadzeniu dwóch kontroli (z dziewięciu badanych) bez udziału jednego ze współwłaścicieli zabytków;
- niezrealizowaniu obowiązku informacyjnego określonego w art. 82 ust. 3 ustawy o zabytkach, dotyczącego trzech udzielonych dotacji.

⁵ Program ustanowiony uchwałą nr 82 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022” (M. P. poz. 808). Zgodnie z § 3 ust. 1 ww. uchwały program realizuje jako podmiot wiodący Narodowy Instytut Dziedzictwa (dalej: „NID”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą działania na rzecz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na terenie województwa pomorskiego realizowane były przez WUOZ, w ramach którego działała Delegatura w Słupsku (dalej: „Delegatura”). W skład WUOZ wchodziły⁷ Wydziały do spraw: Zabytków Nieruchomych – zespół zabytków Śródmieścia Gdańska⁸; Zabytków Nieruchomych; Zabytków Archeologicznych; Zabytków Ruchomych, Dokumentacji, Rejestru i Ewidencji Zabytków⁹; Finansowych i Administracyjno-Kadrowych oraz stanowisko pracy do spraw Obronnych, Obrony Cywilnej oraz Ochrony Informacji Niejawnych (realizujące m.in. zadania w sprawach ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, w tym na terenie działania Delegatury); samodzielne stanowisko do spraw obsługi prawnej i wieloosobowe stanowisko pracy do spraw kontroli. W skład Delegatury wchodziły wieloosobowe stanowisko pracy do spraw zabytków nieruchomych oraz stanowiska pracy do spraw: zabytków ruchomych; zabytków archeologicznych; dokumentacji i archiwum; organizacyjno-kancelaryjnych i kierowcy.

W okresie objętym kontrolą wprowadzono zmiany w strukturze organizacyjnej polegające na wyodrębnieniu wieloosobowego stanowiska pracy do spraw kontroli, połączeniu Wydziału Zabytków Ruchomych z Wydziałem Dokumentacji, Rejestru i Ewidencji Zabytków oraz wyodrębnieniu w Wydziale Zabytków Nieruchomych – zespołu zabytków Śródmieścia Gdańska.

Liczba osób (w przeliczeniu na pełne etaty) zatrudnionych w Urzędzie (przeciętnie) wzrosła z 35,75 w 2018 r. do 43,27 w 2020 r.¹⁰. W latach 2018-2020 do pracy w WUOZ przyjęto 34 osoby¹¹, natomiast z pracy odeszło 26 osób¹², w tym cztery na emeryturę. Wysokość przeciętnego wynagrodzenia brutto (obejmującego wynagrodzenie zasadnicze, dodatek stażowy i dodatkowe wynagrodzenie roczne) wzrosła z 3415,95 zł w 2018 r. do 4431,37 zł w 2020 r.¹³.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r. wydano łącznie 8155 decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w ustawie o zabytkach (2589 w 2018 r., 2753 w 2019 r. i 2813 w 2020 r.). Na jednego pracownika WUOZ przypadało¹⁴ średnio (odpowiednio w latach) 104, 98 i 101 takich spraw.

Merytoryczni pracownicy WUOZ wydali łącznie 2733 decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w przepisach odrębnych (941 w 2018 r.,

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Zarządzenie Nr 332/2013 Wojewody Pomorskiego z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie nadania regulaminu Wojewódzkiemu Urzędowi Ochrony Zabytków w Gdańsku zmienione Zarządzeniami Wojewody Pomorskiego Nr 100/14 z dnia 10 kwietnia 2014 r., Nr 77/15 z dnia 19 marca 2015 r. oraz bez numeru z dnia 10 marca 2017 r., z dnia 11 grudnia 2018 r., z dnia 12 listopada 2019 r. oraz z dnia 4 grudnia 2020 r.

⁸ Od 4 grudnia 2020 r.

⁹ Od 12 listopada 2019 r., wcześniej w okresie objętym kontrolą zadania tego Wydziału realizowały Wydział do spraw Zabytków Ruchomych oraz Wydział do spraw Dokumentacji, Rejestru i Ewidencji Zabytków.

¹⁰ Przeciętna liczba zatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty wyniosła 35,75 w 2018 r., 40,46 w 2019 r. i 43,27 w 2020 r.

¹¹ Cztery w 2018 r., 14 w 2019 r. i 16 w 2020 r.

¹² Sześć w 2018 r., osiem w 2019 r. i 12 w 2020 r.

¹³ 3415,95 zł w 2018 r., 3759,91 zł w 2019 r. i 4431,37 zł w 2020 r.

¹⁴ Na podstawie danych przedstawionych przez WUOZ.

1087 w 2019 r. i 705 w 2020 r.). Liczba spraw w przeliczeniu na jednego pracownika merytorycznego wyniosła w poszczególnych latach (odpowiednio): 38, 38 i 26.

Pracownicy WUOZ przeprowadzili 452 kontrole przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, w tym 185 w 2018 r., 156 w 2019 r. i 111 w 2020 r. Średnia liczba kontroli przypadająca na jednego pracownika merytorycznego wyniosła (odpowiednio) w latach: 15, 11 i 8.

Relacja liczby rozpatrzonych wniosków o udzielenie dofinansowania¹⁵ do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła 12 w 2018 r. oraz po 16 w latach 2019-2020, a relacja podpisanych umów o udzielenie dofinansowania¹⁶ do zaangażowania w ich obsługę wyniosła 0,4 w 2018 r., 10 w 2019 r. i 9,2 w 2020 r.

(akta kontroli str. 505-538, 540-543)

Z wyjaśnień Konserwatora wynikało, że zdiagnozował negatywne czynniki wpływające na prawidłową realizację zadań w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami polegające m.in. na:

- zwiększonym zakresie obowiązków wynikającym z rozwiązania z początkiem 2019 r. porozumienia z Gminą Miasta Gdańska¹⁷ oraz koniunktury budowlanej w Trójmieście, powodującej wzrost liczby wniosków składanych do WUOZ;
- wydłużającym się czasie rozpatrywania spraw wynikającym z konieczności dokonywania pogłębionej analizy dokumentacji (programy prac konserwatorskich, projektów);
- konieczności stosowania czasochłonnych, ale mało znaczących dla ochrony zabytków, procedur dotyczących m.in. wydawania decyzji w sprawach prostych instalacji technicznych (gaz, woda, prąd, światłowody) planowanych na obszarach podlegających ochronie;
- braku odpowiednio wykształconych kadr, które według Konserwatora, powinny posiadać wiedzę i doświadczenie z zakresu trzech kierunków studiów: historii sztuki, konserwacji zabytków oraz architektury (opcjonalnie – budownictwa lądowego) oraz braku w Polsce systemu kształcenia takich kadr na poziomie studiów podyplomowych;
- niskich oferowanych przez WUOZ wynagrodzeniach niepozwalających na pozyskanie doświadczonych i wykształconych pracowników;
- braku stałej, własnej siedziby WUOZ i oddaleniu o 1,5 km siedziby archiwum;
- absencji pracowników związanej m.in. z Covid-19 i braku technicznych możliwości przekierowania rozmów do inspektorów wykonujących pracę w trybie zdalnym.

Z wyjaśnień Konserwatora wynikało, że w celu poprawy sytuacji Konserwator m.in.:

- wyraził zgodę na przekazanie części swoich kompetencji Gminie Pelplin; (podpisanie porozumienia w tej sprawie planowane jest w końcu lipca 2021 r.);
- wnioskował do Wojewody Pomorskiego (dalej: „Wojewoda”) o zwiększenie funduszu płac w celu zwiększenia zatrudnienia (w tym w czerwcu 2021 r. – nie uzyskał zgody);
- podejmował działania w celu zmiany siedziby WUOZ, do tej pory nieskuteczne z powodu przeszkód natury prawnej i faktycznej;

¹⁵ Rozpatrzone 230 wniosków: 68 w 2018 r., 80 w 2019 r. i 82 w 2020 r.

¹⁶ Podpisano 137 umów: 41 w 2018 r., 50 w 2019 r. oraz 46 w 2020 r.

¹⁷ Zawartego na podstawie art. 96 ust. 2 ustawy o zabytkach.

- na konwencji wojewódzkich konserwatorów zabytków w 2021 r. zgłosił wniosek zorganizowania studiów podyplomowych, który spotkał się z zainteresowaniem.

W uzasadnieniu wystosowanego 10 czerwca 2021 r. do Wojewody pisma z prośbą o zwiększenie budżetu płac i liczby etatów Konserwator wskazał m.in. na problem odpływu w 2020 r. kadr z WUOZ z powodu nadmiernego obciążenia pracą inspektorów, wynikającego ze wzrostu liczby wniosków oraz wymagania przez Konserwatora od inspektorów indywidualnego podejścia do każdego zabytku, a także na problem zmniejszenia w 2021 r. o około 100,0 tys. zł funduszu płac, co spowodowało ograniczenie zatrudnienia o 1,5 etatu. Według Konserwatora w WUOZ w 2021 r. brakowało czterech etatów.

W okresie objętym kontrolą obowiązywało 13 porozumień zawartych – na podstawie art. 96 ust. 2 ustawy o zabytkach – w latach 2011-2015 pomiędzy Wojewodą a jednostkami samorządu terytorialnego¹⁸ w sprawie powierzenia prowadzenia tym jednostkom niektórych spraw z zakresu właściwości Konserwatora. W okresie objętym kontrolą dwa z ww. porozumień zmieniono, a jedno rozwiązano (w 2019 r. z Gminą Miasta Gdańska). W ww. okresie nie zawarto na wniosek Konserwatora nowych porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego, ani kierownikami instytucji kultury na podstawie art. 96 ust. 2 i 3 ustawy o zabytkach, jednak – jak wyjaśnił Konserwator – pod koniec lipca planowane jest podpisanie porozumienia z Gminą Pelplin.

(akta kontroli str. 555, 592, 1235-1241)

1.2. Na funkcjonowanie WUOZ wydatkowano¹⁹ 3082,0 tys. zł (97,4% planu) w 2018 r., 3854,0 tys. zł w 2019 r. (98,1% planu), 4959,0 tys. zł w 2020 r. (93,5% planu) i 1228,0 tys. zł w I kwartale 2021 r. (20,7% planu), w tym na wynagrodzenia z pochodnymi (odpowiednio w poszczególnych latach): 2491,0 tys. zł (98,2% planu), 3101,0 tys. zł (98,1% planu), 3869,0 tys. zł (98,7% planu) i 1032,0 tys. zł (26,3% planu).

(akta kontroli str. 539)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Struktura organizacyjna WUOZ dostosowana była do obowiązujących przepisów prawa. Poziom zatrudnienia w WUOZ nie był adekwatny do zakresu realizowanych zadań, co skutkowało znaczną liczbą spraw przypadających na jednego pracownika. Konserwator identyfikował ryzyka działalności WUOZ oraz podejmował działania zmierzające do poprawy sytuacji, w tym do zawarcia kolejnego porozumienia na podstawie art. 96 ust. 2 ustawy o zabytkach. Z 13 takich porozumień, zawartych w latach 2011-2015, jedno w okresie objętym kontrolą rozwiązano, dwa zmieniono. Podpisanie kolejnego zaplanowano na koniec lipca 2021 r.

¹⁸ Gmina Bytów (porozumienie z 23 maja 2011 r.), Gmina Miejska Chojnice (porozumienie z 25 marca 2011 r.), Gmina Miasta Gdańsk (porozumienie z 5 listopada 2015 r., rozwiązane 28 lutego 2019 r.), Gmina Miasta Gdynia (porozumienie z 12 czerwca 2012 r.), Powiat Kartuski (porozumienie z 22 kwietnia 2011 r.), Powiat Kościerski (porozumienie z 22 kwietnia 2011 r.), Powiat Kwidzyński (porozumienie z 25 marca 2011 r.), Gmina Miasta Malborka (porozumienie z 25 marca 2011 r., zmienione 28 marca 2019 r.), Powiat Pucki (porozumienie z 27 lipca 2011 r.), Gmina Miasta Sopotu (porozumienie z 15 lipca 2011 r.), Gmina Miejska Tczew (porozumienie z 15 lipca 2011 r.), Gmina Miasta Wejherowa (porozumienie z 15 lipca 2011 r., zmienione 30 czerwca 2020 r.), Powiat Starogardzki (porozumienie z 10 sierpnia 2015 r., zmienione 31 sierpnia 2015 r.).

¹⁹ Rozdział 92121 – Wojewódzkie Urzędy Ochrony Zabytków.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Z wyjaśnień Konserwatora wynikało, że w okresie objętym kontrolą WUOZ nie wykonywał zadań w ramach Krajowego programu ochrony zabytków i nie otrzymywał środków z tego tytułu. Konserwator wyjaśnił również, że w ww. okresie nie monitorowano w sposób aktywny realizacji przez zarząd województwa, zarządy powiatów oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) obowiązku, wynikającego z art. 87 ust. 3 ustawy o zabytkach, uzyskania od Konserwatora opinii dotyczących odpowiednio: wojewódzkiego, powiatowych i gminnych programów opieki nad zabytkami, ponieważ nie ma zasobów kadrowych, aby prowadzić taki monitoring. Nie prowadzono wykazu wydanych opinii. Opiniowano jednak złożone do WUOZ programy, w tym wojewódzki program opieki nad zabytkami na lata 2020-2024.

Sprawozdanie z realizacji w latach 2018-2019 Programu opieki nad zabytkami województwa pomorskiego na lata 2016-2019, sporządzone przez Zarząd Województwa Pomorskiego, Konserwator otrzymał 4 stycznia 2021 r.

Według danych z Raportu z realizacji badania Głównego Urzędu Statystycznego „Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w samorządzie gminnym” z 30 marca 2020 r., według stanu na 30 czerwca 2019 r. spośród 123 gmin z terenu województwa pomorskiego – 63 posiadały program opieki nad zabytkami, a 60 nie posiadało obowiązującego programu (w 38 gminach program był w trakcie sporządzania, a w 22 – nie przystąpiono do jego sporządzenia).

(akta kontroli str. 1235-1246)

2.2. Według stanu na 31 marca 2021 r. do rejestru zabytków wpisanych było 12 126 zabytków, z tego 7886 ruchomych, 3672 nieruchomości oraz 568 archeologicznych. W okresie objętym kontrolą do rejestru wpisano:

- w 2018 r. – 102 zabytki, z tego 72 ruchome i 30 nieruchomości;
- w 2019 r. – 111 zabytków, z tego 91 ruchomych i 20 nieruchomości;
- w 2020 r. – 163 zabytki, z tego 106 ruchomych i 57 nieruchomości;
- w 2021 r. (I kwartał) – 104 zabytki, z tego 98 ruchomych i sześć nieruchomości.

Z rejestru zostało skreślonych 85 zabytków (jeden ruchomy i 84 nieruchomości)²⁰. Skreśleń siedmiu zabytków (nieruchomych) dokonano w okresie objętym kontrolą, z tego czterech w 2018 r. i po jednym w latach 2019-2021 (I kwartał).

Według stanu na 31 marca 2021 r. do wojewódzkiej ewidencji zabytków włączonych było 10 961 zabytków ruchomych i 11 915 zabytków archeologicznych. WUOZ nie posiadał informacji o łącznej liczbie zabytków nieruchomości włączonych do ewidencji, co wynikało – jak wyjaśnił Konserwator i inspektor ochrony zabytków – m.in. z omyłek występujących w wykazach wojewódzkiej ewidencji związanych np. ze zdublowaniem pozycji w związku ze zmianami adresowymi budynków oraz trwających prac nad kompletnością tych wykazów. Przeszukanie 3,5 m bieżącego akt w celu wyselekcjonowania na potrzeby kontroli odpowiednich spraw wiązało się natomiast z dużym nakładem pracy.

W okresie objętym kontrolą do ewidencji włączono: w 2018 r.: 597 zabytków (550 ruchomych, 45 nieruchomości i dwa archeologiczne), w 2019 r.: 955 zabytków (620 ruchomych, 97 nieruchomości i 238 archeologicznych), w 2020 r.: 636 zabytków (588 ruchomych, 47 nieruchomości i jeden archeologiczny) i w 2021 r. (I kwartał): 367 zabytków (358 ruchomych i dziewięć nieruchomości).

²⁰ Według stanu na 31 marca 2021 r.

Według stanu na 31 marca 2021 r. z ewidencji wyłączono 1114 zabytków (jeden ruchomy i 1113 nieruchomości), z tego 157 zabytków (jeden ruchomy i 156 nieruchomości) wyłączono w okresie objętym kontrolą (86 w 2018 r., 51 w 2019 r., 17 w 2020 r. i trzy w I kwartale 2021 r.).

(akta kontroli str. 602-605)

Konserwator prowadził rejestr zabytków w formie ksiąg A, B i C, według wzoru określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków²¹. Powyższe księgi zawierały wszystkie elementy określone w § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Badanie 10 postępowań zakończonych wydaniem decyzji w sprawie wpisania do rejestru zabytków (czterech dotyczących zabytków ruchomych i sześciu nieruchomości) wykazało, że:

- trzy postępowania wszczęto na wniosek strony, a siedem – z urzędu;
- czas prowadzenia postępowań od ich wszczęcia do wydania decyzji wyniósł od 70 do 1135 dni;
- w jednym postępowaniu (prowadzonym łącznie przez 764 dni) wniesiono ponaglenie na podstawie art. 37 § 1 pkt 2 Kpa²², w wyniku rozpatrzenia którego Minister²³ stwierdził, że Konserwator nie dopuścił się przewlekłości postępowania, wskazując w uzasadnieniu duży stopień skomplikowania sprawy pod względem formalno-prawnym i merytorycznym oraz szeroki zakres planowanej prawnej ochrony konserwatorskiej;
- na podstawie pięciu ostatecznych decyzji dokonano, zgodnie z § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia, wpisów w rejestrze zabytków (czterech w księdze B i jednego w księdze A), zawierających dane określone w § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia²⁴;
- kopie decyzji zostały przekazane do NID zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia²⁵.

(akta kontroli str. 610-760)

Badanie ośmiu spraw dotyczących włączenia do wojewódzkiej ewidencji zabytków niewpisanych do rejestru zabytków nieruchomości, wykazało, że:

- we wszystkich sprawach sporządzono karty ewidencyjne zabytku nieruchomego niewpisanego do rejestru zawierające wymagane dane, przy czym pięć z nich zgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków;
- Konserwator zawiadomił zgodnie z § 15 ust. 1 ww. rozporządzenia właściciela lub posiadacza zabytku o zamiarze włączenia oraz o włączeniu karty ewidencyjnej do wojewódzkiej ewidencji zabytków (w czterech sprawach, w których był do tego zobowiązany);
- na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: „BIP”), stosownie do § 15 ust. 3 ww. rozporządzenia, opublikowano informację o zamiarze włączenia karty ewidencyjnej zabytku do wojewódzkiej ewidencji w dwóch sprawach (z czterech, w których Konserwator był do tego zobowiązany) oraz

²¹ Rozporządzenie 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 (Dz. U. z 2021 poz. 56).

²² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735).

²³ Do 28 lutego 2021 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a od 1 marca 2021 r. – Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu.

²⁴ Dwa wpisy dotyczące zabytków ruchomych zostały w trakcie kontroli uzupełnione o brakujące dane – ulicę i numer posesji.

²⁵ W tym kopie pięciu decyzji przekazano w trakcie kontroli NIK (30 czerwca 2021 r. i 2 lipca 2021 r.): nr RD.5140.93.5.2020.AT (dot. nr rej. B/46), ZR.5140.3.5.2019.AT (dot. nr rej. B/380/1), ZR.5140.20.5.2019.AT (dot. nr rej. B/388/5), RD.5140.12.2018.KA(PŚ) (dot. nr rej. A-1975), PWKZ.5140.5.2017.AK(PŚ) (dot. nr rej. A-1974).

- informację o włączeniu ww. karty do ww. ewidencji w trzech sprawach (z czterech, w których Konserwator był do tego zobowiązany);
- we wszystkich ośmiu sprawach, zgodnie z § 15 ust. 5 ww. rozporządzenia, zawiadomiono właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o włączeniu karty ewidencyjnej zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków.
- (akta kontroli str. 761-792, 1231-1234)

Kierownik Wydziału ds. Zabytków Ruchomych, Dokumentacji, Rejestru i Ewidencji Zabytków wyjaśniła, że w przypadku rejestru zabytków ruchomych dokonywano w latach 2018-2019 weryfikacji obiektów poprzez ich kontrolę w terenie i nie stwierdzono żadnych wpisów w rejestrze, które zdezaktualizowały się. W przypadku natomiast zabytków nieruchomych nie przeprowadzano takiej weryfikacji z powodu niedoborów kadrowych. Kierownik wyjaśniła również, że w ramach monitorowania realizacji przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) obowiązku prowadzenia gminnej ewidencji zabytków, w 2020 r. WUOZ wystąpił do gmin z pytaniem dotyczącym m.in. posiadania tej ewidencji i wprowadzenia do niej obiektów wskazanych przez Konserwatora w 2012 r. Odpowiedź uzyskano od 102 gmin.

Według danych WUOZ: 10 gmin nie stworzyło gminnej ewidencji zabytków mimo otrzymania od WUOZ wykazów zabytków; pięć gmin stworzyło ewidencję, jednak nie wprowadziło do niej wszystkich obiektów z wykazu; 21 gmin nie udzieliło informacji o wprowadzeniu do ewidencji wszystkich zabytków; 74 gminy przyjęły ewidencję zarządzeniem organu wykonawczego, a 23 gminy – przez uchwalenie programu opieki nad zabytkami.

(akta kontroli str. 769, 1208-1216)

2.3. W latach 2018-2021²⁶ Konserwator wydał łącznie 17 492²⁷ decyzje, postanowienia i zaświadczenia w sprawach określonych w ustawie o zabytkach oraz w przepisach odrębnych.

W ramach ww. działań wydał:

- 42 decyzje o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru zabytków, w tym 25 z urzędu;
 - 63 decyzje o wpisie zabytku ruchomego do rejestru, w tym jedną z urzędu;
 - 2708 pozwoleń na prowadzenie prac lub badań przy zabytkach;
 - 4255 pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych;
 - 6099 zaleceń konserwatorskich w formie pisemnej;
 - 754 pozwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków;
 - 231 pozwoleń na poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania;
 - osiem pozwoleń na sprzedaż, zamianę, darowiznę lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także na wnoszenie takich nieruchomości jako wkładów niepieniężnych do spółek;
- oraz uzgodnił:
- 2202 decyzje ustalające lokalizację inwestycji celu publicznego albo warunki zabudowy;
 - 782 pozwoleń na budowę;

²⁶ Według stanu na 20 lipca 2021 r.

²⁷ 4970 w 2018 r., 5302 w 2019 r., 4806 w 2020 r. i 2414 w 2021 r. (według stanu na 20 lipca).

- 263 projekty miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmian;
- 83 działania związane z prowadzeniem gospodarki leśnej w lasach wpisanych do rejestru zabytków i w lasach, w których znajdują się zabytki archeologiczne wpisane do rejestru zabytków.

W ww. okresie Konserwator nie wydał decyzji o wpisie zabytku archeologicznego do rejestru zabytków, pozwoleń na przeniesienie zabytków z terenu cmentarza, który ma być użyty na inny cel oraz decyzji określających zakres i sposób eksploatacji gruntów, na których znajdują się zabytki archeologiczne.

Według danych z systemu obiegu dokumentów funkcjonującego w WUOZ od 1 stycznia 2019 r.: w WUOZ w 2019 r. założono 12 771 spraw, w 2020 r. – 12 352 i w 2021 r.²⁸ – 6529. Liczba spraw niezakończonych w roku rejestracji według stanów na 1 stycznia 2020 r. i 2021 r. wynosiła (odpowiednio) 2820 i 3075.

Badanie ośmiu postępowań w sprawie wydania pozwoleń na prace przy zabytku wykazało, że sześć z nich przeprowadzono w terminach określonych w art. 35 Kpa, a dwa z naruszeniem tych terminów. Decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane rozporządzeniem w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich²⁹. W przypadku prac konserwatorskich lub restauratorskich w decyzjach nakazywano wykonanie prac zgodnie z programem prac załączonym do decyzji. W jednej sprawie przeprowadzono spotkanie w terenie w celu ustaleń dotyczących projektu.

(akta kontroli str. 876-878, 908-959)

2.4. W WUOZ opracowano w 2015 r. plan ochrony zabytków, który został uzgodniony, zgodnie z § 4 ust. 4 rozporządzenia w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków³⁰, z Wojewodą i Szefem Obrony Cywilnej Kraju.

W planie ochrony zabytków ujęto zagrożenia zabytków w podziale na zagrożenia czasu pokoju, w tym m.in. katastrofy (awarie obiektów technicznych i działanie sił przyrody), terroryzm i przestępczość skierowana przeciw zabytkom oraz zagrożenia czasu wojny, w tym m.in. zniszczenie na skutek działań zbrojnych. Określono również etapy ochrony zabytków i zadania WUOZ w systemie ochrony zabytków. W ramach zapobiegania i prowadzenia prac przygotowawczych zaplanowano m.in. przeprowadzanie kontroli stanu zachowania i sposobu użytkowania zabytków, wydawanie decyzji na prace remontowe, budowlane i konserwatorskie, uzgodnienie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zbieranie informacji o zagrożeniach związanych z ochroną środowiska kulturowego, prowadzenie rejestru zabytków, dokumentacji i ewidencji zabytków.

(akta kontroli str. 793-809)

Konserwator wyjaśnił, że nie prowadzono działań związanych z ochroną zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych, w szczególności w zakresie przedsięwzięć przygotowawczych, zapobiegawczych i konserwatorskich mających na celu uratowanie zabytków przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub zaginięciem. WUOZ rozpoczął natomiast we współpracy z Towarzystwem Opieki nad Zabytkami pilotażowe skanowanie laserowe pierwszych obiektów architektonicznych na terenie województwa, które zamierza udostępnić.

²⁸ Do 14 lipca 2021 r.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. z 2021 r. poz. 81).

³⁰ Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 212, poz. 2153).

Pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych wyjaśnił, że plan ochrony zabytków określał ogólne zasady ich ochrony. Szczegółowe zasady ochrony zabytków powinny być zawarte w planach konkretnego zabytku, który jest opracowany zgodnie z rozporządzeniem w sprawie organizacji i sposobów ochrony zabytków.

Według stanu na 31 grudnia 2020 r. 45 gmin i powiatów oraz 56 innych jednostek organizacyjnych posiadających zabytki posiadało uzgodnione z Konserwatorem plany ochrony zabytków. W latach 2018-2020 17 gmin i powiatów oraz sześć innych jednostek organizacyjnych posiadających zabytki uzgodniło z Konserwatorem i przekazało mu ww. plany.

WUOZ w ramach monitorowania realizacji przez inne podmioty obowiązku uzgadniania z Konserwatorem planów ochrony zabytków kierował do jednostek samorządu terytorialnego w każdym roku objętym kontrolą pisma przypominające o obowiązku wytworzenia/aktualizacji planów ochrony zabytków powiatów, miast na prawach powiatów, gmin i jednostek organizacyjnych województwa pomorskiego.
(akta kontroli str. 810-815, 1251-1255)

2.5. Konserwator wyjaśnił, że współpracował z NID w Gdańsku, głównie w sprawach zabytków tego miasta, ze szczególnym uwzględnieniem Stoczni Gdańskiej. W sprawach Stoczni Gdańskiej współpracował również z NID w Warszawie, KK NSZZ „Solidarność”, Fundacją Solidarności, Instytutem Dziedzictwa Solidarności oraz Europejskim Centrum Solidarności. Współpracował ponadto z Towarzystwem Opieki nad Zabytkami – Oddziałem w Gdańsku, które zawiadamiało WUOZ wielokrotnie o przestępstwach przeciw dziedzictwu przeszłości. Udziela m.in. informacji portalowi „Strefa Prestiżu”. W 2019 r. brał udział w spotkaniach Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków. Ponadto zorganizował konferencję z organizacjami ekologicznymi dotyczącą ochrony zespołów zieleni zabytkowej i współpracy w zakresie sygnalizowania zagrożeń. W następstwie sygnałów społecznych co najmniej sześć dużych zespołów alei (do kilkuset drzew w jednym zespole) zostało wpisanych lub jest w trakcie wpisywania do rejestru zabytków.
(akta kontroli str. 1235-1241)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Według stanu na 22 czerwca 2021 r. do Rejestru Zabytków Województwa Pomorskiego Księga A Zabytki nieruchome nie wpisano zabytków objętych 19 ostatecznymi decyzjami o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru³¹ wydanymi w latach 2019-2021. Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru, zgodnie z którym wojewódzki konserwator zabytków dokonuje wpisu w księdze, jeżeli decyzja o wpisie zabytku do rejestru stała się ostateczna.
(akta kontroli str. 606-609, 617-623, 634-636)

Kierownik Wydziału ds. Zabytków Ruchomych, Dokumentacji, Rejestru i Ewidencji Zabytków wyjaśniła, że brak wpisów w ww. rejestrze spowodowany był przede wszystkim faktem, że do rejestru wpisywane są decyzje, które są ostateczne, z zachowaniem kolejności numerów. W związku z tym jeżeli strona postępowania odwołała się od decyzji, z uzupełnieniem Księgi Rejestru czekano na rozstrzygnięcie, nie wprowadzając kolejnych wpisów. Dodatkowo Wydział zmagął się z problemami kadrowymi – od 2019 r. odeszło trzech z czterech pracowników zajmujących się prowadzeniem postępowań związanych z wpisami do rejestru

³¹ Nr RD.5140.65.2017.PŚ, RD.5140.57.2018.KA.8, RD.5340.10.2019.PŚ, RD.5140.73-11.2018.JP, RD.5140.50.2019KA(PŚ), PWKZ.5140.5.2017.AK(PŚ), RD.5140.103.2019.KA.6, RD.5140.79.2020.PŚ, PWKZ.5140.6.2018.AK(PŚ), RD.5140.12.2018.KA (PŚ), RD.5140.91.2019.KA (PŚ), RD.5140.118.2019.AS.8, RD.5140.119.2019.PŚ, RD.5140.111.2019.PŚ, RD.5140.71.2019.PŚ, ZND.5140.9.2.2020.DS, RD.5140.130.2019.PŚ, RD.5140.35.2020.PŚ, ZND.5140.6-42020.DS.

zabytków nieruchomych. Z uzupełnieniem wpisów wstrzymano się, aby nie popełnić błędów w Księdze, które byłyby trudne do skorygowania.

(akta kontroli str. 1217-1234)

2. Dziewięć (z 10 objętych badaniem) postępowań w sprawie wpisu zabytków do rejestru³² prowadzono z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 Kpa. Czas ich prowadzenia wynosił od 70 do 1135 dni. W ośmiu z tych postępowań³³ nie zawiadamiano o niezakończono sprawy w terminie, wbrew obowiązkom wynikającym z art. 36 § 1 Kpa, a w jednym postępowaniu³⁴, w którym poinformowano o niezakończono sprawy w terminie – w dwóch zawiadomieniach, niezgodnie z art. 36 § 1 Kpa, nie pouczono strony o prawie wniesienia ponaglenia.

(akta kontroli str. 610-611)

Z wyjaśnień Kierownik Wydziału ds. Zabytków Ruchomych, Dokumentacji, Rejestru i Ewidencji Zabytków wynikało, że przekroczenia terminów spowodowane były dużym stopniem trudności postępowań, koniecznością przeprowadzenia pogłębionej kwerendy, często archiwalnej, pozyskania opinii ekspertów spoza WUOZ, obszernym materiałem dowodowym. Brak zawiadomień o niezakończono sprawy w terminie, najprawdopodobniej był związany z rotacją pracowników zajmujących się postępowaniami dotyczącymi wpisów do rejestru zabytków nieruchomych oraz był wynikiem przeoczenia w postępowaniach dotyczących wpisów do rejestru zabytków ruchomych.

(akta kontroli str. 1217-1234)

3. W postępowaniu w sprawie wpisu do rejestru zabytków ruchomych dwóch składów wagonów³⁵ wszczętym z urzędu – z inicjatywy organizacji społecznej niebędącej właścicielem wagonów – wydano decyzję na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o zabytkach mimo nieustalenia, czy zachodziła przesłanka wydania takiej decyzji, tj. czy nastąpił przypadek uzasadnionej obawy zniszczenia, uszkodzenia lub nielegalnego wywieżenia zabytku za granicę albo wywieżenia za granicę zabytku o wyjątkowej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Nie ustalono czy stwierdzenie o prawdopodobnym zezłomowaniu wagonów, wyrażone w piśmie ww. organizacji społecznej dotyczącym wpisu do rejestru, ma odzwierciedlenie w rzeczywistości.

(akta kontroli str. 610-611, 646-659)

Kierownik Wydziału ds. Zabytków Ruchomych, Dokumentacji, Rejestru i Ewidencji Zabytków wyjaśniła, że wniosek o wpis do rejestru złożyła organizacja społeczna mająca prawo do wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej innego podmiotu. Wskazywała ona na unikatowy charakter dwóch składów i wyraziła obawę, że są zagrożone zezłomowaniem w wyniku wyłączenia z eksploatacji. Kierownik wyjaśniła również, że w toku postępowania nie udowodniono jednoznacznie, że składom grozi zniszczenie, ale uznano to za bardzo prawdopodobne, a ich wyjątkowa wartość historyczna i naukowa wykazana w opinii eksperta ds. kolejnictwa z ramienia NID, zakwalifikowała wagony do objęcia ochroną konserwatorską poprzez wpis do rejestru zabytków.

(akta kontroli str. 1217-1220)

³² Nr ZR.5140.20.5.2019.AT (nr rej. B/388/5), RD.5140.93.5.2020.AT (nr rej. B/46), ZR.5140.3.5.2019.AT (nr rej. B/380/1), ZR.5140.6.12.2017.AT (nr rej. B/376/2), RD.5140.39.2020.PŚ (nr rej. A-1959), PWKZ.5140.6.2018.AK(PŚ) (nr rej. A-1974), RD.5140.12.2018.KA (PŚ) (nr rej. A-1975), RD.5140.57.2018.KA.8 (nr rej. A-1970), PWKZ.5140.4.2017.AK.8 (nr rej. A-1959).

³³ Nr ZR.5140.20.5.2019.AT (nr rej. B/388/5), RD.5140.93.5.2020.AT (nr rej. B/46), ZR.5140.3.5.2019.AT (nr rej. B/380/1), RD.5140.39.2020.PŚ (nr rej. A-1959), PWKZ.5140.6.2018.AK(PŚ) (nr rej. A-1974), RD.5140.12.2018.KA (PŚ) (nr rej. A-1975), RD.5140.57.2018.KA.8 (nr rej. A-1970), PWKZ.5140.4.2017.AK.8 (nr rej. A-1959).

³⁴ W wyniku którego wydano decyzję nr ZR.5140.6.12.2017.AT (nr rej. B/376/2).

³⁵ Nr ZR.5140.6.12.2017.AT.

Zdaniem NIK w postępowaniu nie ustalono faktycznego istnienia przesłanki umożliwiającej wydanie z urzędu decyzji o wpisie do rejestru zabytku ruchomego, a oparto się jedynie na stwierdzeniu organizacji społecznej, która nie była właścicielem zabytku ruchomego o prawdopodobnym zełomowaniu wagonów. NIK zauważa ponadto, że w opinii NID wykazano – co prawda – wartość historyczną i naukową wagonów kwalifikującą do objęcia ich ochroną konserwatorską, jednak wskazano również (we wnioskach) na konieczność zaistnienia uzasadnionej obawy zniszczenia bądź uszkodzenia zabytków.

4. Trzy karty ewidencyjne zabytków niewpisanych do rejestru (z ośmiu objętych badaniem) sporządzono niezgodnie z obowiązującym na podstawie § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru wzorem karty, stanowiącym załącznik nr 3 do ww. rozporządzenia, tj.:

- a) karta dotycząca zbiornika czystej wody w Gdańsku³⁶ nie zawierała pkt 8 *Stan zachowania*;
- b) karta dotycząca kamienicy czynszowej w Gdańsku³⁷ nie zawierała pkt 10 *Istniejące zagrożenia, najpilniejsze postulaty konserwatorskie* oraz zawierała dodatkowy element pkt 7 *Przeznaczenie pierwotne*;
- c) karta dotycząca budynku obsługi przeprawy promowej³⁸ nie zawierała pkt 10 *Istniejące zagrożenia, najpilniejsze postulaty konserwatorskie*.

(akta kontroli str.775-776, 781-782, 788-789)

Z wyjaśnień Kierownik Wydziału ds. Zabytków Ruchomych, Dokumentacji, Rejestru i Ewidencji Zabytków wynikało, że przyczynami różnic były odpowiednio: prawdopodobny brak możliwości zweryfikowania stanu zachowania obiektu, uznanie informacji o przeznaczeniu pierwotnym za ważną oraz przypadek.

(akta kontroli str. 1217-1220)

NIK wskazuje, że w przepisach ww. rozporządzenia nie przewidziano wyjątków od sporządzania kart ewidencyjnych według wzoru, w tym z powodów przytoczonych w wyjaśnieniach.

5. Egzemplarza żadnej z ośmiu objętych badaniem kart ewidencyjnych zabytku nieruchomego niewpisanego do rejestru zabytków³⁹ nie przekazano do GKZ, do czego zobowiązywał § 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, zgodnie z którym GKZ włącza kartę ewidencyjną zabytku do krajowej ewidencji zabytków po otrzymaniu tej karty od wojewódzkiego konserwatora zabytków.

(akta kontroli str. 770)

Z wyjaśnień Kierownik Wydziału ds. Zabytków Ruchomych, Dokumentacji, Rejestru i Ewidencji Zabytków wynikało, że zasadą było przekazywanie kart zbiorczo, jednak ww. kart nie przekazano najprawdopodobniej z powodu rotacji pracowników w Wydziale.

(akta kontroli str. 1217-1220)

6. Zawiadomień o zamiarze włączenia do wojewódzkiej ewidencji zabytków kart ewidencyjnych zabytków – kamienicy czynszowej w Gdańsku⁴⁰ i budynku obsługi przeprawy promowej⁴¹ oraz informacji o włączeniu do ww. ewidencji ww. karty dotyczącej kamienicy czynszowej nie umieszczono na stronie podmiotowej BIP,

³⁶ Sprawa nr RD.5140.49.2018.KA.

³⁷ Sprawa nr RD.5140.21.2020.JP.

³⁸ Sprawa nr RD.5140.19-4.2020.JP.

³⁹ Sprawy nr RD.5140.49.2018.KA, RD.5140.87.2018.KA, RD.5140.21.2020.JP, RD.5140.19-4.2020.JP, RD.5140.7.2021.PŚ, RD.5140.5.2021.PŚ, RD.5140.16.2019.KA, RD.5189.30.2019.JP.

⁴⁰ Sprawa nr RD.5140.21.2020.JP.

⁴¹ Sprawa nr RD.5140.19-4.2020.JP.

pomimo takiego wymogu wynikającego z § 15 ust. 3 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru.

(akta kontroli str. 770)

Kierownik Wydziału ds. Zabytków Ruchomych, Dokumentacji, Rejestru i Ewidencji Zabytków wyjaśniła, że było to wynikiem niedopatrzenia.

(akta kontroli str. 1217-1220)

7. Dwa (z ośmiu objętych badaniem) postępowania w sprawie pozwoleń na prace przy zabytku⁴² prowadzono z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 Kpa. Czas ich prowadzenia wynosił 229 i 222 dni. W ww. postępowaniach stron nie zawiadomiono o niezakończonym terminie, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 36 § 1 Kpa.

(akta kontroli str. 908-919)

Z wyjaśnień pracowników prowadzących ww. sprawy wynikało, że na opóźnienia wpływ miały odpowiednio: rotacja pracowników oraz znaczny stopień skomplikowania sprawy, obciążenie pracą i pandemia.

(akta kontroli str. 1256-1259)

8. W okresie objętym kontrolą, wbrew obowiązкови określonymu w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków, nie dokonano w terminach do 31 marca 2019 r., 2020 r. i 2021 r., aktualizacji planu ochrony zabytków, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

(akta kontroli str. 793-815, 1251-1255)

Konserwator wyjaśnił, że nie był informowany o konieczności aktualizacji planu ochrony zabytków, jednak zdaniem Konserwatora plan jest wysoce niewystarczający i wymaga aktualizacji m.in. w zakresie przewidywania ewakuacji i ukrycia dzieł sztuki, współpracy w tej dziedzinie z wojskami obrony terytorialnej, Strażą Pożarną i ewentualnie Policją.

Pełnomocnik ds. informacji niejawnych wyjaśnił, że aktualizacje nie były dokonywane, ponieważ wystąpiły jedynie mało istotne zmiany, które nie miały wpływu na ochronę zabytków (np. zmiana adresu zamieszkania rzeczoznawcy).

(akta kontroli str. 810-815, 1251-1255)

Zdaniem NIK, skoro zidentyfikowano zagadnienia i dane wymagające zmiany planu, dokument ten powinien zostać zaktualizowany.

OCENA CZĄSTKOWA

W WUOZ prowadzono rejestr zabytków w formie ksiąg według obowiązującego wzoru i wojewódzką ewidencję zabytków w formie przewidzianej przepisami. Nie dokonywano jednak, z powodu niedoborów kadrowych, weryfikacji zabytków nieruchomych wpisanych do ww. rejestru, w celu ustalenia jego aktualności. Nie posiadano również informacji o łącznej liczbie zabytków nieruchomych włączonych do ww. ewidencji. Monitorowano obowiązek posiadania gminnej ewidencji zabytków przez gminy województwa pomorskiego. Nie weryfikowano natomiast realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązku uzgadniania z Konserwatorem programów opieki nad zabytkami. W WUOZ obowiązywał uzgodniony z Wojewodą i Szefem Obrony Cywilnej Kraju plan ochrony zabytków, opracowany w 2015 r. Ośiem objętych badaniem postępowań w sprawie pozwoleń na pracę przy zabytkach przeprowadzono rzetelnie, a sześć z nich również – terminowo. W okresie objętym kontrolą Konserwator nie wykonywał zadań w ramach Krajowego programu ochrony zabytków i nie otrzymywał środków z tego tytułu. Stwierdzone w ww. zakresie nieprawidłowości polegały na: niedokonaniu w rejestrze zabytków nieruchomych wpisów na podstawie 19 ostatecznych decyzji

⁴² Nr ZN.5142.1594.2019.JZ, ZN.5142.1935.2020.LK.

wydanych w latach 2019-2021, prowadzeniu dziewięciu z 10 badanych postępowań w sprawie wpisu zabytków do rejestru oraz dwóch z ośmiu badanych postępowań w sprawie pozwoleń na prace przy zabytkach – z przekroczeniem terminów określonych w Kpa oraz nieinformowaniu stron postępowania o niezafatwieniu sprawy w terminie, sporządzeniu trzech z ośmiu badanych kart ewidencyjnych zabytków niezgodnie z obowiązującym wzorem, nierealizowaniu obowiązków informacyjnych przy włączaniu dwóch z ośmiu zabytków do wojewódzkiej ewidencji zabytków, nieprzekazaniu do GKZ wszystkich ośmiu badanych kart ewidencyjnych zabytków celem aktualizacji krajowej ewidencji zabytków, a także na nieaktualizowaniu planu ochrony zabytków, pomimo zidentyfikowania przesłanek uzasadniających dokonanie aktualizacji planu.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą w WUOZ opracowywano plany kontroli co pół roku na podstawie wniosków Konserwatora, kierowników wydziałów WUOZ i samodzielnych stanowisk pracy. Propozycje do planów wynikały m.in. z informacji przekazanych przez inspektorów terenowych na podstawie ich znajomości stanu zachowania zabytków na podległym im terenie, zawiadomień zewnętrznych o konieczności kontroli, które wpływały do WUOZ lub informacji medialnych np. o pożarze zabytku. Plany kontroli zatwierdzane były przez Konserwatora.

W związku z utworzeniem na początku 2019 r. wieloosobowego stanowiska pracy do spraw kontroli, obowiązki w zakresie m.in. tworzenia planów kontroli w ww. sposób, wykonywał zatrudniony na tym stanowisku inspektor ochrony zabytków.

Z wyjaśnień Konserwatora wynikało, że kontrole prowadzone przez WUOZ nie obejmowały zagadnień związanych z ochroną na wypadek sytuacji kryzysowych, co było wynikiem braku adekwatnych procedur i scenariuszy na wypadek zagrożeń, w tym konfliktu zbrojnego.

W kontrolowanym okresie:

- przeprowadzono 490 kontroli (185 w 2018 r., 156 w 2019 r., 111 w 2020 r. i 38 w 2021 r. – do 9 lipca). Z ww. kontroli 426⁴³ dotyczyło zabytków wpisanych do rejestru, a 64⁴⁴ – zabytków niewpisanych do niego (włączonych do ewidencji zabytków). W latach 2018-2020 wydano łącznie 2708⁴⁵ pozwoleń na prowadzenie prac lub badań przy zabytkach. Według stanu na koniec ww. lat i na 31 marca 2021 r. do rejestru zabytków wpisanych było (odpowiednio) 11 748, 11 859, 12 022 i 12 126 zabytków, a do wojewódzkiej ewidencji zabytków włączonych było (odpowiednio) 21 129, 22 084, 22 720 i 23 087 zabytków;
- wydano 142 zalecenia pokontrolne, z tego 53 w 2018 r., 56 w 2019 r., 27 w 2020 r. i sześć w 2021 r. (do 9 lipca);
- skierowano 20⁴⁶ zawiadomień o popełnieniu wykroczenia (lub przestępstwa) do Policji, prokuratury albo sądu, w przypadku stwierdzenia, iż działania lub zaniechania kontrolowanego podmiotu naruszały przepisy art. 108-118 ustawy o zabytkach;
- nałożono 14 kar pieniężnych na kwotę 659,5 tys. zł na podstawie art. 107a-107e ustawy o zabytkach, z tego jedną na kwotę 500,0 tys. zł w 2018 r., sześć na kwotę 104,0 tys. zł w 2019 r., siedem na kwotę 55,5 tys. zł w 2020 r. W 2021 r. (do 9 lipca) nie nałożono kar pieniężnych.

