



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz**

Warszawa, dnia listopada 2009 r.

**Pan
Bogdan Zdrojewski
Minister Kultury
i Dziedzictwa Narodowego
w Warszawie**

P/09/170

LRZ- 410-09-08/09

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 Nr 231, poz. 1701 ze zm.) zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego w zakresie gospodarowania i nadzoru nad zabytkami nieruchomymi w latach 2004 - 2008.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 września 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust 1, ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia realizację przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego ustawowych zadań z zakresu nadzoru nad zabytkami nieruchomymi w latach 2004 – 2008.

Jednakże ustalony przez Najwyższą Izbę Kontroli bardzo zły stan zabytków nieruchomych stanowiących własność publiczną wskazuje na konieczność zwiększenia uprawnień Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w zakresie nadzoru nad gospodarowaniem zabytkami nieruchomymi jak też nad wykonywaniem działań przez służbę konserwatorską.

W okresie objętym kontrolą wykonywanie zadań z zakresu ochrony zabytków było powierzone Departamentowi Ochrony Zabytków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN). Departament ten realizował obowiązki, które z mocy art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. z 2007 r., Nr 192, poz. 1394 ze zm.) były powierzone Generalnemu Konserwatorowi Zabytków.

W kontroli ustalono, iż od wejścia w życie ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* nie został przyjęty Krajowy Program Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami. W 2005 r. został co prawda uchwalony projekt Programu, ale ze względu na przedłużające się ustalenia międzyresortowe oraz prace nad nowelizacją obecnej ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* wstrzymano prace nad Programem.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak Krajowego Programu Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami znacząco utrudnia prawidłową i długofalową politykę państwa w zakresie ochrony zabytków.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 oraz art. 90 ust. 2 pkt 4 do zadań Generalnego Konserwatora Zabytków należy prowadzenie Krajowej Ewidencji Zabytków w formie zbioru kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się w wojewódzkich ewidencjach zabytków. W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu prowadzenia Krajowej Ewidencji Zabytków powierzone były Krajowemu Ośrodkowi Badań i Dokumentacji Zabytków (KOBiDZ – Instytucji Kultury powołanej przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego).

W toku kontroli analizie poddano karty ewidencyjne 63 zabytków objętych kontrolą NIK. W wyniku powyższej analizy stwierdzono, iż KOBiDZ nie posiadał kart ewidencyjnych 4 zabytków, zaś pozostałe karty ewidencyjne posiadały nieaktualne dane. Spośród 59 kart ewidencyjnych, jedynie 2 karty aktualizowane były w okresie ostatnich 5 lat. Najwięcej kart ewidencyjnych (42 karty) zawierało dane aktualizowane w okresie od 10 do 30 lat temu, zaś 7 kart nie aktualizowano od ponad 30 lat. Spośród 59 kart ewidencyjnych 38 kart zawierało nieaktualne dane o właścicielu zabytku, zaś 34 karty – nieaktualne dane o posiadaczu zabytku. W kilku przypadkach jako obecny posiadacz zabytku wpisane były państwowe gospodarstwa rolne zaś w jednym przypadku gminny komitet PZPR. Dyrektor KOBiDZ wyjaśnił, iż Ośrodek nie ma obowiązku aktualizacji danych Krajowej Ewidencji Zabytków a jedynie gromadzi karty ewidencyjne przesłane przez wojewódzkich konserwatorów zabytków.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli ustawowy obowiązek prowadzenia Krajowej Ewidencji Zabytków wymaga również podejmowania działań w celu zapewnienia rzetelności

i aktualności danych w niej zawartych, w szczególności iż Generalny Konserwator Zabytków sprawuje również nadzór nad działalnością wojewódzkich konserwatorów zabytków.

W wyniku kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w 8 wojewódzkich urzędach ochrony zabytków stwierdzono, iż zarówno rejestry zabytków nieruchomych jak i ewidencja zabytków nieruchomych zawiera nieaktualne dane, w szczególności w zakresie identyfikacji właścicieli i posiadaczy zabytków.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak co najmniej jednej, aktualnej bazy danych o właścicielach i posiadaczach zabytków uniemożliwia prawidłowy nadzór i kontrolę nad realizacją zadań z zakresu ochrony zabytków.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wydawanie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego decyzji odmawiających skreślenia z rejestru zabytków obiektów, które nie utraciły wartości artystycznych, historycznych i naukowych. W toku kontroli analizie poddano 14 takich decyzji dotyczących zabytków objętych kontrolą NIK. W wyniku tej analizy stwierdzono, iż każda z decyzji poprzedzona była wydaniem fachowej opinii o stanie zachowania walorów zabytkowych, jednakże w przypadku 4 decyzji rozstrzygnięcie zostało wydane rok lub dwa lata od wpływu wniosku, pomimo iż od dnia opinii, na której zostało oparte rozstrzygnięcie upłynęło 6 – 15 miesięcy.

W kontroli ustalono, iż Departament Ochrony Zabytków nie prowadził monitorowania realizacji zadań wojewódzkich konserwatorów zabytków, co było spowodowane podporządkowaniem wojewódzkich konserwatorów zabytków wojewodom jak również małą obsadą kadrową Departamentu (w okresie objętym kontrolą zatrudnienie w Departamencie Ochrony Zabytków wyniosło od 19,88 do 26,38 etatu).

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega konieczność opracowania projektu nowelizacji ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* pozwalającej na zwiększenie nadzoru Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nad wojewódzkimi konserwatorami zabytków.

