



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.025.01.2017
P/17/074

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/074 – Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Marta Pankowska, doradca prawny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LKR/180/2017 z dnia 20 września 2017 r. oraz nr LKR/5/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 318-319)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Krakowie, ul. Kanonicza 24, 31-002 Kraków, dalej Urząd lub WUOZ.
Kierownik jednostki kontrolowanej	dr Jan Janczykowski, Małopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków, Dyrektor Urzędu.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² działalność Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (MWKZ) w zakresie ochrony zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych.

Nie zapewniono organizacyjnych i finansowych warunków gwarantujących realizację zadań realizację zadań w zakresie ochrony zabytków archeologicznych. Wykonywanie przez MWKZ zadań ochronnych zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych dotknięte było szeregiem nieprawidłowości. Nadzór w zakresie spełniania przez muzea i inne jednostki organizacyjne, którym przekazano w depozyt zabytki archeologiczne, polegający na sprawdzeniu przestrzegania przez nie warunków określonych w art. 35 ust. 4 ustawy o zabytkach był sprawowany w bardzo ograniczonym zakresie. Z większą intensywnością MWKZ wykonywał kontrole wobec podmiotów prowadzących badania archeologiczne. NIK zwraca jednak uwagę na konieczność ich dokumentowania. Badania kontrolne przeprowadzono na trzech próbach, obejmujących łącznie 70 spraw, przy czym zastrzeżenia lub uwagi zgłoszono do 52 spraw (74%).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają także następujące nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli:

- 1) niepodejmowanie działań w celu wyegzekwowania od badaczy³ wywiązywania się z obowiązku przekazania MWKZ dokumentacji z przebiegu i wyników badań (11 spraw z 40 zbadanych – 27,5%) oraz przekazania inwentaryzacji polowej zabytków pozyskanych w trakcie badań (17 spraw z 40 zbadanych – 42,5%) – w terminie określonym w pozwoleniu, tj. w ciągu 6 miesięcy od daty zakończenia tych badań;
- 2) niepodejmowanie działań w celu wyegzekwowania od badacza wywiązywania się z obowiązku przekazania MWKZ sprawozdania z przeprowadzonych badań archeologicznych – 1 sprawa na 40 zbadanych (2,5%);
- 3) niepodejmowanie działań w celu wyegzekwowania od badaczy wywiązywania się z obowiązku przekazania MWKZ opracowań wyników badań archeologicznych

¹ Okres kontroli: lata 2013-2017 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce). Badaniami kontrolnymi objęte zostały również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2013 r. w przypadkach, gdy miały one związek z przedmiotem kontroli.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Podmiot przeprowadzający badania archeologiczne, który uzyskał od MWKZ pozwolenie na ich prowadzenie.

(7 spraw na 10 zbadanych – 70%) – w terminie określonym w pozwoleniu, tj. 3 lat od daty zakończenia badań archeologicznych;

- 4) braki w aktach spraw dotyczących pozwoleń na badania archeologiczne (17 spraw na 40 zbadanych – 42,5%);
- 5) wydawanie pozwoleń na badania archeologiczne z datą późniejszą niż data rozpoczęcia prowadzenia badań, wskazanych we wniosku (14 spraw na 20 zbadanych – 70%);
- 6) nieprawidłowe sporządzenie wojewódzkiego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz nieprzeprowadzanie jego corocznej aktualizacji;
- 7) niepodejmowanie skutecznych działań wobec podmiotów, które zobowiązane były do uzgadniać plany ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych z MWKZ, a także wobec podmiotów, które nie opracowały takich planów;
- 8) nieuzupełnienie rejestru zabytków archeologicznych (księga C);
- 9) nieprzeprowadzenie kontroli na podstawie art. 38 ust. 1 i 3 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴, mających na celu dokonanie oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków archeologicznych przekazanych w depozyt muzeom i innym jednostkom organizacyjnym.

Formułując powyższą ocenę NIK ma na uwadze niewystarczające zasoby kadrowo-finansowe, które oddziaływały negatywnie na wykonywanie zadań z zakresu ochrony zabytków archeologicznych. Pomimo wielokrotnego występowania przez MWKZ do Wojewody Małopolskiego, zatrudnienie w wydziale do spraw inspekcji zabytków archeologicznych nie uległo zwiększeniu w kontrolowanym okresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki w zakresie ochrony zabytków archeologicznych

1.1. Organizacja WUOZ

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie obowiązywały:

1. Statut WUOZ⁵, obowiązujący od dnia 1 lipca 2010 r.,
2. regulamin organizacyjny⁶, obowiązujący od dnia podpisania (26 maja 2010 r.) – *regulamin organizacyjny z 2010 r.*,
3. regulamin organizacyjny⁷, obowiązujący od dnia podpisania (14 marca 2017 r.) – *regulamin organizacyjny z 2017 r.*

(dowód: akta kontroli str. 5-31, 84-87)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym z 2010 r. w skład Urzędu wchodziły komórki określone w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków⁸, tj. stanowiska pracy do spraw: inspekcji zabytków nieruchomych; inspekcji zabytków ruchomych; inspekcji zabytków archeologicznych; rejestru zabytków, dokumentacji zabytków i informatyki; ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz stanowisko pracy do spraw budżetu i finansów.

Ponadto w strukturze Urzędu funkcjonowały dwie dodatkowe komórki organizacyjne utworzone na podstawie § 2 ust. 3 powyższego rozporządzenia, tj.: stanowisko pracy do spraw prawnych, organizacyjnych i kontroli oraz sekretariat.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm., dalej *ustawa o zabytkach*.

⁵ Załącznik do zarządzenia nr 249/10 Wojewody Małopolskiego z dnia 25 czerwca 2010 r., zmieniony zarządzeniem Wojewody Małopolskiego z dnia 28 grudnia 2016 r.

⁶ Załącznik do zarządzenia nr 182/10 Wojewody Małopolskiego z dnia 26 maja 2010 r.

⁷ Załącznik do zarządzenia Wojewody Małopolskiego z dnia 14 marca 2017 r.

⁸ Dz.U. Nr 75 poz. 706, dalej *rozporządzenie w sprawie organizacji WUOZ*.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym z 2017 r. w skład WUOZ wchodziły komórki określone w § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie organizacji WUOZ, tj. wydziały do spraw: inspekcji zabytków nieruchomych; inspekcji zabytków ruchomych; inspekcji zabytków archeologicznych; budżetu, finansów, kadr, płac i obsługi Urzędu oraz stanowiska do spraw: rejestru zabytków i dokumentacji zabytków oraz do spraw ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych.

Ponadto w strukturze Urzędu utworzono dodatkową komórkę organizacyjną na podstawie § 2 ust. 3 rozporządzenia, tj.: stanowisko pracy do spraw zabytkowej zieleni.

(dowód: akta kontroli str. 84-87)

Struktura Urzędu obejmowała trzy delegatury: w Nowym Sączu, w Nowym Targu oraz w Tarnowie. W skład wszystkich Delegatur wchodziło stanowisko pracy do spraw inspekcji zabytków archeologicznych, przy czym w Delegaturze w Nowym Targu zostało ono utworzone na podstawie regulaminu organizacyjnego z 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-31, 84-87)

Według stanu na dzień 30 września 2017 r. ochroną zabytków archeologicznych zajmowało się w Urzędzie łącznie sześciu pracowników (4,75 etatu), tj.:

- trzy osoby zatrudnione w Krakowie w wydziale do spraw inspekcji zabytków archeologicznych⁹, z czego pracownik zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy obsługiwał również teren Delegatury w Nowym Sączu,
- dwie osoby zatrudnione w Delegaturze w Tarnowie (kierownik oraz pracownik)¹⁰,
- jedna osoba w Delegaturze w Nowym Targu (kierownik)¹¹.

W latach 2013-2016 zatrudnienie na stanowiskach do spraw ochrony zabytków archeologicznych kształtowało się w następujący sposób: w 2013 r. – 5 osób (3,5 etatu), w 2014 r. – 5 osób (3,5 etatu), w 2015 r. – 6 osób (4,5 etatu), w 2016 r. – 6 osób (4,75 etatu).

(dowód: akta kontroli str. 32-39, 65-71, 263-275)

Dwie osoby (jedna zatrudniona na 1/2 etatu, a druga – na 3/4 etatu) wykonywały również pracę w podmiotach prowadzących badania archeologiczne za zgodą MWKZ.

(dowód: akta kontroli str. 32-39, 65-71, 263-275)

W ocenie MWKZ konieczne jest zwiększenie zatrudnienia w wydziale do spraw inspekcji zabytków archeologicznych o jeden etat.

Zdaniem MWKZ struktura organizacyjna Urzędu nie zapewnia prawidłowej realizacji zadań z zakresu ochrony zabytków, zwłaszcza zabytków nieruchomych i archeologicznych, z powodu braków kadrowych wynikających z przyczyn obiektywnych. Podejmowane od wielu lat starania w zakresie zwiększenia liczby stanowisk pracy z uwagi na następujący lawinowo z roku na rok wzrost liczby pism wpływających nie przyniosły skutków z powodu ograniczeń budżetowych.

MWKZ wyjaśnił, że wielokrotnie występował do Wojewody Małopolskiego o zwiększenie liczby etatów merytorycznych oraz wynagrodzeń w WUOZ. Wielokrotnie spotykał się w tej sprawie z kolejnymi wojewodami i dyrektorami generalnymi Urzędu Wojewódzkiego, dotychczas bez efektów. W 2017 r. w związku z krytyczną sytuacją służb konserwatorskich w całym kraju, MWKZ, z upoważnienia wszystkich konserwatorów, przygotował i wysłał pisma do Marszałków Sejmu i Senatu, Przewodniczących Komisji Kultury Sejmu i Senatu, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz części posłów z wnioskiem o uwzględnienie w pracach nad budżetem na rok 2018 postulatów konserwatorskich.

W dniu 19 października 2017 r. na spotkaniu z Generalną Konserwator Zabytków przekazano informację o zwiększeniu w roku przyszłym wynagrodzeń o ok. 6,5% oraz liczby etatów. W WOUZ oznacza to 3-4 dodatkowe etaty.

⁹ Jeden pracownik był zatrudniony na cały etat, jeden pracownik na 3/4 etatu i jeden pracownik na 1/2 etatu (łącznie 2,25 etatu).

¹⁰ Pracownik był zatrudniony na 1/2 etatu.

¹¹ Zakresy czynności kierowników Delegatur WUOZ obejmowały wszystkie sprawy związane z funkcjonowaniem delegatur, w tym ochronę zabytków archeologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 32-39, 65-71)

MWKZ kierował do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego pisma w sprawie zapotrzebowania na dodatkowe środki, w tym na: ratownicze badania archeologiczne i Archeologiczne Zdjęcie Polski oraz zwiększenie limitu zatrudnienia i podwyższenia wynagrodzeń (w latach 2014-2017). W piśmie z dnia 29 maja 2017 r., stanowiącym szczegółową informację o niedoborach środków finansowych na realizację zadań ustawowych na 2018 rok wskazano m.in., że *budżet WUOZ w zakresie wynagrodzeń nie zmieniał się od 2008 r., nie licząc środków przeznaczonych na dodatkowe etaty*.

(dowód: akta kontroli str. 40-71)

Działając z upoważnienia Konwentu Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków MKZW zwrócił się z pismem z 12 września 2017 r. do Marszałka Senatu, wskazując problemy związane z działaniem służb konserwatorskich, tj. zwiększenie ilości zadań i obowiązków, bez jednoczesnego zwiększenia liczby etatów i wynagrodzeń¹².

(dowód: akta kontroli str. 72-74)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie¹³ wyniosło w latach 2013-2016: w grupie 01 – 3 590 zł (co w porównaniu z analogicznym wynagrodzeniem wyliczonym dla części budżetu państwa 85/12 – województwo małopolskie stanowiło 101%) oraz w grupie 03 – 3 789 zł (87%), z tego:

- w 2013 r.: w grupie 01: 3 620 zł (109%) oraz w grupie 03: 3 724 zł (89%);
- w 2014 r.: w grupie 01: 3 776 zł (110%) oraz w grupie 03: 3 556 zł (85%);
- w 2015 r.: w grupie 01: 3 336 zł (93%) oraz w grupie 03: 3 773 zł (79%);
- w 2016 r.: w grupie 01: 3 627 zł (93%) oraz w grupie 03: 4 105 zł (90%).

W 2017 r. (30 września) przeciętne miesięczne wynagrodzenie w WUOZ wyniosło 3 915 zł (grupa 01) oraz 3 878 zł (grupa 03).

Według sprawozdań Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w latach 2013-2017 (III kwartał) zatrudnienie w WUOZ kształtowało się w następujący sposób:

- za rok 2013 plan zatrudnienia po zmianach wynosił 59 etatów, a przeciętne wykonanie – 57 etatów oraz stan na koniec tego roku – 59 etatów (100% planu),
- za rok 2014 plan zatrudnienia po zmianach wynosił 59 etatów, a przeciętne wykonanie oraz stan na koniec tego roku – 59 etatów (100% planu),
- za rok 2015 plan zatrudnienia po zmianach wynosił 59 etatów, a przeciętne wykonanie – 57,88 etatów oraz stan na koniec tego roku – 58,85 etatów (blisko 100% planu),
- za rok 2016 plan zatrudnienia po zmianach wynosił 59 etatów, a przeciętne wykonanie – 56,80 etatów oraz stan na koniec tego roku – 56,91 etatów (96% planu),
- za rok 2017 (III kwartał) plan zatrudnienia po zmianach wynosił 59 etatów, a przeciętne wykonanie – 55,91 etatów oraz stan na koniec tego roku – 55,92 etatów (95% planu).

W okresie objętym kontrolą przeciętne zatrudnienie w Urzędzie wyniosło 57,32 etatu, w tym według statusu zatrudnienia: w grupie 01 (osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń) – 9,64 etatu oraz w grupie 03 (członkowie korpusu służby cywilnej) – 47,68 etatu, z tego w poszczególnych latach:

- w 2013 r.: ogółem 57 etatów, w tym w grupie 01 – 9 etatów oraz w grupie 03 – 48 etatów,
- w 2014 r.: ogółem 59 etatów, w tym w grupie 01 – 9 etatów oraz w grupie 03 – 50 etatów,
- w 2015 r.: ogółem 57,88 etatów, w tym w grupie 01 – 9,88 etatów oraz w grupie 03 – 48 etatów,
- w 2016 r.: ogółem 56,80 etatów, w tym w grupie 01 – 10,77 etatów oraz w grupie 03 – 46,03 etatów,

¹² Na trudną sytuację WUOZ składały się: stały wzrost wniosków wpływających do WUOZ, niskie wynagrodzenia pracowników i w konsekwencji wysoka rotacja kadry.

¹³ W przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego pracownika i obejmujące: § 401 Wynagrodzenia osobowe pracowników, § 402 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej oraz § 404 Dodatkowe wynagrodzenia roczne.

- w 2017 r. (III kwartał): ogółem 55,91 etatów, w tym w grupie 01 – 9,53 etatów oraz w grupie 03 – 46,38 etatów.

(dowód: akta kontroli str. 88-94, 196-205, 276, 496-501)

W odpowiedzi na pytanie w sprawie zapewnienia środków finansowych na realizację zadań dotyczących ochrony zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych MWKZ wyjaśnił, że w Małopolsce nie wykorzystywano zapisu art. 82a ustawy o zabytkach. W przypadku dużych inwestycji, zwłaszcza liniowych, inwestorzy przyjmowali bez zastrzeżeń stanowisko WUOZ o konieczności rozszerzenia zakresu badań archeologicznych w sytuacji dokonania istotnych odkryć albo w przypadku nieprecyzyjnego określenia lokalizacji stanowiska. Odrębną kwestię stanowi wygrywanie przetargów na prowadzenie badań archeologicznych przy wielkich inwestycjach w oparciu o ceny dumpingowe, co znacząco zwiększa konieczność ścisłej kontroli przez pracowników Urzędu prowadzonych badań.

(dowód: akta kontroli str. 32-39)

W odniesieniu do regulaminu organizacyjnego z 2017 r. pracownicy Urzędu zgłaszali uwagi dotyczące m.in. pominięcia w regulaminie zadania polegającego na prowadzeniu rejestru zabytków archeologicznych, czy też podległości służbowej stanowiska do spraw prawnych i kontroli.

MWKZ wyjaśnił, że zmiana regulaminu organizacyjnego z 2010 r. była spowodowana powołaniem nowego zastępcy MWKZ. Zastępca MWKZ został odwołany przez Wojewodę Małopolskiego w piśmie z dnia 19 października 2017 r. Obecnie w WUOZ przygotowywany jest projekt nowego regulaminu organizacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 18-31, 32-39)

Prace nad nowym regulaminem organizacyjnym zostały wstrzymane do chwili otrzymania akceptacji (lub uwag) do projektu nowego statutu Urzędu. Zmiana regulaminu organizacyjnego nastąpi prawdopodobnie dopiero w II kwartale br.

Wniosek o powołanie nowego zastępcy MWKZ został przekazany Wojewodzie Małopolskiemu 28 listopada 2017 r. Do dnia 18 stycznia zastępca nie został powołany. W br. jedna osoba podtrzymała zamiar odejścia na emeryturę z końcem lutego 2018 r. Kolejne pięć osób zadeklarowało ustnie chęć przejścia na emeryturę w 1 poł. 2018 r. bez sprecyzowania terminu.

(dowód: akta kontroli str. 489-495)

Regulamin organizacyjny z 2017 r. przewidywał powołanie kierowników wydziałów.

(dowód: akta kontroli str. 18-31)

MWKZ wskazał, że z uwagi na brak środków na konieczne dodatki funkcyjne, obiecanych przez poprzedniego Wojewodę Małopolskiego, żaden z pracowników, którym zaproponowano stanowisko kierownika wydziału, nie zgodził się go przyjąć. WUOZ nie ma w swoim budżecie środków na tego rodzaju wydatki. Nowy regulamin organizacyjny wszedł w życie tylko w zakresie kompetencji dotychczasowego zastępcy dyrektora Urzędu.

Przyjęcie nowego regulaminu organizacyjnego w 2017 r. nie skutkowało zmianą zakresów czynności pracowników. MWKZ podał w wyjaśnieniach, że regulamin organizacyjny z 2017 r. był traktowany jako *oczekujący na niezwłoczną zmianę w sprzyjającej chwili*. Zakresy czynności pracowników zostaną zmienione po przyjęciu nowego regulaminu organizacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 34-39, 265-275)

Regulamin organizacyjny z 2010 r. określał, że do zakresu działania stanowiska pracy do spraw inspekcji zabytków archeologicznych należało m.in.: prowadzenie systematycznych, terenowych lustracji zabytków archeologicznych na obszarze województwa, przedstawianie wniosków do działań administracyjnych w sprawach: wpisu do rejestru zabytków archeologicznych, wydawania pozwoleń, nakazów konserwatorskich, postanowień w sprawie prac archeologicznych i wykopaliskowych przy obiektach i zespołach zabytkowych. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym z 2017 r. do wydziału do spraw inspekcji zabytków archeologicznych należało m.in. przygotowywanie projektów decyzji administracyjnych, postanowień i zaleceń konserwatorskich, nadzorowanie i koordynowanie

prac i badań archeologicznych, kontrola stanu zabytków archeologicznych, prowadzenie ewidencji zabytków archeologicznych.

Zakresy czynności pracowników zatrudnionych w wydziale do spraw inspekcji zabytków archeologicznych oraz w Delegaturach Urzędu obejmowały m.in. następujące obowiązki: przygotowywanie opinii dla inwestycji planowanych w obrębie stanowisk archeologicznych, przygotowywanie zezwoleń na prowadzenie prac archeologicznych, inspekcje konserwatorskie stanowisk archeologicznych, okresową kontrolę stanu zachowania stanowisk archeologicznych wpisanych do rejestru zabytków, kontrolę przeprowadzanych prac archeologicznych, prowadzenie lustracji terenowych zespołów i obiektów zabytkowych poprzez kontrolę aktualnego stanu zachowania i prawidłowości użytkowania przeprowadzonych prac remontowo-konserwatorskich i budowlanych, przedstawianie wniosków działań administracyjnych w sprawach wpisu do rejestru zabytków, nakazów konserwatorskich i zezwoleń na prace remontowe przy zabytkach archeologicznych, wykonywanie innych czynności służbowych zleconych przez MWKZ.

Regulaminy organizacyjne z 2010 r. i 2017 r. oraz zakresy czynności pracowników poszczególnych pracowników odzwierciedlały zakres wykonywanych przez nich zadań.

(dowód: akta kontroli str. 5-31, 265-275)

MWKZ podejmował działania w celu przeciwdziałaniu dowolności w załatwianiu spraw. W Urzędzie obowiązywało zarządzenie nr 11/2010 MWKZ z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie wprowadzenia systemu kontroli zarządczej. W celu ujednolicenia zasad postępowania oraz czynności kontrolnych wprowadzono m.in.: procedurę realizacji zadań konserwatorskich (zał. nr 9), procedurę postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków (zał. nr 10), procedurę wydawania pozwoleń konserwatorskich (zał. nr 11).

(dowód: akta kontroli str. 108-143)

W dniu 27 października 2017 r. przeprowadzono oględziny w budynku Urzędu, obejmujące dwie piwnice oraz strych. W żadnej z dwóch piwnic nie stwierdzono przechowywania zabytków archeologicznych. W trakcie oględzin poddasza budynku stwierdzono, że na strychu przechowywane są zabytki archeologiczne o charakterze masowym umieszczone w opisanych pudełkach i torebkach papierowych. Na pudełkach podano daty od 1977 r. do 1990 r. oraz nazwy i numery stanowisk. Według oświadczenia uczestniczącego w oględzinach pracownika zabytki zostały przekazane przez Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków po reformie samorządowej.

(dowód: akta kontroli str. 95-98)

MWKZ wyjaśnił, że na poddaszu Urzędu znajdują się zabytki przekazane przez Delegaturę Śląskiego WUOZ w Bielsku Białej w ramach porządkowania i przekazywania spraw dotyczących badań prowadzonych na terenie, który po reformie administracyjnej z 1999 r. został wcielony do województwa małopolskiego. Zabytki te w najbliższym czasie zostaną przekazane do muzeum na zamku w Oświęcimiu.

(dowód: akta kontroli str. 99-100)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W okresie objętym kontrolą MWKZ nie podejmował działań mających na celu przekazanie w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej, zabytków archeologicznych pochodzących z badań przeprowadzonych przez 1998 r., które do czasu kontroli NIK były przechowywane na poddaszu budynku będącego siedzibą WUOZ. Zdaniem NIK, MWKZ powinien podjąć takie działania w celu zapewnienia odpowiednich warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków zgodnie z wymogami określonymi w art. 35 ust. 4 ustawy o zabytkach.

1.2. Porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego

Opis stanu
faktycznego

Na dzień 1 stycznia 2013 r. w województwie małopolskim obowiązywały trzy porozumienia zawarte z Olkuszem, Krakowem i Zakopanem¹⁴. Na dzień 30 września 2017 r. obowiązywały trzy porozumienia zawarte z trzema wyżej wskazanymi gminami¹⁵. Z inicjatywą zawarcia porozumień występowały jednostki samorządu terytorialnego. W latach 2013-2017 wystąpił jeden przypadek odmowy zawarcia porozumienia (Tarnów). Rada Miejska w Tarnowie nie wyraziła zgody na przyjęcie niektórych zadań z zakresu właściwości MWKZ. Pismo Prezydenta Miasta Tarnowa o niewyrażeniu zgody przez Radę Miejską w Tarnowie na zawarcie porozumienia datowane jest na 10 grudnia 2015 r. W kontrolowanym okresie przestało obowiązywać jedno porozumienie (Zakopane).

(dowód: akta kontroli str. 101-103)

MWKZ wyjaśnił, że zmiana porozumienia zakopiańskiego z 2009 r. miała na celu w głównej mierze sprostowanie zapisu paragrafu 1 pkt 2 dotychczasowego porozumienia, poprzez doprecyzowanie uprawnień Burmistrza Miasta Zakopane w zakresie uzgodnień prac przy obiektach oraz obszarach ujętych w gminnej ewidencji zabytków oraz w strefach ochrony konserwatorskiej, bądź wynikających z innych zapisów zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 32-39)

Jedynie porozumienie krakowskie zawierało zapisy dotyczące wydawania pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych. Kwestie te były przedmiotem jednej kontroli, przeprowadzonej w 2017 r. Działania Miejskiego Konserwatora Zabytków w Krakowie w zakresie realizacji porozumienia oceniono pozytywnie. W trakcie kontroli zostały zgłoszone przez Miejskiego Konserwatora Zabytków w Krakowie uwagi dotyczące uproszczenia kwestii podziału rzeczowo-terytorialnego zasad funkcjonowania porozumienia oraz usprawnienia jego działań, w szczególności w zakresie ochrony zabytków archeologicznych. Zaproponowano m.in. rozważenie poszerzenia kompetencji Miejskiego Konserwatora Zabytków o uprawnienia określone w art. 35 ust. 3 i 5 ustawy o zabytkach.

MWKZ dwukrotnie zwracał się do Miejskiego Konserwatora Zabytków w Krakowie o podanie danych dotyczących: liczby wydanych pozwoleń, decyzji, postanowień dla zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków i ich otoczenia oraz innych zabytków znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, a także liczby odwołań i zażaleń oraz rozstrzygnięć organu drugiej instancji, przedstawienie liczby kontroli i oględzin w stosunku do zabytków nieruchomych, ruchomych lub archeologicznych oraz ich efektów, przedstawienia uwag własnych dotyczących zasad i funkcjonowania zawartego porozumienia (pisma z grudnia 2015 r. i 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 101-103)

MWKZ wyjaśnił, że kwestia zmiany zasad zawierania porozumień w chwili obecnej jest analizowana przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Wszelkie zmiany porozumień zostały na polecenie Generalnego Konserwatora Zabytków zawieszone. W związku z powyższym zmiana porozumienia krakowskiego w odniesieniu do kwestii uproszczenia podziału rzeczowo-terytorialnego oraz usprawnienia działań, w szczególności

¹⁴ Były to: 1. Porozumienie z dnia 1 sierpnia 2007 r. w sprawie powierzenia przez Wojewodę Małopolskiego Gminie Olkusz prowadzenia niektórych zadań z zakresu ochrony zabytków, zawarte przez Wojewodę Małopolskiego z Gminą Olkusz, reprezentowaną przez Burmistrza Miasta Olkusz (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego Nr 651, poz. 4286), dalej *porozumienie olkuskie* 2. Porozumienie pomiędzy Wojewodą Małopolskim reprezentowanym przez Pana Stanisława Kracika a Gminą Miejską Kraków reprezentowaną przez Pana Jacka Majchrowskiego Prezydenta Miasta Krakowa, zawarte w dniu 11 maja 2010 r. w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego Nr 283, poz. 1887 ze zm.), dalej *porozumienie krakowskie*; porozumienie krakowskie zostało zmienione Aneksem Nr 1/2013 z dnia 12 listopada 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2013 r., poz. 6679) 3. Porozumienie pomiędzy Panem Jerzym Millerem – Wojewodą Małopolskim a Gminą Zakopane reprezentowaną przez Pana Janusza Majchera – Burmistrza Miasta Zakopane z dnia 4 sierpnia 2009 r. w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego Nr 579, poz. 4317 ze zm.), dalej *porozumienie zakopiańskie z 2009 r.*

¹⁵ Były to: porozumienie olkuskie, porozumienie krakowskie oraz Porozumienie z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków zawarte pomiędzy Wojewodą Małopolskim – Panem Józefem Pilchem, zwanym dalej Wojewodą Małopolskim a Gminą Zakopane reprezentowaną przez Pana Leszka Dorulę – Burmistrza Miasta Zakopane, zwaną dalej Gminą (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2017 r. poz. 573), dalej *porozumienie zakopiańskie z 2017 r.*

w zakresie ochrony zabytków archeologicznych i prowadzenia nadzoru konserwatorskiego nie jest obecnie rozpatrywana.

Ponadto wyjaśnił on, że poczynając od 2015 r. – z uwagi na brak dyspozycji od Wojewody Małopolskiego w zakresie częstotliwości przeprowadzania kontroli zawartych porozumień obowiązek kontroli przejął MWKZ. Nadzór nad działalnością miejskich konserwatorów zabytków, prócz kontroli oraz kierowania pism o podanie wybranych danych, odbywał się także w formie kontaktów bezpośrednich (częste spotkania, rozmowy telefoniczne). Zgodnie z porozumieniami, Miejscy Konserwatorzy Zabytków z Zakopanego i Krakowa przekazują bardziej skomplikowane sprawy na posiedzenia Wojewódzkiej Rady Ochrony Zabytków. Konserwator z Olkusza kontaktuje się w sprawach trudnych drogą elektroniczną lub przyjeżdża do WUOZ. Jeśli okazuje się to potrzebne MWKZ jedzie na miejsce (Zakopane, Olkusz) lub osobiście bierze udział w komisji (Kraków), dla znalezienia optymalnego rozwiązania.

(dowód: akta kontroli str. 32-39)

Wszystkie porozumienia zawierały zapisy gwarantujące MWKZ prawo do przeprowadzania kontroli w zakresie realizacji warunków określonych w porozumieniach.

(dowód: akta kontroli str. 101-103)

Zgodnie z § 5 ust. 3 porozumienia krakowskiego Miejski Konserwator Zabytków zobowiązany jest powiadamiać MWKZ o treści wydanych decyzji administracyjnych oraz innych dokumentów dotyczących obiektów chronionych.

MWKZ wyjaśnił, że obowiązek ten realizowany jest na bieżąco. Ma on wgląd do wydawanych przez Miejskiego Konserwatora Zabytków rozstrzygnięć i wielokrotnie zwracał się ustnie do konserwatora miejskiego o udzielenie wyjaśnień w konkretnych sprawach, za każdym razem informacja była wyczerpująca.

(dowód: akta kontroli str. 32-39)

W dniu 17 lutego 2017 r. MWKZ wydał zarządzenie nr 4/2017 w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli porozumień. W zarządzeniu postanowiono m.in., że kontrolę planową przeprowadza się raz na rok. W sytuacjach o charakterze nadzwyczajnym kontrola może być przeprowadzona w każdym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 101-103)

MWKZ podał, że wydanie zarządzenia nr 4/2017 miało na celu wprowadzenie zasad kontroli tych porozumień o charakterze porządkowym w Urzędzie ze względu na brak jednoznacznego stanowiska w kwestii przeprowadzenia tej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 32-39)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.3. Nadzór nad działalnością MWKZ

Opis stanu
faktycznego

W latach 2013-2017 (30 września) w Urzędzie zostały przeprowadzone dwie kontrole oraz audyt wewnętrzny przez pracowników Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie (MUW), których zakres przedmiotowy nie obejmował zagadnień dotyczących wydawania decyzji zezwalających na prowadzenie badań archeologicznych oraz decyzji o przekazaniu w depozyt odkrytych zabytków archeologicznych.

Przedmiotem kontroli przeprowadzonej w 2016 r. było funkcjonowanie WUOZ, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej oraz zagadnień kadrowo-płacowych w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. Realizację zadań objętych kontrolą oceniono negatywnie.

Kontrola przeprowadzona w 2013 r. dotyczyła realizacji budżetu Urzędu w 2011 r. ze szczególnym uwzględnieniem zasadności i celowości wydatkowania środków budżetowych oraz przestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶. Realizację zadań oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579.

W 2014 r. w Urzędzie przeprowadzono audyt wewnętrzny przez zespół audytu wewnętrznego MUW, którego celem była ocena racjonalności gospodarowania środkami publicznymi przez Urząd w zakresie planowania, przyznawania i rozliczania dotacji celowych z budżetu państwa oraz w zakresie planowania i wydatkowania środków finansowych na bieżące funkcjonowanie jednostki pod względem oszczędności, wydajności, efektywności i skuteczności działania.

(dowód: akta kontroli str. 104-105)

Dyrektor Wydziału Organizacji i Kontroli MUW, działająca z upoważnienia Wojewody Małopolskiego wyjaśniła, że MUW nie prowadził spraw związanych z nadzorem na wykonywaniem przez MWKZ zadań ochronnych nad zabytkami archeologicznymi oraz spraw dotyczących współpracy pomiędzy Generalnym Konserwatorem Zabytków w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 88-94)

MWKZ wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie Generalny Konserwator Zabytków nie przeprowadził kontroli w Urzędzie oraz nie nadzorował działań WUOZ w zakresie ochrony zabytków archeologicznych, w szczególności odkrytych podczas prac związanych z realizacją inwestycji budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 196-205)

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli uwarunkowania organizacyjne Urzędu, w szczególności struktura organizacyjna oraz wielkość zatrudnienia nie gwarantowały prawidłowej realizacji zadań w zakresie ochrony zabytków archeologicznych, odkrywanych w związku z realizacją inwestycji budowlanych. Wpływ na taki stan rzeczy miało przede wszystkim niezapewnienie wystarczających środków finansowych, przeznaczonych na ochronę zabytków archeologicznych. Działania podejmowane przez MWKZ, w szczególności w celu zwiększenia liczby etatów oraz wysokości wynagrodzeń pracowników nie przyniosły oczekiwanych skutków.

2. Zadania ochronne wobec zabytków archeologicznych

2.1. Zezwolenia na prowadzenie badań archeologicznych

Opis stanu faktycznego

W latach 2013-2017 (30 września) MWKZ wydał łącznie 2 426 decyzji zezwalających na prowadzenie badań archeologicznych. W kolejnych latach rosła liczba wydawanych decyzji, i tak: w 2013 r. wydano 477 decyzji, w 2014 r. – 521, w 2015 r. – 458, 2016 r. – 544 i w 2017 r. do 30 września – 426 decyzje¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 144-148)

W Urzędzie obowiązuje procedura wydawania pozwoleń konserwatorskich na podstawie art. 36 ustawy o zabytkach, stanowiąca załącznik nr 11 do zarządzenia nr 11 z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie wprowadzenia systemu kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 108-143)

W kontrolowanym okresie MWKZ nie wydawał decyzji o odmowie udzielenia pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych, nie wydawał decyzji na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy o zabytkach o wstrzymaniu badań archeologicznych oraz nie korzystał z uprawnienia określonego w art. 47 tej ustawy do wznowienia postępowania w sprawie wydanego pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 196-205)

MWKZ wyjaśnił, że w Urzędzie nie jest prowadzona ewidencja wydawanych pozwoleń na badania archeologiczne z rozróżnieniem na poszczególne kategorie działań. Podane liczby mają charakter szacunkowy w odniesieniu do kategorii badań (wykopaliskowe, weryfikacyjne, nadzór archeologiczny). W WUOZ przyjęto zasadę, że pozwolenie jest wydawane każdorazowo na badania ratownicze (za wyjątkiem badań o charakterze naukowym, których wydaje się kilka rocznie). Na podstawie sporządzanych w Urzędzie

¹⁷ Dane obejmują Urząd w Krakowie oraz Delegatury w Tarnowie i Nowym Sączu. Podział decyzji na formy badań podał Urząd w Krakowie i Delegatura w Nowym Sączu. Delegatura w Tarnowie nie podała takich danych. Z 2 111 decyzji wydanych w Krakowie i Nowym Sączu 352 decyzje dotyczyły badań wykopaliskowych (17%), 32 decyzje – badań weryfikacyjnych (1%), 1 727 decyzji – nadzoru archeologicznego (82%).

spisów, bez przeprowadzenia szczegółowej analizy wniosku oraz postępowania związanego z udzieleniem pozwolenia i przebiegu prac, nie da się określić charakteru prac archeologicznych. Przytoczone dane mają jedynie charakter orientacyjny, pokazujący kierunek polityki konserwatorskiej.

W odpowiedzi na pytanie czy WUOZ posiada wiedzę o liczbie zabytków archeologicznych znalezionych na podstawie wydanych pozwoleń, MWKZ wyjaśnił, że Urząd nie prowadzi tego typu statystyk, nie są one też wymogiem ustawowym. WUOZ posiada przybliżoną orientację co do ilości pozyskanych zabytków. Trzeba pamiętać, że jest to materiał masowy, a z punktu widzenia konserwatorskiego mniej istotna jest ilość zabytków. Należy zauważyć, że przykładowo 5 fragmentów może pochodzić zarówno z 1 jak i z 5 naczyń, a odpowiedzi na to nie daje w żadnym wiarygodnym stopniu inwentaryzacja polowa. Bez porównania ważniejsze jest natomiast rozpoznanie wartości pozyskanych artefaktów.

(dowód: akta kontroli str. 144-148)

Badania kontrolne, których wyniki zostały przedstawione w dalszych częściach wystąpienia pokontrolnego, zostały przeprowadzone na próbie 40 spraw, dobranych celowo (35 spraw, zakończonych odkryciem zabytków archeologicznych oraz 5 spraw, w których zabytków nie odkryto). W aktach zbadanych spraw znajdowały się m.in.: pozwolenia na przeprowadzenie badań archeologicznych i decyzja o przekazaniu w depozyt zabytków odkrytych w trakcie tych badań (jeśli została wydana w danej sprawie).

(dowód: akta kontroli str. 293-300)

MWKZ wyjaśnił, że nie jest w stanie podać liczby odkrytych w czasie badań zabytków ruchomych (w podziale na zabytki masowe i wydzielone) ponieważ nie prowadzi takiej ewidencji. W przypadku zabytków przekazanych w depozyt ostateczną liczbę zabytków (zarówno zabytków wydzielonych jak i materiału masowego) określić mogą instytucje, do których zostały one przekazane. Nie dotyczy to Muzeum Miejskiego w Suchej Beskidzkiej, gdzie proces przejmowania i inwentaryzowania zabytków ze względu na bardzo dużą liczebność zbioru jeszcze się nie zakończył.

(dowód: akta kontroli str. 301-303)

We wszystkich 40 sprawach objętych badaniem MWKZ pozytywnie rozpatrzył wnioski i wydał pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych. Dokumentację poszczególnych spraw, z wyjątkiem 18 przypadków zawierały dokumenty określone w § 9 rozporządzenia z 2011 r.¹⁸ i rozporządzenia z 2015 r.¹⁹.

W aktach jednej sprawy brakowało programu prowadzenia badań archeologicznych (§ 9 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia z 2011 r.)²⁰.

W aktach 16 spraw brakowało dokumentu potwierdzającego tytuł prawny wnioskodawcy do korzystania z nieruchomości, uprawniającego do występowania z tym wnioskiem albo oświadczenia wnioskodawcy o posiadaniu tego tytułu, a w przypadku gdy z wnioskiem występował podmiot zamierzający prowadzić te działania, zgody właściciela lub posiadacza nieruchomości na ich prowadzenie albo oświadczenie, że właściciel lub posiadacz tej zgody nie udzielił (§ 9 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia z 2011 r., § 9 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia z 2015 r.).

W aktach jednej sprawy brakowało dokumentu potwierdzającego gotowość muzeum lub innej jednostki organizacyjnej do przyjęcia zabytków archeologicznych odkrytych w trakcie prowadzenia badań archeologicznych (§ 9 ust. 5 pkt 4 rozporządzenia z 2011 r.).

Nie stwierdzono przypadków, w których MWKZ wymagałby od wnioskodawcy konieczności uzupełnienia wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 293-300)

¹⁸ 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.), dalej *rozporządzenie z 2011 r.*

¹⁹ Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. z 2015 r. poz. 1789), dalej *rozporządzenie z 2015 r.*

²⁰ Oryginał dokumentu został przedłożony w trakcie kontroli NIK do wglądu w dniu 10 stycznia 2018 r. wraz z wyjaśnieniami.

Według danych wykazanych przez badaczy w dokumentacji dotyczącej 35 spraw, przekazanej do MWKZ, odkryto 33 749 zabytków archeologicznych, w tym 33 353 zabytków masowych i 396 zabytków wydzielonych). Powyższe dane są niekompletne, ponieważ inwentaryzację połową pozyskanych zabytków przekazano w 18 sprawach (51%).

W 17 sprawach (49%) nie przekazano inwentaryzacji połowej pozyskanych zabytków. Spośród 17 spraw, w których nie przedłożono inwentaryzacji połowej pozyskanych zabytków:

- w 11 sprawach nie udało się ustalić liczby znalezionych zabytków na podstawie dokumentów złożonych do WUOZ²¹;
- w 6 sprawach udało się ustalić przybliżoną ilość znalezionej materiału zabytkowego²².

Podczas prowadzenia pięciu badań archeologicznych, tj. dotyczących prac zabezpieczających na zamku średnim w Rabsztynie, budowie budynku mieszkalno-usługowego, przebudowie jezdni i torowiska na ul. Basztowej i Dunajewskiego w Krakowie, rozbudowy drogi powiatowej nr 2039 Wieliczka-Brzegi oraz przy budowie drogi ekspresowej S7 w miejscowości Wielki Dół zabytków nie odkryto.

(dowód: akta kontroli str. 293-300)

Zgodnie z § 20 ust. 3 pkt 6 i 8 rozporządzenia z 2011 r. oraz § 19 ust. 6 pkt 6 i 8 rozporządzenia z 2015 r. przekazanie do MWKZ dokumentacji powinno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia badań określonego terminem ważności pozwolenia na ich prowadzenie. MWKZ określił powyższe obowiązki w zbadanych pozwoleniach.

Na 40 analizowanych spraw:

- w jednej sprawie (2,5%) nie złożono żadnej dokumentacji (decyzja nr 105/16 z dnia 4 kwietnia 2016 r.) do dnia kontroli, pomimo że upłynęło ponad 15 miesięcy od daty zakończenia badań archeologicznych (w tej sprawie nie znaleziono zabytków);
- w 11 sprawach (27,5%) złożono jedynie sprawozdania z przeprowadzonych badań archeologicznych – § 20 ust. 3 pkt 9 rozporządzenia z 2011 r. i § 19 ust. 6 pkt 9 rozporządzenia z 2015 r.; sprawozdania złożono przed upływem terminem upoważnienia w sześciu sprawach, w terminie 3 tygodni od dnia zakończenia badań – w jednej sprawie, po terminie ważności upoważnienia – w czterech sprawach (dokumentację przedłożono po upływie okresu wynoszącego od 1 do 12 miesięcy);
- w 28 sprawach (70%) złożono dokumentację przebiegu badań archeologicznych oraz opracowanie wyników tych badań; w czterech sprawach badacze przedłożyli dokumentację do MWKZ po upływie 6 miesięcy od terminu ważności pozwolenia na prowadzenie badań, tj. po upływie od 12 do 49 miesięcy, z czego w trzech sprawach dokumentacja została przekazana w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 293-300)

W odniesieniu do sprawy, w której nie złożono żadnej dokumentacji z przeprowadzonych badań archeologicznych MWKZ wyjaśnił, że Urząd kilkakrotnie usiłował się skontaktować w tej sprawie telefonicznie z wykonawcą badań w celu wyegzekwowania dokumentacji od badacza.

(dowód: akta kontroli str. 324-330)

W wyniku analizy dokumentacji 40 stwierdzono, że w przypadku 6 spraw badacze nie mieli obowiązku przekazywania do MWKZ zabytków archeologicznych pozyskanych w trakcie badań archeologicznych, w terminie 3 lat od zakończenia badań²³.

W żadnej z pozostałych 34 spraw badacze nie przekazali do MWKZ pozyskanych zabytków pomimo postanowień § 19 ust. 3 pkt 7 rozporządzenia z 2011 r. oraz § 20 ust. 6 pkt 7 rozporządzenia z 2015 r., powtórzonych w zbadanych pozwoleniach. MWKZ nie

²¹ Przykładowy zapis z raportu z nadzoru archeologicznego: *znaleziono niewielką ilość materiału ceramicznego związanego z funkcjonującym osadnictwem nowożytnym* – pozwolenie na badania archeologiczne nr 132/13 z dnia 10 maja 2013 r.

²² Przykładowy zapis z dokumentacji przebiegu badań archeologicznych oraz opracowania wyników tych badań: *znaleziono 25 obiektów nieruchomych, 3 157 fragmentów ceramiki z co najmniej 4 okresów zamieszkania tego terenu, szklane naczynia apteczne, fragmenty szkła użytkowego, przedmioty metalowe oraz krzemienie* – pozwolenie na badania archeologiczne nr 184/13 z dnia 17 czerwca 2013 r.

²³ Dotyczy to spraw, w których nie znaleziono zabytków oraz sprawy, w której odkryto wyłącznie obiekty nieruchome.

podejmował wobec badaczy, którzy przeprowadzili 34 badania archeologiczne działań w celu wyegzekwowania wywiązywania się przez nich z obowiązku przekazania pozyskanych zabytków. W prowadzonej przez MWKZ dokumentacji powyższych spraw, protokoły przekazania-przyjęcia zabytków znajdowały się wyłącznie w aktach spraw, w odniesieniu do których MWKZ wydał decyzje o przekazaniu w depozyt. W przekazaniach zabytków nie uczestniczył pracownik WUOZ.

(dowód: akta kontroli str. 293-300)

MWKZ wskazał w wyjaśnieniach, że udział pracownika Urzędu nie wynika bezpośrednio z przepisów ustawowych. Nie ma obowiązku uczestniczenia przedstawiciela Urzędu w przekazaniu zabytków do muzeum przez wykonawcę badań archeologicznych.

Ponadto wyjaśnił on, że przyjęta przez Urząd pragmatyka postępowania zmierza do przekazywania przez badacza zabytków bezpośrednio do muzeum, bez fizycznego przejmowania ich przez Urząd. WUOZ jest jedynie organem administracji i nie jest jednostką powołaną do przechowywania zabytków. Ze względu na charakter działania nie ma on możliwości ani lokalowych ani personalnych dla sprawowania pieczy nawet tymczasowej nad przejętymi zabytkami. Zapisy ustawowe nie przystają więc do rzeczywistości, jak też nie określają procedur dla ewentualnego przejmowania artefaktów.

(dowód: akta kontroli str. 324-330)

Dodatkowo w trakcie kontroli przebadano dokumentację 10 spraw (druga próba) w celu zbadania, czy podmioty prowadzące badania archeologiczne wywiązywały się z obowiązku złożenia do WUOZ opracowania wyników badań archeologicznych zgodnie z § 20 ust. 3 pkt 11 rozporządzenia 2011 r. Sprawy do badania zostały wybrane w sposób celowy, według osądu kontrolera.

Pośród 10 spraw, objętych próbą, jedno pozwolenie na prowadzenie badań archeologicznych zostało wydane w 2009 r., dwa pozwolenia w 2010 r., cztery pozwolenia w 2011 r. i trzy pozwolenia w 2012 r.

Średni czas trwania badań archeologicznych wynosił 311 dni, najdłużej – 719 dni (badania archeologiczne przy budowie Panteonu Narodowego przy Kościele św. Piotra i Pawła przy ul. Grodzkiej w Krakowie, najkrócej – 44 dni (badania sondażowe w związku z zabudową działki przy ul. Górniczej w Olkuszu).

Ważność pozwolenia przedłużono w czterech sprawach. We wnioskach o przedłużenie terminu badań wskazywano: niezakończenie prac ziemnych, przesunięcie terminu udostępnienia nieruchomości przez inwestora, przedłużający się okres badań oraz konieczność przeprowadzenia dodatkowych badań za pomocą georadaru.

Opracowanie, w rozumieniu § 20 ust. 3 pkt 11 rozporządzenia z 2011 r., zostało złożone w trzech sprawach. Okres, który upłynął od zakończenia badań archeologicznych do złożenia opracowania wynosił średnio 895 dni, tj. prawie 2,5 roku. W jednej sprawie badania zakończyły się z dniem 31 grudnia 2012 r., opracowanie zostało sporządzone w 2014 r., a do WUOZ zostało złożone w grudniu 2017 r. (w trakcie kontroli NIK).

W jednej sprawie termin na sporządzenie opracowania wyników badań jeszcze nie upłynął (badania zostały przedłużone do 31 grudnia 2015 r.).

W jednej sprawie Uniwersytet Jagielloński otrzymał środki finansowe w wysokości 798 tys. zł na opracowanie wyników badań archeologicznych na podstawie decyzji Dyrektora Narodowego Centrum Nauki z dnia 16 maja 2017 r. (badania zakończyły się z dniem 31 grudnia 2012 r.)

W pięciu sprawach nie złożono opracowania wyników badań archeologicznych pomimo obowiązku określonego w § 20 ust. 3 pkt 11 rozporządzenia z 2011 r. W tych sprawach podmioty prowadzące badania archeologiczne złożyły sprawozdania z przeprowadzonych badań, średnio po upływie 585 dni, tj. 1,6 roku. Najdłuższy okres, tj. 1 144 dni upłynął od zakończenia badań archeologicznych związanych z Programem Rewitalizacji i Ochrony Olkuskiej Starówki (pozwolenie nr 267/10 z dnia 9 lipca 2010 r.), a najkrótszy – 70 dni w przypadku badań sondażowych związanych z zabudową działki przy ul. Górniczej w Olkuszu.

