



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.029.01.2017

P/17/074

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/074 – Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Marek Skrzypecki - doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/183/2017 z dnia 18 października 2017 r. 2. Dominik Kosenda - starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/191/2017 z dnia 8 listopada 2017 r.
	(dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków we Wrocławiu (dalej: „WUOZ”), ul. Władysława Łokietka 11, 50-243 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Nowak-Obelinda, Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków we Wrocławiu (dalej: „WKZ”) od dnia 2 stycznia 2013 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

WKZ, pomimo trudności kadrowych i niedostatecznych środków finansowych, realizował zadania w zakresie dotyczącym ochrony zabytków archeologicznych, wynikające z ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*² (dalej: „ustawa o ochronie zabytków”). Zadania te znalazły odzwierciedlenie w Regulaminie Organizacyjnym oraz zakresach czynności pracowników WUOZ. WKZ właściwie sprawował nadzór nad funkcjonowaniem terenowych delegatur WUOZ w Legnicy, Wałbrzychu i w Jeleniej Górze. WKZ monitorował i kontrolował wykonywanie przez Urząd Miejski Wrocławia postanowień porozumienia podpisanego w sprawie przekazania części zadań z zakresu ochrony zabytków do jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z postanowieniami art. 36 ust. 1 pkt 5 *ustawy o ochronie zabytków* oraz na podstawie rzetelnie zebranych i zweryfikowanych informacji, WKZ wydawał decyzje zezwalające na prowadzenie badań archeologicznych. Przeprowadzał również liczne kontrole i nadzory terenowe nad prawidłowością prowadzonych badań archeologicznych. Należy podkreślić, że w ramach bieżącej działalności WKZ, wraz z Muzeum Archeologiczno-Historycznego w Głogowie, realizuje od 2014 r. projekt Narodowego Instytutu Dziedzictwa (NID), dotyczący przejęcia ruchomych zabytków archeologicznych oraz dokumentacji z badań, przechowywanych w Lubiążu po zlikwidowanym w 1990 r. Wojewódzkim Ośrodku Archeologiczno-Konserwatorskim we Wrocławiu. Pozytywnie również należy ocenić realizację zadań związanych z opracowaniem i wdrożeniem wojewódzkiego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowej.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2014 r. poz. 1446, ze zm.

Niemniej, w zakresie objętym kontrolą stwierdzono nieprawidłowości polegające na niepodjęciu skutecznych działań w celu wyegzekwowania od badaczy terminowego wywiązania się z obowiązku przekazania WKZ:

- a) dokumentacji z przebiegu i wyników jednego z prowadzonych badań, a także dokumentacji inwentaryzacji polowej zabytków pozyskanych w trakcie trzech prowadzonych badań, co powinno było nastąpić w terminie określonym w pozwoleniu, tj. w ciągu sześciu miesięcy od daty zakończenia tych badań.
- b) zabytków pozyskanych w wyniku prowadzenia dwóch badań archeologicznych w terminie określonym w pozwoleniu, tj. w ciągu trzech lat od daty zakończenia tych badań.

Nieprawidłowości wystąpiły również w zakresie przestrzegania procedury wydawania decyzji/zgód na przekazywanie zabytków archeologicznych w depozyt do muzeów lub innych jednostek organizacyjnych. Opracowana przez WKZ procedura w tym zakresie dopuszczała możliwość przekazania fizycznie zabytków archeologicznych do muzeum w oparciu o trójstronny „protokół przekazania zabytków”, podpisywany w muzeum przez archeologa (badacza), upoważnionego pracownika WUOZ oraz przedstawiciela muzeum. Jednakże stosowna decyzja administracyjna o przekazaniu zabytku archeologicznego w depozyt sporządzana była przez WKZ dopiero po fizycznym przekazaniu zbiorów (średnio po upływie miesiąca od takiego momentu). W ocenie NIK taki tryb postępowania był sprzeczny z przepisem art. 35 ust. 3 *ustawy o ochronie zabytków*, który wymagał, aby pozyskane zabytki archeologiczne przekazywane były w drodze decyzji administracyjnej.

Nieprawidłowości stwierdzono także przy prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących zmiany, na wniosek inwestora, badacza prowadzącego wykopiska archeologiczne. W przypadku bowiem aż 21 decyzji o udzielenie prowadzenia badań archeologicznych, zmiany archeologa dokonano w formie informacji przesłanej zainteresowanym stronom, a nie w drodze postępowania administracyjnego, zgodnie z wymogami art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*³ (dalej: „k.p.a.”).

Ponadto, w nieprawidłowy sposób WKZ sprawował nadzór nad muzeami w zakresie ochrony zabytków. Nie określił bowiem i nie ustalił zasad i form przeprowadzania kontroli, tj. np. pisemnych procedur wykonywania kontroli przestrzegania oraz stosowania przez muzea i inne jednostki organizacyjne przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad nimi. Nie wyznaczył też komórek organizacyjnych lub osób do wykonywania takiej kontroli, jak również nie określił i nie przydzielił w zakresach czynności pracowników zadań z tego obszaru. Nie planował także kontroli takich zagadnień. Brak powyższych działań stanowił naruszenie postanowień art. 91 ust. 4 pkt 6 *ustawy o ochronie zabytków*. Oceny tej nie zmienia opracowana przez WKZ i stosowana procedura, dotycząca przekazywania w depozyt zabytków archeologicznych, w której nakazuje się upoważnionym pracownikom WUOZ, w trakcie przekazywania zabytków w depozyt, sprawdzanie w muzeum warunków przechowywania zbiorów wynikających z treści art. 35 *ustawy o ochronie zabytków*.

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1257.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą przeciętne zatrudnienie w WUOZ⁴ wyniosło 64,00 etaty, co stanowiło 94,7% planowanego poziomu zatrudnienia⁵. Natomiast według statusu zatrudnienia⁶ wynosiło: w grupie 01 (*osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń*) – 8,29 etatu, w grupie 03 (*członkowie korpusu służby cywilnej*) – 55,71 etatu, z tego w poszczególnych latach:

- w 2013 r.: ogółem 63,00 etaty, w tym w grupie 01 – 8,00 etatów oraz w grupie 03 – 55,00 etatów;
- w 2014 r.: ogółem 64,00 etaty, w tym w grupie 01 – 8,00 etatów oraz w grupie 03 – 56,00 etatów;
- w 2015 r.: ogółem 65,00 etatów, w tym w grupie 01 – 8,00 etatów oraz w grupie 03 – 57,00 etatów;
- w 2016 r.: ogółem 65,25 etatu, w tym w grupie 01 – 9,20 etatów oraz w grupie 03 – 56,05 etatów;
- w 2017 r.⁷: ogółem 62,75 etaty, w tym w grupie 01 – 8,25 etatów oraz w grupie 03 – 54,50 etaty.

(dowód: akta kontroli str.5-7, 44-48)

1.2. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie⁸ w WUOZ (w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego pracownika) wyniosło w okresie objętym kontrolą: w grupie 01 – 3.994 zł (120,9% wynagrodzenia w wysokości 3.302 zł, liczonego dla tej samej grupy dla części budżetu państwa 85/02 – województwo dolnośląskie) oraz w grupie 03 – 3.493 zł (81,0% w porównaniu do wynagrodzenia w wysokości 4.301 zł dla tej samej grupy w obrębie części budżetu państwa 85/02 – województwo dolnośląskie), z tego wyniosło odpowiednio:

- w 2013 r.: w grupie 01 – 3.750 zł⁹, tj. 123% wynagrodzenia w części 85/02 w wysokości 3.053 zł, oraz w grupie 03 – 3.363 zł, tj. 82% wynagrodzenia w części 85/02 w wysokości 4.116 zł;
- w 2014 r.: w grupie 01 – 3.931 zł¹⁰, tj. 127% wynagrodzenia w części 85/02 w wysokości 3.094 zł, oraz w grupie 03 – 3.358 zł, tj. 81% wynagrodzenia w części 85/02 w wysokości 4.147 zł;
- w 2015 r.: w grupie 01 – 3.867 zł¹¹, tj. 123% wynagrodzenia w części 85/02 w wysokości 3.134 zł, oraz w grupie 03 – 3.291 zł, tj. 77% wynagrodzenia w części 85/02 w wysokości 4.254 zł;

⁴ W przeliczeniu na jeden etat, (wraz z zatrudnieniem w Delegaturach w Jeleniej Górze, Wałbrzychu i Legnicy).

⁵ W okresie objętym kontrolą przeciętne zatrudnienie planowano na poziomie 67,6 etatów, w tym w grupie 01 – 8,0 etatów, oraz w grupie 03 – 59,6 etatów.

⁶ Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

⁷ Na koniec trzeciego kwartału.

⁸ W przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego pracownika i obejmujące: § 401 Wynagrodzenia osobowe pracowników, § 402 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej, § 404 Dodatkowe wynagrodzenie roczne.

⁹ W przypadku konserwatora oraz jego zastępcy było to przeciętnie 8.247 zł.

¹⁰ W przypadku konserwatora oraz jego zastępcy było to przeciętnie 8.095 zł.

¹¹ W przypadku konserwatora oraz jego zastępcy było to przeciętnie 7.725 zł.

- w 2016 r.: w grupie 01 – 4.644zł¹², tj. 131% wynagrodzenia w części 85/02 w wysokości 3.549 zł, oraz w grupie 03 – 3.639 zł, tj. 80,0% wynagrodzenia w części 85/02 w wysokości 4.523 zł;
- w 2017 r.¹³: w grupie 01 – 3.776 zł¹⁴, tj. 102,6% wynagrodzenia w części 85/02 w wysokości 3.681 zł, oraz w grupie 03 – 3.813 zł, tj. 85,4% wynagrodzenia w części 85/02 w wysokości 4.466 zł.

(dowód: akta kontroli str.5-7)

1.3. Według WKZ utrzymywany w WUOZ stan zatrudnienia nie był wystarczający do prawidłowego wykonywania powierzonych zadań, dotyczyło to również stanu zatrudnienia w wydziale, do którego obowiązków należały zadania z zakresu ochrony zabytków archeologicznych.

Z wyjaśnień WKZ oraz dostępnych dokumentów wynika, iż w okresie objętym kontrolą podejmowano działania na rzecz poprawy struktury organizacyjnej. Oprócz stanowisk, wskazanych w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 r. *w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków*¹⁵, WKZ utworzył stanowisko Radcy Prawnego, Wydział Rejestru, Dokumentacji Zabytków i Informatyki oraz Wydział Budżetu, Finansów i Administracji w zamian za wymieniony w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 r. *w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków*¹⁶ (dalej: „rozporządzenie w sprawie organizacji wuoz”), Wydział Budżetu i Finansów. Ponadto, w ramach struktury Urzędu utworzono stanowisko do spraw kadrowych oraz stanowisko archiwisty.

(dowód: akta kontroli str. 6-43, 192)

Równolegle do powyższego WKZ cyklicznie przekazywał Wojewodzie Dolnośląskiemu (dalej: „Wojewoda”) informacje i analizy dotyczące WUOZ, wskazując w nich na pilną potrzebę przydzielenia dodatkowych etatów, a także zwiększonych środków na sfinansowanie dotychczas posiadanych miejsc pracy. W odpowiedzi na zgłaszany przez deficyt pracowników, Wojewoda w 2016 r. powiększył zatrudnienie w WUOZ o 4 etaty, jak również zadeklarował wzrost zatrudnienia o kolejny etat w 2018 r.. WKZ wskazał, że pomimo ww. zmian, stan zatrudnienia w WUOZ nadal jest niewystarczający do sprawnej i pełnej realizacji powierzonych zadań, w związku z czym zgłosił Wojewodzie potrzebę zatrudnienia kolejnych 9 osób.

(dowód: akta kontroli str. 6-43)

W okresie objętym kontrolą pracownicy WUOZ, odpowiedzialni za realizację spraw z zakresu ochrony zabytków archeologicznych, zarejestrowali łącznie 61.882 sprawy, sporządzając w związku z tym 58.600 pism wychodzących (dotyczących 94,7% spraw). Pojedynczy pracownik WUOZ ds. archeologicznych zajmował się średnio następującą ilością spraw: w 2013 r. – 1.234 (pisma wychodzące rozpoczęły 93,5% spraw), 2014 r. – 1.389 (pisma wychodzące rozpoczęły 94,3% spraw), w 2015 r. – 1.390 (pisma wychodzące rozpoczęły 95,9% spraw), w 2016 r. – 1.791 (pisma wychodzące rozpoczęły 94,6% spraw), w 2017¹⁷ r. - 1427 (pisma wychodzące rozpoczęły 94,9% spraw).

(dowód: akta kontroli str. 49-80, 280-285)

¹² W przypadku konserwatora oraz jego zastępcy było to przeciętnie 8.580 zł.

¹³ Na koniec trzeciego kwartału.

¹⁴ W przypadku konserwatora oraz jego zastępcy było to przeciętnie 7.063 zł.

¹⁵ Dz. U. Nr 212, poz. 2153.

¹⁶ Dz. U. Nr 75, poz. 706.

¹⁷ Do końca III kwartału 2017 r.

WKZ nie korzystał z kompetencji wynikającej z przepisu art. 96 ust 2 *ustawy o ochronie zabytków*, umożliwiającego powierzenie niektórych spraw z zakresu swojej właściwości jednostkom samorządu terytorialnego. WKZ wskazał, iż realizacja podpisanego przez Wojewodę porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych zadań z zakresu właściwości Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z Prezydentem Wrocławia wymaga ciągłej kontroli, ponieważ w ich trakcie WKZ stwierdził uchybienia w działalności jednej ze stron porozumienia, tj. Gminy Wrocław. Z tego powodu – według WKZ – nie inicjuje on podpisywania kolejnych porozumień o podobnym charakterze stwierdzając, iż rozwiązaniem przez niego pożądanym, które przyniesie najlepsze efekty, będzie wzrost zatrudnienia w WUOZ.

(dowód: akta kontroli str. 81-132)

1.4. Do zadań WUOZ należał nadzór nad realizacją, a także właściwa ochrona zabytków archeologicznych, odkrywanych w związku z realizacją inwestycji budowlanych. Dla sprawnej realizacji ww. zadań na terenie całego województwa dolnośląskiego, w strukturze WUOZ wyodrębniono trzy jego delegatury, realizujące zadania na terenie byłych województw: w Wałbrzychu, Legnicy i Jeleniej Górze. W okresie objętym kontrolą (2013-2017) WUOZ funkcjonował w oparciu o zapisy Regulaminu Organizacyjnego. Były one zgodne z treścią zarządzenia Wojewody Dolnośląskiego *w sprawie nadania Statutu Wojewódzkiemu Urzędowi Ochrony Zabytków we Wrocławiu* oraz zarządzeń zmieniających. W myśl § 6 tego zarządzenia, szczegółową organizację wewnętrzną oraz zadania poszczególnych komórek organizacyjnych, stanowisk pracy oraz delegatur WUOZ określa jego regulamin organizacyjny.

(dowód: akta kontroli str. 149)

Standardy stosowania kontroli zarządczej zostały określone przez WKZ w formie wewnętrznego zarządzenia¹⁸ w celu zapewnienia właściwej realizacji zadań przez WUOZ, tj. w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Według tego zarządzenia WKZ funkcjonuje na podstawie pisemnie udokumentowanej struktury organizacyjnej, a jego pracownicy wykonują swoje obowiązki zgodnie z przydzielonymi im zadaniami.

(dowód: akta kontroli str. 149-158)

1.5. Zgodnie z § 2 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie organizacji wuoz*, w WUOZ utworzono stanowiska, bądź wydziały o nazwie tożsamej ze wskazanymi w ww. rozporządzeniu. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do dnia 5 lutego 2014 r. obowiązujący Regulamin Organizacyjny WUOZ nie uwzględniał stanowiska/wydziału do spraw ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. W Regulaminie tym przewidziano natomiast stanowisko do spraw obronnych i ochrony cywilnej. Do jego kompetencji należało m.in. opracowywanie planów ochrony zabytków na wypadek zagrożenia oraz prowadzenie działalności inspekcyjnej obiektów zabytkowych w zakresie zabezpieczenia p.poż. przed kradzieżą i innymi zagrożeniami. Taki zakres zadań został następnie przypisany do stanowiska do spraw ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, określonego w ramach Regulaminu Organizacyjnego WUOZ z dnia 5 lutego 2014 r., a utworzonego w ramach Wydziału Zabytków Nieruchomych.

(dowód: akta kontroli str. 159-178)

¹⁸ Zarządzenie nr 8/2011 Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu z dnia 28 kwietnia 2011 r. *w sprawie wprowadzenia instrukcji systemu kontroli zarządczej w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków we Wrocławiu*.

Zadania związane z ochroną zabytków archeologicznych, odkrywanych w związku z realizacją inwestycji budowlanych, należały w WUOZ do kompetencji Wydziału Zabytków Archeologicznych, a w każdej z trzech delegatur WUOZ były w gestii stanowiska do spraw zabytków archeologicznych. Ogółem w WUOZ było siedem etatów dla archeologów, w tym Wydział Zabytków Archeologicznych WUOZ dysponował w latach objętych kontrolą czterema etatami, a po jednym stanowisku do spraw zabytków archeologicznych funkcjonowało w każdej z delegatur WUOZ.

(dowód: akta kontroli str. 179-197)

W zakresach czynności pracowników zatrudnionych na etatach związanych z przedmiotem niniejszej kontroli określony został zasięg terytorialny, w obrębie którego każdy z tych pracowników miał realizować delegowane mu sprawy. Odpowiedzialnym za ochronę zabytków archeologicznych pracownikom WUOZ powierzono – w zakresach obowiązków – nadzór nad sprawami z przedmiotowego zakresu w odniesieniu do wszystkich powiatów z terenu województwa dolnośląskiego.

Pracownicy WUOZ zatrudnieni na stanowiskach związanych z ochroną zabytków archeologicznych posiadali aktualne zakresy czynności, odzwierciedlające zakres wykonywanych zadań, a także nawiązujące do nazewnictwa wydziałów/stanowisk na jakich byli zatrudnieni.

(dowód: akta kontroli str. 133-148)

1.6. WKZ przeprowadzał okresowo kontrole wewnętrzne podległych mu delegatur w zakresie wydawanych decyzji i prowadzonych spraw. W 2013 r. miały one charakter analizy losowo wybranych spraw¹⁹. Natomiast w latach 2014-2017 przeprowadzano kontrole spraw prowadzonych przez poszczególne delegatury²⁰. Ponadto, WKZ przysyłał do stosowania przez delegatury propozycje jednolitego postępowania w prowadzonych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 198-260)

1.7. W dniu 5 września 2011 r. zawarto Porozumienie w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych zadań z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków (dalej: „Porozumienie”). Stronami tego Porozumienia byli Wojewoda oraz Prezydent Wrocławia. Porozumienie zostało podpisane z inicjatywy WKZ, który w dniu 5 sierpnia 2011 r. przedstawił Wojewodzie (organowi nadzorującemu) jego nowy projekt, który został zatwierdzony i wszedł w życie z ww. datą. W tej wersji Porozumienia nie przewidziano przekazania Gminie Wrocław kompetencji właściwych dla WKZ w zakresie spraw związanych z archeologią. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2017 r. dla obszaru objętego właściwością WKZ nie podpisano innych porozumień dotyczących badanej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 261-266)

¹⁹ Kontrole delegatur w 2013 r. przeprowadzono w okresie od 15 maja do 23 czerwca w związku z wprowadzeniem do stosowania opracowanych Procedur dotyczących wydawania pozwoleń na prowadzenie prac archeologicznych, nadzoru nad pracami, przekazywania w depozyt zabytków archeologicznych.

²⁰ W 2014 r. skontrolowano wszystkie delegatury w zakresie wydawania pozwoleń na wycinkę drzew i prac konserwatorskich w zabytkowych parkach. Przeprowadzono również kontrolę w przedmiocie wydawania zaświadczeń o odkryciu lub znalezieniu zabytkowych przedmiotów. W 2015 r. w delegaturach przeprowadzono kontrolę w zakresie nadzoru nad remontami zabytkowych obiektów sakralnych. W 2016 r. przeprowadzono kontrole dotyczące: organizacji poszukiwań tzw. "Złotego pociągu" (w Delegaturze w Wałbrzychu), przekazania zabytkowego witraża do prywatnego muzeum (w Delegaturze w Jeleniej Górze), prowadzenia rozbiórek obiektów w Karpaczu, Legnicy i Wałbrzychu (w Delegaturze w Wałbrzychu, w Jeleniej Górze i w Legnicy).

1.8. W treści ww. Porozumienia ujęto zapisy gwarantujące WKZ prawo do przeprowadzania kontroli w zakresie realizacji warunków w nim określonych. Natomiast w Regulaminie Organizacyjnym WUOZ, ustalonym przez WKZ w dniu 28 maja 2009 r. oraz w dniu 5 lutego 2014 r. nie przewidziano zadań z zakresu monitorowania i przeprowadzania kontroli w zakresie wskazanym w Porozumieniu.

(dowód: akta kontroli str. 81-132)

1.9. WKZ wskazał, że kontrolę realizacji postanowień Porozumienia prowadził w badanym okresie Zastępca WKZ oraz pracownik Wydziału Zabytków Nieruchomych, obsługujący - w ramach swoich kompetencji - teren Gminy Miejskiej Wrocław.

W treści zakresów obowiązków pracowników odpowiedzialnych za nadzór nad realizacją Porozumienia nie wskazano czynności z tym związanych. Zastępca WKZ wyjaśnił, iż omawiany zakres obowiązków tych pracowników został przekazany ustnie i nie przyjął formy pisemnej. Przeprowadzone kontrole dotyczyły czynności Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, podejmowanych w związku z realizacją konkretnych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 81-132)

1.10. W okresie objętym kontrolą (z wyjątkiem 2015 r.) Wojewoda kontrolował WUOZ w zakresie bieżącej działalności. Żadna z tych kontroli nie obejmowała swych przedmiotem zagadnienia związane z ochroną przez WKZ zabytków archeologicznych, w tym dotyczących wydawania decyzji zezwalających na prowadzenie badań archeologicznych oraz decyzji o przekazaniu w depozyt odkrytych zabytków archeologicznych, a także innych zagadnień wynikających z obowiązków nałożonych na WKZ przepisami *ustawy o ochronie zabytków*.

(dowód: akta kontroli str. 267-272)

1.11. W badanym okresie Generalny Konserwator Zabytków nie sprawował nadzoru nad WKZ w formie kontroli. WKZ stwierdził, iż stałą kontrolę nad formalną i merytoryczną działalnością WKZ sprawuje Generalny Konserwator Zabytków, jako instancja odwoławcza od decyzji i postanowień organu konserwatorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 273-275)

1.12. W zakresie objętym kontrolą Wojewoda oraz Generalny Konserwator Zabytków nie współpracowali ze sobą w obszarze spraw związanych z badaniami archeologicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 275)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

*Uwaga dotycząca
badanej działalności*

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na nieokreślenie w Regulaminie Organizacyjnym WUOZ – w części dotyczącej funkcjonowania stanowisk Wydziału Zabytków Archeologicznych – procesu przygotowania i przekazywania dokumentacji związanej z decyzją o przekazaniu odkrytych zabytków archeologicznych w depozyt do muzeum lub innej jednostki organizacyjnej, a w efekcie uczestnictwa pracownika WUOZ w procesie przekazywania zabytku. Takie zadania były wprowadzone ujęte w zakresach czynności pracowników i w opracowanych w WUOZ procedurach postępowania, jednakże ich brak w Regulaminie Organizacyjnym mógł stwarzać wrażenie ograniczenia zadań Wydziału Zabytków Archeologicznych.

WKZ – wyjaśniając brak ujęcia ww. spraw w Regulaminie Organizacyjnym – stwierdził, że wszystkie zadania Wydziału Zabytków Archeologicznych ujęte są w formie „całości zadań dotyczących ochrony zabytków archeologicznych, zaś w szczególności wymienione są tylko niektóre z wykonywanych zadań”.

(dowód: akta kontroli str. 276-278)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że w działalności WUOZ występuje zjawisko nadmiernego skoncentrowania kompetencji przypisanych do stanowiska bezpośrednio związanego z zabytkami archeologicznymi. Z przedstawionych zakresów czynności, a także ustalonych procedur prowadzenia spraw związanych z zabytkami archeologicznymi wynika bowiem, iż jeden pracownik posiada w zakresie swoich czynności zadania dotyczące przygotowania projektów decyzji na prowadzenie badań archeologicznych i monitorowanie realizacji tych badań przez podmiot przeprowadzający te badania, jak również przygotowania dokumentacji związanej z decyzją o przekazaniu odkrytych zabytków archeologicznych w depozyt do muzeum lub innej jednostki organizacyjnej. Ponadto, zgodnie z obowiązującą w WUOZ *Procedurą dotyczącą pozwoleń na prowadzenie prac archeologicznych i ich nadzoru*, do zadań tego pracownika należy także osobiste uczestniczenie w przekazaniu odkrytych zabytków jednostce przyjmującej.

(dowód: akta kontroli str. 276-279)

WKZ wyjaśnił, że taką organizację zadań Wydziału Zabytków Archeologicznych i podział zadań wymusiły braki kadrowe. Stwierdził również, że w WUOZ zatrudnionych jest pięciu archeologów (na czterech etatach), a w trzech delegaturach terenowych po jednym i „w zasadzie nie ma możliwości organizacyjnych, finansowych, kadrowych do ewentualnej zmiany takiej organizacji”. Ponadto wskazał, iż pracownik Wydziału Zabytków Nieruchomych (architekt), czy też Wydziału Rejestru, Dokumentacji i Informatyki (informatyk, administratywista) nie mogą prowadzić spraw związanych z badaniami archeologicznymi, a w miarę przyjmowania kolejnych archeologów do pracy w WUOZ w sposób oczywisty nastąpi zmiana organizacji pracy.

(dowód: akta kontroli str. 279)

Ocena częściowa

WKZ zapewnił prawne, organizacyjne i finansowe warunki realizacji zadań w zakresie dotyczącym ochrony zabytków archeologicznych wynikające z *ustawy o ochronie zabytków*. Zadania zostały określone w Regulaminie Organizacyjnym oraz zakresach czynności pracowników WUOZ. WKZ sprawował nadzór nad funkcjonowaniem terenowych delegatur WUOZ w Legnicy, Wałbrzychu i w Jeleniej Górze oraz monitorował i kontrolował wykonywanie przez Urząd Miejski Wrocławia postanowień porozumienia podpisanego w sprawie przekazania części zadań z zakresu ochrony zabytków do jednostki samorządu terytorialnego.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. WKZ w kontrolowanym okresie lat 2013-2017 (do 30 września) wydał łącznie 11.611 decyzji administracyjnych zezwalających na prowadzenie badań archeologicznych w związku z realizacją inwestycji budowlanych. W porównaniu do 2013 r., kiedy to WKZ wydał 1.918 takich decyzji, w kolejnych latach odnotowano większą ich liczbę. I tak, WKZ wydał w 2014 r. 2.406 decyzji administracyjnych (wzrost o 25,4% w porównaniu do 2013 r.), w 2015 r. 2.289 decyzji administracyjnych (wzrost o 19,3% w porównaniu do 2013 r. oraz spadek o 4,8% w porównaniu do 2014 r.), a w 2016 r. 2.846 decyzji (wzrost o 48,4% w porównaniu do 2013 r. i wzrost o 24,3% w porównaniu do 2015 r.). Natomiast do dnia 30 września 2017 r. wydano 2.152 decyzje. Najwięcej wydanych decyzji dotyczyło prowadzenia nadzorów archeologicznych nad pracami inwestycyjnymi (w latach objętych kontrolą stanowiły one odpowiednio: 71,7%, 69,4%, 71,1% i 74,4%), oraz prowadzenia prac wykopaliskowych (w latach objętych kontrolą stanowiły one

odpowiednio 27,5%, 30,3%, 28,0% i 25,1%). Pozostałe decyzje dotyczyły prowadzenia wykopaliskowych prac weryfikacyjnych (w latach objętych kontrolą stanowiły one odpowiednio 0,8%, 0,3%, 0,9% i 0,5%).

(dowód: akta kontroli str. 286)

W okresie objętym kontrolą WKZ wydał osiem decyzji o odmowie udzielenia pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych, tj. po jednej takiej decyzji w latach 2013, 2016 i 2017, trzy takie decyzje w 2014 r. oraz dwie takie decyzje w 2015 r.

W decyzji z 2013 r. odmówiono wydania pozwolenia na prowadzenie prac archeologicznych z uwagi na zastrzeżenia dotyczące rozwiązań projektowych dla planowanych robót budowlanych, gdyż podjęte prace prowadziłyby do naruszenia substancji i wyglądu zabytku wpisanego do rejestru zabytków (ośrodek historyczny miasta Oleśnicy).

W jednej z decyzji z 2014 r. odmówiono udzielenia pozwolenia na prowadzenie prac archeologiczno-architektonicznych z powodu braku akceptacji na ingerencję prac archeologicznych w substancję zabytkową kamienic wpisanych do rejestru zabytków we Wrocławiu oraz sprzeciw Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu. Podobne uzasadnienie sformułowano w kolejnej z tego samego roku odmowie pozwolenia na prowadzenie prac archeologicznych, ponieważ wykopy o głębokości ponad 7 metrów (co wynikało z planów badań archeologicznych) naruszyłyby lub spowodowały zniszczenie zabytkowych relikwów murów miejskich Wrocławia. Trzecia odmowa z 2014 r. udzielenia pozwolenia na prowadzenie prac archeologicznych związana była z koniecznością podjęcia równoległych badań architektonicznych zabytkowych kamienic w okolicach Rynku we Wrocławiu. Tymczasem osoba wskazana do prowadzenia takich prac architektonicznych nie posiadała odpowiednich kwalifikacji.

Z kolei dwie decyzje z 2015 r. oraz jedna decyzja z 2016 r. dotyczyły odmów udzielenia pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych z powodu niezgodności wnioskowanej inwestycji z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Natomiast w 2017 r. (do 30 września) WKZ odmówił udzielenia pozwolenia na prowadzenie prac archeologicznych, ponieważ planowana we Wrocławiu inwestycja była niezgodna z mpzp oraz zniszczyłaby istniejące zabytkowe założenie sportowe (kompleks zabytkowych basenów) i zabytek archeologiczny – osada neolityczna nad brzegiem rzeki Odry.

(dowód: akta kontroli str. 287-302)

Na podstawie próby 40 spraw²¹ prowadzonych przez WUOZ i podległe delegatury w latach 2013-2017 (do dnia zakończenia czynności w dniu 20 grudnia), obejmujących sprawy w których wydano:

- a) pozwolenie na przeprowadzenie badań archeologicznych, a następnie decyzję o przekazaniu w depozyt zabytków odkrytych w trakcie badań,
- b) pozwolenie na przeprowadzenie badań archeologicznych, a które nie zakończyły się odkryciem zabytków podlegających przekazaniu w depozyt,

stwierdzono, że pozytywnie rozpatrzone wnioski o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych zawierały wszystkie wymagane dokumenty, w szczególności określone w § 9 ust. 1 pkt 1-4, ust. 5 pkt 1 i pkt 4 rozporządzenia 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*²² (dalej:

²¹ Dobranych w sposób celowy, według osądu kontrolerów.

²² Dz. U. Nr 165, poz. 987, ze zm.; akt prawny uchylony z dniem 30 listopada 2015 r.



„rozporządzenie z 2011 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych”), czy w § 9 ust. 6 pkt 5 rozporządzeń 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 zabytków²³ (dalej: „rozporządzenie z 2015 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych”), oraz 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 zabytków²⁴ (dalej: „rozporządzenie z 2017 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych”).

(dowód: akta kontroli str. 303-333)

W przypadku opisanej wyżej próby 40 spraw we wszystkich decyzjach/pozwoleniach na prowadzenie badań archeologicznych WKZ określił warunki wynikające z rozporządzeń w sprawie prowadzenia badań archeologicznych z 2011 r., z 2015 r. i z 2017 r., tj. warunki wskazane tamże w:

- § 19 ust. 1,
- § 19 ust. 6 pkt 6-8, 11 i 13,
- § 20 ust. 3 pkt 6-8, 11 i 13.

(dowód: akta kontroli str. 303-333)

Zgodnie z zatwierdzoną przez WKZ w maju 2013 r. procedurą wydawania pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych i ich nadzoru (obejmującą projekt protokołu przekazania pozyskanych zabytków archeologicznych), wprowadzono obowiązek każdorazowej weryfikacji deklaracji muzeum, lub innej jednostki organizacyjnej, o możliwości przyjęcia zabytków archeologicznych w depozyt, tj. weryfikacji w zakresie zapewnienia przez ten podmiot warunków, o których mowa w art. 35 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków. Formą weryfikacji zgody placówki na przyjęcie zabytków w depozyt było, zgodnie z poleceniem WKZ, wystosowanie przez WUOZ pisma do muzeum, lub innej placówki, z zapytaniem o zapewnienie przez taką jednostkę wymaganych warunków i wskazaniem wymogu przywołania w odpowiedzi pełnego brzmienia treści przepisu art. 35 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków.

W zbadanej próbie 72 pozytywnie rozpatrzonych wniosków o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych – stwierdzono, że w aktach tych spraw znajdowały się pisma/oświadczenia, skierowane do WKZ przez muzea i inne jednostki, deklarujące przyjęcie w depozyt zabytków archeologicznych, oraz spełnianie warunków wynikających z art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków (w pismach tych przytoczono pełne brzmienie tego przepisu).

(dowód: akta kontroli str. 334-355)

W latach 2010-2012, poprzedzających okres objęty niniejszą kontrolą, WKZ wydał 11 decyzji/pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych, które zakończone zostały po 1 stycznia 2013 r. Okres prowadzenia badań archeologicznych mieścił się w terminach określonych w pozwoleniach na prowadzenie przedmiotowych badań. W dziewięciu przypadkach okres jaki upłynął od daty rozpoczęcia badań archeologicznych (określonej w decyzji WKZ wyrażającej zgodę na ich

²³ Dz. U. poz. 1789; akt prawny uchylony z dniem 26 maja 2017 r.

²⁴ Dz. U. poz. 1265.



przeprowadzenie) do dnia zakończenia tych badań wynosił do 12 miesięcy. W pozostałych dwóch przypadkach okres ten wynosił do 24 miesięcy.

W trzech przypadkach (dotyczących dwóch inwestorów) WKZ przedłużał ważność pozwolenia na prowadzenia badań archeologicznych poprzez wydanie nowe pozwolenia. W tych przypadkach inwestorzy wnioskowali o przedłużenie terminu ważności pozwolenia i terminu zakończenia prac archeologicznych z powodu rozszerzenia obszaru prowadzenia inwestycji²⁵.

We wszystkich 11 przypadkach spraw rozpoczętych w latach 2010-2012, które zakończone zostały po dniu 1 stycznia 2013 r., przekazanie sprawozdania z badań oraz dokumentacji przebiegu i wyników badań archeologicznych nastąpiło przed upływem okresu sześciu miesięcy od daty zakończenia badań archeologicznych (daty upływu ważności pozwolenia). Przekazanie odkrytych zabytków i wydanie decyzji depozytowej we wszystkich 11 sprawach nastąpiło przed upływem trzech lat od zakończenia badań archeologicznych, tj. w trzech przypadkach po 31 miesiącach, w dwóch przypadkach po upływie 1 miesiąca, a po jednym przypadku nastąpiło to po upływie 5 miesięcy, 6 miesięcy, 13 miesięcy, 24 miesięcy, 30 miesięcy i 33 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 354-355)

2.2. W latach 2013-2017 (3 kwartały) WKZ w ramach sprawowania nadzoru nad prawidłowością badań archeologicznych przeprowadził łącznie 1.004 kontrole i nadzory, z czego odpowiednio w poszczególnych latach: 154, 108, 432, 201, 109. Z łącznej liczby wizytacji i nadzorów prac archeologicznych: 69,3% polegało na nadzorowaniu prac wykopaliskowych, 29,5% na kontroli prowadzonych nadzorów archeologicznych, zaś 1,2% na kontroli archeologicznych badań weryfikacyjnych.

Podstawą do sprawowania nadzoru i kontroli w powyższym zakresie był przepis art. 38 ust. 1 i 3 pkt 3 *ustawy o ochronie zabytków*, zgodnie z którym wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków, są uprawnieni do sprawdzania zgodności wszelkich działań prowadzonych badań archeologicznych z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu i zatwierdzoną dokumentacją.

(dowód: akta kontroli str. 356)

Dokumentacja 40 objętych kontrolą spraw/badań archeologicznych obejmowała dokumenty z w sumie 14 kontroli i nadzorów przeprowadzanych przez WKZ, lub upoważnionych przez niego pracowników WUOZ, w zakresie przestrzegania i stosowania przez wykonawców tych badań przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Wszystkie kontrole i nadzory w tym zakresie, łącznie ze sporządzonymi dokumentami z tych czynności, odbyły się przed upływem terminu ważności pozwolenia na prowadzenie badań.

(dowód: akta kontroli str. 303-333)

W ramach sprawowania nadzoru nad prawidłowością badań archeologicznych w WUOZ nie prowadzono systemowego planowania takich działań. Lustracje, odbiory częściowe i końcowe prac archeologicznych odbywały się w ramach bieżących inspekcji terenowych, oraz w reakcji na zgłoszenia dokonywane przez inwestorów i zespoły badawcze. Do części z dokonanych wizytacji sporządzano protokoły kontroli (przy częściowych i końcowych odbiorach inwestycji drogowych), w przypadku innych dokonywano wpisów w dziennikach budowy, z których

²⁵ W jednym przypadku wystąpiła nieplanowana konieczność wydłużenia odcinka budowy linii kablowej, zaś w drugim przypadku (dwie decyzje/ pozwolenia) firma eksploatująca kopalnię kruszywa na skutek poszerzenia wyrobiska odkryła nowe stanowiska archeologiczne.

stwierdzono dwa przypadki wstrzymania prac archeologicznych na podstawie art. 43 pkt 3 *ustawy o ochronie zabytków*²⁷.

W pierwszym przypadku, dotyczącym inwestycji prowadzonej w Oławie, przy ul. Karola Miarki 4 (decyzja/pozwolenie nr 2081/2014 z dnia 2 października 2014 r.), podczas prowadzonej w 2015 r. wizytacji WKZ stwierdził, iż prace odbywały się bez wymaganej obecności archeologa oraz wykraczały poza ustalenia wynikające z udzielonego pozwolenia (dokonywano nielegalnej rozbiórki zabytkowych piwnic). W związku z tym poinformowano Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Oławie o stwierdzonych nieprawidłowościach, który wszczął w stosunku do inwestora postępowanie administracyjne. Z kolei WKZ nakazał inwestorowi wystąpić z wnioskiem o podjęcie wstrzymanych prac, zgodnie z zaleceniami wynikającymi z wytycznych konserwatorskich.

W drugim przypadku, dotyczącym budowy drogi dla autobusów w Dalkowie (pozwolenie nr 1148 z dnia 8 maja 2016 r.), WKZ wydał nakaz konserwatorski o wstrzymaniu prac budowlanych (nr 1055/2016 z 2 listopada 2016 r.) w związku odkryciem, podczas prac ziemnych, szczątków ludzkich w murowanej krypcie, związanej z pobliskim obiektem sakralnym (szczątki zabezpieczono przy udziale przedstawicieli prokuratury), polecając inwestorowi wystąpienie do WKZ o wydanie nowego pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych, zgodnie z wytycznymi określonymi przez WKZ. Nowe pozwolenie (nr 1217/2016) wydane zostało w dniu 16 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 361-364)

W okresie objętym kontrolą WKZ wydał siedem decyzji na podstawie art 43 pkt 3 *ustawy o ochronie zabytków*²⁸ o wstrzymaniu wykonywanych badań archeologicznych, tj. po jednej w latach 2013, 2014, 2015 i 2016 oraz cztery w roku 2014. W okresie tym WKZ nie skorzystał z uprawnienia określonego w art. 47 *ustawy o ochronie zabytków*.

(dowód: akta kontroli str. 287-302)

Od pięciu podmiotów (firm archeologicznych) prowadzących badania archeologiczne uzyskano w trakcie kontroli pisemne informacje w sprawie problemów związanych z przeprowadzaniem tych badań oraz z procedurą przekazywania odkrytych zabytków do muzeów, jak również z kwestią ubezpieczenia tych zabytków do czasu ich przekazania WKZ (muzeum lub innej jednostce organizacyjnej), w szczególności kto i w jakim zakresie ponosił koszty tego ubezpieczenia.

W odpowiedzi trzy z indagowanych podmiotów (firm archeologicznych) wskazały na długotrwałe procesy związane z uzyskaniem pozwolenia/decyzji na prowadzenie prac archeologicznych przy inwestycjach, oraz z jego zmianą i aktualizacją, co wydłuża sam proces prac archeologicznych. Jednym z problemów podnoszonych w informacjach firm archeologicznych była kwestia zmiany prowadzącego badania archeologiczne (wymienionego w pozwoleniu na prowadzenie badań archeologicznych), dokonywana na wniosek inwestora bez zmiany decyzji administracyjnej, często bez wiedzy i zgody archeologa wymienionego w pierwotnej decyzji. W ocenie udzielających informacji ta dowolność i łatwość wymiany archeologów (na prowadzących badania poniżej kosztów), skutkuje marginalizacją prac archeologicznych przez inwestorów. Jedna z firm archeologicznych wskazała również, w kontekście prowadzenia przez WKZ procedur administracyjnych związanych z wydawaniem pozwoleń na prace archeologiczne, na brak pełnej

²⁷ Od dnia 25 listopada 2016 r. jest to art. 43 ust. 1 pkt 3 *ustawy o ochronie zabytków*.

²⁸ Od dnia 25 listopada 2016 r. jest to art. 43 ust. 1 pkt 3 *ustawy o ochronie zabytków*.

następnie robiono odpisy w formie notatek służbowych z „wpisów z dziennika budowy inwestycji...”.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, naruszenia warunków wydanych pozwoleń, lustracje i kontrole skutkowały wstrzymaniem prac i odpowiednimi nakazami.

W WUOZ i w podległych delegaturach nie ustalono pisemnych procedur kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przez wykonawców badań archeologicznych. W Regulaminie Organizacyjnym, w części określającej zadania Wydziału Zabytków Archeologicznych (rozdział III, § 11, pkt 3), zawarto m.in. obowiązek kontroli, nadzorowania i koordynowania prac i badań archeologicznych i wykopaliskowych, który znalazł swoje przełożenie w zakresach obowiązków pracowników WZA. Nie wyznaczono jednakże osób do wykonywania takiej kontroli, ze względu na braki kadrowe i finansowe WUOZ. Kontrole prowadzone przez przedstawicieli WUOZ obejmowały swym zakresem zgodność prowadzonych badań m.in. z warunkami określającymi sposób postępowania i prowadzenia tych badań (m.in. zgodność procedur z instrukcją NID, ujętymi każdorazowo w treści wydanego pozwolenia (decyzji)). Kontrole te nie były planowane, przeprowadzano je wyrywkowo i na bieżąco, biorąc pod uwagę zakres badań czy rangę badanego obszaru, lub w związku z zewnętrznymi interwencjami.

W WUOZ nie monitorowano biegu terminów ważności wydanych decyzji/pozwoleń na prowadzenie prac archeologicznych. Spis ważności terminów wydanych pozwoleń do 2015 r. prowadzono w sposób nieformalny w formie odręcznych notatek. WKZ wskazała, iż na usystematyzowane, np. elektroniczne, prowadzenie takiej ewidencji nie pozwalają braki kadrowe i finansowe.

W WUOZ nie opracowano systemu pozwalającego na egzekwowanie i monitorowanie terminowości realizacji obowiązku przekazania przez archeologów dokumentacji w terminie i zakresie określonym w udzielonym pozwoleniu na prowadzenie badań. W swoich wyjaśnieniach WKZ podała, że „z reguły sprawozdania z badań przekazywane są terminowo; wykonawcy niedopełniający tego obowiązku informowani byli o niemożności uzyskania kolejnego pozwolenia w sytuacji braku rozliczenia z poprzedniej dokumentacji, zgodnie z warunkami decyzji. Do 2015 r. prowadzono roboczy spis terminowo oddanych sprawozdań; obecnie spis taki prowadzony jest przez pracownika Archiwum Urzędu – na bieżąco”.

(dowód: akta kontroli str. 357-360)

Analiza kontrolna 21 spraw²⁶, w ramach których WKZ przeprowadzał czynności kontrolne i nadzorcze w zakresie prawidłowości prowadzenia prac archeologicznych (na podstawie art. 38 ust. 1 i 3 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków) wykazała, że wszystkie kontrole i działania nadzorujące (łącznie ze sporządzeniem dokumentacji z tych czynności), odbyły się przed upływem terminu ważności pozwolenia na prowadzenie prac archeologicznych. Wszystkie czynności kontrolne zostały udokumentowane protokołami kontroli, notatkami służbowymi, czy odpisami z wpisów do dzienników budów (wpisy pracowników WUOZ).

(dowód: akta kontroli str. 361-364)

Wśród powyższych 21 spraw, w których WKZ przeprowadzał czynności kontrolne i nadzorcze w zakresie prawidłowości prowadzenia prac archeologicznych,

²⁶ Analizowano wnioski inwestorów o wydanie pozwolenia, pozwolenia/decyzje wydane na podstawie wniosków, dokumentację i korespondencję zgromadzoną w teczce sprawy.

obsady kadrowej, w tym obsługi prawnej, determinującej m.in. prawidłowość prowadzenia takich procedur administracyjnych.

Każda z pięciu firm archeologicznych podniosła problem uzyskiwania od muzeum lub innej jednostki organizacyjnej promesy na przyjęcie w depozyt zabytków archeologicznych. Według tych firm, taki obowiązek (uzyskanie zgody na przyjęcie zabytków) powinien ciążyć na organach konserwatorskich (przedstawicielach Skarbu Państwa), ponieważ wszystkie odkryte zabytki archeologiczne są własnością Skarbu Państwa, a nie inwestora czy też archeologa. Wszystkie muzea, izby historyczne i składnice zabytków żądają od archeologów opłat za wydanie takiej promesy, zaś właściciel zabytków archeologicznych (Skarb Państwa) nie poczuwa się do ponoszenia takich kosztów.

Kolejnym zagadnieniem podniesionym przez firmy archeologiczne była kwestia dostępu do muzeum lub innej placówki, chcących przyjąć zabytki archeologiczne, gdyż w części województwa dolnośląskiego nie ma muzeów z oddziałami archeologicznymi, przez co placówki te nie są zainteresowane zabytkami archeologicznymi (np. powiaty: oleśnicki, milicki, trzebnicki). Rodzi to konieczność przekazywania zabytków archeologicznych do muzeów w innych częściach województwa dolnośląskiego, co w konsekwencji doprowadza do rozproszenia znalezisk z danego obszaru i kontekstu kulturowego oraz powoduje trudności w ewentualnym dalszym ich opracowaniu naukowym.

Odnosnie spraw związanych z ubezpieczeniem zabytków archeologicznych do czasu ich przekazania do WKZ, firmy archeologiczne stwierdziły, że ruchome zabytki archeologiczne nie są ubezpieczane bezpośrednio przez archeologów lub inwestora. Firmy te posiadają wykupione ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, które obejmują m.in. sprawy związane z prowadzeniem badań archeologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 356-391)

2.3. W latach 2013-2017 (3 kwartały) WKZ wydał łącznie 162 decyzje przekazujące w depozyt zabytki archeologiczne odkryte w związku z realizacją inwestycji budowlanych, z czego odpowiednio w kolejnych latach: 24, 65, 31, 20 i 22 decyzje. Spośród tych decyzji depozytowych 99 (61,1%) dotyczyło zabytków archeologicznych pozyskanych z prac wykopaliskowych, 61 (37,7%) zabytków pozyskanych z prowadzonych nadzorów archeologicznych, a dwie (1,2%) zabytków pozyskanych z prac weryfikacyjnych.

Od 2014 r. Muzeum Archeologiczno-Historycznego w Głogowie realizuje projekt Narodowego Instytutu Dziedzictwa dotyczący przejęcia ruchomych zabytków archeologicznych oraz dokumentacji z badań, przechowywanych w Lubiążu w byłym magazynie Wojewódzkiego Ośrodka Konserwatorsko-Archeologicznego (WOAK) we Wrocławiu. Pracownicy WUOZ uczestniczą w fizycznym przekazaniu zabytków, na miejscu w Lubiążu. Każdego roku odbywa się to z zaangażowaniem całego zespołu Wydziału Zabytków Archeologicznych, inwentaryzowaniem zbiorów przechowywanych w trudnych warunkach technicznych. Po opracowaniu zabytków przez Muzeum w Głogowie, pracownicy urzędu dokonują formalnego przekazania zabytków na miejscu w Głogowie. W ślad za tym wydawane są decyzje depozytowe (w okresie objętym kontrolą wydano łącznie 133 decyzje). Według wyjaśnień WKZ opracowywanie przez pracowników WUOZ materiałów zabytkowych (łącznie z dokumentacją naukową) stwarza istotne problemy związane z bieżącą realizacją zadań.

W okresie objętym kontrolą WKZ nie korzystał z uprawnienia określonego w art. 35 ust. 5 *ustawy o ochronie zabytków* i nie wydawał decyzji o cofnięciu oddania w depozyt zabytków archeologicznych muzeum lub innej jednostce organizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 392)

W I kwartale 2013 r. WKZ opracował i skierował do stosowania (pismo z dnia 26 kwietnia 2013 r. skierowane do kierowników delegatur WUOZ) procedurę dotyczącą:

- wydawania pozwoleń na prowadzenie prac archeologicznych i ich nadzoru,
- zmian w pozwoleniu na prowadzenie prac archeologicznych,
- przekazywania zabytków w depozyt wraz ze wzorem protokołu przekazania pozyskanych zabytków archeologicznych,
- instrukcję Narodowego Instytutu Dziedzictwa do opracowania Karty Ewidencyjnej Zabytku Archeologicznego.

W procedurze tej ustalono m.in., że pracownik WUOZ prowadzący sprawę badań archeologicznych (tj. sporządzający pozwolenie/decyzję na prowadzenie badań archeologicznych) przyjmuje i ocenia wszystkie rodzaje wpływającej dokumentacji dostarczanej w określonych terminach, ocenia także sposób postępowania z zabytkami odkrytymi w trakcie badań (program prac dla tych zabytków), który ma zostać przekazany WKZ przez wykonawcę prac w ciągu trzech miesięcy od zakończenia badań.

Ponadto pracownik uczestniczy w przekazaniu muzeum lub innej jednostce organizacyjnej odkrytych w trakcie badań zabytków ruchomych, w tym:

- przed przekazaniem zabytków winien zapoznać się z posiadaną dokumentacją z badań i wiedzieć jakie zabytki w trakcie badań zostały odkryte,
- protokół przekazania zabytków jest jednocześnie protokołem przyjęcia zabytków przez przedstawiciela WKZ od wykonawcy badań archeologicznych i jednocześnie protokołem przekazania tych samych zabytków przez przedstawiciela WKZ przedstawicielowi muzeum lub innej jednostki organizacyjnej; protokół zawiera adnotację, że przekazane zabytków ruchomych nastąpi na podstawie odrębnej decyzji WKZ,
- w załączniku do protokołu zabytki winny być wymienione z nazwy, określone w ilości, wskazaną datą i miejscem znaleziska, nr inwentarza polowego, załączniki winny być opisane jako załączniki do tego określonego protokołu,
- dopuszcza się etapowanie przekazywania zabytków, z zastrzeżeniem, że przekazanie wszystkich odkrytych zabytków musi nastąpić w ciągu trzech lat od daty zakończenia badań i ostateczna ilość zabytków winna być tożsama z wymienionymi w sprawozdaniu z badań.

Protokół przekazania zabytków archeologicznych składał się z dwóch części. W pierwszej części ujęto m.in. dane archeologa (wykonawcy badań archeologicznych) przekazującego zabytki przedstawicielowi WKZ z podaniem nazwy inwestycji, nazwy stanowiska archeologicznego, numerów pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych, zabytkami wymienionymi w załącznikach, podpisami stron. W drugiej części zapisano, że ww. pozyskane zabytki archeologiczne (wymienione w załącznikach) są jednocześnie przekazywane przez przedstawiciela WKZ i przejmowane przez przedstawiciela Muzeum z adnotacją, iż „Przekazanie w depozyt Muzeum ww. zabytków (wymienionych w załącznikach) nastąpi na podstawie decyzji WKZ. Muzeum lub inna jednostka organizacyjna winna dołączyć również oświadczenie, iż zapewnia ono warunki odpowiedniego przechowywania, opracowania i udostępniania o treści zgodnej z brzmieniem art. 35 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami”.

Stosowana przez WKZ procedura przekazywania w depozyt do muzeów i innych jednostek organizacyjnych odkrytych zabytków archeologicznych powodowała, iż najpierw następowało fizyczne przekazanie odkrytych zabytków do muzeum (na podstawie trójstronnego protokołu przekazania zabytków), a potem sporządzenie stosownej decyzji o przekazanie w depozyt na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków.

We wszystkich 25 przypadkach, zgodnie z procedurą opracowaną w WUOZ, najpierw trójstronnym protokołem zdawczo-odbiorczym, w tym samym dniu w siedzibie muzeum, badacz przekazywał zabytki archeologiczne pracownikowi WUOZ (część I protokołu podpisywali: badacz i WKZ) a następnie, w tym samym dokumencie przedstawiciel WKZ fizycznie przekazywał muzeum te same zabytki archeologiczne (część II protokołu podpisywali: przedstawiciel WKZ oraz muzeum). Po takim przekazaniu zabytków, WKZ wydawał decyzję depozytową. Decyzje depozytowe wydawane były przez WKZ w następujących terminach po fizycznym przekazaniu (protokołem zdawczo-odbiorczym):

- w okresie od 1 dnia do 10 dni – 8 spraw,
- w okresie od 11 dni do 20 dni – 2 sprawy,
- w okresie od 21 dni do 30 dni – 7 spraw,
- po 44 dniach – 1 sprawa,
- po 60 dniach – 1 sprawa,
- po 70 dniach – 5 spraw,
- po 107 dniach – 1 sprawa.

Zabytki pozyskane w trakcie 25 badań archeologicznych, WKZ przekazał w depozyt muzeum lub innej jednostki organizacyjnej, która na etapie składania przez wnioskodawcę wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych, potwierdziła gotowość do przyjęcia zabytków. Liczba zabytków (wydzielonych i masowych) przekazana w depozyt była zgodna z wielkościami wynikającymi z inwentaryzacji polowej pozyskanych zabytków, przekazanej WKZ po zakończeniu badań archeologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 303-333)

Z wyjaśnień WKZ odnośnie powyżej opisanego trybu wydawania decyzji depozytowych wynikało, że w I kwartale 2013 r. obecnie urzędujący DWKZ (od dnia 1 stycznia 2013 r.) uzyskał informację od pracowników WUOZ i niektórych przedstawicieli muzeów o długo trwającym oczekiwaniu na decyzje o przekazaniu w depozyt zabytków przekazanych przez wykonawców prac archeologicznych bezpośrednio do muzeów. W II kwartale tego samego roku zorganizowano w siedzibie DWKZ zebranie ze wszystkimi przedstawicielami muzeów, przyjmujących zabytki archeologiczne i je gromadzących i wszystkich archeologów zatrudnionych w WUOZ. Jego celem było zorientowanie się w skali problemu. Okazało się, że znaczna ilość zabytków przejęta przez muzea przebywa tam bez decyzji DWKZ o przekazaniu w depozyt, nie wszystkie muzea o wydanie takiej decyzji wystąpiły. Zabytki przekazywane były do muzeów bezpośrednio przez archeologów. Sprawy te dotyczyły badań archeologicznych z okresu lat 1999-2005. Najstarsza zaległość sięgała badań wykonanych w 1998 r. Nieprawidłowym było także to, że muzea samorządowe przejmowały zabytki od archeologów, a nie od przedstawicieli skarbu państwa czyli WKZ. Dlatego też opracowano procedurę, w ramach której archeolog – wykonawca prac oddaje na przechowanie zabytki do muzeum, a ich formalne przejęcie przez przedstawiciela DWKZ odbywa się w muzeum trójstronnym protokołem zdawczo-odbiorczym.

(dowód: akta kontroli str. 393-396)

Z informacji udzielonych przez siedem muzeów²⁹, którym WKZ przekazał w depozyt, na podstawie decyzji wydanych w poszczególnych latach 2013-2017, zabytki

²⁹ Muzeum Miedzi w Legnicy, Muzeum Regionalne w Lubaniu, Muzeum Karkonoskie w Jeleniej Górze, Muzeum Miejskie Wrocławia, Muzeum Regionalne w Jaworze, Muzeum Park wielokulturowy „Stara Kopalnia” w Wałbrzychu, Muzeum Łużyckie w Zgorzelcu.

archeologiczne odkryte w związku z prowadzeniem inwestycji budowlanych, wynikało, że wszystkie zabytki archeologiczne zostały przyjęte trójstronnym protokołem przekazania (podpisanym przez archeologa, upoważnionego przedstawiciela WKZ oraz przez dyrektora Muzeum) a następnie została wydana przez WKZ stosowna decyzja. Liczba zabytków archeologicznych (w podziale na wydzielone i masowe) przekazana w depozyt zgodna była z liczbą wynikającą z dokumentacji polowej przekazanej do WKZ przez archeologa prowadzącego badania, trójstronnym protokołem przekazania w depozyt zabytków oraz z decyzją WKZ.

(dowód: akta kontroli str. 397-425)

2.4. W okresie objętym kontrolą w trakcie prowadzenia inwestycji budowlanych nie odkryto zabytków archeologicznych podlegających obowiązkowi wpisania ich do rejestru zabytków archeologicznych (księga typu „C”).

Księga „C” prowadzona była zgodnie z wymaganiami określonymi w §§ 2 i 3 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. *w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem*³⁰ (dalej: „rozporządzenie w sprawie rejestru zabytków”). Nie zostały ukończone wpisy dokonywane w ramach scalania rejestru dla terenu dawnego województwa wrocławskiego.

Alfabetyczny skorowidz miejscowości z wykazem zabytków znajdujących się na ich terenie, funkcjonował w tradycyjnej formie rękopisu - zeszytu: *rejestr orzeczeń konserwatorskich*, prowadzonego od lat 70-tych XX wieku. Aktualnie, również w wyniku przeprowadzonych w latach 2009-2017 weryfikacji prowadzonych w ramach projektów Narodowego Instytutu Dziedzictwa, dostępne są elektroniczne zestawienia zabytków wpisanych do rejestru. W latach objętych kontrolą nie dokonywano wpisów do rejestru zabytków. Ostatnie decyzje o wpisie do rejestru zabytków archeologicznych zostały wydane w 2008 r.

Decyzje wydawane przed 2008 r., były wysyłane do Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków (którego następcą jest NID). Decyzje wcześniejsze (z lat 60-tych, 70-tych i 80-tych) były wysyłane do ówczesnych Prezydów Rad Narodowych, późniejsze do Starostów Powiatowych (właściwych wydziałów geodezji, inspektorów nadzoru budowlanego, wydziałów architektury.)

Stan ilościowy zabytków wpisanych do rejestru na dzień 1 stycznia 2013 r. – wynosił 1480 decyzji (księga „C”) (ostatnie wpisy w 2008 r.).

Zbiór kart ewidencyjnych zabytku archeologicznego z badań Archeologicznego Zdjęcia Polski (AZP) wynosił:

- stan na 1 stycznia 2013 r. – 30.664,
- stan na 1 stycznia 2015 r. – 31.226,
- stan na 1 września 2017 r. – 31.622.

Nowe karty były sukcesywnie wprowadzane do zasobu i przekazywane do Narodowego Instytutu Dziedzictwa Oddział Wrocław.

Poza stanowiskami archeologicznymi posiadającymi karty Archeologicznego Zdjęcia Polski (AZP), w wykazach zabytków przekazywanych gminom w 2010 r., ujęto ponad 5 tysięcy stanowisk - zarówno takich, które zlokalizowane są na obszarach, dla których dotąd nie przeprowadzono badań w ramach AZP, jak również takich, których w obowiązującej formule systemu AZP nie brano pod uwagę. Dotyczy to przede wszystkim miejscowości o średniowiecznych metrykach, historycznych zespołów kościelnych, zespołów pałacowo-folwarcznych, historycznych założeń cmentarnych i miejsc pocmentarnych.

³⁰ Dz. U. Nr 113, poz. 661.

Zbiór kart ewidencyjnych (AZP) przechowywany jest w kompletach, zgodnie z obszarami AZP. Przyporządkowanie kart ewidencyjnych do decyzji o wpisie do rejestru zabytków, zostało wykonane w 2003 r. (ankieta *karta przeglądowa zabytku nieruchomego archeologicznego*). Nieliczne (kilkanaście, w skali niemal 1,5 tysiąca) stanowiska wpisane do rejestru zabytków nie posiadają kart ewidencyjnych. Karty ewidencyjne spełniają wymogi określone w § 12 *rozporządzenia w sprawie rejestru*, zgodne są z wzorem określonym załączniku nr 5 do przywołanego rozporządzenia i z późniejszymi wytycznymi NID. Karty AZP uznaje się za włączone do wojewódzkiej ewidencji zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 426-427)

2.5. Wojewódzki plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowej (dalej: „Wpoz”) został opracowany przez WKZ w 2005 r.³¹. Plan ten został uzgodniony z Wojewodą i Szefem Obrony Cywilnej Kraju w lipcu 2008 r. oraz po wprowadzonych korektach w dniu 15 maja 2015 r.³². Wpoz został przekazany ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w 2008 r.

Wpoz był aktualizowany w terminie do dnia 31 marca, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego w dniach: 25 marca 2013 r., 31 marca 2014 r., 30 marca 2015 r., 24 marca 2016 r. Aktualizację Wpoz WKZ uzgadniał każdorazowo z Wojewodą i Szefem Obrony Cywilnej Kraju. W 2015 r. w związku z opracowaniem nowego Wojewódzkiego Planu Reagowania Kryzysowego, przekazano skorygowany Wpoz do uzgodnienia Wojewodzie i Szefowi Obrony Cywilnej Kraju.

W okresie lat 2013-2017 nie stwierdzono przypadków w działalności WUOZ, że Wojewoda i Szef Obrony Cywilnej Kraju, zwracali się do WKZ w związku z nieopracowaniem lub/i zaniechaniem aktualizacji planu ochrony zabytków.

Wpoz w swojej treści zawierał wszystkie elementy określone w pkt 8 *Instrukcji przygotowania i realizacji planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowej*, stanowiącej załącznik do *rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków*.

WKZ prowadził ewidencję (wykaz) podmiotów zobowiązanych do sporządzania i corocznego aktualizowania planów ochrony zabytków, które podlegają uzgadnianiu z WKZ. W wykazie tym znajdowało się 169 jednostek samorządu terytorialnego zobowiązanych do opracowania planów ochrony zabytków, 56 właścicieli zabytków nieruchomych zobowiązanych do opracowania planów ochrony zabytków, 38 muzeów, oraz 7 bibliotek zobowiązanych do opracowania planów ochrony zabytków. Jednostki te przekazywały WKZ, do uzgodnienia, opracowane i corocznie aktualizowane plany ochrony. WKZ w przypadkach³³, gdy podmioty te nie wywiązywały się z obowiązku opracowania i/lub aktualizowania, a następnie uzgadniania planu ochrony zabytków, informował je o obowiązku terminowego przedkładania opracowanych planów.

(dowód: akta kontroli str. 428-438)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) W jednym przypadku, na 40 spraw objętych kontrolą, WKZ nie podejmował działań wobec badacza/archeologa prowadzącego badania archeologiczne,

³¹ Zgodnie z wymogami art. 91 ust. 4 pkt 7 ustawy o ochronie zabytków.

³² Zgodnie z postanowieniami § 4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (Dz. U. Nr 212, poz. 2153), dalej: „rozporządzenie w sprawie ochrony zabytków”.

³³ W 2013 r. wystosowano 16 ponagieł, w 2014 r. – 21, w 2015 r. – 10, w 2016 r. – 19, w 2017 r. – 6.



mających na celu wyegzekwowanie od niego obowiązku przekazania do WUOZ, w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia badań, dokumentacji przebiegu badań oraz opracowania wyników tych badań. Obowiązek w tym zakresie WKZ określał w decyzjach – pozwoleniach na prowadzenie badań. Dokumentację przebiegu i wyniki badań badacz przekazał do WKZ po upływie ponad 22 miesięcy od daty terminu ważności pozwolenia na prowadzenie badań.

Zgodnie § 19 ust. 6 pkt 6 *rozporządzenia z 2015 r. oraz z 2017 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych*, przekazanie do wojewódzkiego konserwatora zabytków ww. dokumentacji powinno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia badań określonego terminem ważności pozwolenia na ich prowadzenie.

(dowód: akta kontroli str. 303-333)

2) Analiza dokumentacji dotyczącej trzech badań, stanowiących 12% spośród 25 objętych kontrolą badań podczas których odkryto zabytki – wykazała, że WKZ nie podejmował wobec badaczy, którzy je przeprowadzili, działań mających na celu wyegzekwowanie obowiązku przekazania do WKZ, w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia badań, inwentaryzacji polowej pozyskanych zabytków i ich dokumentacji. W tych przypadkach badacze przekazali inwentaryzację polową po upływie: 37, 35 i 22 miesięcy. Obowiązek w tym zakresie WKZ określił w decyzjach - pozwoleniach na prowadzenie badań.

Zgodnie z § 19 ust. 6 pkt 8 *rozporządzenia z 2015 r. oraz z 2017 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych*, przekazanie do wojewódzkiego konserwatora zabytków ww. dokumentacji powinno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia badań określonego terminem ważności pozwolenia na ich prowadzenie.

(dowód: akta kontroli str. 303-333)

3) Wobec badaczy, którzy przeprowadzili dwa badania, stanowiące 8% spośród 25 objętych kontrolą badań, podczas których odkryto zabytki archeologiczne – nie podejmowano działań mających na celu wyegzekwowanie od nich obowiązku przekazania WKZ pozyskanych zabytków w terminie 3 lat po zakończeniu badań. Obowiązek taki WKZ określił w decyzjach - pozwoleniach na prowadzenie badań. W przypadkach tych odkryte zabytki archeologiczne zostały przekazane po 17 dniach oraz po 9 miesiącach od upływu wymaganego terminu.

Zgodnie z § 19 ust. 6 pkt 7 *rozporządzenia z 2015 r. oraz z 2017 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych*, przekazanie do wojewódzkiego konserwatora pozyskanych zabytków powinno nastąpić w terminie 3 lat od dnia zakończenia badań archeologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 303-333)

Z wyjaśnień WKZ odnośnie nieterminowego egzekwowania obowiązków nałożonych na badacza w zakresie m.in. przekazywania dokumentacji i zabytków wynika, że w WUOZ nie opracowano systemu pozwalającego na monitorowanie terminowości realizacji obowiązków określonych w pozwoleniach na prowadzenie badań archeologicznych. W swoich wyjaśnieniach WKZ podała ponadto, że „z reguły dokumentacja z badań i zabytki przekazywane są terminowo; wykonawcy niedopełniający tego obowiązku informowani byli o niemożności uzyskania kolejnego pozwolenia w sytuacji braku rozliczenia z poprzedniej dokumentacji i zabytków, zgodnie z warunkami decyzji. Do 2015 r. prowadzono roboczy spis terminowo oddanych sprawozdań; obecnie spis taki prowadzony jest przez pracownika Archiwum Urzędu – na bieżąco”.

(dowód: akta kontroli str. 357-360)

4) WKZ, wydając – w formie decyzji administracyjnej – pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych, ujmował w treści takiej decyzji/pozwolenia dane osobowe archeologa prowadzącego badania archeologiczne w trakcie inwestycji budowlanej. Jednakże w przypadku zmiany archeologa (badacza), dokonywanej na wniosek inwestora, WKZ nie przeprowadzał już stosownego postępowania administracyjnego, wprowadzając taką korektę poprzez pismo informujące strony o dokonanej zmianie. W latach 2013-2017 (3 kwartały) taki tryb zmiany, na wniosek inwestorów, dotyczył 21 decyzji administracyjnych – pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych.

Z uwagi na fakt, że wskazanie osoby prowadzącej badania archeologiczne jest elementem obligatoryjnym decyzji stanowiącej pozwolenie na prowadzenie badań archeologicznych, w ocenie NIK każda zmiana w tym zakresie powinna być także dokonywana z zachowaniem odpowiednich przepisów administracyjnych. Skoro bowiem pozwolenie na prowadzenie prac archeologicznych jest decyzją przyznającą prawo, zatem zastosowanie ma przepis art. 155 k.p.a., zgodnie z którym „decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony”. W sytuacji poinformowania organu przez stronę o zmianie archeologa (badacza) określonego w pierwotnej decyzji, organ ten powinien potraktować taką informację jako potencjalny wniosek o zmianę decyzji, a w przypadku wątpliwości czy nieprecyzyjności żądania, wystąpić do strony o wyjaśnienia w tej kwestii na podstawie art. 50 k.p.a.

Wyjaśniając kwestię niewdrażania postępowania administracyjnego w zakresie zmiany wcześniejszej decyzji na prowadzenie badań archeologicznych, WKZ wskazała m.in. na brak podstaw do zmiany decyzji w trybie art. 155 k.p.a. w sprawie umocowania tych osób³⁴, a wprowadzona zmiana stanu prawnego wyklucza możliwość zastosowania tego przepisu.

NIK nie podziela stanowiska WKZ, bowiem zgodnie z ówczesnie obowiązującym § 9 ust. 3 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, wniosek o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych musiał zawierać tożsame dane jak w stanie obecnie obowiązującym. To samo dotyczy pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych. Wobec powyższego, zarówno na podstawie obecnie obowiązującego rozporządzenia z 2017 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, jak i uprzednio obowiązującego rozporządzenia z 2015 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, w sytuacji, gdy we wniosku inwestora znajdowały/znajdują się imiennie wskazane osoby, WKZ jako organ, będąc związany wnioskiem strony, winien był/jest zawrzeć te dane w wydanej decyzji. Ponieważ w decyzji WKZ takie dane się znalazły, tym samym nie istniała żadna przeszkoda do zastosowania art. 155 k.p.a.

(dowód: akta kontroli str. 365-380, 439-443)

5) WKZ, przekazując w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej zabytki archeologiczne pozyskane w trakcie prac budowlanych, nie stosował się do przepisu art. 35 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków, zgodnie z którym takie przekazanie następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Tymczasem w praktyce odkryte zabytki archeologiczne WKZ przekazywał do muzeów lub innych jednostek administracyjnych w oparciu o trójstronny protokół, który podpisywali przedstawiciel WKZ, archeolog przekazujący zabytki, oraz przedstawiciel muzeum przejmującego fizycznie zabytki. Dopiero po

³⁴ Osób kierujących m.in. pracami konserwatorskimi.

przeprowadzeniu takiej procedury, WKZ sporządzał stosowne decyzje o przekazaniu zabytków archeologicznych w depozyt.

Wyjaśniając powyższe postępowanie WKZ podniósł korzyści płynące z takiej procedury, tj. sprawniejsze przekazywanie zabytków (w siedzibach WUOZ i delegatur nie ma właściwych pomieszczeń do odbierania i przechowywania czasowego zabytków szczególnie masowych), a także przeprowadzanie wizji lokalnej warunków przechowywania zabytków oddanych w depozyt.

W ocenie NIK wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ względy logistyczne i organizacyjne WUOZ nie mogą powodować naruszenia przepisów *ustawy o ochronie zabytków*.

(dowód: akta kontroli str. 441-443)

Ocena cząstkowa

WKZ, zgodnie z wymogami art. 36 ust. 1 pkt 5 *ustawy o ochronie zabytków* oraz na podstawie rzetelnie zebranych i zweryfikowanych informacji, wydawał decyzje zezwalające na prowadzenie badań archeologicznych, które zawierały wszystkie wymagane postanowienia. Upoważnieni pracownicy WUOZ przeprowadzali kontrole i nadzory terenowe nad prawidłowością prowadzonych badań archeologicznych. We właściwy sposób prowadzony był rejestr zabytków archeologicznych wraz z kartami ewidencyjnymi zabytków. Realizowano także zadania związane z opracowaniem i wdrożeniem wojewódzkiego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. niepodjęmowania skutecznych działań w celu wyegzekwowania od badaczy terminowego wywiązania się z obowiązku przekazania WKZ dokumentacji z przebiegu i wyników badań archeologicznych (jeden przypadek), przekazania inwentaryzacji polowej zabytków (trzy przypadki), a także przekazania zabytków pozyskanych w trakcie badań archeologicznych (dwa przypadki). Nieprawidłowości wystąpiły również w zakresie przestrzegania procedury przekazywania i wydawania decyzji/zgód na przekazywanie zabytków archeologicznych w depozyt do muzeów. Stosowna decyzja administracyjna sporządzana była przez WKZ dopiero po fizycznym przekazaniu zbiorów. Taki tryb postępowania był sprzeczny z przepisem art. 35 ust. 3 *ustawy o ochronie zabytków*. Nieprawidłowości stwierdzono także przy prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących zmiany, na wniosek inwestora, badacza prowadzącego wykopiska archeologiczne. W 21 przypadkach zmiany archeologa dokonano bowiem w formie informacji przesłanej zainteresowanym stronom, a nie w drodze postępowania administracyjnego, zgodnie z wymogami art. 155 *k.p.a.*

3. Nadzór sprawowany przez WKZ w zakresie ochrony zabytków archeologicznych

Opis stanu faktycznego

3.1. W WUOZ i w podległych delegaturach nie ustalono pisemnych procedur kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przez muzea i inne jednostki organizacyjne. W WUOZ i w podległych delegaturach nie wyznaczono komórek organizacyjnych oraz osób do wykonywania takiej kontroli. W Regulaminie Organizacyjnym WUOZ, w części określającej zadania WKZ, przewidziano, że „WKZ organizuje i prowadzi kontrole w zakresie ochrony zabytków” (§ 7 ust. 7). W zakresach czynności pracowników WUOZ, odpowiedzialnych za zabytki archeologiczne, nie zamieszczono zapisów dotyczących przeprowadzania kontroli w muzeach i innych jednostkach organizacyjnych w zakresie spełnienia wymogów wynikających z art. 35 *ustawy o ochronie zabytków*. W okresie objętym kontrolą upoważnieni przedstawiciele WKZ przeprowadzili w sumie dwie kontrole w powyższym zakresie, tj. po jednej w 2014 r. oraz 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 444)

Kontrola z 2014 r. dotyczyła spełniania przez jedną z placówek muzealnych warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków, które miały zostać przekazane w depozyt. Z protokołu tej kontroli wynika, że placówka nie spełniała wymogów wynikających z postanowień art. 35 *ustawy o ochronie zabytków*. Odnotowano w nim także, że do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (utrudnione wejście do muzeum, brak telefonu i etatowego pracownika, jak również pomieszczeń przygotowanych do przechowywania zbiorów archeologicznych, a w konsekwencji brak możliwości przeprowadzania inwentaryzacji zbiorów, prac konserwatorskich i udostępniania zabytków w celach naukowych) nie będą akceptowane deklaracje przyjęcia w depozyt zabytków pochodzących z badań archeologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 445-451)

Z kolei w 2015 r. przeprowadzono kontrolę izby muzealnej (będącej oddziałem powiatowej i miejskiej biblioteki publicznej) w zakresie spełnienia przez nią warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków w postaci szczątków samolotu Junkers JU 88, odkrytych w ramach archeologicznych badań poszukiwawczych i weryfikacyjnych. Skontrolowana placówka spełniała wymogi wynikające z postanowień art. 35 *ustawy o ochronie zabytków*, gdyż WKZ wydał decyzję administracyjną przekazującą tej jednostce w depozyt odkryte szczątki samolotu wojskowego. Z przebiegu tej kontroli nie sporządzono dokumentacji pokontrolnej.

(dowód: akta kontroli str. 452-474)

Spośród 40 spraw/badań archeologicznych objętych analizą w trakcie niniejszej kontroli, w przypadku 25 spraw, w ramach których przekazywano zabytki archeologiczne w depozyt do muzeów, WKZ lub upoważnieni przez niego pracownicy nie przeprowadzali kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przez te jednostki (muzea).

(dowód: akta kontroli str. 303-333)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W latach 2013-2017 pracownicy WUOZ przeprowadzili dwie kontrole w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, chociaż w przypadku jednej z nich nie sporządzono dokumentacji pokontrolnej, stwierdzając jednak spełnienie wymogów *ustawy o ochronie zabytków* i wydając decyzję depozytową.

WKZ nie określił i nie ustalił zasad i form przeprowadzania kontroli przestrzegania i stosowania przez muzea i inne jednostki organizacyjne, przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Nie wyznaczono też komórek organizacyjnych WUOZ lub zatrudnionych w nich osób do wykonywania takiej kontroli, jak również nie określono w zakresach czynności pracowników zadań w tym zakresie. Nie planowano również kontroli w zakresie przestrzegania i stosowania przez muzea i inne jednostki organizacyjne przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, w szczególności w tych podmiotach, którym przekazano w depozyt zabytki archeologiczne. Podstawą do działań w powyższym zakresie był przepis art. 38 ust. 1 i 3 pkt 2 *ustawy o ochronie zabytków*, zgodnie z którym wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków, są uprawnieni do oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków znajdujących się w zbiorach lub zasobach innych państwowych jednostek organizacyjnych i jednostek samorządu terytorialnego.

Brak powyższych działań stanowił naruszenie przepisu art. 91 ust. 4 pkt 6 *ustawy o ochronie zabytków*, który stanowi, że „do zadań wykonywanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków należy w szczególności m.in.: organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”.

Według WKZ stwierdził, jego przedstawiciele WKZ przebywają w każdym z muzeów i jednostek, którym przekazują w depozyt zabytki. Przy tej okazji mają możliwość sprawdzenia czy jednostki zapewniają warunki trwałego przechowywania, przeprowadzenia inwentaryzacji i prac konserwatorskich, udostępniania do celów naukowych zabytków przekazanych w depozyt. Weryfikacja spełnienia warunków przeprowadzana jest wobec tych jednostek, które pojawiają się jako nowy depozytariusz zabytków, w związku z powyższym nie zachodzi potrzeba planowania takich kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 442)

Ocena cząstkowa

WKZ w nieprawidłowy sposób sprawował nadzór nad muzeami i innymi jednostkami organizacyjnymi, które przejmowały w depozyt zabytki archeologiczne. Nie określił bowiem zasad i form przeprowadzania kontroli w tym zakresie, zapewniających realizację wymogów wynikających z art. 35 ust. 4 *ustawy o ochronie zabytków*. WKZ nie wyznaczył również komórek organizacyjnych lub osób do wykonywania takiej kontroli, jak również nie określił i nie przydzielił w zakresach czynności pracowników zadań z tego obszaru. Nie planowano także kontroli takich zagadnień. Brak powyższych działań stanowił naruszenie postanowień art. 91 ust. 4 pkt 6 *ustawy o ochronie zabytków*.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*³⁵ (dalej: „*ustawa o NIK*”) wnosi o:

1. Egzekwowanie od badaczy prowadzących prace archeologiczne obowiązku przekazywania do WKZ dokumentacji z przeprowadzonych badań, inwentaryzacji polowej oraz zabytków w terminach określonych w pozwoleniach na prowadzenie tych prac.
2. Dokonywanie, na wniosek inwestora, zmiany archeologa/badacza prowadzącego prace wykopaliskowe w drodze postępowania administracyjnego, zgodnie z postanowieniami art. 155 *k.p.a.*
3. Przekazywanie w depozyt zabytków archeologicznych w oparciu o procedurę wynikającą z przepisów art. 35 ust. 3 *ustawy o ochronie zabytków*, tj. w sposób przewidujący pierwsze fizyczne przekazanie zabytków na podstawie wydanej decyzji depozytowej.
4. Opracowanie i wdrożenie zasad i procedur przeprowadzania kontroli przestrzegania i stosowania przez muzea i inne jednostki organizacyjne przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, zgodnie z postanowieniami art. 91 ust. 4 pkt 6 *ustawy o ochronie zabytków*, a w celu realizacji art. 38 ust. 1 i 3 pkt 2 *ustawy o ochronie zabytków*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

³⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

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 we Wrocławiu.

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.

Wrocław, dnia 29 grudnia 2017 r.

Kontrolerzy:
Marek Skrzypecki
Doradca ekonomiczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up.

.....
Zdzisław Frątkowski
podpis Dyrektor