W kontroli ustalono, iż w Departament Ochrony Zabytków nie analizował wpływu postępowań reprivatyzacyjnych na stan zachowania zabytków nieruchomych. W wyniku kontroli 63 zabytków nieruchomych stanowiących własność publiczną Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, iż postępowania te, w większości dotyczące stwierdzenia przejęcia zabytku niezgodnie z przepisami dekretu z dnia 6 czerwca 1944 r. *o przeprowadzeniu reformy rolnej* (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13), trwają wiele lat zaś nieuregulowany stan prawny obiektów powoduje zaniechanie niezbędnych prac przy zabytku.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niezbędne jest dokonanie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego analizy wpływu przedłużających się postępowań reprivatyzacyjnych na stan zabytków nieruchomych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Wydziału Planowania i Rozliczania Dotacji Departamentu Ochrony Zabytków MKiDN. Wydział prawidłowo stosował procedury dotyczące przyjmowania wniosków o dofinansowanie prac przy zabytkach, dokonywał wstępnej oceny formalnej wniosków oraz przedkładał dokumentację do oceny merytorycznej przez Zespół Sterujący.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób dokonywania przez Zespół Sterujący oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie prac przy zabytkach.

W okresie objętym kontrolą merytoryczna ocena wniosków w sprawie udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku dokonywana była przez Zespół Sterujący (liczący 6 – 8 członków). Zasady merytorycznego rozpatrywania wniosków były uregulowane decyzjami Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (wcześniej Ministra Kultury), których załącznikami były *zasady finansowania programów operacyjnych w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego* oraz regulamin Zespołu Sterującego. Zespół Sterujący dokonywał oceny merytorycznej wniosków w ten sposób, iż każdy z członków Zespołu przyznawał punkty w skali przyjętej w zasadach finansowania danego Programu, zaś średnia arytmetyczna z tych punktów decydowała o miejscu wniosku na liście preferencji a tym samym o udzieleniu dotacji.

W kontroli ustalono, iż ocena dokonywana przez Zespół Sterujący ds. Programu Operacyjnego „Dziedzictwo kulturowe – rewaloryzacja zabytków nieruchomych i ruchomych” była dokumentowana jedynie poprzez podanie liczby punktów, jakie uzyskał wniosek przy czym nie zawierała ona uzasadnienia merytorycznego. Na podstawie 12 wniosków objętych kontrolą NIK stwierdzono, iż Zespół Sterujący przyznając punkty w skali wynikającej z zasad finansowania Programu sam ustalał próg punktowy od którego zależało rekomendowanie wniosku.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak merytorycznego uzasadniania ocen wniosków narusza rzetelność postępowania. Dotacje nie są przyznawane w drodze decyzji administracyjnej lecz umowy, co uniemożliwia beneficjentom odwołanie się od niekorzystnego rozstrzygnięcia w sprawie wniosku o dotację. Tym bardziej organ udzielający dotacji jest zobowiązany umotywować i odpowiednio udokumentować przyznanie lub odmowę przyznania dotacji.

W kontroli ustalono, iż Zespół Sterujący rozpatrywał oraz rekomendował Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego wnioski, które nie spełniały wymogów formalnych, co było sprzeczne z decyzjami Ministra określającymi zasady finansowania Programów (w protokołach z posiedzeń Zespołu Sterującego z dnia 9 marca 2007 r. oraz 29 czerwca 2007 r. mowa jest o „części wniosków” nie spełniających wymogów formalnych, zgodnie z protokołem z dnia 11 i 21 kwietnia 2008 r. rekomendowano 15 wniosków nie spełniających wymogów formalnych zaś zgodnie z protokołem z dnia 21 sierpnia 2008 r. rekomendowano 7 wniosków nie spełniających wymogów formalnych).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dokonywanie merytorycznej oceny wniosków nie spełniających wymogów formalnych narusza zasadę równego traktowania podmiotów ubiegających się o przyznanie dotacji.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli częstotliwość posiedzeń Zespołu Sterującego ds. Programu Operacyjnego „Dziedzictwo kulturowe – rewaloryzacja zabytków nieruchomych i ruchomych” nie jest dostosowana do ilości wniosków o przyznanie dotacji, co znacząco utrudnia rzetelne rozpatrzenie każdego wniosku. W okresie objętym kontrolą odbyło się 18 posiedzeń Zespołu Sterującego, na których rozpatrzono łącznie 4.275 wniosków, w tym np. w 2008 r. na posiedzeniu w dniach 11 i 21 kwietnia rozpatrzono 687 wniosków, na posiedzeniu w dniu 8 maja - 3 wnioski, na posiedzeniu w dniu 15 maja jeden wniosek zaś na posiedzeniu w dniu 21 sierpnia - 647 wniosków.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli - na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK wnosi o:

- podjęcie działań mających na celu opracowanie Krajowego Programu Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami,
- podjęcie działań mających na celu aktualizację rejestru i ewidencji zabytków, w szczególności w zakresie danych o właścicielach i posiadaczach zabytków nieruchomych,
- dokonanie analizy wpływu przedłużających się postępowań reprivatyzacyjnych na stan zabytków nieruchomych stanowiących własność publiczną,
- wprowadzenie zasad merytorycznej oceny wniosków o dofinansowanie prac przy zabytkach zapewniających rzetelność rozpatrywania wniosków i dokumentowania tych ocen oraz równego traktowania podmiotów ubiegających się o dotację.

Najwyższa Izba Kontroli oczekuje od Pana Ministra, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego Pan Minister ma prawo zgłosić do Kolegium NIK umotywowane zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały.