



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.011.01.2017

P/17/074

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/074 – Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2013-2017 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce). Badaniami kontrolnymi objęto również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2013 r. w przypadkach, gdy miały one związek z przedmiotem kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Stanisław Łuczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/82/2017 z dnia 20 września 2017 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Kielcach, ul. Zamkowa 5, 25-009 Kielce (dalej: WUOZ lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Świętokrzyskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Kielcach (dalej: Wojewódzki Konserwator lub ŚWKZ) jest od 1 lutego 2017 r. Anna Żak-Stobiecka. Od 28 czerwca 2016 r. do 31 stycznia 2017 r. pełniła ona obowiązki Wojewódzkiego Konserwatora. W okresie od 8 października 2002 r. do 27 czerwca 2016 r. Wojewódzkim Konserwatorem był Janusz Cedro. [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie ¹ działania ŚWKZ w zakresie ochrony zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych w latach 2013-2017 (do 30 września).
Uzasadnienie oceny ogólnej	Powyższą ocenę uzasadniają nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli, tj.: – wydanie 21 decyzji zezwalających na prowadzenie badań archeologicznych (53% spośród 40 objętych kontrolą), pomimo że do wniosków o wydanie zezwolenia nie dołączono dokumentu potwierdzającego gotowość muzeum lub innej jednostki organizacyjnej do przyjęcia zabytków archeologicznych, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia z 2004 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych² oraz w § 9 ust. 5 pkt 4 rozporządzenia z 2011 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych³; – niepodjęcie działań w celu wyegzekwowania od badaczy⁴ obowiązku przekazania ŚWKZ dokumentacji przebiegu 7 badań archeologicznych⁵ (18% objętych kontrolą) i opracowania wyników tych badań oraz przekazania inwentaryzacji polowej pozyskanych zabytków i ich dokumentacji z 12 badań (32% spośród 37 badań objętych

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Rozporządzenie Ministra Kultury z 9 czerwca 2004 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich i architektonicznych, a także innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych (Dz. U. Nr 150, poz. 1579) – uchylone z dniem 26 sierpnia 2011 r.

³ 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 30 listopada 2015 r.

⁴ Oznacza podmiot przeprowadzający badania archeologiczne, który uzyskał od ŚWKZ pozwolenie na ich prowadzenie.

⁵ Dalej również badań.

- kontrolą, podczas których odkryto zabytki), w terminie określonym w pozwoleniu na prowadzenie badań, tj. sześciu miesięcy od daty ich zakończenia;
- niepodjęcie działań w celu wyegzekwowania od badaczy obowiązku przekazania ŚWKZ zabytków pozyskanych w wyniku przeprowadzenia 23 badań (62%), w terminie określonym w pozwoleniu, tj. trzech lat od daty zakończenia badań;
 - dopuszczenie przez ŚWKZ do przekazania zabytków archeologicznych pochodzących z 8 badań archeologicznych (22% badań objętych kontrolą, podczas których odkryto zabytki) w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej bez wydania decyzji określającej miejsce ich przechowywania, co było niezgodne z art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁶ (dalej: ustawa o ochronie zabytków);
 - nieaktualizowanie *Wojewódzkiego Planu Ochrony Zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych – województwo świętokrzyskie* (dalej: Plan ochrony zabytków) według stanu na 31 grudnia 2015 r. i 2016 r.;
 - nieprzeprowadzanie kontroli przestrzegania przez podmioty wykonujące badania archeologiczne zakresu badań lub warunków określonych w pozwoleniu na ich prowadzenie;
 - niewykonywanie kontroli mających na celu dokonanie oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków archeologicznych przekazanych w depozyt muzeom i innym jednostkom organizacyjnym.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości świadczą o niezapewnieniu przez ŚWKZ funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze zadań związanych z ochroną zabytków odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych oraz opieką nad tymi zabytkami. Stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków ŚWKZ.

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. Zgodnie ze statutem⁸, WUOZ⁹ działa na podstawie m.in. przepisów ustawy o ochronie zabytków oraz rozporządzenia Ministra Kultury z 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków¹⁰. [Dowód: akta kontroli str. 30-32]

Zgodnie z aktualnie obowiązującym regulaminem organizacyjnym Urzędu¹¹, Wojewódzki Konserwator realizuje zadania dotyczące m.in.: sprawowania nadzoru nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach oraz badaniach archeologicznych, a także organizuje i prowadzi kontrole w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; opracowuje wojewódzkie plany ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych; sprawuje merytoryczny nadzór nad sprawami prowadzonymi przez pracowników Urzędu. W strukturze organizacyjnej WUOZ występuje:

- Wydział Zabytków Archeologicznych, Techniki i Rejestru Zabytków Archeologicznych;
- Wydział Zabytków Nieruchomych, Założeń Rezydencjalnych i Zieleni;

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2187, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

⁸ Statut WUOZ stanowi załącznik do zarządzenia nr 26/2017 Wojewody Świętokrzyskiego z 15 marca 2017 r.

⁹ Państwowa jednostka budżetowa wchodząca w skład zespolonej administracji rządowej w województwie.

¹⁰ Dz. U. Nr 75, poz. 706.

¹¹ Regulamin organizacyjny WUOZ wprowadzony zarządzeniem nr 6/2017 ŚWKZ z dnia 20 marca 2017 r. i zatwierdzony przez Wojewodę Świętokrzyskiego w dniu 22 marca 2017 r.

- Wydział Zabytków Ruchomych, Rejestru Zabytków i Dotacji na Zabytki;
- Wydział Finansów, Organizacji i Kadr.

W ramach ww. wydziałów funkcjonują stanowiska m.in. do spraw: inspekcji zabytków archeologicznych; inspekcji zabytków przemysłu i techniki; zabezpieczenia zbiorów archeologicznych; rejestru zabytków archeologicznych; inspekcji zabytkowej architektury i budownictwa; inspekcji zabytkowej urbanistyki; inspekcji zabytkowych założeń rezydencjalnych i zieleni; inspekcji zabytków ruchomych; rejestru zabytków nieruchomych i ruchomych; ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. [Dowód: akta kontroli str. 4-18]

Funkcjonujące w Urzędzie wydziały i stanowiska zgodne były z określonymi w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków.

Zadania przydzielone w zakresach czynności kierowników wydziałów WUOZ, tj.: Wydziału Zabytków Archeologicznych, Techniki i Rejestru Zabytków Archeologicznych; Wydziału Zabytków Nieruchomych, Założeń Rezydencjalnych i Zieleni; Wydziału Zabytków Ruchomych, Rejestru Zabytków i Dotacji na Zabytki były zgodne z zadaniami określonymi w regulaminie organizacyjnym Urzędu z dnia 20 marca 2017 r. [Dowód: akta kontroli str. 12-18, 59-67]

W latach 2013-2017 (do 21 marca 2017 r.) zakres zadań przypisanych do realizacji Wojewódzkiemu Konserwatorowi, jak również pracownikom WUOZ wykonującym zadania na stanowiskach inspekcji do spraw zabytków: archeologicznych, ruchomych, nieruchomych, rejestru zabytków archeologicznych, ruchomych i nieruchomych oraz na stanowisku ds. ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, określone były regulaminie organizacyjnym¹², który obowiązywał od dnia 3 kwietnia 2012 r. do 21 marca 2017 r. [Dowód: akta kontroli str. 34-44]

Zakresy czynności przypisane do realizacji dwóm pracownikom WUOZ, tj. starszemu inspektorowi ochrony zabytków¹³ oraz starszemu specjalście¹⁴, zgodne były z zadaniami określonymi w ww. regulaminie organizacyjnym (obowiązującym od 3 kwietnia 2012 r. do 21 marca 2017 r.). [Dowód: akta kontroli str. 41-42, 76-79]

1.2. W okresie objętym kontrolą zadania związane z ochroną zabytków realizowało w WUOZ trzech pracowników zatrudnionych na stanowiskach ds. inspekcji zabytków oraz dwóch na stanowiskach ds. rejestru zabytków archeologicznych, z tym, że jeden z nich wykonywał zadania na stanowisku ds. rejestru zabytków archeologicznych i jednocześnie na stanowisku ds. ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego (w wymiarze 0,5 etatu). W latach 2013-2017 (do 30 września) osoby zatrudnione na ww. stanowiskach pracowały w zróżnicowanym wymiarze etatowym. Spośród trzech pracowników zatrudnionych na stanowiskach ds. inspekcji zabytków archeologicznych:

- jeden realizował zadania w pełnym wymiarze etatu w latach 2013-2017;
 - drugi w pełnym wymiarze etatu w latach 2013-2016, a 2017 r. w wymiarze 0,78 etatu;
 - trzeci (w Delegaturze w Sandomierzu) w wymiarze 0,75 etatu w latach 2013-2017.
- Spośród dwóch pracowników zatrudnionych na stanowiskach ds. rejestru zabytków archeologicznych:
- jeden realizował ww. zadania w pełnym wymiarze etatu w latach 2013-2014, a w latach 2015-2017 w wymiarze 0,75 etatu;
 - drugi pracownik realizował zadania na stanowisku ds. rejestru zabytków archeologicznych w pełnym wymiarze etatowym w latach 2013-2014, natomiast w latach następnych wymiarze odpowiednio: 0,75 etatu (w 2015 r.) oraz 0,50 etatu (w latach 2016-2017). Wykonywał on również zadania na stanowisku ds. ochrony zabytków na

¹² Regulamin wprowadzony zarządzeniem ŚWKZ z dnia 12 marca 2012 r. i zatwierdzony przez Wojewodę w dniu 3 kwietnia 2012 r.