(dowód: akta kontroli str. 320-323)

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

1. Akta 17 spraw (co stanowiło 42,5%, objętych kontrolą) nie zawierały części wymaganych dokumentów, tj.:
 - dokumentu potwierdzającego posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, uprawniającego do występowania z tym wnioskiem albo oświadczenia wnioskodawcy o posiadaniu tego tytułu, a w przypadku gdy z wnioskiem występował podmiot zamierzający prowadzić te działania, zgody właściciela lub posiadacza nieruchomości na ich prowadzenie albo oświadczenie, że właściciel lub posiadacz tej zgody nie udzielił (§ 9 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia z 2011 r., § 9 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia z 2015 r.) – 16 spraw;
 - dokumentu potwierdzającego gotowość muzeum lub innej jednostki organizacyjnej do przyjęcia zabytków archeologicznych odkrytych w trakcie prowadzenia badań archeologicznych (§ 9 ust. 5 pkt 4 rozporządzenia z 2011 r.) – 1 sprawa.

(dowód: akta kontroli str. 293-300)

MWKZ wyjaśnił, że w odniesieniu do braku w aktach postępowań o wydanie pozwoleń konserwatorskich dokumentów dotyczących prawa do dysponowania terenem, dokument taki nie był wymagany w sytuacjach, gdy inwestycja, której towarzyszyły prace archeologiczne obejmowała roboty budowlane, dla których wymagane było odrębne pozwolenie konserwatorskie. W takim przypadku pozwolenia na badania archeologiczne miały charakter wtórny i pomocniczy. Wydawane są one zazwyczaj po uzyskaniu przez inwestora pozwolenia budowlanego. Tak więc prawo do dysponowania terenem znajduje się w aktach i jest załączone do dokumentacji dla określonej inwestycji, w tzw. *teczce obiektowej*. Dotyczy to zwłaszcza inwestycji położonych na terenie wpisanym do rejestru zabytków np. zabudowy plombowej. Urząd posiada także wiedzę o prawie inwestora do dysponowania terenem, kiedy wynika to z uzyskanej przez inwestora decyzji ZRID. Dotyczy to zazwyczaj budowy dróg o charakterze wojewódzkim i ponadregionalnym, realizowanych po uzyskaniu prawomocnej decyzji ZRID wyłaszczającej tereny pod budowę drogi. W pragmatyce Urzędu stosuje się także możliwość odstępiania od tego wymogu w przypadku, kiedy wnioskodawcą jest inwestor, o którym wiadomo, że jest jedynym właścicielem i deklaruje on poprzez złożenie wniosku chęć przeprowadzenia badań archeologicznych.

W odniesieniu do sprawy, w której brakowało dokumentu potwierdzającego gotowość muzeum lub innej jednostki organizacyjnej do przyjęcia zabytków archeologicznych odkrytych w trakcie prowadzenia badań archeologicznych, MWKZ wyjaśnił, że badania archeologiczne stanowiły kontynuację wcześniejszych prac i są częścią zakrojonych na szeroką skalę prac konserwatorskich i zabezpieczających w ramach programu rewitalizacji zamku, realizowanych sukcesywnie od wielu lat przez Gminę Olkusz. Pozyskane w trakcie prac zabytki mają być docelowo przekazane i eksponowane w pomieszczeniach na zamku w Rabsztynie, gdzie planowane jest utworzenie ekspozycji muzealnej mającej być oddziałem MOK w Olkusz (które jest dziś formalnym zarządcą terenu ruin). Zabytki pozyskane podczas badań obecnie znajdują się w pracowni konserwatorskiej Instytutu Historii Sztuki i Kultury na Wydziale Historycznym Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II, a w części pozostają na terenie zamku, gdzie zostały zabezpieczone i zdeponowane przez archeologa kierującego badaniami i oczekują na przekazanie do muzeum zamkowego. Ze względu na planowane przekazanie ich innemu podmiotowi (którym de facto jest inwestor) niż pierwotnie zakładano, nie wydano jeszcze decyzji wskazującej miejsce przechowywania zabytków. Zostanie ona wydana po zakończeniu prac wykopaliskowych na zamku w Rabsztynie. Należy podkreślić, że Urząd stale współpracuje z inwestorem i kierownikiem badań i ma pełną orientację co do kwestii związanych z przechowywaniem zabytków.

W związku z powyższym, ze względu na uznanie zgromadzonej dokumentacji w sprawach za wystarczającą, nie wzywano stron do uzupełnienia braków (art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego²⁴).

(dowód: akta kontroli str. 324-330)

²⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257), dalej *Kpa*.

NIK stwierdza, że przepisy rozporządzenia z 2011 r. i 2015 r., jak również rozporządzenia z 2017 r.²⁵ określały jakie dokumenty powinny być dołączone do wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenia badań archeologicznych, nie pozostawiając organowi w tym zakresie żadnej dowolności. Z drugiej strony NIK zauważa, że fakt posiadania przez wnioskodawcę tytułu prawnego w niektórych sprawach stanowi fakt znany WUOZ z urzędu, poznany w związku z realizacją jego ustawowych kompetencji (art. 77 § 4 Kpa). Jednakże treść faktu znanego organowi z urzędu powinna być zamieszczona w aktach sprawy²⁶.

2. Niewyegzekwowanie przez MWKZ wymaganej dokumentacji od podmiotów prowadzących badania archeologiczne, tj.

- sprawozdania z przeprowadzonych badań archeologicznych (1 sprawa z 40 zbadanych, w której nie złożono żadnej dokumentacji – 2,5%), pomimo określenia takiego obowiązku w pozwoleniu na prowadzenie badań archeologicznych zgodnie z § 19 ust. 6 pkt 9 rozporządzenia z 2015 r.
- inwentaryzacji polowej pozyskanych zabytków (17 spraw z 40 zbadanych – 42,5%), pomimo określenia takiego obowiązku w pozwoleniach na prowadzenie badań archeologicznych zgodnie z § 20 ust. 3 pkt 8 rozporządzenia z 2011 r. oraz § 19 ust. 6 pkt 8 rozporządzenia z 2015 r.
- dokumentacji przebiegu badań archeologicznych oraz opracowanie wyników tych badań (11 spraw z 40 zbadanych – 27,5%) pomimo określenia takiego obowiązku w pozwoleniach na prowadzenie badań archeologicznych zgodnie z § 20 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia z 2011 r. oraz z § 19 ust. 6 pkt 6 rozporządzenia z 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 293-300)

MWKZ wyjaśnił, że inwentaryzacja polowa stanowi dokumentację, która musi towarzyszyć zabytkom, jest z nimi nierozdzielnie związana. Dla codziennej praktyki konserwatorskiej taka dokumentacja nie jest przydatna, gdyż bez zabytków jest ona bezużyteczna.

Dokumentacja przebiegu badań oraz wstępne opracowanie wyników badań zawarte jest w sprawozdaniach, które są dostarczane przez kierowników badań i przechowywane w Urzędzie. Jest to dokumentacja wystarczająca dla celów konserwatorskich.

(dowód: akta kontroli str. 324-330)

NIK zwraca uwagę, że obowiązek złożenia dokumentacji, np. inwentaryzacji polowej wynikał z wydanych pozwoleń.

3. Niewyegzekwowanie przez MWKZ wymaganej dokumentacji od podmiotów prowadzących badania archeologiczne, tj. opracowań wyników badań archeologicznych w rozumieniu § 20 ust. 3 pkt 11 rozporządzenia z 2011 r., pomimo określenia takiego obowiązku w pozwoleniach na prowadzenia badań archeologicznych. Na 10 zbadanych spraw opracowania zostały złożone w 3 sprawach (30%).

(dowód: akta kontroli str. 293-300, 320-323)

MWKZ wyjaśnił, że należy zwrócić uwagę na nieprzystawanie obowiązujących przepisów do rzeczywistości. Brak jest zróżnicowania wymogów formalnych w stosunku do wielkości i charakteru inwestycji (takie same przepisy obowiązują w stosunku do nadzoru przy 2 m kabla, jak i wykopalisk wielohektarowych). Dotyczy to zarówno wymogów przy składaniu wniosku, jak i ogólnie rzecz ujmując dokumentacji powykonawczej. Ustawodawca zapomniał też o narzędziach dla egzekwowania dokumentacji od badaczy, jak i nie dał możliwości organom administracyjnym wyciągania konsekwencji np. odmowy wydania pozwolenia w sytuacji niewywiązywania się przez archeologa z warunków wcześniejszego pozwolenia. Inwestor zazwyczaj także nie jest zainteresowany opracowaniem wyników badań, gdyż jest to kosztowne, a za jego brak nie ma dla niego żadnej sankcji (przy małych inwestycjach nikt nie czeka 3 lata na złożenie opracowania i odbiór budowlany inwestycji odbywa się on zazwyczaj przed upływem tego terminu). W przypadku inwestycji

²⁵ 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).

²⁶ Wyrok NSA z 9 lutego 1990 r., II SA 1379/89, ONSA 1990/1/17.

o niewielkim zakresie badań sprawozdanie jest tożsame z opracowaniem, nie wszystkie bowiem prace archeologiczne kończą się sukcesem badawczym, a ze względu na słabe wyniki sprawozdanie jest wystarczającym opracowaniem dokumentującym przebieg i wyniki badań.

W niektórych przypadkach wręcz niemożliwe jest wykonanie opracowania. Dzieje się tak gdy prace mają charakter wycinkowy i na przestrzeni kilku lat prowadzą je różne ekipy. Badania o niewielkim, wycinkowym charakterze mają zbyt mały zakres, aby wysnuwać wnioski co do charakteru całego stanowiska, jego chronologii i zasięgu. Robienie odrębnych (dla każdego pozwolenia) wycinkowych opracowań prowadzić może więc do zafałszowania wyników.

Istnieją przypadki, gdy (przy tym samym kierowniku badań) w ramach jednego obiektu prowadzonych jest kilka odrębnych rozłożonych w czasie postępowań np. w związku z etapowaniem inwestycji. W takiej sytuacji pomimo terminu zakończenia części prac w latach ubiegłych wiadomo, że prace badawcze jeszcze trwają lub trwać będą, zaś opracowanie winno być wykonane po ostatecznym zakończeniu prac.

W przypadku dużych przedsięwzięć budowlanych takich jak budowa dróg, gdzie inwestorem jest de facto skarb państwa, opracowania wyników badań są wykonywane (wiąże się to z zawieraniem przed podjęciem badań stosownych umów między inwestorem a archeologami). W przypadku innych inwestycji jak przykładowo budowy centrów handlowych czy rewitalizacje starówek itp. obfitujących w znaleziska, ze względu na ogromną ilość materiału, oraz konieczność wykonania dodatkowych analiz, co wiąże się z dużą kosztochłonnością, do ich wykonania konieczne jest pozyskanie dodatkowych środków zewnętrznych. Ogłaszane są więc dodatkowe przetargi na wykonanie opracowań, lub tak jak to ma miejsce w Olkuszu, inwestor stara się pozyskać środki zewnętrzne, a także, jak to ma miejsce w przypadku budowy hipermarketu w Miechowie, składane są wnioski grantowe na wykonanie opracowań. Wydłuża to dodatkowo czas wykonania, ale ze względów merytorycznych jest to jednak jak najbardziej zasadne.

Ustawodawca zakłada bardzo aktywny udział służb konserwatorskich w pracach badawczych na wszystkich ich etapach, nie dając jednak żadnych gwarancji dla zwiększenia obsługi kadrowej. Sytuacja pogarsza się z roku na rok, gdyż wymagania i obciążanie pracowników rośnie w postępie geometrycznym, a obsada etatowa urzędu nie zmienia się 17 lat. Ze względu na braki kadrowe pracownicy zmuszeni są do zajmowania się również sprawami, które nie dotyczą bezpośrednio zagadnień archeologicznych.

Pomimo trudnej sytuacji kadrowej Urząd podjął działania w zakresie egzekwowania zaległej dokumentacji (wykonano stosowne zestawienia tabelaryczne) jednak ze względu na braki etatowe proces pozyskiwania brakującej dokumentacji musi to być rozłożony w czasie.

W odniesieniu do badań związanych z Programem Rewitalizacji i Ochrony Olkuskiej Starówki badacz był wielokrotnie zawiadamiany telefonicznie o konieczności złożenia opracowania materiału z badań. Stwierdził on, że opracowanie wyników tak dużych badań wymaga dużych nakładów finansowych, których nie jest w stanie pokryć. W tej sytuacji Urząd Miasta podjął się sfinansowania opracowania po uzyskaniu środków zewnętrznych na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 324-330)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że pomimo postanowień § 19 ust. 3 pkt 7 rozporządzenia z 2011 r. oraz § 20 ust. 6 pkt 7 rozporządzenia z 2015 r., powtórzonych w zbadanych pozwoleniach, MWKZ nie egzekwował od badaczy wywiązywania się z obowiązku przekazania pozyskanych zabytków w terminie 3 lat od dnia zakończenia badań archeologicznych. Potencjał kadrowo-organizacyjny Urzędu uniemożliwiał jednak realizację tego obowiązku. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że formułowanie tego rodzaju wymagań w stosunku do badaczy ma charakter fakultatywny. Wydaje się właściwym rozważenie, czy zobowiązanie podmiotów prowadzących badania archeologiczne we wszystkich pozwoleniach do przekazania zabytków archeologicznych do WUOZ jest uzasadnione.

2.2. Kontrola przestrzegania warunków pozwolenia

Opis stanu
faktycznego

MWKZ nie podał liczby kontroli przeprowadzonych w kontrolowanym okresie w ramach sprawowania nadzoru nad prawidłowością badań archeologicznych.

MWKZ wskazał, że podstawowym sposobem pracy w Urzędzie, zapewniającym nadzór i kontrolę nad prowadzonymi badaniami archeologicznymi są kontrole doraźne i oględziny miejsca prowadzonych prac, co podyktowane jest specyfiką prowadzenia badań związanych z robotami budowlanymi. Protokoły z kontroli wpisane są do teczek obiektowych i nie prowadzi się odrębnego rejestru kontroli doraźnych. W związku z takim sposobem archiwizacji niemożliwe jest oszacowanie dokładnej liczby przeprowadzonych działań kontrolnych dotyczących badań archeologicznych. Z powodu braków kadrowych kontrole prowadzi się przede wszystkim na dużych inwestycjach.

Ponadto czynności kontrolne dotyczące badań archeologicznych prowadzone są także w ramach całłościowych kontroli prac budowlanych, a także przy okazji odbiorów częściowych i końcowych, przeprowadzanych na dużych inwestycjach zarówno szerokopłaszczyznowych jak i liniowych (tylko w 2016 r. na trasie budowy drogi ekspresowej S7 i obwodnicy Miechowa było ich 69, zaś do 30 września 2017 r. – 35). Szacuje się, że tego typu kontroli doraźnych przeprowadzanych jest kilkadziesiąt rocznie (z wyłączeniem odbiorów na dużych inwestycjach). W trakcie terenowych odbiorów częściowych prócz czynności odbiorowych przeprowadzana jest kontrola prowadzonych na bieżąco prac wykopaliskowych. Podczas kontroli sporządzane są protokoły, wpisy do dziennika budowy oraz czynione są ustne ustalenia i w miarę potrzeby zalecenia pisemne, co do dalszego toku prac.

Planowanie z góry kontroli (plan kontroli ustalany jest z rocznym wyprzedzeniem) nie jest możliwe, ponieważ wydawanie pozwoleń na badania jest wynikiem zgłoszeń zamiaru ich przeprowadzenia przez inwestora. Z wyjątkiem dużych inwestycji liniowych prace archeologiczne w przytłaczającej większości wypadków są wykonywane w cyklu jednosezonowym, a inwestor na ogół występuje z wnioskiem o wydanie pozwolenia bezpośrednio przed terminem planowanych prac.

Rozległość województwa, ilość spraw, w których trzeba rozważyć kwestie archeologiczne powoduje, że przy tej ilości osób zatrudnionych (2,75 etatu) przeciążonych działaniami administracyjnymi nie ma szans na wnikliwe rozpatrzenie każdej sprawy oraz sprawowanie czynności kontrolnych w terenie.

(dowód: akta kontroli str. 144-148)

Na podstawie próby 40 spraw, określonej w punkcie 2.1 wystąpienia pokontrolnego ustalono, że w dokumentacji 17 spraw (42,5%) objętych kontrolą nie było dokumentów świadczących o wykonywaniu przez MWKZ lub upoważnionych przez niego pracowników Urzędu kontroli przestrzegania i stosowania przez wykonawców tych badań przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

W dokumentacji 13 spraw (32,5%) znajdowały się protokoły z wizytacji konserwatorskiej, odbioru częściowego lub końcowego prac archeologicznych, w których stwierdzono, że prace archeologiczne zostały przeprowadzone zgodnie z pozwoleniem i programem badań archeologicznych.

W 10 sprawach (40%) pracownik wydziału do spraw inspekcji zabytków archeologicznych Urzędu oświadczył, że na miejscu prowadzenia badań archeologicznych zostały przeprowadzone wizytacje przez pracowników Urzędu, jednakże nie zostały one udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 293-300)

W Urzędzie nie ustalono pisemnej odrębnej procedury wykonywania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków przez wykonawców badań archeologicznych.

MWKZ wyjaśnił, że Urząd nie widzi konieczności stosowania odrębnych, własnych procedur. Kontrowersji dostarczają niejednoznaczne przepisy ustawy o zabytkach.

(dowód: akta kontroli str. 108-143, 489-492)

Wszyscy pracownicy zajmujący się ochroną zabytków archeologicznych (w tym dwóch kierowników Delegatur Urzędu) mieli w zakresach czynności wskazane obowiązki związane z wykonywaniem kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 265-275)

Nie monitorowano biegu terminów ważności pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych.

MWKZ wyjaśnił, że w celu monitorowania terminu ważności wydanych pozwoleń konieczna jest każdorazowa wizja terenowa. Braki kadrowe uniemożliwiają kontrolę każdej inwestycji, są więc one wykonywane wyrywkowo lub na wniosek stron.

(dowód: akta kontroli str. 293-300, 489-492)

Badanie dwóch prób (łącznie 50 spraw) wykazało, że MWKZ nie egzekwował od badaczy prowadzących badania archeologiczne obowiązku przekazania w terminie dokumentacji wskazanej w udzielonym pozwoleniu na prowadzenie badań archeologicznych²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 293-300)

Dodatkowo w celu zbadania, czy MWKZ przeprowadzał kontrole w zakresie przestrzegania przez podmioty wykonujące badania archeologiczne warunków określonych w pozwoleniu na prowadzenie takich badań, przed upływem terminu ważności pozwolenia na przeprowadzenie badań przeanalizowano 20 spraw (trzecia próba). Sprawy zostały wybrane w sposób celowy, według osądu kontrolera.

W aktach siedmiu spraw znajdowały się protokoły konserwatorskiego odbioru końcowego badań archeologicznych. W dwóch protokołach odnotowano, że badania oraz dokumentacja zostały przeprowadzone w sposób prawidłowy, w terminie i zakresie zgodnym z pozwoleniem. W czterech protokołach odnotowano zakres przeprowadzonych prac i wykonanej dokumentacji oraz uwagi²⁸.

W aktach 15 spraw znajdowały się protokoły częściowe odbioru badań archeologicznych, w tym w pięciu sprawach dokonano trzech, ewentualnie czterech odbiorów częściowych badań archeologicznych. W protokołach znajdujących się w aktach 11 spraw odnotowano, że badania oraz dokumentacja zostały przeprowadzone w sposób prawidłowy, w terminie i zakresie zgodnym z pozwoleniem. W protokołach, znajdujących się w aktach czterech spraw odnotowano zakres przeprowadzonych prac i wykonanej dokumentacji oraz uwagi²⁹.

W jednej sprawie w aktach znajdował się protokół oględzin ratowniczych badań z 13 grudnia 2016 r. Oględziny zostały przeprowadzone w terminie ważności pozwolenia. W protokole odnotowano konieczność wykonania dokumentacji zgodnej ze standardami. Termin zakończenia badań archeologicznych upływał z dniem 30 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 304-317)

MWKZ wyjaśnił, że po telefonicznym wezwaniu wykonawca badań przedłożył sprawozdanie wraz z dokumentacją fotograficzną z badań w formie elektronicznej i papierowej. Ze względu na negatywny wynik badań archeologicznych (brak materiału zabytkowego oraz obiektów archeologicznych) odstąpiono od wymogu przekazania opracowania wyników badań.

(dowód: akta kontroli str. 489-492)

W trakcie przeprowadzonych kontroli MWKZ nie stwierdził przypadków odkrycia obiektów archeologicznych, których badacz nie zakwalifikował do zabytków.

W 14 sprawach data decyzji była późniejsza niż termin rozpoczęcia prowadzenia badań archeologicznych, różnica wynosiła od 1 dnia do 22 dni.

²⁷ Zagadnienie to zostało opisane w punkcie 2.1 wystąpienia pokontrolnego.

²⁸ Przykładowe uwagi dotyczyły m.in.: *badania wykopaliskowe pozwoliły na ustalenie północnej granicy cmentarzyska kultury łużyckiej. Konieczna jest kontynuacja badań archeologicznych przy ewentualnych inwestycjach budowlanych strefie pld-wsch i pld-zach od badanego obszaru (pozwolenie nr 253/16 z dnia 23 czerwca 2016 r.), przebadany teren oddaje się inwestorowi do dalszego etapu inwestycji (pozwolenie nr 265/14 z dnia 14 sierpnia 2014 r.).*

²⁹ Przykładowe uwagi zawarte w protokołach dotyczyły m.in.: *prace ziemne powinny zostać wstrzymane w momencie obniżenia temperatury do 5 stopni poniżej 0 (pozwolenie nr 486/16 z dnia 7 listopada 2016 r.), w związku z przebadaniem części terenu inwestycji inwestor zobowiązany jest do całkowitego przebadania powierzchni podlegającej robotom ziemnym (odhumusowanie). Na terenie dotychczas przebadanym dopuszcza się prowadzenie robót ziemnych związanych z inwestycją (pozwolenie nr 441/15 z dnia 16 grudnia 2015 r.).*

W trakcie odbiorów częściowych i końcowych oraz oględzin nie stwierdzono nieprawidłowości. W części protokołów sformułowano uwagi.

(dowód: akta kontroli str. 304-317)

MWKZ wyjaśnił, że wykonanie uwag zawartych w protokołach sprawdzono w oparciu o sprawozdania z badań archeologicznych, złożone przez badaczy.

(dowód: akta kontroli str. 493-495)

W ocenie MWKZ obowiązujące przepisy nie dają skutecznych narzędzi do egzekwowania zaległej dokumentacji. Urząd przygotował specjalne zestawienia i zamierza monitorować przekazywanie zaległej dokumentacji w formie pisemnych upomnień. *Należy zwrócić uwagę, iż brak prawnej możliwości odmowy wydania pozwolenia dla wykonującego badania archeologiczne archeologa, ze względu na niewywiązywanie się z obowiązków nałożonych w pozwoleniu, o co wielokrotnie wnioskowano do organów wyższego szczebla, czyni większość działań konserwatorskich w tym względzie bezskutecznymi.*

(dowód: akta kontroli str. 489-492)

W trakcie kontroli kontroler zwrócił się do trzech, losowo wybranych podmiotów, które prowadziły badania archeologiczne o informację na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰.

Do dnia zakończenia kontroli żaden z tych podmiotów nie udzielił informacji.

(dowód: akta kontroli str. 290-292)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W 14 sprawach na 20 zbadanych (70%) pozwolenie na badania archeologiczne wydano po terminie rozpoczęcia prowadzenia badań, wskazanym we wniosku. Różnica wynosiła od 1 dnia do 22 dni.

(dowód: akta kontroli str. 304-308)

MWKZ wyjaśnił, że bez względu na termin rozpoczęcia i zakończenia badań podany we wniosku pozwolenie jest ważne z chwilą uprawomocnienia się. Obligatoryjnym zapisem w treści pozwolenia jest jedynie podanie terminu ważności pozwolenia (§ 19 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia 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 zabytków³¹). W pozwoleniu zapisem fakultatywnym jest podanie przewidywanego terminu rozpoczęcia i zakończenia badań (§ 19 ust. 6 pkt 1 rozporządzenia z 2017 r.)

Pracownicy Urzędu pomimo bardzo dużych obciążeń dokładają wszelkich starań by sprawować pieczę nad merytorycznym zakresem działań. Ze względu na dotkliwe niedobory etatowe i ilość prowadzonych równocześnie spraw część działań nadzorczych nie znajduje odzwierciedlenia w bieżącej dokumentacji urzędowej.

(dowód: akta kontroli str. 324-330)

Elementem obligatoryjnym pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych jest wskazanie terminu ważności pozwolenia, który może, lecz nie musi być tożsamy z terminem zakończenia badań archeologicznych. Przewidywany termin rozpoczęcia i zakończenia prowadzenia badań archeologicznych wskazuje się we wniosku o wydanie pozwolenia. Dodatkowo konserwator zabytków może zobowiązać wnioskodawcę do zawiadomienia go o terminie rozpoczęcia i zakończenia wskazanych w pozwoleniu poszukiwań zabytków.

NIK zwraca uwagę na niewłaściwą praktykę automatycznego przenoszenia, z wniosku o wydanie pozwolenia do decyzji o pozwoleniu na badania archeologiczne, daty rozpoczęcia badań, w sytuacji gdy jest ona wcześniejsza od daty wydania pozwolenia.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK stoi na stanowisku, że nie wszystkie badania archeologiczne, w szczególności te polegające na nadzorze archeologicznym muszą być kontrolowane przez pracowników

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej *ustawa o NIK*.

³¹ Dz. U. poz. 1265, dalej *rozporządzenie z 2017 r.*

Urzędu. W trakcie kontroli stwierdzono, że kontrole badań archeologicznych prowadzone były w ramach odbiorów końcowych oraz częściowych i udokumentowane protokołami. W 10 przypadkach wizytacje na miejscu prowadzenia badań nie zostały w żaden sposób udokumentowane. Zdaniem NIK działania kontrolne pracowników na miejscu prowadzenia badań archeologicznych powinny być prowadzone w oparciu o art. 38 i kolejne ustawy o zabytkach oraz potwierdzone pisemnie w formie protokołu, podpisanego przez strony uczestniczące w czynnościach.

2.3. Przekazywanie zabytków archeologicznych w depozyt

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie (do 30 września) MWKZ wydał łącznie 13 decyzji o przekazaniu w depozyt zabytków archeologicznych. Zabytki archeologiczne przekazano: Muzeum Archeologicznemu w Krakowie³², Muzeum Okręgowemu w Nowym Sączu³³, Muzeum Miejskiemu w Suchoj Beskidzkiej³⁴, Miejskiemu Ośrodkowi Kultury w Olkuszu³⁵, Muzeum Historycznemu Miasta Krakowa³⁶, Centrum Żydowskiemu w Oświęcimiu³⁷, Uniwersytetowi Papieskiemu Jana Pawła II w Krakowie³⁸ oraz Muzeum Miejskiemu *Szttygarka* w Dąbrowie Górniczej³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 144-195, 301-303)

W kontrolowanym okresie MWKZ nie wydał decyzji o cofnięciu oddania w depozyt zabytków archeologicznych na podstawie art. 35 ust. 5 ustawy o zabytkach.

(dowód: akta kontroli str. 99-100)

W Urzędzie nie przyjęto procedury regulującej przekazywanie zabytków archeologicznych w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej.

W ocenie MWKZ nie ma potrzeby opracowywania procedury dla Urzędu, potrzebna jest natomiast zmiana ustawowa regulująca proces przekazywania zabytków. *Przekazanie zabytków powinno odbywać się nie konserwatorowi a jednostce, która wyraziła zgodę na przyjęcie zabytków (a nie tylko promesę, jak to ma miejsce obecnie) przy udziale przedstawiciela Urzędu.*

(dowód: akta kontroli str. 108-143, 489-491)

Dziewięć decyzji o przekazaniu w depozyt dotyczyło zabytków archeologicznych odkrytych w związku z prowadzeniem inwestycji budowlanych.

Decyzją nr A-1 z dnia 18 stycznia 2013 r.⁴⁰ MWKZ przekazywał w depozyt do Muzeum Archeologicznego w Krakowie ruchome zabytki archeologiczne pozyskane w trakcie badań wykopaliskowych na stanowisku nr 11 w Wierzchosławicach, w ramach programu archeologicznych badań ratowniczych związanych z realizacją autostrady A-4 na odcinku Kraków-Tarnów. W treści decyzji zawarto informację, że Muzeum spełnia warunki określone w art. 35 ust. 4 ustawy o zabytkach. Inwentarz polowy obejmował 834 pozycje, niemniej jednak Urząd nie posiadał szczegółowych danych dotyczących liczby przekazanych zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 152-154, 301-303)

Decyzją nr A-40 z dnia 15 października 2013 r.⁴¹ MWKZ przekazywał w depozyt do Muzeum Archeologicznego w Krakowie ruchome zabytki archeologiczne pozyskane w trakcie badań wykopaliskowych na stanowisku nr 38 w Jasieniu w ramach programu archeologicznych

³² Materiały z badań autostradowych (stanowisko Wierzchosławice 11 i Jasień 38) – dwie decyzje z 2013 r., znalezisko luźne (siekierka z Kąclowej) – jedna decyzja z 2015 r., materiały z badań sondażowych przy obwodnicy Miechowa – jedna decyzja z 2016 r., materiał masowy z badań weryfikacyjnych prowadzonych przy północnej obwodnicy Krakowa – jedna decyzja z 2017 r.

³³ Skarb ozdób brązowych oraz materiały z badań poszukiwawczych z miejsca odkrycia ozdób brązowych w Łukowicy – dwie decyzje z 2017 r.

³⁴ Materiały z badań związanych z budową zbiornika Świnna-Poręba – decyzja z 2016 r.

³⁵ Zabytki archeologiczne pochodzące z badań Starówki w Olkuszu – decyzja z 2016 r.

³⁶ Kamień szlifierski wydobyty podczas badań archeologicznych na terenie podwórka kamienicy w Krakowie – decyzja z 2016 r.

³⁷ Skarb przedmiotów srebrnych i posrebrzanych wydobyty w trakcie prac wyburzeniowych prowadzonych w piwnicy kamienicy w Oświęcimiu – decyzja 2016 r.

³⁸ Relikty pieca oraz zabytki ruchome pochodzące z badań w Krakowie – decyzja z 2015 r.

³⁹ Materiał masowy z badań prowadzonych przy inwestycjach budowlanych w Olkuszu, Krakowie i Starym Bukowni – decyzja z 2017 r.

⁴⁰ Wydana przez Kierownika Delegatury w Tarnowie z up. MWKZ.

⁴¹ Jw.

badzeń ratowniczych związanych z realizacją autostrady A-4 na odcinku Kraków-Tarnów. W treści decyzji zawarto informację, że Muzeum spełnia warunki określone w art. 35 ust. 4 ustawy o zabytkach. W wyniku badań archeologicznych odkryto 322 zabytków masowych i przekazano do Muzeum 322 zabytków. Decyzja o przekazaniu w depozyt odwoływała się w swej treści do protokołu końcowego prac wykopaliskowych z dnia 15 października 2013 r., na podstawie którego wykonawca robót przekazał inwentarz polowy zawierający 46 pozycji (bez podawania liczby i rodzaju zabytków). W tej sprawie zabytki zostały przekazane do Muzeum Archeologicznego w Krakowie, będącego współnikiem spółki *Instytut Archeologii i Etnologii PAN, Muzeum Archeologicznego w Krakowie i Uniwersytet Jagielloński – Krakowski Zespół do Badań Autostrad*, która była wnioskodawcą pozwolenia na prowadzenie badań wykopaliskowych

(dowód: akta kontroli str. 149-151)

Decyzją nr 119/15 z dnia 23 kwietnia 2015 r. MWKZ przekazywał w depozyt relikty pieca oraz zabytki archeologiczne ruchome pochodzące z badań przy ul. Trynitarzkiej/Bonifraterskiej w Krakowie, prowadzonych w 2014 r. i wyznaczył termin ich przekazania do dnia 30 czerwca 2015 r. Przekazanie zabytków nastąpiło na rzecz Pracowni Inwentaryzacji działającej w ramach Wydziału Historii i Dziedzictwa Kulturowego Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie. W treści decyzji stwierdzono, że Pracownia spełnia wymogi określone w art. 35 ustawy o zabytkach. Na podstawie protokołu przekazania z dnia 16 października 2017 r. (w trakcie kontroli NIK) przekazano do Pracowni 17 847 zabytków masowych.

(dowód: akta kontroli str. 149-151, 293-300)

MWKZ wyjaśnił, że piec browarniczy został przekazany w depozyt na podstawie decyzji nr 119/15 do Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie. Fizycznie piec znajduje się w browarze w Tenczynku, gdzie przewidziano jego ekspozycję.

(dowód: akta kontroli str. 489-492)

Decyzją nr 44/16 z dnia 11 lutego 2016 r. MWKZ przekazał w depozyt Muzeum Miejskiemu w Suchoj Beskidzkiej ruchome zabytki archeologiczne pochodzące z wszystkich badań wykopaliskowych prowadzonych w związku z budową czaszy zbiornika w Świnnej-Porębie (wraz ze stosowną dokumentacją) z wyjątkiem wcześniej przekazanych protokolarnie do innych placówek muzealnych i wciągniętych w inwentarz muzealny. W treści decyzji stwierdzono, że Muzeum Miejskie w Suchoj Beskidzkiej spełnia wymogi określone w art. 35 ustawy o zabytkach. W decyzji wskazano również, że szczegółowe warunki przekazania zbioru znalezisk archeologicznych zostaną określone w formie wytycznych przez Muzeum po uzyskaniu przez nie informacji co do ilości i rodzaju zabytków przekazywanych na mocy niniejszej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 158-160, 293-300)

Decyzją nr 174/16 z dnia 23 maja 2016 r. MWKZ przekazał w depozyt Miejskiemu Ośrodkowi Kultury w Olkuszu zabytki wydzielone pochodzące z badań archeologicznych prowadzonych na terenie olkuskiego rynku oraz przyległych ulic w związku z realizacją zadania Rewitalizacja i Ochrona Olkuskiej Starówki (według załączonego spisu), które są przeznaczone do konserwacji i późniejszego eksponowania. W treści decyzji stwierdzono, że Miejski Ośrodek Kultury w Olkuszu spełnia wymogi określone w art. 35 ustawy o zabytkach. Do wniosku o wydanie decyzji dołączony był inwentarz zabytków, obejmujący łącznie 286 zabytków (205 pozycji inwentarzowych).

(dowód: akta kontroli str. 163-169, 301-303)

Decyzją nr 3/17 z dnia 3 stycznia 2017 r. MWKZ przekazał w depozyt skarb przedmiotów srebrnych i posrebrzanych, nawiązujących do religii i obrzędowości żydowskiej na rzecz Centrum Żydowskiego w Oświęcimiu. Materiały z tych badań miały być wraz z dokumentacją przekazane do Muzeum Zamek w Oświęcimiu. MWKZ dokonał analizy sytuacji od kątem zasadności przechowywania w depozycie materiału zabytkowego w tym Muzeum. W związku z charakterem zabytków uznał, że właściwszym miejscem do przechowywania zabytków będzie Centrum Żydowskie, które wyraziło chęć przyjęcia zabytków. W treści decyzji stwierdzono, że Centrum Żydowskie w Oświęcimiu spełnia wymogi określone w art. 35 ust. 4 ustawy o zabytkach. Z wniosku o wydanie decyzji

o przekazanie w depozyt z dnia 31 sierpnia 2016 r. wynikało, że Muzeum Zamek z Oświęcimiu zrezygnowało z przyjęcia zabytków w depozyt z uwagi na brak środków finansowych na ich konserwację. Dyrektor Centrum Żydowskiego wystąpił z inicjatywą przyjęcia zabytków oraz pozyskania środków na konserwację zabytków. Znaleziony materiał zabytkowy był w trakcie opracowywania i obejmował 569 zabytków, w tym 409 masowych i 160 zabytków wydzielonych.

(dowód: akta kontroli str. 174-180, 301-303)

Decyzją nr 79/17 z dnia 17 lutego 2017 r. MWKZ przekazał w depozyt zabytki archeologiczne pozyskane w trakcie archeologicznych badań sondażowych związanych z budową drogi ekspresowej S7 na stanowiskach archeologicznych: Brzuchania 5 i 19, Bukowska Wola 7 i 10, Zagaje Smrokowskie 7, Prawda 5 i 6, Kraków-Nowa Huta Krzesławice 42 na rzecz Muzeum Archeologicznego w Krakowie. Do decyzji dołączony był protokół przekazania-przyjęcia nr 1/KW-GI/2017 z dnia 24 marca 2017 r. na podstawie którego badacz przekazał do Muzeum Archeologicznego w Krakowie materiały archeologiczne ze stanowiska Prawda 6, tj. 2 odłupki krzemienne i 12 fragmentów ceramiki z epoki brązu (na pozostałych stanowiskach nie odkryto ruchomego materiału zabytkowego).

(dowód: akta kontroli str. 170-173, 293-303)

Decyzją z dnia 29 marca 2017 r.⁴² MWKZ przekazał na rzecz Muzeum Miejskiego *Sztęgarka* w Dąbrowie Górniczej zabytki z badań archeologicznych przeprowadzonych w Olkuszu, Krakowie i Starym Bukownie, na które wydano łącznie osiem pozwoleń. W treści decyzji stwierdzono, że Muzeum Miejskie *Sztęgarka* w Dąbrowie Górniczej spełnia wymogi określone w art. 35 ust. 4 ustawy o zabytkach.

(dowód: akta kontroli str. 181-183, 293-303)

Decyzją nr 270/17 z dnia 29 czerwca 2017 r. MWKZ przekazał w depozyt zabytki archeologiczne z weryfikacyjnych badań powierzchniowych związanych z budową północnej obwodnicy Krakowa na rzecz Muzeum Archeologicznego w Krakowie. Wniosek o wydanie decyzji złożyła Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Krakowie. W treści decyzji stwierdzono, że Muzeum Archeologiczne w Krakowie spełnia wymogi określone w art. 35 ust. 4 ustawy o zabytkach. Liczba przekazanych zabytków wynosiła 149 (zabytki masowe).

(dowód: akta kontroli str. 184-188, 301-303)

MWKZ wyjaśnił, że załączone do wniosku o wydanie pozwolenia oświadczenie w sprawie przyjęcia materiałów jest jedynie wstępną zgodą, która w żadnym wypadku nie obliguje w sposób ostateczny jednostki do przyjęcia materiałów. Muzea odmawiają wydania wiążącej pisemnej deklaracji w tym zakresie zasłaniając się regulacjami prawnymi ich obowiązującymi. Warunkiem przyjęcia materiałów, jaki postawiło Muzeum Archeologiczne było uzyskanie decyzji wydanej przez WUOZ, dlatego też GDDKiA wystąpiła z wnioskiem o wydanie takiej decyzji. W rozdzielniku pisma omyłkowo nie podano Muzeum Archeologicznego. Decyzja ta została przekazana przez GDDKiA do Muzeum i stanowiła podstawę do przekazania zabytków. Ponadto decyzja została oficjalnie przesłana przez Urząd odrębnym pismem z dnia 27 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 324-330)

W trakcie kontroli MWKZ wydał decyzję nr 544/17 z dnia 30 listopada 2017 r. na rzecz Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Muszynie. Na podstawie powyższej decyzji przekazano zabytki odkryte w związku z:

- budową drogi odbarczającej w kierunku granicy państwa, prowadzonych na podstawie pozwolenia nr 31/2013 z dnia 12 sierpnia 2013 r. – przekazano 245 zabytków, w tym 3 zabytki wydzielone i 242 zabytki masowe,
- zabezpieczaniem reliktów murów zamku w Muszynie na podstawie pozwolenia z dnia 7 sierpnia 2013 r.⁴³ – odnaleziono łącznie 1 110 zabytków, w tym 134 zabytki wydzielone i 976 masowych, przekazano 1 043 zabytki: 67 zabytków wydzielonych

⁴² Bez numeru, znak: OZKr. 5161.106.2017.ED.

⁴³ Znak: OZNS.5161.12.2011.KM.AD.ECH2.

i 976 masowych; różnica wynikała z faktu, że część zabytków metalowych pozyskanych w trakcie badań, z uwagi na swój bardzo zły stan zachowania, znajdowała się w konserwacji; termin zakończenia procesu konserwacji przewidziano na koniec 2018 r. (wyjaśnienia badacza, przedłożone do Urzędu w dniu 11 grudnia 2017 r.);

- prowadzeniem badań na terenie rynku w Muszynie na podstawie dwóch pozwoleń z 2015 r. – odnaleziono: 4 114 zabytków, w tym: 249 zabytków wydzielonych i 3 865 zabytków masowych; przekazano 249 zabytków wydzielonych.

(dowód: akta kontroli str. 293-300, 465-466, 474-488)

MWKZ wyjaśnił, że materiał zabytkowy (zabytki masowe) z badań z 2015 roku znajduje się w opracowaniu u prowadzącego badania termin przekazania zabytków upływa w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 324-330)

W żadnej z decyzji o przekazaniu w depozyt nie zawarto informacji o liczbie i rodzaju przekazywanych zabytków. MWKZ wyjaśnił, że wydawane na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy o zabytkach decyzje przekazujące zabytki w depozyt jedynie wskazują miejsce przechowywania zabytków, a nie określają trybu i zasad tego przekazywania. Przekazanie zabytków jest objęte procedurami muzealnymi. Tak więc w opinii Urzędu decyzja może, ale nie musi zawierać wykazu przekazywanych zabytków. Decyzja przekazująca zabytki wydawana jest na wniosek placówki, w której zostały one zdeponowane wraz z dokumentacją, przez kierownika badań (przed wpisaniem ich do ksiąg inwentarzowych), placówka musi mieć bowiem możliwość podjęcia decyzji o przyjęciu w depozyt przekazanych artefaktów.

W przypadku bardzo dużych wieloletnich badań takich jak np. prace wykopaliskowe przy budowie zbiornika Świnna-Poręba, decyzja wskazująca Muzeum Miejskie w Suchoj Beskidzkiej jako miejsce przechowywania zabytków została wydana przed fizycznym przejściem tychże przez Muzeum w Suchoj Beskidzkiej. Proces inwentaryzowania tego zbioru trwa i stosowne wykazy zostaną załączone do wydanej decyzji po zakończeniu inwentaryzacji zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 144-195, 324-330)

Na podstawie dokumentacji 40 spraw (opisanej w punkcie 2.1 wystąpienia pokontrolnego) stwierdzono, że gotowość przyjęcia zabytków w depozyt wyraziło 15 podmiotów, tj. Muzeum Archeologiczne w Krakowie, Stowarzyszenie Archeologów Terenowych *Stater* w Niepołomicach, Muzeum Miejskie w Suchoj Beskidzkiej, Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury w Muszynie, Muzeum Regionalne PTTK im. Antoniego Minkiewicza w Olkuszu, Muzeum Zamek w Oświęcimiu, Muzeum Miejskie *Sztygarka* w Dąbrowie Górniczej, Pracownia Archeologiczno-Konserwatorska PKZ sp. z o.o. w Tarnowie, PAPO Pracownia Archeologiczna Piotr Olejarczyk, Miasto i Gmina Olkusz, PTTK Oddział w Dobczycach, Muzeum im. Ireny i Mieczysława Mazarakich w Chrzanowie, Muzeum im. Prof. Stanisława Fischera w Bochni, Uniwersytet Jagielloński Wydział Historyczny Instytut Archeologii oraz Instytut Archeologii i Etnologii Polskiej Akademii Nauk Oddział w Krakowie Pracownia w Igołomii.

Upoważnieni pracownicy WUOZ przeprowadzili oględziny w jednym z nich (7%) w trakcie trwania kontroli NIK w dniu 20 listopada 2017 r., tj. w Miejsko-Gminnym Ośrodku Kultury w Muszynie (opis ustaleń w pkt 3.2 wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 293-300)

MWKZ wyjaśnił, że WUOZ na ma obowiązek przeprowadzania kontroli instytucji, które zadeklarowały przyjęcie zabytków na etapie wydawania pozwolenia na badania archeologiczne, zwłaszcza że instytucje te są znane i w większości stale współpracują z Urzędem. Urząd nie widzi konieczności kontrolowania takich jednostek jak Muzeum Archeologiczne w Krakowie czy Muzea Okręgowe w Tarnowie i Nowym Sączu. Placówki te, jako muzea rejestrowe podlegają okresowym kontrolom przez organy je nadzorujące.

(dowód: akta kontroli str. 489-492)

Na podstawie dokumentacji znajdującej się w WUOZ stwierdzono, że w 35 sprawach⁴⁴, w których odkryto zabytki archeologiczne w depozyt przekazano zabytków 19 720 (w tym

⁴⁴ Pierwsza próba, obejmująca 40 spraw. W jednej sprawie znaleziono wyłącznie obiekty nieruchome.

zabytków masowych 19 401 i zabytków wydzielonych 319), tj. mniej ogółem o 14 029 (od ogólnej liczby zabytków odkrytych), w tym zabytków wydzielonych mniej o 77 oraz masowych – mniej o 13 952. MWKZ wydał sześć decyzji o przekazaniu w depozyt. Dotyczyły one łącznie do 12 pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych, objętych próbą:

- decyzja nr 44/16 z 11 lutego 2016 r. na rzecz Muzeum Miejskiego w Suchej Beskidzkiej o przekazaniu w depozyt dotyczyła wyników badań na podstawie trzech decyzji zezwalających na badania archeologiczne, tj.: decyzji nr 183/13 z 17 czerwca 2013 r., decyzji nr 184/13 z 17 czerwca 2013 r. oraz decyzji nr 94/15 z 19 marca 2015 r.;
- decyzja nr 544/17 z 30 listopada 2017 r. na rzecz Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Muszynie o przekazaniu w depozyt dotyczyła wyników badań na podstawie trzech decyzji zezwalających na badania archeologiczne, tj.: decyzji znak: OZNS.5161.12.2011.KM.AD.ECH2 z 7 sierpnia 2013 r., decyzji znak: OZNS.5161.12.2012.MTW z 11 kwietnia 2012 r. oraz decyzji nr 212/15 z 30 czerwca 2015 r.;
- decyzja znak: OZKr.5161.106.2017.ED z 29 marca 2017 r. na rzecz Muzeum Miejskiego *Sztygarka* w Dąbrowie Górniczej dotyczyła wyników badań na podstawie trzech decyzji zezwalających na badania archeologiczne, tj.: decyzji nr 410/14 z 15 grudnia 2014 r., decyzji nr 358/13 z 14 października 2013 r. oraz decyzji nr 78/14 z 6 marca 2014 r.;
- pozostałe 3 decyzje o przekazaniu w depozyt dotyczyły wyników badań archeologicznych na podstawie pojedynczych decyzji zezwalających na prowadzenie badań archeologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 293-300)

W 22 sprawach WUOZ nie posiadał pisemnej informacji, czy zabytki te znajdują się w pracowni badacza przeprowadzającego badania archeologiczne, czy zostały przekazane do muzeum lub innej jednostki organizacyjnej. W jednej sprawie badacz poinformował pisemnie o miejscu przechowywania zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 293-300)

W odniesieniu do 12 spraw, w których MWKZ wydał decyzję o przekazaniu w depozyt, w 8 przypadkach w WUOZ znajdował się protokół przekazania zabytków, podpisany przez badacza oraz podmiot przyjmujący zabytki. W żadnym przypadku w przekazaniu zabytków nie uczestniczył przedstawiciel WUOZ.

W tych sprawach znaleziono 23 288 zabytków (zabytki masowe – 22 905, zabytki wydzielone – 383). Liczba zabytków była niekompletna ponieważ w jednej sprawie nie przekazano inwentaryzacji polowej pozyskanych zabytków (decyzja znak: OZNS.5161.12.2012.MTW z 11 lutego 2012 r.). W tych sprawach przekazano w depozyt 19 398 zabytków (zabytki masowe – 19 079, zabytki wydzielone – 319).

W trzech sprawach przekazanie protokolarne zabytków nastąpiło przed wydaniem decyzji o przekazaniu w depozyt (decyzja nr 544/17 z 30 listopada 2017 r. o przekazaniu w depozyt na rzecz Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Muszynie). Okres, jaki upłynął od protokolarnego przekazania zabytków do wydania decyzji wynosił od 510 do 1 682 dni.

W pięciu sprawach protokolarne przekazanie zabytków nastąpiło po wydaniu decyzji o przekazaniu w depozyt. Okres od wydania decyzji do przekazania zabytków wyniósł od 11 do 893 dni.

Zabytki pozyskane w trakcie 9 badań archeologicznych MWKZ przekazał w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej, która na etapie składania przez wnioskodawcę wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych potwierdziła gotowość do przyjęcia zabytków. W trzech sprawach zabytki archeologiczne zostały przekazane innej jednostce niż ta, która zadeklarowała ich przyjęcie. W jednym przypadku promesę złożyło Stowarzyszenie Archeologów Terenowych Stater w Niepołomicach, a zabytki zostały przekazane do Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II. W przypadku zabytków pochodzących z dwóch badań promesę złożyło Muzeum Regionalne PTTK im. Aleksandra Minkowskiego w Olkuszu, a MWKZ przekazał zabytki w depozyt do Muzeum Miejskiego *Sztygarka* w Dąbrowie Górniczej.

(dowód: akta kontroli str. 293-300)

MWKZ wyjaśnił, że w jednej sprawie podczas trwania prac wykopaliskowych utworzono Pracownię Inwentaryzacji w ramach Wydziału Historii i Dziedzictwa Kulturowego w Uniwersytecie Papieskim Jana Pawła II, która dysponowała odpowiednim zapleczem merytorycznym oraz warunkami do przechowywania i konserwacji zbiorów. W pozostałych dwóch sprawach badacz prowadzący badania jest zatrudniony w Muzeum Miejskim *Sztygarka* w Dąbrowie Górniczej i dlatego podjęto decyzję o przekazaniu zabytków w depozyt do tego muzeum. Pozwala to opracowywać materiał i używać go w celu dydaktycznym i ekspozycyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 489-492)

W trakcie kontroli kontroler zwrócił się do sześciu podmiotów, którym przekazano w depozyt zabytki archeologiczne, nieobjętych niniejszą kontrolą, o informację na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

Dyrektor Centrum Żydowskiego w Oświęcimiu poinformował, że w latach 2013-2014 Fundacja Edukacyjne Centrum Żydowskie w Oświęcimiu prowadziła prace budowlane związane z przebudową i renowacją ostatniego żydowskiego mieszkańca Oświęcimia – Szymona Klugera na podstawie pozwolenia MWKZ nr 188/13. Zabytki archeologiczne pochodzące z tych badań znajdowały się w Centrum, jednakże nie została wydana decyzja o ich przekazaniu w depozyt przez MWKZ. Ponadto w 2017 r. MWKZ wydał decyzję o przekazaniu w depozyt zabytków archeologicznych odkrytych w Oświęcimiu przy ul. Mickiewicza, jednakże wspomniane zabytki nie zostały jeszcze formalnie przekazane do Centrum.

(dowód: akta kontroli str. 206-210)

MWKZ wyjaśnił, że badania archeologiczne związane z przebudową i remontem budynku mieszkalnego dawnego domu Klugerów położonego w Oświęcimiu przy Placu Skarbka były prowadzone na podstawie pozwolenia nr 129/13, którego wnioskodawcą była Fundacja Edukacyjne Centrum Żydowskiego w Oświęcimiu. Materiały zostały zdeponowane w 7 stycznia 2017 r. wraz z listem przewodnim i inwentarzem. Zarówno Fundacja jak i badacz nie zwrócili się do Urzędu o wydanie decyzji przekazującej zabytki w Depozyt.

W odniesieniu do zabytków archeologicznych znalezionych w Oświęcimiu przy ul. Mickiewicza⁴⁵, a związanych z kulturą i obrzędowością żydowską, badacz zwrócił się do WUOZ z prośbą o zmianę miejsca przechowywania zabytków⁴⁶. Materiały z badań znajdują się jeszcze w opracowaniu i dopiero po jego ukończeniu zostaną przekazane do Fundacji.

(dowód: akta kontroli str. 196-205)

Dyrektor Muzeum Historycznego Miasta Krakowa wyjaśnił, że w latach 2013-2017 Muzeum przyjęło w depozyt jeden zabytek wydzielony w postaci kamienia szlifierskiego wraz z elementami konstrukcji drewnianej z przełomu XII i XIII w. w związku z realizacją inwestycji budowy Hotelu Starego w Krakowie. Archeolog prowadzący badania przekazał zabytek do Muzeum protokolarnie z dnia 20 czerwca 2013 r. W przekazaniu zabytku uczestniczyli: pracownik Muzeum oraz archeolog. Muzeum chcąc formalnie uregulować posiadanie ruchomości wystąpiło do MWKZ o wydanie decyzji o przekazaniu w depozyt⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 211-212)

Zastępca Dyrektora Muzeum Miejskiego *Sztygarka* w Dąbrowie Górniczej poinformował, że w latach 2013-2017 Muzeum przyjęło w depozyt 1 883 zabytków masowych i 2 zabytki wydzielone. Zabytki te zostały przekazane na podstawie decyzji MWKZ z dnia 29 marca 2017 r. Przyjęcie do Działu Archeologii Muzeum dokonano na podstawie sprawdzonych pod kątem zgodności inwentarzy polowych, które stanowiły podstawę do określenia liczby zabytków przejętych w depozyt. Protokół przejęcia zabytków sporządzono 10 kwietnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 250-252)

⁴⁵ Badania archeologiczne były prowadzone na podstawie pozwolenia nr 128/16 i zostały zakończone w maju 2017 r. W odniesieniu do tych zabytków została wydana decyzja o przekazaniu w depozyt nr 3/17 z dnia 3 stycznia 2017 r. (opisana w treści wystąpienia pokontrolnego).

⁴⁶ Deklarację przyjęcia zabytków złożyło Muzeum Zamek w Oświęcimiu.

⁴⁷ MWKZ wydał decyzję o przekazaniu w depozyt w dniu 8 kwietnia 2016 r.

Dyrektor Muzeum Okręgowego w Nowym Sączu poinformował, że na podstawie decyzji MWKZ z dnia 29 września 2017 r. Muzeum przyjęło w depozyt 17 fragmentów ceramiki (kafli i naczyń) oraz 2 fragmenty naczyń szklanych, które pozyskano podczas nadzoru archeologicznego przy budowie *Ogrodów biblijnych* oraz izolacją fundamentów *Starej Plebani* w Muszynie.

(dowód: akta kontroli str. 213-214)

Dyrektor Muzeum Miejskiego w Suchej Beskidzkiej poinformowała, że wszystkie zabytki przyjęto na podstawie decyzji MWKZ z dnia 11 lutego 2016 r. Wyjaśniła ona, że procedura przejmowania zbiorów trwa nadal i nie zakończyła się ze względu na skalę inwestycji (zbiornik wodny w Świnnej-Porębie) i prowadzonych w różnych okresach badań. Liczbę całości przejętych artefaktów można określić szacunkowo na 80-85 tysięcy sztuk, a zabytków wydzielonych na ok. 400-450 egzemplarzy. Na koniec listopada przygotowaniem do wpisu w Księdze Wpływu Muzeum objęto ok. 80% zbioru. Wraz z materiałem archeologicznym przyjęto ok. 70 segregatorów z dokumentacją terenową (ok. 50 tys. stron). Są tam inwentarze polowe, inwentarze fotografii, inwentarze dokumentacji rysunkowej tachimetrycznej, czasem krótkie sprawozdania, karty obiektów i arów. Dokumentację uporządkowano w Muzeum, zaopatrując ją w dodatkowe informacje dla celów inwentaryzacji i wpisu do Księgi Wpływów w Muzeum. Inwentarze polowe były prowadzone na dostatecznych poziomach, pomijając *tradycyjne* pomyłki przy wpisywaniu dużych ilości materiału rozłożonego na kilkunastu arach. Lakoniczne sprawozdania autorów badań nie ułatwiały nam przygotowań do inwentaryzacji. Jedynie opracowanie P. M. (stanowisko archeologiczne Zagórze 8) spełniało wymogi dobrego i pełnego podsumowania badań.

(dowód: akta kontroli str. 215-249)

Kierownik Pracowni Dziejów Kultury Materialnej Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie wyjaśnił, że zabytki pochodzące z badań archeologicznych przy ul. Trynitarzkiej w Krakowie, prowadzonych na podstawie decyzji nr 229/14 z dnia 18 lipca 2014 r., znajdują się w depozycie w pracowni Dziejów Kultury Materialnej. Inwentarz zabytków obejmował 17 847 zabytków (146 pozycji inwentarzowych). Zabytki zostały umyte, posegregowane, zinwentaryzowane i zapakowane – zgodnie z przyjętym w Pracowni kluczem, zakładającym podział zabytków z uwagi na materiał, z jakiego zostały wykonane. Wykonano wstępne działania konserwatorskie, w tym wyklejono materiał ceramiczny, uzyskując kompletne formy naczyń. Protokół przekazania sporządzono w dniu 16 października 2017 r. Stroną przekazującą zabytki do depozytu był dr S.D. – prowadzący badania. Z uwagi na fakt, że jest on również kierownikiem Pracowni Dziejów Kultury Materialnej, do przejęcia zabytków powołano komisję, składającą się z dr J.S. (kierownika Pracowni Inwentaryzacji i Digitalizacji Zabytków) i dr S.D.

(dowód: akta kontroli str. 253-262)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na fakt, iż Urząd nie posiadał wiedzy o liczbie zabytków archeologicznych znalezionych na podstawie wydanych pozwoleń, a jedynie przybliżoną orientację co do ich ilości, uzasadniając to brakiem obowiązków ustawowych. Wysoki procent niezłożonej dokumentacji z przeprowadzonych badań archeologicznych wskazuje, że posiadane przez Urząd informacje o liczbie odkrytych zabytków były niekompletne. NIK zauważa, że wprawdzie art. 91 ust. 4 ustawy o zabytkach nie zobowiązuje wprost wojewódzkiego konserwatora zabytków do gromadzenia danych o liczbie odkrytych zabytków archeologicznych, ale w ocenie NIK to właśnie wojewódzki konserwator zabytków jest organem właściwym do prowadzenia takich statystyk. Tego rodzaju dane mogą stanowić punkt wyjścia do ustalenia skali zjawiska, ewentualnych problemów z tym związanych, również w zakresie przekazywania zabytków w depozyt.

Ponadto NIK zauważa, że w kontrolowanym okresie MWKZ wydał jedynie 13 decyzji o przekazaniu w depozyt zabytków archeologicznych.

MWKZ wyjaśnił, że w Urzędzie przyjęto zasadę, że decyzję o przekazaniu w depozyt wydaje się na wniosek placówki przyjmującej zabytki ruchome bądź po przekazaniu przez inwestora zabytków zgodnie z zapisami warunków pozwolenia. Miejsce przechowywania zabytków jest określone w załączniku do wniosku o wydanie pozwolenia. Jest to imienna promesa placówki, wystawiona na kierownika badań na przyjęcie zabytków z określonej

inwestycji (po spełnieniu określonych kryteriów – inwentaryzacja, wyklejenie itp.). Stanowi to jeden z koniecznych warunków uzyskania pozwolenia. W tej sytuacji w opinii Urzędu wydanie pozwolenia na badania archeologiczne jest jednoznaczne z akceptacją promesy, a tym samym przechowywania zabytków. Dopiero po wejściu w posiadanie zabytków ruchomych z wykopalisk lub po złożeniu wniosku placówki, do której taki materiał został przekazany protokołem, MWKZ może wydać decyzję przekazującą w depozyt ruchomy materiał zabytkowy.

(dowód: akta kontroli str. 144-195, 301-303)

W tej sytuacji, zdaniem NIK, zasadnym byłoby nawiązanie współpracy z podmiotami posiadającymi zabytki archeologiczne w celu podjęcia działań zmierzających do uregulowania statusu prawnego tych zabytków, a polegających na złożeniu wniosku o przekazanie w depozyt.

Ponadto NIK nie może podzielić stanowiska MWKZ, że *miejsce przechowywania zabytków jest określone w załączniku do wniosku o wydanie pozwolenia*. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 3 ustawy o zabytkach miejsce przechowywania zabytków archeologicznych odkrytych, przypadkowo znalezionych albo pozyskanych w wyniku badań archeologicznych określa wojewódzki konserwator zabytków, przekazując je, w drodze decyzji, w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej, za jej zgodą.

2.4. Rejestr zabytków archeologicznych (księga typu C) oraz karty ewidencyjne zabytku archeologicznego

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie obowiązuje procedura postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków archeologicznych, stanowiąca załącznik nr 10 do zarządzenia nr 11 z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie wprowadzenia systemu kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 108-143)

WUOZ prowadził rejestr zabytków województwa małopolskiego Księga C zabytki archeologiczne.

Zabytki archeologiczne w województwie małopolskim były wpisane w czterech księgach zatytułowanych:

- a. Rejestr zabytków województwa krakowskiego Dział A zabytki nieruchome archeologiczne – księga obejmowała 366 wpisów, od 1957 r. do 1974 r., księga prowadzona była przez Muzeum Archeologiczne w Krakowie, a następnie przekazana do WUOZ;
- b. Rejestr zabytków województwa tarnowskiego Dział A zabytki nieruchome – księga obejmowała 471 wpisów od 1976 r. do 1998 r.;
- c. Rejestr zabytków województwa nowosądeckiego Dział A zabytki nieruchome – księga obejmowała 853 wpisy od 1964 r. do 1998 r.;
- d. Rejestr zabytków województwa małopolskiego Księga C zabytki archeologiczne – składała się ona z 399 ponumerowanych stron i zawiera pięć wpisów zabytków archeologicznych (według stanu na 29 grudnia 2017 r.):
 - 1M – wpis z dnia 22 grudnia 2005 r. dotyczący grodziska stożkowatego wraz z okalającymi go fosami i stawem;
 - 2M – wpis z dnia 5 czerwca 2009 r. dotyczący Kopca Wandy wraz z otoczeniem;
 - 3M – wpis z dnia 13 grudnia 1957 r. dotyczący stanowiska archeologicznego Grodzisko wraz z podegrodziem oraz miejscisko;
 - 4M – wpis z dnia 9 czerwca 1961 r. dotyczący pozostałości zameczku obronnego zapewne z XIV wieku na tzw. Zamkowej skale;
 - 5M – 11 sierpnia 2008 r. dotyczący grodziska z okresu halsztackiego, lateńskiego i wczesnośredniowiecznego.

Zabytki ujęte w księgach wskazanych w punktach a-c nie zostały przeniesione do księgi Rejestr Zabytków województwa małopolskiego Księga C zabytki archeologiczne.

(dowód: akta kontroli str. 467-473)

Księga Zabytków województwa małopolskiego Księga C zabytki archeologiczne zawierała następujące rubryki:

- numer rejestru,
- wpis do rejestru (z podziałem na: organ, data, nr decyzji),
- przedmiot ochrony,
- zakres ochrony,
- miejsce położenia zabytku (adres, gmina, powiat),
- numer księgi wieczystej,
- numer katastru nieruchomości,
- właściciel zabytku, użytkownik zabytku,
- skreślenie z rejestru (organ, data, nr decyzji),
- uwagi.

(dowód: akta kontroli str. 467-473)

Według stanu na dzień 1 stycznia danego roku objętego kontrolą, wydano następującą liczbę decyzji o wpisie do rejestru zabytków archeologicznych:

- rok 2013 – 486,
- rok 2014 – 486,
- rok 2015 – 486,
- rok 2016 – 488,
- rok 2017 – 488,
- 30 września 2017 r. – 488.

W kontrolowanym okresie wydano dwie decyzje o wpisie zabytków archeologicznych do rejestru zabytków archeologicznych.

Dla księgi typu C prowadzi się alfabetyczny skorowidz miejscowości z wykazem zabytków znajdujących się na ich terenie.

(dowód: akta kontroli str. 467-473)

WUOZ prowadził zbiór kart ewidencyjnych zabytków archeologicznych.

Stan ilościowy kart ewidencyjnych stanowisk archeologicznych włączonych do wojewódzkiej ewidencji zabytków archeologicznych na 1 stycznia danego roku wynosił:

Stan ilościowy kart ewidencyjnych stanowisk archeologicznych włączonych do wojewódzkiej ewidencji zabytków archeologicznych na 1 stycznia danego roku wynosił:

- rok 2013 – 17 770,
- rok 2014 – 17 991,
- rok 2015 – 18 105,
- rok 2016 – 18 201,
- rok 2017 – 18 561.

W powyższym okresie stan ilościowy kart ewidencyjnych zwiększył się o 791.

(dowód: akta kontroli str. 467-473)

Badanie kontrolne 30 kart ewidencyjnych zabytków i stanowisk archeologicznych. Do badania wybrano dwie karty ewidencyjne sporządzone dla czterech zabytków archeologicznych (w odniesieniu do dwóch wydano decyzję o wpisie do rejestru zabytków w kontrolowanym okresie, tj. 2015 r. oraz dwóch, dla których sporządzono nowe karty KEZA), oraz 28 kart ewidencyjnych zabytków archeologicznych, niewpisanych do rejestru zabytków, lecz ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Na podstawie badania kart ewidencyjnych stwierdzono, że:

- karty zawierały wszystkie dane określone w § 12 ust. 1-17 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia

rejestr zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem⁴⁸;

- karty ewidencyjne były zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 5 do ww. rozporządzenia oraz włączone do wojewódzkiej ewidencji zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 467-473)

W kontrolowanym okresie, podczas prowadzenia inwestycji budowlanych na terenie objętym działaniem MWKZ nie zostały odkryte zabytki archeologiczne podlegające obowiązkowi wpisania do rejestru zabytków archeologicznych (Księga C).

(dowód: akta kontroli str. 467-473)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków rejestr zabytków archeologicznych jest prowadzony w formie ksiąg oznaczonych literą C.

Rejestr zabytków województwa małopolskiego Księga C zabytki archeologiczne nie odzwierciedlał rzeczywistej liczby archeologicznych zabytków rejestrowych w województwie małopolskim. Zabytki ujęte w dawnych księgach rejestrowych nie zostały przeniesione do księgi Rejestr Zabytków województwa małopolskiego Księga C zabytki archeologiczne. Według stanu na dzień 29 grudnia 2017 r. obejmowała ona zaledwie pięć wpisów.

(dowód: akta kontroli str. 467-473)

MWKZ wyjaśnił, że księgi C zostały wprowadzone dopiero w 2000 r. Wcześniej zabytki archeologiczne były wpisywane do księgi A. Od 1991 r. do czasu zmiany ustawy w 2003 r. ochroną zabytków w mieście Krakowie na mocy porozumienia zajmowało się Muzeum Archeologiczne w Krakowie. W 2004 r. Muzeum przekazało do WUOZ rejestr zabytków. Prowadzenie księgi C jest traktowane jako zadanie, które *nie musi być wykonane natychmiast*. Z uwagi na ograniczenia kadrowe przepisanie do jednej księgi wpisów z poszczególnych ksiąg jest *jednym z zajęć odkładanych na dalszy termin*.

(dowód: akta kontroli str. 493-495)

2.5. Wojewódzki plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 91 ust. 4 pkt 7 ustawy o zabytkach do zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków należy m.in. opracowywanie wojewódzkich planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz koordynacja działań przy realizacji tych planów. Organizacja i sposób ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych została uregulowana w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r.⁴⁹.

Plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych w Województwie Małopolskim (*Plan*) został sporządzony w lutym 2005 r. Na okładce Planu widniał podpis MWKZ oraz Wojewody Małopolskiego, potwierdzający uzgodnienie planu z Wojewodą. Na okładce planu brakowało podpisu Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

(dowód: akta kontroli str. 331-464)

Pismem z dnia 4 grudnia 2017 r. kontroler wystąpił do MWKZ o złożenie wyjaśnień i przedstawienie dokumentów dotyczących uzgodnień i aktualizacji Planu.

(dowód: akta kontroli str. 277-278)

W odpowiedzi na powyższe pismo MWKZ przedstawił w dniu 20 grudnia 2017 r. pismo emerytowanego pracownika (inspektora do spraw ochrony zabytków na wypadek konfliktów zbrojnych i sytuacji kryzysowych) z dnia 13 grudnia 2017 r.

Emerytowany pracownik nie podał daty uzgodnienia Planu z Wojewodą Małopolskim. Wyjaśnił on, że po uzgodnieniu planu z Wojewodą został in odesłany do uzgodnienia z Szefem Obrony Cywilnej Kraju. Plan został zwrócony bez podpisu i pieczęci.

⁴⁸ Dz. U. Nr 113, poz. 661, dalej rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków.

⁴⁹ Dz. U. Nr 212, poz. 2153, dalej rozporządzenie w sprawie ochrony zabytków.

W odpowiedzi na pytanie o coroczne aktualizacje Planu, emerytowany pracownik wyjaśnił, że Plan wykonany dla województwa małopolskiego został tak opracowany, aby uniknąć konieczności corocznej aktualizacji takich zapisów, jak dane osobowe, dane teled adresowe, ciężar zabytków przewidzianych do przemieszczenia, lub ich objętość w m³ itp. zapisów mogących ulegać zmianie. Z § 5 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków nie wynika konieczność uzgadniania aktualizacji Planu z Szefem Obrony Cywilnej Planu. Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego każdego roku był informowany o aktualności Planu. Wydział corocznie przypominał o konieczności aktualizacji planu i w odpowiedzi otrzymywał informację, że Plan jest aktualny. Natomiast Szef Obrony Cywilnej Kraju nigdy nie zwracał się do MWKZ w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 279-280)

W latach 2013-2015 i 2017 Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie zwracał się o pisemną informację o dokonaniu aktualizacji Planu. W odpowiedzi otrzymywał informację, że Plan jest aktualny.

(dowód: akta kontroli str. 281-288)

W odpowiedzi na pytanie dotyczące ewidencji podmiotów zobowiązanych do sporządzania i corocznego aktualizowania planów ochrony zabytków emerytowany pracownik wyjaśnił, że MWKZ nie prowadził takiej ewidencji. *Do prowadzenia takiej ewidencji nie zobowiązuje MWKZ żaden akt prawny. Jednostki organizacyjne posiadające zabytki oraz jednostki samorządu terytorialnego przekazywały do WUOZ do uzgodnienia opracowane przez nie plany. Uzgodniony plan MWKZ odsyłał (przekazywał) jednostkom organizacyjnym do dalszego postępowania, tj. do zatwierdzenia przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Jeden egzemplarz z uzgodnionych i odesłanych z powrotem do WUOZ planów znajduje się w archiwum. Mogą być też takie przypadki, że po uzgodnieniu planu przez MWKZ, jednostka organizacyjna z niewiadomych powodów nie przekazała do WUOZ sporządzonego przez siebie planu. Żaden akt prawny nie zobowiązywał i nie zobowiązuje MWKZ do podejmowania działań wymuszających na jednostkach organizacyjnych posiadających zabytki oraz na jednostkach samorządu terytorialnego sporządzenia planów.*

(dowód: akta kontroli str. 279-280)

W odpowiedzi na prośbę o przedstawienie planów ochrony oraz ich aktualizacji sporządzonych przed podmioty, którym w kontrolowanym okresie powierzono zabytki archeologiczne w depozyt, tj. przez Muzeum Archeologiczne w Krakowie, Muzeum Miejskie w Suchej Beskidzkiej, Centrum Żydowskie w Oświęcimiu, Muzeum Historyczne Miasta Krakowa, Muzeum Okręgowe w Nowym Sączu, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, Miejski Ośrodek Kultury w Olkuszu oraz Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury w Muszynie, emerytowany pracownik wyjaśnił, że nie pamięta czy te podmioty złożyły w WUOZ jeden egzemplarz przedmiotowego planu. *Przedłożenie kontrolerowi NIK szeregu dokumentów, o których wspomina w swym piśmie może być trudne lub wręcz niemożliwe, bowiem niektóre z nich nie zostały wytworzone wskutek mojego zaniedbania, niektóre mogą znajdować się w różnych, być może nawet nieoznakowanych (niepodpisanych) teczkach w archiwum w Krakowie oraz w tarnowskiej Delegaturze i odnalezienie ich jest praktycznie niewykonalne.*

(dowód: akta kontroli str. 277-280)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Plan nie zawierał wszystkich elementów określonych w punkcie 8 Instrukcji przygotowania i realizacji planów ochrony zabytków za wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, stanowiącej załącznik do rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków. Plan nie zawiera elementów określonych w pkt 8:
 - ust. 1 lit c (Wykaz zabytków nieruchomych, zawierający ważniejsze elementy podlegające zabezpieczeniu i sposoby zabezpieczeń oraz dane dotyczące realizacji prac jest niekompletny),
 - ust. 1 lit d (Wykaz jednostek, które przewidują rozśrodkowanie lub ewakuację zabytków ruchomych),

- ust. 1 lit. e (brakowało danych dotyczących rodzajów i liczby zabytków ruchomych podlegających rozśrodkowaniu i ewakuacji, trasy ich przewozu i miejsca ukrycia, sumarycznego ciężaru i objętości, nakładów pracy podczas pakowania, przejazdu i ukrycia oraz ładowności środków transportu, według wzoru stanowiącego załącznik nr 9 do Instrukcji),
- ust. 1 lit. h (brakowało zestawienia prac dokumentacyjnych i konserwatorsko-zabezpieczających w razie wystąpienia strat i szkód w zabytkach),
- ust. 2 lit. b (brakowało części graficznej przedstawiającej w szczególności rozmieszczenie jednostek organizacyjnych posiadających zabytki ruchome z zaznaczeniem: jednostek chroniących zabytki na miejscu, jednostek stosujących rozśrodkowanie zabytków, jednostek stosujących ewakuację zabytków, głównych i zapasowych miejsc oraz tras rozśrodkowania i ewakuacji).

(dowód: akta kontroli str. 331-464)

Emerytowany pracownik WUOZ wyjaśnił, że *ogólnie rzecz ujmując Plan został wykonany zgodnie z punktem 8 Instrukcji i skonstruowany tak, aby w możliwie najprzystępniejszy sposób ukazać i ułatwić MWKZ lub osobie działającej w jego imieniu sposób postępowania, jako koordynatora działań związanych z zabezpieczeniem zabytków w województwie, w przypadku zaistnienia zagrożenia konfliktem zbrojnym lub innym zdarzeniem kryzysowym. Z punktu widzenia zdrowego rozsądku bezsensowne jest sztywne trzymanie się wytycznych zawartych w owej Instrukcji w ewentualnych sytuacjach kryzysowych, mających charakter nagły, najczęściej nieprzewidywalny, incydentalny.*

(dowód: akta kontroli str. 277-280)

2. MWKZ nie aktualizował Planu pomimo obowiązku ustanowionego w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 277-280)

MWKZ wyjaśnił, że pracownik zatrudniony na miejsce pracownika, który przeszedł na emeryturę, otrzymał od MWKZ polecenie aktualizacji wojewódzkiego planu ochrony zabytków na wypadek wojny lub sytuacji kryzysowych. Wstępnie zakłada się, że aktualna wersja planu będzie gotowa do końca I kwartału 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 324-330)

3. MWKZ nie koordynował działań przy realizacji wojewódzkiego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, np. poprzez sporządzenie ewidencji podmiotów zobowiązanych do sporządzenia i aktualizowania planów ochrony.

(dowód: akta kontroli str. 277-280)

Emerytowany pracownik WUOZ, wyjaśnił że żaden przepis nie zobowiązuje MWKZ do prowadzenia takiej ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 279-280)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z art. 91 ust. 4 pkt 7 ustawy o zabytkach do zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków należy m.in. opracowywanie wojewódzkich planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz koordynacja działań przy realizacji tych planów. Przepisy nie precyzują sposobu wykonywania koordynacji, pozostawiając jej formy do wyboru przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. NIK zwraca uwagę, że punktem wyjścia dla podjęcia działań koordynacyjnych jest posiadanie wiedzy o liczbie podmiotów zobowiązanych do sporządzania i aktualizowania planów ochrony zabytków. Koordynacja może więc w praktyce polegać m.in. na prowadzeniu w WUOZ ewidencji podmiotów zobowiązanych do sporządzenia i corocznego aktualizowania planu ochrony zabytków oraz rozsyłania corocznie pism z przypomnieniem o tym obowiązku. Przykładowo ustalenia kontroli NIK, przeprowadzonej w Miejsko-Gminnym Ośrodku w Muszynie wskazują, że plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych Ośrodka nie został uzgodniony z MWKZ⁵⁰.

⁵⁰ Wystąpienie pokontrolne LKR.410.025.03.17.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonywanie przez MWKZ zadań ochronnych zabytków archeologicznych w związku z realizacją inwestycji budowlanych. Ocenę tę uzasadniają liczne nieprawidłowości stwierdzone w tym obszarze, w szczególności dotyczące: zezwoleń na prowadzenia badań archeologicznych, przekazywania zabytków w depozyt, prowadzenia rejestru zabytków archeologicznych oraz wojewódzkiego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych.

3. Nadzór MWKZ w zakresie zabytków archeologicznych

3.1. Procedury wykonywania kontroli

Opis stanu
faktycznego

W WUOZ nie ustalono pisemnych procedur wykonywania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony i opieki nad zabytkami przez muzea i inne jednostki organizacyjne, w tym dotyczących spełniania przez te podmioty warunków określonych w art. 35 ust. 4 ustawy o zabytkach.

(dowód: akta kontroli str. 106-143)

Kontrola zewnętrzna została uregulowana w § 33 regulaminu organizacyjnego z 2010 r. Zgodnie z tym przepisem czynności kontrolne wykonywali MWKZ, jego zastępca oraz upoważnieni pracownicy.

Zgodnie z § 9 pkt 8 regulaminu organizacyjnego 2017 r. MWKZ organizuje i prowadzi kontrole w zakresie ochrony zabytków. W § 17 postanowiono, że do zadań wydziału do spraw inspekcji zabytków archeologicznych należy m.in. kontrola stanu zabytków archeologicznych.

W strukturze Urzędu wyodrębniono stanowisko do spraw prawnych, organizacyjnych i kontroli (regulamin organizacyjny z 2010 r.) i stanowisko do spraw prawnych i kontroli (regulamin organizacyjny z 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 5-31, 106-107)

MWKZ wyjaśnił, że żaden z pracowników nie został wyznaczony do prowadzenia kontroli muzeów i innych jednostek organizacyjnych. Głównym powodem tego stanu rzeczy jest przeciążenie bieżącymi sprawami pracowników merytorycznych zajmujących się sprawami archeologicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 99-100)

3.2. Kontrole muzeów i innych jednostek organizacyjnych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2013-2017 (do 30 września) MWKZ nie prowadził na podstawie art. 38 ust. 1 i 3 pkt 2 ustawy o zabytkach 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. 106-107)

W trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 20 listopada 2017 r. pracownik WUOZ przeprowadził oględziny miejsca, w którym przechowywane są zabytki archeologiczne w Miejsko-Gminnym Ośrodku Kultury w Muszynie. Stwierdzono, że sposób przechowywania zabytków i towarzyszącej im dokumentacji był prawidłowy, materiały były uporządkowane i dostępne dla celów naukowych oraz że Muzeum Regionalne Państwa Muszyńskiego spełnia warunki do przekazania w depozyt zabytków archeologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 289)

MWKZ wyjaśnił, że zabytki pochodzące z badań archeologicznych przekazywane są jednostek muzealnych i naukowych stale współpracujących z Urzędem, które posiadając stosowne zaplecze organizacyjne i merytoryczne (np. Muzeum Archeologiczne w Krakowie). W przypadku zabytków pochodzących z badań związanych z budową zbiornika Świnna-Poręba zapoznano się z miejscem i sposobem przechowywania zabytków archeologicznych i dokumentacji im towarzyszącej przy okazji komisijnego przekazywania zabytków sukcesywnie inwentaryzowanych przez Muzeum Miejskie w Suchej Beskidzkiej. Pracownicy Urzędu przy różnych okazjach (takich jak odbiory, wizytacje itp.) mają możliwość zapoznania się z warunkami w nich panującym. Można stwierdzić, że pomimo

braku formalnych protokołów Urząd dysponuje wiedzą w zakresie sposobów przechowywania zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 99-100)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzeprowadzeniu kontroli na podstawie art. 38 ust. 1 i 3 pkt 2 ustawy o zabytkach, mających na celu dokonanie oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków archeologicznych przekazanych w depozyt muzeom i innym jednostkom organizacyjnym.

W ocenie NIK kontakty robocze z muzeami i innymi jednostkami organizacyjnymi nie mogą zastąpić przeprowadzenia kontroli, zgodnie z ustawą o zabytkach zobowiązującą do sprawdzenia czy podmioty spełniają warunki określone w art. 35 ust. 4 ustawy o zabytkach.

NIK negatywnie ocenia wykonywanie nadzoru przez MWKZ w zakresie zabytków archeologicznych ponieważ nie prowadzono kontroli muzeów i innych jednostek organizacyjnych.

Ocena częściowa

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

- 1) niezwłoczne przekazanie zabytków przechowywanych na poddaszu Urzędu w depozyt do muzeum lub innej jednostki organizacyjnej, spełniającej warunki określone w art. 35 ust. 4 ustawy o zabytkach;
- 2) egzekwowanie od badaczy obowiązku przekazywania do MWKZ dokumentacji z przeprowadzonych badań archeologicznych, inwentaryzacji polowej oraz opracowań wyników badań archeologicznych;
- 3) zapewnienie zgodności wojewódzkiego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych z obowiązującym stanem prawnym oraz jego zaktualizowanie;
- 4) podjęcie działań koordynujących dotyczących planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych sporządzanych przez podmioty zobowiązane na terenie województwa;
- 5) uzupełnienie rejestru zabytków archeologicznych księga C poprzez przeniesienie wpisów z poprzednio prowadzonych ksiąg;
- 6) zapewnienie kompletności akt postępowania w sprawach o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych;
- 7) podjęcie współpracy z muzeami i jednostkami organizacyjnymi w celu uregulowania statusu prawnego zabytków archeologicznych;
- 8) prowadzenie kontroli na miejscu prowadzenia badań archeologicznych w oparciu o art. 38 i kolejne ustawy o zabytkach oraz dokumentowanie ich w formie protokołu;
- 9) prowadzenie kontroli przestrzegania i stosowania przez muzea i inne jednostki organizacyjne, którym przekazano w depozyt zabytki archeologiczne, przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w zakresie spełniania przez te podmioty warunków określonych w art. 35 ust. 4 ustawy o zabytkach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kraków, dnia 19 stycznia 2018 r.

Kontroler

Marta Pankowska
Doradca prawny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Dyrektor
Jolanta Stawska