⁴³ W latach 2018-2021 (do 9 lipca) odpowiednio: 162, 146, 94 i 24.

⁴⁴ W latach 2018-2021 (do 9 lipca) odpowiednio: 23, 10, 17 i 14.

⁴⁵ W latach 2018-2021 (do 20 lipca) odpowiednio: 932, 722, 726 i 328.

⁴⁶ W latach 2018-2021 (do 9 lipca) odpowiednio: pięć, sześć, osiem i jedno.

- nie kierowano wniosków o pomoc Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych; nie kierowano wystąpień z żądaniem przeprowadzenia postępowania służbowego lub innego przewidzianego prawem wobec osób winnych dopuszczenia do powstania uchybień przy przestrzeganiu i stosowaniu przepisów ustawy o zabytkach.

Z posiadanych przez WUOZ informacji wynikało, że z tytułu kar nałożonych w okresie objętym kontrolą na konto Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków wpłynęło 503,5 tys. zł.

W latach 2018-2020 w WUOZ:

- w 2018 r.: przeprowadzono 185 kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, wydano 932 pozwolenia na prowadzenie prac lub badań przy zabytkach, do rejestru zabytków wpisano 102 zabytki, a do wojewódzkiej ewidencji zabytków włączono 597 zabytków;
- w 2019 r.: przeprowadzono 156 kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, wydano 722 pozwolenia na prowadzenie prac lub badań przy zabytkach, do rejestru zabytków wpisano 111 zabytków, a do wojewódzkiej ewidencji zabytków włączono 955 zabytków;
- w 2020 r.: przeprowadzono 111 kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, wydano 726 pozwoleń na prowadzenie prac lub badań przy zabytkach, do rejestru zabytków wpisano 163 zabytki, a do wojewódzkiej ewidencji zabytków włączono 636 zabytków.

Badanie dziewięciu postępowań kontrolnych⁴⁷ wykazało, że czynności kontrolne prowadzono na podstawie prawidłowo sporządzonego upoważnienia, a protokoły kontroli sporządzano rzetelnie, zawierając w nich opis stanu faktycznego, w tym stwierdzonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn ich powstania, zakresu i skutków oraz osób odpowiedzialnych. W wyniku ustaleń dokonanych w siedmiu postępowaniach, że zabytek był w nieodpowiednim stanie zachowania, wydano zalecenia pokontrolne, do których nie zgłoszono zastrzeżeń.

Sposobami monitorowania wykonania pięciu (z siedmiu wydanych w postępowaniach objętych badaniem) zaleceń pokontrolnych było m.in.: wydanie pozwolenia na prowadzenie zaleconych prac/robót/badań i podejmowanie innych działań⁴⁸, weryfikacja wniosku o dotację na zalecone prace konserwatorskie przy zabytku i dokonanie odbioru ww. prac, a także planowe rekontrole po upływie terminu określonego w zaleceniach. W dwóch badanych postępowaniach⁴⁹ nie monitorowano wykonania zaleceń pokontrolnych, jednak zaplanowano przeprowadzenie kontroli sprawdzających ich realizację. Przeprowadzenie tych kontroli, z powodu rotacji pracowników, przesunięto na IV kwartał 2021 r.

W siedmiu z dziewięciu badanych postępowań czynności kontrolne przeprowadzono zgodnie z art. 38 ust. 4 ustawy o zabytkach, przy udziale kontrolowanych. W dwóch postępowaniach⁵⁰ czynności kontrolne przeprowadzono bez udziału jednego ze współwłaścicieli.

(akta kontroli str. 17-19, 62-219, 273-332, 489-490, 602-605, 1205-1207, 1251-1255)

3.2. W kontrolowanym okresie Konserwator korzystał z uprawnień nadzorczych określonych w ustawie o zabytkach. W ww. okresie wydano 45 decyzji⁵¹, o których mowa w art. 43 ust. 1, art. 44 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 46 ust. 1, art. 49 ust. 1 lub

⁴⁷ Trzy postępowania z 2019 r. oraz po dwa postępowania z 2018, z 2020 i z 2021 r.

⁴⁸ O których mowa w art. 36 ustawy o zabytkach.

⁴⁹ Nr ZR.5180.16.3.2018.DS i nr ZR.5180.22.4.2018.MK.

⁵⁰ Nr WK.5180.19.2019.AK.12 oraz nr WK.5180.40.20200.AK.3.

⁵¹ W latach 2018-2021 (do 9 lipca) odpowiednio: 12, 21, 10 i dwie.

art. 50 ust. 1 ustawy o zabytkach – w przypadku odstąpienia od wydania zaleceń pokontrolnych.

W ww. okresie w WUOZ nie wydano decyzji określających wysokość wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu wykonania zastępczego tych prac lub robót, ich zakres oraz termin wymagalności tej wierzytelności na podstawie art. 49 ust. 3 ustawy o zabytkach, decyzji o zabezpieczeniu zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia na podstawie art. 50 ust. 3 ww. ustawy, decyzji o przejęciu zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa na podstawie art. 50 ust. 4 pkt 1 ww. ustawy. Konserwator nie wnioskował o wywłaszczenie zabytku nieruchomego na podstawie art. 50 ust. 4 pkt 2 ustawy o zabytkach. Nie zastosowano środka egzekucyjnego, o którym mowa w art. 127 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵², w postaci wykonania zastępczego prac konserwatorskich przy zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków.

Badanie monitorowania przez Konserwatora wykonania ośmiu decyzji⁵³ wykazało, że Konserwator sprawował rzetelny nadzór nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach oraz badań archeologicznych nakazanych tymi decyzjami. Po wydaniu decyzji nakazujących przeprowadzenie prac konserwatorskich przy zabytku⁵⁴, wydawano pozwolenie na badania konserwatorskie i architektoniczne, a w dalszej kolejności pozwolenie na prowadzenie prac konserwatorskich i robót budowlanych, z odbioru których sporządzano protokół.

W następstwie decyzji⁵⁵ nakazującej wstrzymanie wykonywanych robót budowlanych przy zabytku wykonywanych bez pozwolenia Konserwatora, wydano decyzję⁵⁶ nakładającą obowiązek uzyskania pozwolenia Konserwatora na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku. W związku z nieuzyskaniem pozwolenia na prowadzenie wstrzymanych robót przy zabytku, wydano decyzję⁵⁷ nakazującą przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu.

W sytuacji wykonywania prac bez wymaganego pozwolenia lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu, Konserwator wydawał decyzję⁵⁸ nakazującą w określonym terminie doprowadzenie zabytku do jak najlepszego stanu. Nadzór nad prawidłowością prowadzonych prac konserwatorskich sprawowano także wydając decyzję⁵⁹ zakazującą prowadzenia wstrzymanych działań.

(akta kontroli str. 333-470, 489-490)

3.3. Konserwator podejmował w kontrolowanym okresie działania w celu zapobiegania zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków, udaremnienie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków, przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu m.in. poprzez przeprowadzanie kontroli stanu zachowania zabytków, wydawanie ww. decyzji nakazowych oraz pozwoleń na prowadzenie prac/robót przy zabytku w oparciu o przedłożoną dokumentację projektową.

⁵² Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.).

⁵³ Po dwie decyzje z 2018 i 2019 r., trzy z 2020 r. i jedna z 2021 r.

⁵⁴ Wydanych na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o zabytkach.

⁵⁵ Wydanej na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy o zabytkach.

⁵⁶ Na podstawie art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o zabytkach.

⁵⁷ Na podstawie art. 44 ust. 2 ustawy o zabytkach.

⁵⁸ Na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy o zabytkach.

⁵⁹ Na podstawie art. 44 ust. 1 pkt 4 ustawy o zabytkach.

Analiza czterech⁶⁰ wybranych decyzji Ministra wykazała, że skreślenie z rejestru zabytków nastąpiło z powodu utraty wartości historycznej, artystycznej lub naukowej obiektów lub ich części. Na podstawie trzech decyzji dokonano skreśleń w rejestrach zabytków. Stwierdzono brak skreślenia na podstawie decyzji Ministra z 25 marca 2021 r.⁶¹.

Kierownik Wydziału ds. Zabytków Ruchomych, Dokumentacji, Rejestru i Ewidencji Zabytków wyjaśniła, że przyczyną niedokonania skreślenia na podstawie ww. decyzji była nieobecność wszystkich pracowników wydziału zajmujących się prowadzeniem rejestru zabytków na przełomie marca i kwietnia 2021 r. Skreślenia dokonano w trakcie kontroli (18 czerwca 2021 r.).

W porozumieniach opisanych w pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego jednostkom samorządu terytorialnego powierzono m.in. prowadzenie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o zabytkach, sprawdzanie wydanych zaleceń pokontrolnych, wydawanie decyzji nakazowych na podstawie ustawy o zabytkach oraz powiadamianie stosownych organów o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, o jakich mowa w art. 108, 110, 112-114, 117-118 ustawy o zabytkach.

Konserwator wyjaśnił, że nie sformalizowano zasad współdziałania z pozostałymi jednostkami samorządu terytorialnego na terenie właściwości miejscowej Konserwatora przy wykonywaniu nadzoru konserwatorskiego, w tym przekazywania informacji o podejrzeniu popełnienia czynów, o których mowa w art. 108, 110, 112-114, 117-118 ustawy o zabytkach.

(akta kontroli str. 220-274, 1251-1255)

3.4. Konserwator lub upoważnieni przez niego pracownicy w okresie objętym kontrolą, w oparciu o zapisy porozumień, o których mowa w pkt 1.1 wystąpienia pokontrolnego, mieli prawo do kontroli stron porozumienia w zakresie prawidłowego wykonywania powierzonych zadań. W okresie objętym kontrolą nie wykonano kontroli w ww. zakresie.

Inspektor ochrony zabytków Wieloosobowego stanowiska ds. kontroli wyjaśniła, że nie realizowała kontroli w ww. zakresie z uwagi na brak wypracowanych reguł funkcjonowania utworzonego z początkiem 2019 r. stanowiska oraz informacji dotyczących sposobu i zakresu kontroli samorządowych konserwatorów zabytków. Pierwsza tego typu kontrola ujęta została w planie kontroli na 2021 r.

Konserwator wyjaśnił, że przyczyną nieprowadzenia ww. kontroli były braki kadrowe. Urząd ograniczał się tylko do przyjmowania corocznych sprawozdań z działalności powiatowych i miejskich konserwatorów zabytków. Mając do wyboru angażowanie pracownika w realizację spraw wpływających do WUOZ oraz delegowanie go do wielodniowej kontroli partnera porozumienia zdecydowano o wykonywaniu tego pierwszego.

(akta kontroli str. 99-100, 472-486, 1251-1255)

3.5. W okresie objętym kontrolą do WUOZ wpłynęły 32 skargi, z tego 15 w 2019 r., 14 w 2020 r. i trzy w 2021 r. (do 7 lipca). Badanie sposobu postępowania WUOZ w przypadku wpłynięcia sześciu skarg wykazało, że na trzy skargi⁶² udzielono skarżącym odpowiedzi w obowiązującym terminie; jedna skarga przekazana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (w związku ze jej

⁶⁰ Po jednej z 2018 i 2021 r. oraz dwóch z 2019 r., w związku niewystąpieniem skreśleń z rejestrów zabytków w 2020 r.

⁶¹ Nr DOZ-OA/K.650.420.2020.UB.

⁶² Dwie złożone przez skarżących bezpośrednio do WUOZ i jedną przekazaną przez Wojewodę do rozpatrzenia w toku postępowania administracyjnego.

złożeniem bezpośrednio do Sądu zamiast do WUOZ), została przez Sąd odrzucona z powodu nieusunięcia przez skarżącego braku formalnego; jedna skarga dotycząca działalności powiatowego konserwatora została przekazana po upływie 293 dni od wpływu skargi – organowi właściwemu do jej rozpatrzenia; jedna skarga została przez skarżącego wycofana.

(akta kontroli str. 960-1033)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch (z dziewięciu objętych badaniem) postępowaniach kontrolnych⁶³ czynności kontrolne przeprowadzono bez udziału jednego ze współwłaścicieli. Naruszono w ten sposób art. 38 ust. 4 ustawy o zabytkach, zgodnie z którym czynności kontrolne przeprowadza się w obecności kontrolowanej osoby fizycznej albo kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub upoważnionej przez niego osoby.

Z wyjaśnień Inspektora ochrony zabytków przeprowadzającego ww. kontrole wynikało, że odnosząc się literalnie do obowiązującej treści art. 38 ust. 4 ustawy o zabytkach zdecydowana większość działań kontrolnych nie powinna się odbyć, gdyż nieobecność chociażby jednej ze stron udaremnia dalsze działania nadzoru konserwatorskiego. W obowiązującej ustawie nie ma alternatywnego zapisu dla tego typu sytuacji. W ww. sprawach organ konserwatorski skutecznie zawiadomił wszystkie strony o kontroli. Nieobecne strony przed kontrolą nie informowały organu o braku możliwości wzięcia udziału w czynnościach. Po przeprowadzonych kontrolach nieobecnym stronom przekazano kopie protokołu z kontroli oraz w sprawie nr WK.5180.19.2019.AK również zalecenia pokontrolne, które skutecznie doręczono. Strony nie zgłosiły sprzeciwu do treści protokołu lub zastrzeżeń do otrzymanych zaleceń pokontrolnych. Kontrola wykonania wydanych zaleceń pokontrolnych w sprawie nr WK.5180.19.2019.AK nie odbyła się z powodu nieobecności żadnego z prawidłowo zawiadomionych właścicieli obiektu.

(akta kontroli str. 113-172, 471, 491-492)

2. Skargę na bezczynność Konserwatora Zabytków Powiatu Kościerskiego⁶⁴ przekazano Radzie Powiatu – uznanej za właściwą do jej rozpatrzenia – po upływie 286 dni od jej wpływu, co naruszało art. 231 § 1 Kpa, zgodnie z którym jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi.

(akta kontroli str. 983, 988-997)

Z wyjaśnień Konserwatora wynikało, że opóźnienie spowodowane było zaniedbaniem.

(akta kontroli str. 1251-1255)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Konserwator sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami poprzez monitorowanie wykonania zaleceń pokontrolnych i weryfikowanie prawidłowości wykonania objętych badaniem decyzji wstrzymujących lub nakazujących prace, badania albo roboty. Konserwator nie korzystał natomiast z uprawnień kontrolnych w zakresie prawidłowego wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego powierzonych im zadań. Stwierdzone w ww. zakresie nieprawidłowości polegały na przeprowadzeniu dwóch (z dziewięciu badanych) kontroli zabytków bez udziału

⁶³ Nr WK.5180.19.2019.AK.12 oraz WK.5180.40.20200.AK.3.

⁶⁴ Sprawa nr PWKZ.1410.8.2020.

jednego ze współwłaścicieli zabytków, a także na nieterminowym przekazaniu skargi do organu właściwego do jej załatwienia.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

4.1. Na zadania związane z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami WUOZ wydatkował w latach 2018-2020 odpowiednio: 2584,0 tys. zł (100% planu), 1039,0 tys. zł (99,4% planu), i 1024,0 tys. zł (100% planu). Na ww. zadania WUOZ nie wydatkował środków w I kwartale 2021 r. Plan na 2021 r. wynosił 1025,0 tys. zł.
(akta kontroli str. 539)

4.2. Plany finansowe ochrony zabytków i opieki nad zabytkami sporządzane były w ramach planów finansowych WUOZ na poszczególne lata objęte kontrolą w podziale na wydatki na Ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami⁶⁵ oraz Wojewódzkie Urzędy Ochrony Zabytków⁶⁶.

W 2018 r. kwota środków na ww. zadania została zwiększona ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa o 1566,0 tys. zł z przeznaczeniem na dofinansowanie renowacji sześciu zabytkowych kościołów na terenie województwa pomorskiego.

Konserwator, w związku z brakiem możliwości wykonania inwestycji związanej z przystosowaniem nieruchomości na siedzibę WUOZ, wystąpił 7 czerwca 2021 r. do Wojewody o przeniesienie środków przewidzianych na ten cel na inne wydatki, w tym na dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych w kwocie 480,0 tys. zł. Wniosek o wydanie decyzji budżetowej w tej sprawie został 19 lipca 2021 r. przez Wojewodę uwzględniony. Ponadto Konserwator wyjaśnił, że występował do Wojewody m.in. o udzielenie pomocy finansowej dla zabytków zagrożonych zniszczeniem lub wymagających odbudowy np. po pożarach. Uzyskano pomoc dla niektórych zabytków.

(akta kontroli str. 544-554, 556-559, 563-571, 1235-1241)

W WUOZ prowadzono wykazy udzielonych dotacji. W latach 2018-2021 (do 12 lipca):

- złożono odpowiednio: 68, 80, 82 i 64 wnioski o dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku;
- pozytywnie pod względem formalnym oceniono (odpowiednio) 59, 62, 56 i 55 wniosków, a po ocenie merytorycznej do realizacji przyjęto (odpowiednio) 46, 50, 53 i 46 wniosków, co stanowiło (odpowiednio) 70%, 63%, 65% i 72% liczby wniosków złożonych;
- przyczynami nieprzyjęcia do realizacji wniosków ocenionych pozytywnie pod względem formalnym były głównie niska punktacja i błędy merytoryczne;
- komisje dotacyjne przyznały w 2018 r. dotacje w kwocie 876,0 tys. zł stanowiącej 55,1% kwot wnioskowanych (1590,1 tys. zł); w 2019 r. dotacje w kwocie 896,9 tys. zł stanowiącej 62,2% kwot wnioskowanych (1442,9 tys. zł); w 2020 r. dotacje w kwocie 876,0 tys. zł, stanowiącej 39,1% kwot wnioskowanych (2241,1 tys. zł);
- sześć wniosków o udzielenie dotacji, na które przyznano w 2018 r. dodatkowe środki z rezerwy ogólnej (1566,0 tys. zł) nie podlegało ocenie w oparciu o kryteria określone w regulaminie;

⁶⁵ Rozdział 92120 klasyfikacji budżetowej.

⁶⁶ Rozdział 92121 klasyfikacji budżetowej.

- w formie dotacji lub refundacji sfinansowano w latach 2018-2020 (odpowiednio) 46, 50 i 50 zadań o wartości (odpowiednio) 2442,0 tys. zł, 896,9 tys. zł i 876,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1034-1043, 1054, 1060-1131)

W okresie objętym kontrolą Konserwator udzielał dotacji celowych na podstawie wewnętrznego regulaminu⁶⁷.

Badanie udzielenia przez Konserwatora dotacji celowych na realizację ośmiu zadań (sześciu zakończonych w latach 2018-2020 i dwóch będących w trakcie realizacji) wykazało, że:

- udzielono dotacji w łącznej kwocie 240,8 tys. zł, co stanowiło 52% kwoty wnioskowanej (458,2 tys. zł);
- wnioski w sprawie dofinansowania złożono w terminie określonym w rozporządzeniu w sprawie dotacji celowej⁶⁸ i ujęto w nich wszystkie elementy określone w § 6 ww. rozporządzenia;
- siedem wniosków rozpatrzono w terminie określonym § 8 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia, a jeden po tym terminie;
- w wyniku rozpatrzenia wniosków zawarto osiem umów o udzielenie dotacji. Umowy zawierały wszystkie elementy określone w § 10 ww. rozporządzenia, przy czym w dwóch z nich zobowiązano dotowanego do przedstawienia dokumentów stanowiących rozliczenie dotacji w terminie określonym w § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia, a w pozostałych pięciu w terminie niezgodnym z ww. przepisem;
- po zakończeniu realizacji zadań objętych umowami pracownicy WUOZ dokonywali ich odbioru na miejscu;
- w dwóch zadaniach skorzystano z możliwości przeprowadzenia kontroli w trakcie realizacji dotowanych zadań (nie stwierdzono nieprawidłowości);
- w ramach rozliczeń (sześciu zrealizowanych zadań) przedłożono dokumenty wymagane § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia;
- na realizację czterech zadań podmioty dotowane uzyskały również dofinansowanie od organów stanowiących gminy lub województwa; łączna kwota dotacji udzielonych przez Konserwatora i ww. organy nie przekraczała wysokości 100% nakładów koniecznych na wykonanie prac, a ww. podmioty udzielające dotacji przekazały do WUOZ informację o udzielonej dotacji;
- informację o trzech udzielonych dotacjach (z sześciu rozliczonych) przekazano zgodnie z art. 82 ust. 3 ustawy o zabytkach organom uprawnionym do udzielania dotacji.

(akta kontroli str. 1044-1059, 1132-1196)

⁶⁷ Zarządzenia Konserwatora: nr 1/2018 z 12 stycznia 2018 r. w sprawie udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków usytuowanym na terenie województwa pomorskiego ze środków finansowych pozostających w dyspozycji Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz trybie rozliczania i zasadach kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji (zmienione zarządzeniem nr 5/2018 z 28 lutego 2018 r.) oraz z 21 stycznia 2019 r. w sprawie rozpatrywania wniosków oraz udzielania i rozliczania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków usytuowanym na terenie województwa pomorskiego, w ramach środków finansowych przyznanych przez Wojewodę Pomorskiego, pozostających w dyspozycji Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz tryb rozliczania i zasady kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji.

⁶⁸ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 sierpnia 2017 r. w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (Dz. U. z 2017 r. poz. 1674).

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

1. W pięciu umowach o udzielenie dotacji celowej⁶⁹ na łączną kwotę 131,8 tys. zł zobowiązano dotowanego do przekazania dokumentów stanowiących rozliczenie dotacji w terminie 14 dni od dnia, do którego miały być przeprowadzone prace, co naruszało § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dotacji celowej, zgodnie z którym wnioskodawca jest obowiązany przekazać organowi udzielającemu dotacji celowej dokumenty w terminie 30 dni od określonego w umowie terminu przeprowadzenia prac.

(akta kontroli str. 1153-1170, 1178-1189)

Konserwator wyjaśnił, że nie zna przyczyn tej rozbieżności.

(akta kontroli str. 1251-1255)

2. Wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 82 ust. 3 ustawy o zabytkach, zgodnie z którym organy uprawnione do udzielania dotacji prowadzą wykazy udzielonych dotacji oraz informują się wzajemnie o udzielonych dotacjach:

- a) informacji o udzielonej dotacji na kwotę 30,0 tys. zł na podstawie umowy nr 39/2019/D z 8 lipca 2019 r. nie przekazano do właściwego terenowo starostwa powiatowego oraz urzędu gminy;
- b) informacji o udzielonej dotacji na kwotę 20,0 tys. zł na podstawie umowy nr 49/2020/D z 30 listopada 2020 r. nie przekazano do Ministerstwa⁷⁰;
- c) informacji o udzielonej dotacji na kwotę 25,0 tys. zł na podstawie umowy nr 6/2019/D z 21 maja 2019 r. nie przekazano do Ministerstwa, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego (dalej: „UMWP”) oraz właściwych terenowo urzędu gminy i starostwa powiatowego.

(akta kontroli str. 1132-1133)

Kierownik Delegatury wyjaśniła, że informacji o udzielonej dotacji na kwotę 25,0 tys. zł na podstawie umowy nr 6/2019/D z 21 maja 2019 r. nie przekazano do Ministerstwa oraz UMWP, ponieważ zgodnie z Jej ustaleniami pomiędzy Delegaturą, a WUOZ w Gdańsku informacje te powinien przekazać zbiorczo WUOZ w Gdańsku. Nieprzekazanie informacji o ww. udzielonej dotacji do właściwego terenowo urzędu gminy i starostwa powiatowego było natomiast wynikiem przeoczenia.

Konserwator wyjaśnił, że było to wynikiem niedopatrzienia.

(akta kontroli str. 1251-1255, 1263-1264)

3. Jeden wniosek o udzielenie dotacji celowej (z ośmiu badanych) złożony 6 lutego 2019 r., na podstawie którego udzielono dotacji celowej na kwotę 30,0 tys. zł został rozpatrzony 15 maja 2019 r., tj. z przekroczeniem terminu określonego w § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie dotacji celowej.

(akta kontroli str. 1097-1101, 1132)

Członek Komisji Dotacyjnej rozpatrującej wnioski w 2019 r. wyjaśnił, że przyczyną opóźnień były problemy organizacyjne w WUOZ w tamtym czasie.

Konserwator wyjaśnił, że nie posiadał wiedzy o przyczynach tego opóźnienia.

(akta kontroli str. 1251-1255, 1261-1262)

⁶⁹ Nr 6/2019/D z 21 maja 2019 r., 39/2019/D z 8 lipca 2019 r., 33/2020/D z 21 lipca 2020 r., 4/2021/D/SŁ z 8 czerwca 2021 r., 6/2021/D/SŁ z 9 czerwca 2021 r.

⁷⁰ Do 28 lutego 2021 r. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a od 1 marca 2021 r. – Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu.

OCENA CZĄSTKOWA

Konserwator nie dysponował w okresie objętym kontrolą środkami finansowymi w wysokości umożliwiającej pełne sfinansowanie wniosków o udzielenie dotacji celowych na prace przy zabytkach, jednak podejmował działania w celu zwiększenia tych środków. Badanie sposobu rozpatrzenia ośmiu wniosków o udzielenie dotacji wykazało, że rozpatrzono je zgodnie z obowiązującymi przepisami i regulacjami wewnętrznymi. Objęte badaniem dotacje rozliczono prawidłowo. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: zawarciu w pięciu umowach o udzielenie dotacji celowej (z ośmiu badanych) zobowiązania do przedkładania rozliczenia w krótszym terminie niż termin określony w rozporządzeniu w sprawie dotacji celowej, nieterminowym rozpatrzeniu wniosku o udzielenie jednej z badanych dotacji, a także niezrealizowaniu obowiązku informacyjnego określonego w art. 82 ust. 3 ustawy o zabytkach, w przypadku trzech z badanych dotacji.

OBSZAR

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. dokonanie aktualizacji rejestru zabytków nieruchomych;
2. podjęcie działań organizacyjnych w celu wyeliminowania przypadków nieterminowego załatwiania spraw, nieinformowania stron postępowania o niezakończonym w terminie, a także nieterminowego rozpatrywania wniosków o udzielenie dotacji celowej;
3. podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków wydawania decyzji na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o zabytkach mimo nieustalenia, czy zachodziła przesłanka wydania takiej decyzji;
4. podjęcie działań w celu zapewnienia przeprowadzania kontroli w obecności wszystkich kontrolowanych osób fizycznych albo kierowników jednostek organizacyjnych lub upoważnionych przez nich osób;
5. wyeliminowanie przypadków zawierania w umowach o udzielenie dotacji celowej zobowiązania do składania dokumentów stanowiących rozliczenie dotacji w terminie niewynikającym z przepisów rozporządzenia w sprawie dotacji celowej;
6. podjęcie działań organizacyjnych (wprowadzenie mechanizmów kontrolnych) w celu zapewnienia:
 - przekazywania organom uprawnionym do udzielania dotacji informacji o dotacjach udzielonych przez Konserwatora,
 - zamieszczania na stronie podmiotowej BIP zawiadomień o zamiarze włączenia i o włączeniu do wojewódzkiej ewidencji zabytków kart ewidencyjnych zabytków,
 - przekazywania do GKZ kart ewidencyjnych zabytków włączonych do wojewódzkiej ewidencji zabytków celem aktualizacji krajowej ewidencji zabytków,
 - sporządzania kart ewidencyjnych zabytków zgodnie z wzorem,
 - aktualizowania planu ochrony zabytków.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Gdańsk, 27 lipca 2021 r.

Kontroler
Agnieszka Zamorska
starszy inspektor k.p.

Agnieszka Zamorska
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

2 up. Dyrektor
WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Ewa Duszcza
.....
podpis