¹³ Daniel Czernek realizował zadania inspekcji ds. zabytków przemysłu i techniki w wymiarze 0,25 etatu, a także zadania inspekcji ds. zabytków archeologicznych w wymiarze 0,75 etatu – na podstawie zakresu czynności z 22 czerwca 2015 r.

¹⁴ Joanna Modras realizowała zadania inspekcji ds. zabytków architektury i budownictwa – na podstawie zakresu czynności z 22 czerwca 2016 r.

wypadek konfliktu zbrojnego w wymiarze 0,50 etatu w latach 2016-2017. [Dowód: akta kontroli str. 315]

W ramach struktury organizacyjnej WUOZ funkcjonuje Delegatura w Sandomierzu, w skład której wchodzi cztery stanowiska do spraw: inspekcji zabytków ruchomych (jedno stanowisko), inspekcji zabytków architektury i budownictwa (dwa stanowiska), inspekcji zabytków archeologicznych (jedno stanowisko) oraz stanowisko do spraw obsługi sekretariatu. Terytorialny zasięg działania Delegatury obejmuje trzy powiaty: opatowski, sandomierski i staszowski (bez gminy Szydłów) oraz gminę Ćmielów z powiatu ostrowieckiego. [Dowód: akta kontroli str. 10-12, 315]

1.3. W latach 2013-2017 (do 30 września), ŚWKZ nie wnioskował do Wojewody Świętokrzyskiego (dalej: Wojewoda) o powierzenie gminom i powiatom, a także związkom gmin i powiatów, położonym na terenie województwa, w drodze porozumienia, na podstawie art. 96 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków, prowadzenia niektórych spraw z zakresu swojej właściwości, w tym wydawania decyzji administracyjnych. [Dowód: akta kontroli str. 58]

1.4. W latach 2013-2017 (do 31 sierpnia) w WUOZ przeprowadzono ogółem dziesięć kontroli¹⁵, w tym m.in. przez służby Wojewody – cztery kontrole¹⁶, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego w Warszawie oraz Archiwum Państwowe w Kielcach – po jednej kontroli. Zakres przedmiotowy tych kontroli nie obejmował realizacji przez WUOZ zadań ochrony zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych.

Generalny Konserwator Zabytków nie kontrolował WUOZ w zakresie objętym kontrolą NIK. [Dowód: akta kontroli str. 51-56]

Z informacji uzyskanej od Wojewody w sprawie form sprawowanego nadzoru w latach 2013-2017 (do 30 września) nad wykonywaniem przez ŚWKZ zadań ochronnych nad zabytkami archeologicznymi oraz zakresu podejmowanej współpracy z Generalnym Konserwatorem Zabytków wynikało, że służby Wojewody nie wykonywały (w ww. latach) kontroli związanych z ochroną zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych. Pracownicy Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach (ŚUW) nie prowadzili (z własnej inicjatywy) współpracy z Generalnym Konserwatorem Zabytków w zakresie ochrony zabytków archeologicznych. Natomiast w październiku 2016 r. Generalny Konserwator Zabytków zwrócił się do wojewodów o interwencję w sprawie prowadzenia przez właściwe organy, gminnej ewidencji zabytków. W związku z powyższym Wojewoda przekazał gminom z terenu województwa świętokrzyskiego wykładnię obowiązujących przepisów prawa w zakresie prowadzenia gminnej ewidencji zabytków. [Dowód: akta kontroli str. 94-97]

1.5. W okresie objętym kontrolą przeciętne zatrudnienie w WUOZ¹⁷ wyniosło ogółem 25,55 etatów, co stanowiło 88,1% planowanego poziomu zatrudnienia¹⁸, w tym według statusu zatrudnienia¹⁹: w grupie 01 (*osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń*) – 2,05 etaty oraz w grupie 03 (*członkowie korpusu służby cywilnej*) – 23,50 etaty, z tego w poszczególnych latach:

- w 2013 i 2014 r.: ogółem 26 etatów, w tym w grupie 01 – 2 etaty oraz w grupie 03 – 24 etaty;
- w 2015 r.: ogółem 25,68 etatów, w tym w grupie 01 – 2 etaty oraz w grupie 03 – 23,68 etaty;
- w 2016 r.: ogółem 25,18 etatów, w tym w grupie 01 – 2,27 etaty oraz w grupie 03 – 22,91 etaty;

¹⁵ W 2013 i 2015 r. – po 2 kontrole, w 2014 r. – 1 oraz 5 w 2016 r.

¹⁶ Kontrola przeprowadzona w 2014 r. dotyczyła działalności finansowej WUOZ za 2013 r. oraz trzy w 2016 r., z których dwie w zakresie działalności finansowo-księgowej, a jedna dotycząca m.in. działalności kontrolnej prowadzonej przez WUOZ

¹⁷ W przeliczeniu na jeden etat, wraz z zatrudnieniem w Delegaturze w Sandomierzu.

¹⁸ W ww. okresie zaplanowano osiągnięcie przeciętnego zatrudnienia na poziomie 29 etatów, w tym w grupie 01 – 2 etatów oraz w grupie 03 – 27 etatów.

¹⁹ Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

- w 2017 r.²⁰: ogółem 24,89 etaty, w tym w grupie 01 – 1,97 etatu oraz w grupie 03 – 22,92 etaty. [Dowód: akta kontroli str. 169-173]

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie²¹ w WUOZ (w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego pracownika) wyniosło w okresie objętym kontrolą: w grupie 01 – 6.591 zł (co w porównaniu z analogicznym wynagrodzeniem wyliczonym dla części budżetu państwa 85/26 – województwo świętokrzyskie stanowiło 193%) oraz w grupie 03 – 4.534 zł (113%), z tego:

- w 2013 r.: w grupie 01 – 6.123 zł (193%), w tym wynagrodzenie dla wojewódzkiego konserwatora zabytków – 8.979 zł oraz w grupie 03 – 4.292 zł (114%);
- w 2014 r.: w grupie 01 – 5.643 zł (176%), w tym wynagrodzenie dla wojewódzkiego konserwatora zabytków – 8.787 zł oraz w grupie 03 – 4.235 zł (111%);
- w 2015 r.: w grupie 01 – 5.703 zł (174%), w tym wynagrodzenie dla wojewódzkiego konserwatora zabytków – 8.931 zł oraz w grupie 03 – 4.382 zł (114%);
- w 2016 r.: w grupie 01 – 8.738 zł (236%), w tym wynagrodzenie dla wojewódzkiego konserwatora zabytków (i/ lub jego zastępców) – 13.399 zł oraz w grupie 03 – 4.700 zł (110%);
- w 2017 r.²²: w grupie 01 – 6.747 zł (181%), w tym wynagrodzenie dla wojewódzkiego konserwatora zabytków – 8.349 zł oraz w grupie 03 – 5.060 zł (117%). [Dowód: akta kontroli str. 167, 174-183, 187]

1.6. W zakresie zapewnienia środków finansowych w latach 2013-2017 (do 30 września) oraz liczby etatów pracowników umożliwiających WUOZ realizację zadań związanych z ochroną zabytków, Michał Woźniak - Kierownik Działu Finansowego, Organizacji i Kadr, Główny Księgowy WUOZ wyjaśnił m.in., że od kilku lat środki finansowe WUOZ na realizację zadań i wypłatę obligacyjnych świadczeń są niewystarczające. Problem ten był wielokrotnie zgłaszany jednostce nadrzędnej na etapie planowania budżetu i wielkości zapotrzebowanych środków finansowych na wypłatę obligacyjnych świadczeń, lecz z powodu braku środków finansowych nie rozpatrzono pozytywnie wniosków WUOZ w tym zakresie. W 2014 r. WUOZ zgłosił zapotrzebowane środki finansowe na 2015 r. na wypłatę nagród jubileuszowych dla trzech osób oraz dwóch odpraw emerytalnych w sumie na kwotę 82.782 zł. Na etapie planowania budżetu na 2015 r. Urząd na uzupełnienie wypłat nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych otrzymał kwotę 27.000 zł, ale nie zabezpieczała ona wykazanych zobowiązań wobec pracowników. Kwota ta nie uległa zmianie mimo starań WUOZ. Skutkowało to redukcją jednego etatu w 2015 r. Nikt wprawdzie nie został zwolniony, lecz czterem pracownikom obniżono etat o 1/4 wymiaru. Brak środków finansowych w roku 2016 spowodowany był koniecznością wypłaty wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków odprawy emerytalnej w wysokości 47.902 zł oraz nieplanowanym zatrudnieniem „nowego” kierownika jednostki (powodującym „podwójne” pobory przez trzy miesiące), co skutkowało wnioskiem WUOZ o przyznanie dodatkowych środków na uzupełnienie funduszu wynagrodzeń (pismo WUOZ znak SF.3110.12.2016 z 6 września 2016 r., w którym Wojewódzki Konserwator wnosił o dodatkowe środki finansowe w kwocie 26.000 zł (w § 4010 klasyfikacji budżetowej - „wynagrodzenia osobowe pracowników”). Wniosek nie został rozpatrzony pozytywnie.

W 2017 r. WUOZ, pomimo wykazanego niedoboru środków finansowych na etapie planowania wydatków, wygenerował oszczędności wynikające m.in. z: sześciomiesięcznego wakat na stanowisku organizacyjnym, miesięcznego wakat na stanowisku inspektora ochrony zabytków ds. rejestru zabytków nieruchomych, zasiłków ZUS (wynikające m.in. z pobytu jednego z pracowników przez pięć miesięcy na urlopie opiekuńczym), a także odejścia z pracy w sierpniu 2017 r. głównego specjalisty ds. zabytków archeologicznych.

W związku z nowelizacją ustawy o ochronie zabytków znacząco zwiększającej zakres działania służb konserwatorskich, WUOZ pismem z 25 września 2017 r. wystąpił do dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu ŚUW o środki w kwocie 180.000 zł na przywrócenie

²⁰ Na koniec trzeciego kwartału.

²¹ W przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego pracownika i obejmujące: § 401 *Wynagrodzenia osobowe pracowników*, § 402 *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej*, § 404 *Dodatkowe wynagrodzenie roczne*.

²² Na koniec trzeciego kwartału.

pełnych etatów już pracujących pracowników (których wymiar obniżony był w 2015 r.) oraz o zatrudnienie trzech dodatkowych osób.

Do 25 października 2017 r. WUOZ nie otrzymał odpowiedzi ze strony dyrektora ww. wydziału ŚW. Natomiast pismem z 10 października 2017 r. WUOZ poinformowany został, iż do projektu ustawy budżetowej na rok 2018 planowane wydatki na wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej zwiększone zostały o 40.000 zł oraz o 8.000 zł z tytułu pochodnych od wynagrodzeń.

Wojewódzki Konserwator wyjaśnił: (...) *Braki środków finansowych na wynagrodzenia pracowników WUOZ skutkują odchodzeniem ze służb konserwatorskich pracowników z dużym doświadczeniem i wiedzą merytoryczną.* [Dowód: akta kontroli str. 98-102]

ŚWKZ przedkładał Wojewodzie wnioski o dodatkowe środki finansowe na wynagrodzenia pracowników WUOZ, w tym m.in.:

- w piśmie z dnia 4 listopada 2014 r. (znak SF.31110) ŚWKZ wnioskował o przyznanie dodatkowych środków na uzupełnienie funduszu wynagrodzeń na 2015 r. w wysokości 82.782 zł. Uzyskał informację w tej sprawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o odmowie ich przyznania, z powodu braku możliwości zwiększenia budżetu WUOZ z przeznaczeniem na uzupełnienie funduszu wynagrodzeń. [Dowód: akta kontroli str. 110-115]
- w piśmie z dnia 6 września 2016 r. (znak SF.31110.12.2016) Anna Żak-Stobiecka, pełniąca obowiązki ŚWKZ, wnioskowała o uzupełnienie funduszu wynagrodzeń WUOZ w 2016 r. o kwotę 26.000 zł. Uzyskała informację w tej sprawie z dnia 12 września 2016 r. o odmowie przyznania środków (w roku 2016). W uzasadnieniu pisma Wojewody (z 12 września 2016 r.) stwierdzono: (...) *zwiększenie funduszu płac w WUOZ wiązałoby się z koniecznością obniżenia wynagrodzeń w innej jednostce objętej budżetem wojewody. Nie było to możliwe, gdyż wszystkie te podmioty borykają się z trudnościami w realizacji nałożonych zadań z uwagi m.in. na braki kadrowe oraz niezwiększaniem wydatków na wynagrodzenia z tytułu wejścia w życie nowych przepisów, nakładających na wojewodę świętokrzyskiego nowe zadania lub rozszerzających zakres już realizowanych.* [Dowód: akta kontroli str. 149-150]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wykonywanie przez ŚWKZ zadań ochronnych zabytków archeologicznych w związku z realizacją inwestycji budowlanych

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2013-2017 (do 30 września) ŚWKZ wydał ogółem 693 decyzje zezwalające na prowadzenie badań archeologicznych w związku z realizacją inwestycji budowlanych, w tym na wykonanie badań: wykopaliskowych – 104, weryfikacyjnych – 17 oraz sprawowanie nadzoru archeologicznego – 572. Liczba wydanych decyzji w poszczególnych latach wyniosła:

- w 2013 r. – 152 decyzje, z tego na wykonanie badań wykopaliskowych – 32, badań weryfikacyjnych – 3, sprawowanie nadzoru archeologicznego – 117;
- w 2014 r. – 143 decyzje, z tego na wykonanie badań wykopaliskowych – 13, badań weryfikacyjnych – 5, sprawowanie nadzoru archeologicznego – 125;
- w 2015 r. – 142, z tego na wykonanie badań wykopaliskowych – 24, badań weryfikacyjnych – 3, sprawowanie nadzoru archeologicznego – 115;
- w 2016 r. – 124, z tego na wykonanie badań wykopaliskowych – 20, badań weryfikacyjnych – 2, sprawowanie nadzoru archeologicznego – 102;
- w 2017 r. (do 30 września) – 132, z tego na wykonanie badań wykopaliskowych – 15, badań weryfikacyjnych – 4, sprawowanie nadzoru archeologicznego – 113. [Dowód: akta kontroli str. 373]

2.2. W latach 2013-2017 (do 30 września) ŚWKZ wydał 17 decyzji o przekazaniu w depozyt zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych (w tym: po jednej decyzji w 2014 r., 2015 r. i 2016 r. oraz 14 decyzji w okresie trzech kwartałów 2017 r.). Decyzjami wydanymi w latach 2014-2016 przekazane zostały zabytki

do: Instytutu Archeologii i Etnologii PAN Oddział w Krakowie-Pracownia w Igołomi; Muzeum Narodowego w Kielcach oraz Muzeum Historyczno-Archeologicznego w Ostrowcu Świętokrzyskim. Natomiast spośród ww. liczby 14 decyzji (z 2017 r.): osiem dotyczyło przekazania w depozyt ruchomych zabytków archeologicznych Muzeum Regionalnemu w Pińczowie, dwie –przekazania dwóch ruchomych zabytków archeologicznych (guzika galanteryjnego oraz rosyjskiej ikony podróźnej z XVIII-XIX w.) w depozyt Urzędowi Miejskiemu w Jędrzejowie, trzy – przekazania ruchomych zabytków archeologicznych wydzielonych i masowych do Muzeum Przyrody i Techniki EKOMUZEUM im. Jana Pazdura w Starachowicach, jedna – przekazania drewnianych elementów konstrukcyjnych pierwotnej zabudowy północnej pierzei Rynku w Chęcinach w depozyt Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. [Dowód: akta kontroli str. 375, 387-426]

2.3. W okresie objętym kontrolą, ŚWKZ wydał jedną decyzję z 1 czerwca 2015 r. (nr 2236/2015) o cofnięciu oddania w depozyt zabytku archeologicznego (tj. pozostałości haubicy Schneider kaliber 155 mm wyprodukowanej w 1917 r. i wydobytych w październiku 2014 r. w miejscowości Kolosy gmina Czarnocin), w związku niepodjęciem przez dotychczasowego depozytariusza, tj. Muzeum Regionalne w Wiślicy, jakichkolwiek działań zmierzających do konserwacji i zapewnienia docelowego miejsca przechowywania zabytku. Decyzją z 31 lipca 2015 r. (nr 2282/2015), ŚWKZ przekazał w depozyt ww. zabytek do Świętokrzyskiego Muzeum Militariów w Małogoszczu na wniosek tego Muzeum. [Dowód: akta kontroli str. 59-66]

2.4. W latach 2013-2017 (do 30 września) ŚWKZ wydał trzy decyzje odmawiające udzielenia pozwolenia na wykonywanie badań archeologicznych, w tym m.in.:

- decyzją z 19 grudnia 2013 r. (nr 1957/2013), ŚWKZ odmówił udzielenia pozwolenia dla Pracowni Archeologicznej „ARKADIA” w Lesznie na wykonanie badań sondażowych w związku z inwestycją pn. „Budowa drogi ekspresowej S7 na odcinku Jędrzejów – granica województwa świętokrzyskiego i małopolskiego”. Badania miały być wykonywane w grudniu 2013 r. Przyczyną odmowy był wnioskowany termin badań sondażowych. W związku z utrzymującymi się temperaturami poniżej 0° C na terenie planowanych prac oraz braku perspektywy zmiany sytuacji meteorologicznej do końca grudnia 2013 r., ŚWKZ uznał, że prowadzenie prac wykopaliskowych w istniejących wówczas warunkach odbywałoby się ze szkodą dla zabytków archeologicznych. Wnioskodawca nie wniósł odwołania od powyższej decyzji;
- decyzją z 16 września 2015 r. (nr 2312/2015) ŚWKZ odmówił udzielenia pozwolenia dla Stowarzyszenia Eksploracyjnego na rzecz Ratowania Zabytków „SAKWA” w Słominie na wykonanie badań mających na celu odkrycie nieznanych podziemi i krypt grobowych (w celu potwierdzenia lub zaprzeczenia lokalnej legendzie). Badanie miało obejmować wnętrze kościoła w Odrowążu (gmina Słupków) oraz teren przykościelny (kościół w Odrowążu wpisany został do rejestru zabytków pod numerem 305 z 15 lutego 1967 r.). Wnioskowane działanie nie posiadało jakiegokolwiek związku z programem konserwatorskim służącym poprawie stanu lub zabezpieczeniu przedmiotu ochrony. Wyłączne potwierdzenie lub zaprzeczenie miejscowym legendom o podziemiach lub kryptach, nie było wystarczającym powodem, narażania kogokolwiek na ewentualne skutki skażenia mikrobiologicznego, mogącego nastąpić po wykonaniu planowanych odwiertów, jeżeli w podziemiach znajdowały się szczątki ludzkie. Wnioskodawca nie wniósł odwołania od powyższej decyzji. [Dowód: akta kontroli str. 194-202]

2.5. WUOZ prowadził księgę zabytków archeologicznych typu „C”. Zawierała ona 11 rubryk, których tytuły zgodne były z określonymi w § 3 ust. 1 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 prawem²³. Wpisy w powyższej księdze dokonane zostały zgodnie z § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Księga zabytków archeologicznych typu „C” nie zawierała wpisów z lat 2013-2017 (do 30 września) potwierdzających zarejestrowanie zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych.

²³ Dz. U. Nr 113, poz. 661.

Stosownie do wymogu określonego w § 2 ust. 3 ww. rozporządzenia, dla księgi typu „C” prowadzony był w WUOZ – w formie elektronicznej – skorowidz miejscowości z podziałem na powiaty i gminy województwa świętokrzyskiego z wykazem zabytków znajdujących się na ich terenie. Prowadzony był także zbiór kart ewidencyjnych zabytków archeologicznych. WUOZ posiadał również rejestr A zabytków nieruchomych archeologicznych zawierający 109 wpisów. Rejestr ten prowadzony był przed założeniem księgi typu „C”. [Dowód: akta kontroli str. 318-334]

2.6. WUOZ posiadał Plan ochrony zabytków opracowany w czerwcu 2005 r., uzgodniony z Wojewodą, a także z Szefem Obrony Cywilnej Kraju. Zawierał on m.in. arkusz aktualizacji, w którym zamieszczone zostały daty dokonania aktualizacji ww. planu, tj. w dniu 31 marca lat 2006-2015. Arkusz nie zawierał wpisów dotyczących aktualizacji według stanu na 31 grudnia 2015 i 2016 r. [Dowód: akta kontroli str. 226]

2.7. Analiza dokumentacji dotyczącej dziesięciu decyzji ŚWKZ zezwalających na prowadzenie badań archeologicznych w latach 2010-2012 i zakończonych po 1 stycznia 2013 r., w związku z realizacją inwestycji budowlanych wykazała, że:

- w siedmiu przypadkach nie odkryto zabytków archeologicznych;
- okres od daty rozpoczęcia badań archeologicznych do dnia ich zakończenia wynosił od 8 do 20 miesięcy;
- okres od daty zakończenia badań archeologicznych do dnia opracowania ich wyników i przekazania do WUOZ (poza przypadkami niewyegzekwowania wyników badań archeologicznych, inwentaryzacji polowej i sprawozdań oraz przekazania odkrytych zabytków z przeprowadzonych badań od wykonawców badań archeologicznych, omówionymi w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości) wynosił od jednego dnia do jednego miesiąca po zakończeniu badań. [Dowód: akta kontroli str. 272-276]

2.8. Z uzyskanej informacji od Pracowni Badań Archeologicznych w Kielcach (dalej: PBA) w sprawie problemów związanych z prowadzeniem badań archeologicznych w związku z realizacją inwestycji budowlanych oraz procedurą przekazywania zabytków do muzeów lub innych jednostek organizacyjnych upoważnionych do ich przechowywania wynikało m.in., że:

- w trakcie badań prowadzonych m.in. przy zadaniu inwestycyjnym pn. „Kompleksowa rewitalizacja historycznego centrum Chęcin, mająca na celu odbudowę i promocję unikatowych walorów historycznych i kulturowych miasta” pozyskano liczny materiał zabytkowy w postaci m.in. materiału ceramicznego oraz fragmentów drewna zabudowy pierwotnego miasta (z XV w.), który zinwentaryzowano. Po wielu rozmowach z przedstawicielami Muzeum Historii Miasta Kielc oraz Muzeum Zabawy i Zabawek w Kielcach, przejęcie tego zbioru zabytków „utknęło w martwym punkcie”, ponieważ muzea te były zainteresowane przejęciem i ekspozycją tylko niektórych zabytków (np. drewniany mieczyk „zabawka”, czy wyroby z metalu i skóry), a nie kompletnym zbiorem zabytków pozyskanych z badań archeologicznych. Muzea tłumaczyły się brakiem powierzchni magazynowej oraz nieposiadaniem specjalisty z zakresu archeologii. Zdaniem PBA, muzea nie są zainteresowane pozyskaniem zabytków archeologicznych. Pozyskany przez PBA materiał zabytkowy z Chęcin, w tym zwłaszcza cenne skóry i drewniane narzędzia, przekazano do WUOZ w Kielcach celem ich konserwacji. Natomiast kompletny brak zainteresowania (pomimo wcześniejszych deklaracji) wykazał inwestor, tj. gmina Chęciny. Masowy materiał drewna konstrukcyjnego z obiektu mieszkalnego, wykonawca badań przekazał do Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, celem ich zabezpieczenia i analizy. Pozostały pozyskany masowy materiał naczyń glinianych jest w posiadaniu PBA w celu sporządzenia opracowania naukowego;
- Zdaniem PBA problematyka związana z prowadzeniem badań archeologicznych i procedurą przekazywania zabytków w depozyt muzeom lub innym jednostkom organizacyjnym jest skomplikowana. (...) *WUOZ nie jest przygotowany do odbioru odkrytych zabytków archeologicznych od wykonawcy badań, pomimo żądania przez ŚWKZ, przekazania sobie zbioru odkrytych zabytków. Koszt ratowniczych badań archeologicznych przy inwestycji budowlanej ponosi inwestor, ale „przenosi” on ten problem na wykonawcę prac budowlanych. To z kolei powoduje, że archeologia staje się*

usługą budowlaną „na inwestycji”, a ta usługa dla wykonawcy inwestycji budowlanej jest nieprzydatna i kłopotliwa. Zdaniem PBA żądanie przez ŚWKZ uzyskania zgody od jednostki muzealnej o gotowości przejęcia przez nią zbiorów archeologicznych w celu wydania (przez ŚWKZ) decyzji administracyjnej na badania archeologiczne doprowadza w niektórych przypadkach do sytuacji absurdu. Przy odmowie bowiem muzeów brak jest podstaw do wydania decyzji przez ŚWKZ, a jej brak uniemożliwia realizację inwestycji budowlanej (np. boiska szkolnego w Pawłowie).

- (...) PBA jako jednostka prowadząca działalność gospodarczą posiadała polisę ubezpieczeniową od odpowiedzialności cywilnej na czas prowadzonych badań archeologicznych. Koszty archiwizacji, zabezpieczenia i przechowywania zbiorów ponosi jednostka prowadząca badania archeologiczne. [Dowód: akta kontroli str. 356-360]

2.9. Z informacji uzyskanej od dyrektorów: Muzeum Przyrody i Techniki EKOMUZEUM im. Jana Pazdura w Starachowicach, Muzeum Regionalnego w Pińczowie oraz Pracowni w Igołomii Instytutu Archeologii i Etnologii Polskiej Akademii Nauk Oddział w Krakowie wynika, że:

- Muzeum Przyrody i Techniki EKOMUZEUM im. Jana Pazdura w Starachowicach przyjęło w depozyt w 2017 r. zabytki archeologiczne na podstawie decyzji ŚWKZ z 23 lutego 2017 r. nr 2625/2017, w tym: zabytki wydzielone (od poz. 1-118); katalog monet (od poz. M1-M254); katalog plomb towarowych (od poz. 1-41). Na podstawie decyzji ŚWKZ z 20 marca 2017 r. nr 2644/2017 Muzeum przyjęło w depozyt zabytki masowe (od poz. 1-267). Protokolarnego przekazania ww. zabytków i dokumentacji oraz komisijnego przeglądu i oceny przekazanych zabytków w depozyt Muzeum dokonali w dniu 23 września 2016 r. przedstawiciele: ŚWKZ, Muzeum i wykonawca badań archeologicznych. [Dowód: akta kontroli str. 336-337]
- Muzeum Regionalne w Pińczowie przyjęło w depozyt zabytki archeologiczne na podstawie ośmiu decyzji ŚWKZ wydanych w 2017 r. Powyższe decyzje o przekazaniu zabytków w depozyt wydane zostały przez ŚWKZ po upływie od jednego roku i 5 miesięcy do 4 lat i 4 miesięcy, od daty protokolarnego przejęcia zabytków przez ww. Muzeum. W protokolarnym przekazaniu zabytków nie uczestniczył przedstawiciel WUOZ w Kielcach. [Dowód: akta kontroli str. 339-349]
- Pracownia w Igołomii Instytutu Archeologii i Etnologii Polskiej Akademii Nauk Oddział w Krakowie, w przypadku gdy realizatorzy prac archeologicznych zwracali się o wydanie promesy (zgody na przyjęcie zabytków), wystawiała promesę. Stosownie do jednej z promes, Pracownia w Igołomii przyjęła zabytki pozyskane z badań archeologicznych prowadzonych w latach 2013-2014 w Nowym Korczynie (powiat Busko-Zdrój). Zabytki masowe (8.892) oraz wydzielone (133) przyjęte zostały w dniu 27 listopada 2014 r. na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego. Przekazującym zabytki była firma „AVCISSA”. [Dowód: akta kontroli str. 353-354]

3. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 40 spraw²⁴ prowadzonych w latach 2013-2017 (do 30 września) przez WUOZ (i podległą delegaturę), na które składały się: pozwolenie na przeprowadzenie badań, a następnie decyzja o przekazaniu w depozyt zabytków odkrytych w trakcie tych badań oraz spraw, w których wydano pozwolenie na przeprowadzenie badań, a które nie zakończyły się odkryciem zabytków, podlegających przekazaniu w depozyt. Analiza wyników badania tych spraw wykazała, co następuje:

3.1. W 19 sprawach (47% objętych badaniem) do wniosków o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych załączono wymagany dokument, potwierdzający gotowość muzeum do przyjęcia zabytków archeologicznych odkrytych w trakcie prowadzenia badań archeologicznych. Było to zgodne z § 3 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia z 2004 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, § 9 ust. 5 pkt 4 rozporządzenia

²⁴ Wykaz ustaleń w zakresie spraw objętych kontrolą zaprezentowany został w tabeli (zwanej dalej: *Zestawienie*), stanowiącej załącznik do wyników analizy tych ustaleń. Komplet tych dowodów sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden zamieszczono w aktach kontroli, a drugi przekazano ŚWKZ.

z 2011 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych oraz § 9 ust. 6 pkt 5 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych²⁵.

3.2. W odniesieniu do 40 badanych spraw, w aktach tych spraw znajdowały się wymagane dokumenty, określone w: § 3 ust. 1-3, ust. 4 pkt 1 i 2, 4-6, ust. 5 rozporządzenia z 2004 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, § 9 ust. 1, 3, 4, ust. 5 pkt 2, 3 i 6 rozporządzenia z 2011 w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, § 9 ust. 1 i 3, ust. 5 pkt 1 i 2, ust. 6 pkt 1-4, 6 i 7 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych.

ŚWKZ nie wymagał od wnioskodawców uzupełnienia wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań. [Dowód: akta kontroli str. 431, 438]

3.3. W przypadku trzech spraw (spośród 40 badanych), badacze nie mieli obowiązku przekazania do ŚWKZ w terminie 6 miesięcy od zakończenia badań, inwentaryzacji polowej zabytków archeologicznych, ponieważ w trakcie tych badań nie odkryto żadnych zabytków. [Dowód: akta kontroli str. 432, 438]

Zabytki pozyskane w trakcie 11 badań²⁶ (30% spośród 37 objętych badaniem), ŚWKZ przekazał w depozyt czterem muzeom i jednej jednostce organizacyjnej, które na etapie składania przez wnioskodawcę wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych, potwierdziły gotowość przyjęcia zabytków.

Z powodu braku w przedłożonej do kontroli dokumentacji 15 spraw²⁷ (40%) tzw. „promesy”²⁸, niemożliwe było ustalenie czy dwa muzea i dwie inne jednostki organizacyjne, którym zabytki przekazano w depozyt, wyraziły gotowość przyjęcia zabytków.

Natomiast w jednej sprawie²⁹ (3%) zabytki przekazano innemu podmiotowi, niż ten który wyraził zgodę na ich przyjęcie.

Do czasu kontroli NIK, ŚWKZ nie wydawał decyzji o przekazaniu w depozyt zabytków odkrytych w trakcie 10 badań archeologicznych³⁰ (27%). [Dowód: akta kontroli str. 435, 438]

3.4. ŚWKZ wydając decyzje o pozwoleniu na prowadzenie badań skorzystał z uprawnienia, o którym mowa w: § 5 ust. 6 pkt 5 rozporządzenia z 2004 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, § 20 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia z 2011 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, § 19 ust. 6 pkt 6 rozporządzeń z 2015 r. i z 2017 r.³¹ w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, określił w nich obowiązek przekazania przez badaczy do ŚWKZ dokumentacji z przebiegu i wyników przeprowadzonych badań – w terminie sześciu miesięcy od daty zakończenia tych badań.

W 26 sprawach (65% objętych badaniem) badacze wywiązali się z powyższego obowiązku i w terminie przekazali ŚWKZ dokumentację z przebiegu badań archeologicznych i ich wyników. W przypadku 7 badań³² (18%) z powodu braku dat na dokumentacji poświadczającej jej przekazanie do ŚWKZ, niemożliwe było ustalenie, czy badacze wywiązali się z tego obowiązku w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia badań archeologicznych. [Dowód: akta kontroli str. 432, 438]

²⁵ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 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) – uchylone z dniem 26 maja 2017 r.

²⁶ Poz. w *Zestawieniu*: 10, 13, 25-29, 31-33, 40.

²⁷ Poz. w *Zestawieniu*: 1-9, 11-12, 14, 18, 22, 34.

²⁸ Dokument potwierdzający gotowość muzeum lub innej jednostki organizacyjnej do przyjęcia zabytków, załączany do wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie badań archeologicznych.

²⁹ Poz. w *Zestawieniu*: 30.

³⁰ Poz. w *Zestawieniu*: 15-17, 19-21, 23-24, 36-37.

³¹ 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).

³² Poz. w *Zestawieniu*: 1-5, 10-11.

3.5. W odniesieniu do 37 objętych kontrolą badań archeologicznych, podczas których pozyskano zabytki archeologiczne:

- w 19 sprawach (51%) badacze wywiązali się z obowiązku przekazania inwentaryzacji połowej zabytków pozyskanych z badań archeologicznych i przed upływem 6 miesięcy od dnia zakończenia badań, przekazali ŚWKZ inwentaryzację połową i ich dokumentację. W sześciu sprawach³³ (16%) badacze przekazali do ŚWKZ inwentaryzację połową pozyskanych zabytków i ich dokumentację, lecz z powodu braku dat na dokumentacji potwierdzającej jej przekazanie, nie ustalono, czy badacze wywiązali się z tego obowiązku w ww. terminie;
- w przypadku dwóch spraw³⁴ do czasu kontroli NIK nie upłynął trzyletni termin przekazania do ŚWKZ odkrytych zabytków (termin ważności pozwolenia na prowadzenie badań – 9 i 15 maja 2017 r.);
- ŚWKZ wydał 27 decyzji³⁵ o przekazaniu zabytków w depozyt czterem muzeom oraz trzem innym jednostkom organizacyjnym (73%), przy czym osiem decyzji wydał po upływie od 11 do ponad 53 miesięcy od dnia przyjęcia zabytków w depozyt przez dwa muzea;
- ŚWKZ nie podejmował wobec badaczy, którzy przeprowadzili 23 badania archeologiczne³⁶ (62%) działań mających na celu wyegzekwowanie obowiązku przekazania ŚWKZ pozyskanych zabytków, w terminie 3 lat od zakończenia badań³⁷;
- w kolejnej sprawie firma „AZE Zając, Kościółek” sp.j.³⁸ prowadząca badanie, przekazała w dniu 30 stycznia 2014 r. do ŚWKZ odkryte zabytki (1 wydzielony i 271 masowych), tj. przed upływem 3 lat od dnia zakończenia badań;
- w sprawie dotyczącej badania przeprowadzonego przez Pracownię Badań Archeologicznych w Kielcach, w związku z „Kompleksową rewitalizacją historycznego centrum Chęcin”, przekazano do ŚWKZ tylko część odkrytych zabytków wydzielonych. W toku kontroli NIK nie było możliwe ustalenie liczby tych zabytków, ponieważ przyjęcie zabytków nie zostało potwierdzone protokołem przekazania-przyjęcia. Kolejna część zabytków wydzielonych i masowych (których liczby nie można było ustalić) nadal znajdowała się w ww. Pracowni. Pozostałe zabytki wydzielone i masowe przekazane zostały decyzją ŚWKZ nr 2792/2017 z dnia 6 września 2017 r. w depozyt Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie;
- firma ARCHEL Usługi Archeologiczne, Sylwester Bochyński z Lublina³⁹ nie przekazała (do czasu kontroli NIK) odkrytych zabytków. Uwzględniając przepis § 20 ust. 3 pkt 7 rozporządzenia z 2011 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, badacz miał obowiązek przekazania odkrytych zabytków do dnia 31 grudnia 2017 r. W dniu 29 listopada 2017 r. przedstawiciel ww. firmy poinformował pracownika WUOZ, że przekazanie zabytków nastąpi w powyższym terminie. [Dowód: akta kontroli str. 433-435, 438]

3.6. Analiza dokumentacji 37 badań archeologicznych⁴⁰, podczas których odkryto zabytki (100%) wykazała, że w przypadku:

- ośmiu badań (21%) – ŚWKZ posiadał protokoły przekazania przez badaczy 608 zabytków wydzielonych oraz 8.352 masowych do Muzeum Historyczno-Archeologicznego w Ostrowcu Świętokrzyskim (z jednego badania⁴¹) oraz Muzeum Regionalnego w Pińczowie (z siedmiu badań⁴²). Decyzje o przekazaniu w depozyt

³³ Poz. w Zestawieniu: 1-5, 10.

³⁴ Poz. w Zestawieniu: 15, 17.

³⁵ Poz. w Zestawieniu: 1-14, 18, 22, 25-34, 40.

³⁶ Poz. w Zestawieniu: 1-14, 16, 18-25, 40.

³⁷ Obowiązek przekazania ŚWKZ pozyskanych zabytków, w terminie 3 lat od zakończenia badań był określony w pozwoleniach na prowadzenie badań.

³⁸ Poz. w Zestawieniu: 36.

³⁹ Poz. w Zestawieniu: 37.

⁴⁰ Obowiązek przekazania ŚWKZ pozyskanych zabytków, w terminie 3 lat od zakończenia badań był określony w pozwoleniach na prowadzenie badań.

⁴¹ Poz. w Zestawieniu: 12.

⁴² Poz. w Zestawieniu: 13, 29, 31-34, 40.

zabytków muzeom, ŚWKZ wydał po upływie od 11 do 53 miesięcy od dnia przyjęcia zabytków;

- jednego badania⁴³ (3%) – badacz przekazał protokolarnie zabytki do ŚWKZ i były one przechowywane w siedzibie WUOZ w Kielcach;
- jednego badania⁴⁴ (3%) – badacz przechowuje zabytki u siebie (do czasu kontroli nie upłynął 3-letni termin na ich przekazanie ŚWKZ);
- 27 badań⁴⁵ (73%) – badacze prowadzący badania archeologiczne przekazali bezpośrednio do trzech muzeów i trzech innych jednostek organizacyjnych 35.477 zabytków, w tym 8.717 wydzielonych i 26.759 masowych. ŚWKZ nie uczestniczył w tych czynnościach i nie posiadał informacji, czy przekazanie-przyjęcie tych zabytków w depozyt zostało udokumentowane sporządzeniem protokołu oraz do czasu kontroli NIK, nie podejmował działań w celu ustalenia, czy takie protokoły zostały sporządzone. [Dowód: akta kontroli str. 434-435, 438]

Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach⁴⁶, przekazywanie zabytków do zbiorów muzealnych dokumentuje się protokołem przyjęcia, potwierdzającym wolę przekazania-przyjęcia przez przedstawicieli stron.

3.7. W toku kontroli przeprowadzono oględziny miejsca przechowywania zabytków zgromadzonych na poddaszu budynku WUOZ przy ulicy Zamkowej 5 w Kielcach. Stwierdzono, że przechowywane były w ww. miejscu zabytki archeologiczne zgromadzone w pudełkach tekturowych z oznaczonymi latami ich pochodzenia, tj. m.in. z: 1960 r., 1977 r., 1980 r., 1989 r., 1990 r., 1998 r., 2000 r., 2001 r., 2002 r. oraz zabytki związane z badaniami ewidencyjnymi krajowego programu AZP⁴⁷ dla województwa świętokrzyskiego. Poddasze nie posiadało instalacji zapewniającej utrzymywanie odpowiedniej wilgotności i temperatury dla przechowywanych zabytków. Według wyjaśnień uczestniczącego w oględzinach Daniela Czernka, Kierownika Wydziału Zabytków Archeologicznych WUOZ, kubaturę całości zgromadzonego i przechowywanego zbioru zabytków oszacowano na 65 m³. Zabytki związane z badaniami ewidencyjnymi krajowego programu AZP dla województwa świętokrzyskiego były sukcesywnie przekazywane od lat 80-tych XX wieku przez autorów tych badań. Ww. program krajowy AZP jest zbiorem „niezamkniętym” i corocznie uzupełniany jest o nowe opracowania, a tym samym o nowe zabytki. [Dowód: akta kontroli str. 242-261]

W latach 2013-2017 (do 26 października) nie dokonywano inwentaryzacji ww. zbioru zabytków archeologicznych. Marzena Chabik-Zawadzka, starszy inspektor WUOZ (do jej obowiązków należy m.in.: zabezpieczanie zbiorów archeologicznych, w tym prowadzenie ewidencji zabytków archeologicznych z wizytacji konserwatorskich, znalezisk i badań AZP oraz przygotowanie dokumentacji do jej archiwizacji), wyjaśniła, że przyczyną nieprzeprowadzenia inwentaryzacji ww. zbioru zabytków były niewystarczające na ten cel środki finansowe oraz ograniczenia w liczbie etatów pracowników Wydziału Zabytków Archeologicznych WUOZ. [Dowód: akta kontroli str. 265-266]

Daniel Czernek, Kierownik ww. Wydziału wyjaśnił m.in.: (...) *Muzeum w Krakowie zadeklarowało gotowość przyjęcia części zbiorów pochodzących z południowego terenu województwa świętokrzyskiego. Wstępną deklarację złożyło Muzeum Historyczno-Archeologiczne w Krzemionkach, które ma możliwość przyjęcia w depozyty znacznej liczby zabytków (WUOZ) pochodzących z Gór Świętokrzyskich, głównie zabytków związanych z badaniami nad starożytnym hutnictwem żelaza, które stanowią ok. 1/3 naszych zbiorów, a także zabytków pochodzących z badań archeologicznych związanych z rewitalizacją rynków w Kielcach i w Chęcinach (...).* [Dowód: akta kontroli str. 263]

Wojewódzki Konserwator Anna Żak-Stobiecka, w sprawie przyczyn nieprzekazania do dnia 31 października 2017 r. do muzeów lub innych uprawnionych jednostek organizacyjnych,

⁴³ Poz. w zestawieniu: 36.

⁴⁴ Poz. w zestawieniu: 37.

⁴⁵ Poz. w zestawieniu: 1-11, 14-28, 30.

⁴⁶ Dz. U. Nr 202, poz. 2073.

⁴⁷ Archeologiczne Zdjęcie Polski.

zabytków archeologicznych zgromadzonych na poddaszu budynku WUOZ oraz działań jakie zamierza podjąć w tym zakresie, wyjaśniła: w mojej ocenie przyczyną nieprzekazania dotychczas zabytków archeologicznych zgromadzonych na poddaszu budynku WUOZ (...) był brak podejmowania skutecznych działań w tym zakresie przez byłego ŚWKZ w Kielcach. Nadmieniam jednocześnie, że obowiązki ŚWKZ wykonuję od 1 lutego 2017 r., natomiast o wielkości zgromadzonych zabytków archeologicznych na poddaszu budynku (...) dowiedziałam się dopiero w październiku 2017 r. w czasie trwania kontroli NIK. W tej sytuacji trudno o podjęcie natychmiastowych działań, aby zapewnić przekazanie tak dużego zbioru zabytków archeologicznych do muzeów. Ponadto w związku z przygotowaniem się w listopadzie 2017 r. do przeprowadzki WUOZ z ulicy Zamkowej 5 w Kielcach do siedziby Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, co nastąpiło na początku grudnia 2017 r., przekazanie całości ww. zbioru zabytków archeologicznych jest niemożliwe do zrealizowania do końca 2017 r. Nie oznacza to jednak, że zabytki, które dotychczas znajdowały się na poddaszu budynku WUOZ nie będą przekazane w depozyt do muzeów. W tym zakresie będę prowadziła skuteczne działania, aby zapewnić sukcesywnie, od początku 2018 r., przekazywanie w depozyt zabytków zgromadzonych w WUOZ, do muzeów (...). [Dowód: akta kontroli str. 441]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Spośród 40 spraw objętych badaniem, ŚWKZ rozpatrzył pozytywnie 21 wniosków⁴⁸ (53% zbadanych spraw) o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych, pomimo że do wniosków nie dołączono dokumentu potwierdzającego gotowość muzeum lub innej jednostki organizacyjnej do przyjęcia zabytków archeologicznych odkrytych w trakcie prowadzenia badań, o którym mowa w § 3 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia z 2004 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych oraz w § 9 ust. 5 pkt 4 rozporządzenia z 2011 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych. [Dowód: akta kontroli str. 431, 438]

2. ŚWKZ nie podejmował wobec badaczy, którzy przeprowadzili 7 badań (18% objętych kontrolą), działań mających na celu wyegzekwowanie obowiązku przekazania do ŚWKZ w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia badań, dokumentacji przebiegu oraz opracowania wyników tych badań. Obowiązek w tym zakresie ŚWKZ określił w pozwoleniach na prowadzenie badań, zgodnie z § 20 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia z 2011 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych oraz zgodnie z § 19 ust. 6 pkt 6 rozporządzenia z 2015 r.

Analiza dokumentacji ww. siedmiu spraw wykazała, że:

- w przypadku pięciu badań⁴⁹ (13% z 40 badanych) dokumentację przebiegu i wyniki badań, badacze przekazali do ŚWKZ po upływie od 7 do 36 miesięcy od terminu ważności pozwolenia na prowadzenie badań;
- w dwóch sprawach⁵⁰ (5%), pomimo że do czasu kontroli NIK upłynęło ponad 35 i ponad 47 miesięcy od daty ważności pozwoleń na prowadzenie tych badań, badacze nie przekazali do ŚWKZ dokumentacji przebiegu badań i ich wyników. [Dowód: akta kontroli str. 432, 438]

3. ŚWKZ nie podejmował wobec badaczy, którzy przeprowadzili 12 badań (32% objętych kontrolą, podczas których odkryto zabytki), działań mających na celu wyegzekwowanie obowiązku przekazania do WUOZ w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia badań, inwentaryzacji polowej pozyskanych zabytków i ich dokumentacji. Obowiązek w tym zakresie ŚWKZ określił w pozwoleniach na prowadzenie badań, zgodnie z § 20 ust. 3 pkt 8 rozporządzenia z 2011 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, § 19 ust. 6 pkt 8 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych.

Analiza ww. 12 spraw wykazała, że:

- w pięciu sprawach (14% spośród 37 badanych), do czasu kontroli NIK badacze nie przekazali do ŚWKZ inwentaryzacji polowej pozyskanych zabytków i ich dokumentacji,

⁴⁸ Poz. w Zestawieniu: 1-9, 11-12, 14, 18, 20-22, 24, 34, 36-37, 39.

⁴⁹ Poz. w Zestawieniu: 14, 20, 26, 33-34.

⁵⁰ Poz. w Zestawieniu: 24, 37.

pomimo iż od daty ważności pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych (31 grudnia 2013 r., 30 listopada 2014 r., 31 grudnia 2014 r., 31 grudnia 2016 r. i 9 maja 2017 r.) upłynęło od ponad 6 miesięcy do ponad 47 miesięcy;

- w siedmiu sprawach (19% objętych badaniem) badacze przekazali inwentaryzację połową pozyskanych zabytków i ich dokumentację po upływie od ponad 6 do ponad 60 miesięcy od daty ważności pozwolenia na prowadzenie badań. Dowód: akta kontroli str. 433, 438]

4. ŚWKZ nie podejmował wobec badaczy, którzy przeprowadzili 23 badania archeologiczne⁵¹ (62% spośród 37 badań, podczas których odkryto zabytki) działań mających na celu wyegzekwowanie obowiązku przekazania ŚWKZ pozyskanych zabytków, w terminie 3 lat od zakończenia badań. Obowiązek w tym zakresie ŚWKZ określił w pozwoleniach na prowadzenie badań, zgodnie z § 20 ust. 3 pkt 7 rozporządzenia z 2011 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych. [Dowód: akta kontroli str. 433-434, 438]

5. ŚWKZ dopuścił do przekazania do muzeum lub innej jednostki organizacyjnej zabytków odkrytych podczas ośmiu badań⁵² (22% spośród 37 badań, podczas których pozyskano zabytki), bez wydania wcześniej decyzji określającej miejsce ich przechowywania. ŚWKZ wydał w tych sprawach decyzje o oddaniu w depozyt po upływie od 11 do 53 miesięcy od dnia przyjęcia zabytków przez Muzeum Historyczno-Archeologiczne w Ostrowcu Świętokrzyskim i Muzeum Regionalne w Pińczowie. [Dowód: akta kontroli str. 434-435, 438]

Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków, miejsce przechowywania zabytków, m.in. odkrytych w wyniku badań archeologicznych, określa wojewódzki konserwator zabytków przekazując je, w drodze decyzji, w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej, za jej zgodą.

6. Analiza dokumentacji dotyczącej 10 decyzji ŚWKZ zezwalających na prowadzenie badań archeologicznych w latach 2010-2012, w związku z realizacją inwestycji budowlanych, które zakończone zostały po 1 stycznia 2013 r. wykazała, że ŚWKZ nie wyegzekwował obowiązku przekazania mu w terminach określonych w pozwoleniu na prowadzenie badań, zgodnie z § 20 ust. 3 pkt 6-8 rozporządzenia z 2011 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych:

- dokumentacji przebiegu badań i opracowania wyników tych badań oraz przekazania inwentaryzacji polowej pozyskanych zabytków archeologicznych i ich dokumentacji z badań prowadzonych przez osobę wykonującą badania archeologiczne na podstawie decyzji nr 1571/2011 z 25 października 2011 r., pomimo upływu 3 lat i 11 miesięcy od dnia zakończenia badań, tj. od 30 listopada 2013 r.;
- 1.131 zabytków ruchomych pozyskanych w trakcie badań prowadzonych przez Pracownię Archeologiczną „ABAKUS” na podstawie decyzji nr 1733/2012 z 7 września 2012 r., pomimo upływu 3 lat i 5 miesięcy od dnia otrzymania przez ŚWKZ inwentaryzacji polowej pozyskanych zabytków z tych badań, tj. od 28 maja 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 272-273, 277-278, 285-286]

Anna Żak-Stobiecka wyjaśniła, że przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości była (...) niewystarczającą obsadą kadrową Inspekcji Archeologicznej WUOZ, zwłaszcza w latach 2013-2016, kiedy to sprawami dotyczącymi badań archeologicznych zajmowały się dwie osoby. Powyższe sprawy stanowiły jedynie część obowiązków tych pracowników poza bieżącym prowadzeniem postępowań administracyjnych w zakresie ochrony zabytków archeologicznych oraz zabytków przemysłu i techniki (...).

Dodała, że w trakcie kontroli NIK, Pracownia Archeologiczna „ABAKUS” poinformowała telefonicznie ŚWKZ (...), iż w chwili obecnej zabytki są zinwentaryzowane oraz spakowane i zostaną one przekazane do WUOZ w najbliższym możliwym terminie. [Dowód: akta kontroli str. 371-372]

7. ŚWKZ nie zaktualizował do 31 marca 2016 r. i 31 marca 2017 r. Planu ochrony zabytków według stanu na 31 grudnia odpowiednio 2015 i 2016 r., co stanowiło naruszenie § 5 ust. 1

⁵¹ Poz. w Zestawieniu: 1-14, 16, 18-25, 40.

⁵² Poz. w Zestawieniu: 12, 13, 29, 31-34, 40.

rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych⁵³. [Dowód: akta kontroli str. 226]

Obowiązek przygotowania aktualizacji Planu za 2015 r. należał do Joanny Modras, inspektora ds. obronnych i ochrony cywilnej WUOZ, a za 2016 r. – do Anny Durazińskiej, inspektora ds. ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych [Dowód: akta kontroli str. 229-230]

W sprawie przyczyn niedokonania aktualizacji Planu Ochrony Zabytków za 2015 r., Joanna Modras wyjaśniła: *Z powodu nadmiaru moich obowiązków służbowych, które realizowałam w 2015 r. i 2016 r. nie wyegzekwowałam skutecznie od gmin, zaktualizowania przez gminy dotychczasowych planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, czy też opracowania nowych planów w przedmiotowym zakresie. Od 30 maja 2003 r. do końca czerwca 2016 r. byłam zatrudniona w wymiarze ½ etatu. Ponadto na podstawie upoważnienia ŚWKZ poczynawszy od 25 marca 2014 r., mój zakres obowiązków zwiększył się o czynności związane z pełnieniem obowiązków Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, podczas jego nieobecności.* [Dowód: akta kontroli str. 228]

Anna Durazińska wyjaśniła m.in.: *Bezpośrednią przyczyną niedokonania na koniec grudnia 2016 r. aktualizacji wojewódzkiego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (...), była opieszałość i zaniedbanie obowiązku sporządzenia planów ochrony zabytków (lub ich aktualizacji) przez gminy, a w wyniku tego również przez powiaty, co skutkowało niesporządzeniem aktualizacji na szczeblu wojewódzkim, tj. przez WUOZ w Kielcach na koniec grudnia 2016 r. Stanowisko ds. ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych objęłam w wymiarze ½ etatu w dniu 1 lipca 2016 r. (...) Na dzień 16 października 2017 r.:*

- *na 101 gmin zobowiązanych do sporządzenia/aktualizacji gminnych planów ochrony zabytków, w roku 2017 wywiązało się z tego obowiązku 41 gmin (41%);*
- *w opracowaniu jest 25 planów gminnych (25%);*
- *na 13 powiatów (w tym powiat grodzki i ziemski kielecki liczony jako jeden powiat) zobowiązanych do sporządzenia/aktualizacji powiatowych planów ochrony zabytków, w 2017 r. wywiązały się z tego obowiązku dwa powiaty (15%).*

Pozostałe:

- *35 gmin (34%) nie sporządziło planów lub ich aktualizacji i nie nawiązało kontaktu z WUOZ odnośnie zamierzenia lub terminu ich wykonania;*
- *11 powiatów (85%) w rozmowie telefonicznej zadeklarowało sporządzenie powiatowych planów ochrony zabytków po otrzymaniu danych od gmin.*

(...) Wojewódzki plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych w roku bieżącym zostanie zaktualizowany niezwłocznie po zebraniu danych aktualizacyjnych z obszaru powiatów województwa świętokrzyskiego. [Dowód: akta kontroli str. 235-236]

Niezrealizowanie obowiązku corocznej aktualizacji ww. Planu w terminie do dnia 31 marca każdego roku, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, stanowiło naruszenie § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r.

Uwaga dotycząca badanej działalności

W okresie objętym kontrolą ŚWKZ nie podejmował działań mających na celu przekazanie w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej, zabytków pochodzących z badań archeologicznych przeprowadzonych m.in. w latach 1960-2002, które do czasu kontroli NIK były przechowywane na poddaszu budynku będącego siedzibą WUOZ. Zdaniem NIK, Wojewódzki Inspektor powinien podjąć takie działania w celu zapewnienia odpowiednich warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków, zgodnie z wymogami określonymi w art. 35 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁵³ Dz. U. Nr 212, poz. 2153.

3. Nadzór sprawowany przez ŚWKZ w zakresie ochrony zabytków archeologicznych

Opis stanu faktycznego

3.1. ŚWKZ wydał zarządzenie nr 13/2010 z 29 października 2010 r. w sprawie wprowadzenia systemu kontroli zarządczej w WUOZ, w którym określił m.in. *Procedurę wydawania pozwoleń konserwatorskich*⁵⁴ oraz *Procedurę prowadzenia czynności kontrolnych przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków objętych prawną formą ochrony przez ich dysponentów (osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne)*⁵⁵. [Dowód: akta kontroli str. 443-446]

Procedura wydawania pozwoleń konserwatorskich określała m.in. obowiązek ustalenia kompletności załączników wymaganych do wniosku, a w przypadku stwierdzenia braków, wystąpienia o ich uzupełnienie, w terminie 7 dni od daty otrzymania przez wnioskodawcę pisma ŚWKZ, pod rygorem nierozpatrzenia wniosku.

Procedura prowadzenia czynności kontrolnych przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków (...) określała m.in., że przez opisane w formie protokołu czynności kontrolne należy rozumieć: dokonanie oceny stanu zachowania, użytkowania i warunków przechowywania zabytków, sprawdzenie zgodności wszelkich działań podejmowanych przy zabytkach wpisanych do rejestru oraz prowadzonych badań archeologicznych – z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu i zatwierdzonej dokumentacją. [Dowód: akta kontroli str. 447-452]

3.2. W okresie objętym kontrolą, pracownicy WUOZ przeprowadzili cztery nieplanowane kontrole dotyczące ochrony zabytków nieruchomych, które nie były przedmiotem badań w ramach niniejszej kontroli NIK. [Dowód: akta kontroli str. 313-314]

Ponadto pracownicy WUOZ wykonali 480 inspekcji (w tym: 76 w 2013 r., 63 w 2014 r., 66 w 2015 r., 157 w 2016 r. i 118 w okresie trzech kwartałów 2017 r.), które dotyczyły:

- stanu zachowania zabytków archeologicznych nieruchomych, zagrożeń dla tych zabytków oraz aktualizacji danych niezbędnych do prowadzenia rejestru i ewidencji tych zabytków. Niektóre z ww. inspekcji przeprowadzane były we współpracy z Policją w ramach międzynarodowej akcji „PANDORA”, mającej na celu zwalczanie przestępczości przeciwko dobrom kultury;
- realizacji inwestycji na obszarach będących w sąsiedztwie występowania stanowisk archeologicznych lub na obszarach, na których potencjalnie mogły występować takie zabytki. [Dowód: akta kontroli str. 376]

3.3. Przedstawiciele ŚWKZ w dniu 26 marca 2013 r. przeprowadzili oględziny badań archeologicznych wykonywanych w związku z realizacją robót ziemnych w ramach rewitalizacji rynku w Chęcinach⁵⁶. Wyniki oględzin udokumentowano w notatce służbowej. Poza tym ŚWKZ nie planował i nie przeprowadzał kontroli, których przedmiotem byłoby sprawdzenie zgodności badań archeologicznych prowadzonych przez badaczy, z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu na prowadzenie takich badań. [Dowód: akta kontroli str. 431, 438]

ŚWKZ nie przeprowadzał również kontroli, mających na celu dokonanie oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków archeologicznych przekazanych w depozyt muzeom i innym jednostkom organizacyjnym. [Dowód: akta kontroli str. 374, 378]

3.4. W skontrolowanych w ramach niniejszej kontroli obszarach, dotyczących wykonywania przez ŚWKZ zadań ochrony zabytków archeologicznych, w związku z realizacją inwestycji budowlanych oraz sprawowania przez Wojewódzkiego Konserwatora nadzoru nad ochroną tych zabytków, stwierdzono nieprawidłowości wymienione w sekcjach *Ustalone nieprawidłowości*, które miały znaczenie dla oceny wykonywania kontroli zarządczej w badanym zakresie.

⁵⁴ Załącznik nr 13 do zarządzenia.

⁵⁵ Załącznik nr 14 do zarządzenia.

⁵⁶ Poz. w Zestawieniu: 22.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. ŚWKZ (poza ww. oględzinami) nie przeprowadzał kontroli, na podstawie art. 38 ust. 1 i 3 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków, w ramach sprawowania nadzoru konserwatorskiego, których przedmiotem byłoby sprawdzenie zgodności badań archeologicznych prowadzonych przez badaczy, z ich zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu na prowadzenie takich badań. [Dowód: akta kontroli str. 374]
2. ŚWKZ nie przeprowadzał kontroli, w oparciu o art. 38 ust. 1 i 3 pkt 2 ww. ustawy, w celu dokonania oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków archeologicznych pozyskanych podczas badań archeologicznych i przekazanych w depozyt muzeom i innym jednostkom organizacyjnym. [Dowód: akta kontroli str. 378, 435-438]

Wojewódzki Konserwator Anna Żak-Stobiecka, w sprawie przyczyn nieprzeprowadzania kontroli prawidłowości badań archeologicznych oraz kontroli w zakresie oceny stanu zachowania zabytków przekazanych w depozyt muzeom lub innym jednostkom organizacyjnym, wyjaśniła: *Z mojego dotychczasowego doświadczenia na stanowisku ŚWKZ oraz informacji uzyskanych od pracowników wydziałów WUOZ wynika, że przyczyną były przede wszystkim ograniczone możliwości kadrowe WUOZ. W 2018 r. podejmę działania, aby zapewnić przy obecnych naszych możliwościach kadrowych, przeprowadzenie kontroli prowadzonych badań archeologicznych (...), jak również w zakresie oceny stosowania przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, przez muzea lub inne uprawnione jednostki organizacyjne (...).* [Dowód: akta kontroli str. 442]

Zgodnie z art. 91 ust. 4 pkt 5 i 6 ustawy o ochronie zabytków do zadań wojewódzkiego konserwatora należy sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzenia m.in. badań archeologicznych oraz organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

3. ŚWKZ nie zapewnił funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej dotyczącej ochrony zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych oraz opieki nad tymi zabytkami, o czym świadczą stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób m.in. zgodny z prawem i efektywny. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie zgodności działalności jednostki z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi oraz skuteczności i efektywności działania.

Stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków ŚWKZ.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁵⁷, wnioskuje o:

1. Wydawanie pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych po przedstawieniu przez podmiot ubiegający się o wydanie takiego pozwolenia dokumentu potwierdzającego gotowość muzeum lub innej jednostki organizacyjnej do przyjęcia zabytków archeologicznych.

⁵⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

2. Egzekwowanie od badaczy obowiązku przekazywania do ŚWKZ w terminach określonych w pozwoleniach na prowadzenie badań archeologicznych, dokumentacji przebiegu badań i opracowania ich wyników, inwentaryzacji polowej pozyskanych zabytków i ich dokumentacji oraz pozyskanych zabytków.
3. Podjęcie działań w celu zapewnienia przekazywania zabytków w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej po uprzednim wydaniu przez ŚWKZ decyzji, wskazującej miejsce ich przechowywania.
4. Coroczne aktualizowanie *Wojewódzkiego Planu Ochrony Zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych – województwo świętokrzyskie*.
5. Przeprowadzanie kontroli przestrzegania przez podmioty wykonujące badania archeologiczne zakresu badań lub warunków określonych w pozwoleniu na ich prowadzenie.
6. Wykonywanie kontroli mających na celu dokonanie oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków archeologicznych, przekazanych w depozyt muzeum i innym jednostkom organizacyjnym.
7. Zapewnienie funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie ochrony zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych oraz opieki nad tymi zabytkami.

IV. 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 Najwyższej Izbie Kontroli, 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 Kielcach.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystaniu 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 uwagi 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.

Kielce, stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

Kontroler

Stanisław Łuczyński
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis