

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Edukacji, Nauki i Kultury

Nr ewid.: 140/99/P/98/042/DEN

INFORMACJA

**o wynikach kontroli wykorzystania środków budżetowych
przekazanych przez Ministra Kultury i Sztuki na realizację
krajowych programów ochrony i konserwacji zabytków
w latach 1995 - 1997**

Warszawa

maj

1999 r.

SPIS TREŚCI

	str.
CZĘŚĆ OGÓLNA	
I. Charakterystyka kontroli	
2	
II. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	
7	
III. Wnioski	12
CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	
IV. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności	13
V. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno - organizacyjnych kontrolowanej działalności	19
VI. Istotne ustalenia kontroli	
1. Tryb ustalania programów i zasady ich funkcjonowania	22
2. Zasady wyboru zadań realizowanych w ramach programów	24
3. Finansowanie zadań objętych programami	27
4. Obsługa organizacyjna i finansowa prac przez koordynatorów programów	30
5. Finansowanie i prowadzenie prac remontowych w obiektach zabytkowych	33
VII. Przebieg postępowania kontrolnego i działania podjęte po zakończeniu kontroli	37
ZAŁĄCZNIK	

CZĘŚĆ OGÓLNA

I. Charakterystyka kontroli

1. Kontrola P/98/042 pn. „Wykorzystanie środków budżetowych przekazanych przez Ministra Kultury i Sztuki na realizację krajowych programów ochrony i konserwacji zabytków w latach 1995 -1997 ” została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli była ocena realizacji programów, w tym:

- zasad wyboru zadań oraz typowania obiektów zabytkowych do remontu i konserwacji,
- sposobu przyznawania i rozliczania dotacji przekazanych na ten cel przez Ministra Kultury i Sztuki, a także wykorzystania środków budżetowych i wykonania zadań przez koordynatorów programów i wykonawców prac.

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 1 września do 22 grudnia 1998 r. przez Departament Edukacji, Nauki i Kultury oraz Delegatury NIK w Białymstoku, Bydgoszczy, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Rzeszowie, Szczecinie i Zielonej Górze.

Kontrolą objęto:

- Biuro Ochrony Zabytków Państwowej Służby Ochrony Zabytków w Warszawie, które było dysponentem środków budżetowych przeznaczonych na realizację programów ochrony i konserwacji zabytków,
- 12 oddziałów wojewódzkich Państwowej Służby Ochrony Zabytków, realizujących w ramach programów największą liczbę zadań,
- Ośrodek Dokumentacji Zabytków i Ośrodek Ochrony Zabytkowego Krajobrazu w Warszawie, zajmujące się koordynacją i obsługą administracyjną programów,
- Towarzystwo Przyjaciół Fortyfikacji w Warszawie, będące jedynym samodzielnym realizatorem programu „Ochrona i konserwacja architektury obronnej.”

Kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, z wyjątkiem badań w Towarzystwie Przyjaciół Fortyfikacji, przeprowadzonych pod względem legalności i gospodarności.

Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik do niniejszej informacji.

Tematyka kontroli obejmowała m.in.:

- **w Biurze Ochrony Zabytków Państwowej Służby Ochrony Zabytków:**
 - tryb ustanowienia programów, ich status formalnoprawny i miejsce w dotychczasowym systemie organizacji i finansowania ochrony zabytków,
 - funkcjonowanie struktur organizacyjnych powołanych do realizacji programów,
 - planowanie rzeczowo-finansowe oraz zasady wyboru zadań lub typowania obiektów zabytkowych do remontu i konserwacji ze środków przeznaczonych na realizację programów,
 - prawidłowość zlecania zadań objętych programami i wydatkowania środków na ich realizację oraz nadzór Generalnego Konserwatora Zabytków nad wykorzystaniem środków budżetowych przeznaczonych na ten cel,
- **w oddziałach wojewódzkich Państwowej Służby Ochrony Zabytków:**
 - planowanie rzeczowo-finansowe zadań z dziedziny ochrony zabytków przez oddziały PSOZ, w tym związanych z realizacją krajowych programów,
 - prawidłowość zlecania zadań i wydatkowania środków na ich realizację,
 - nadzór wojewódzkich konserwatorów zabytków nad prawidłowością wykonania zadań i wykorzystania środków budżetowych,
- **w Ośrodku Dokumentacji Zabytków, w Ośrodku Ochrony Zabytkowego Krajobrazu oraz w Towarzystwie Przyjaciół Fortyfikacji:**
 - tryb pozyskiwania środków na realizację zadań objętych programami,
 - prawidłowość wykonania zadań i wykorzystania środków przyznanych na ich realizację,
 - rzetelność i terminowość rozliczeń z dysponentem środków budżetowych,

2. W 1995 r. z inicjatywy podsekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Sztuki podjęto ideę utworzenia specjalnych programów ochrony i konserwacji zabytków, grupujących zadania w zakresie ochrony dóbr kultury w określonych dziedzinach lub grupach problemowych. Według informacji przygotowanej dla Komisji Kultury i Środków Przekazu Sejmu RP,¹ programy miały służyć rozpoznaniu zagrożeń, przeciwdziałaniu im oraz wypracowaniu spójnej koncepcji ratowania zabytków. Programami miały kierować

¹ „Stan zabytków w Polsce. Sposoby ratowania i zasady finansowania” MKiS i PSOZ, luty 1998 r.

multidyscyplinarne zespoły specjalistów z różnych ośrodków i środowisk, reprezentujące konserwatorów, badaczy oraz służby ochrony zabytków.

W 1995 r. rozpoczęto realizację 6 programów ochrony i konserwacji zabytków, a w latach 1996-1997 podjęto prace w ramach 3 kolejnych programów. Zgodnie z treścią niepublikowanych materiałów na konferencję prasową z marca 1995 r. pt. „Resortowe programy ochrony i konserwacji zabytków”, do najważniejszych celów realizowanych w ramach poszczególnych programów zaliczono:

Program I „Ochrona i konserwacja zabytkowych obiektów drewnianych”:

- opracowanie i wdrożenie nowych metod konserwacji i ochrony drewna; opracowanie i wdrożenie skutecznych metod ochrony budownictwa drewnianego przed pożarami, włamaniami i niekontrolowaną rozbiórką.

Program II „Zabezpieczenie zabytków techniki znajdujących się w prywatyzowanych zakładach państwowych”:

- ochrona prawna zabytków techniki, przygotowanie dokumentacji oraz wstępne zabezpieczenie zabytkowych budowli, maszyn i urządzeń, gromadzenie najcenniejszych obiektów w zbiorach muzealnych.

Program III „Ochrona zabytkowych dworów i zespołów pałacowych”:

- współpraca wojewódzkich konserwatorów zabytków i oddziałów terenowych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa na rzecz zabezpieczenia obiektów znajdujących się w zasobach Agencji, wypracowywanie regulacji prawnych sprzyjających właściwemu zagospodarowaniu obiektów zabytkowych.

Program IV „Ratowanie miast historycznych” - realizowany do końca 1997 r.:

- wypracowanie modelu działania konserwatorskiego w odniesieniu do specyfiki miejskiej i warunków gospodarki rynkowej, opracowanie informacji na temat stanu substancji zabytkowej wybranych miast historycznych oraz wieloetapowego programu ochrony i modernizacji substancji zabytkowej w Polsce, przy merytorycznym i finansowym wsparciu państwa.

Program V „Ochrona i konserwacja zabytkowego krajobrazu kulturowego”:

- opracowanie jednolitego systemu ochrony wartości kulturowych i przyrodniczych Polski, określenie zabytków, które powinny być chronione i uwzględniane w planach przestrzennego zagospodarowania kraju.

Program VI „1000-lecie Zjazdu Gnieźnieńskiego”:

- przeprowadzenie uzupełniających i ratowniczych badań archeologicznych przy wybranych obiektach najstarszej architektury na ziemiach polskich i konserwatorskie zabezpieczenie ich reliktów, wyselekcjonowanie najważniejszych zagadnień naukowo-badawczych, konserwatorskich, ekspozycyjnych i wydawniczych.

Program VII „Konserwacja zabytkowych wnętrz” - realizowany od 1996 r.:

- analiza wybranych obiektów dla sformułowania wniosków z wcześniej realizowanych prac konserwatorskich przy malarstwie ściennym; ocena przydatności materiałów chemicznych do stosowania w pracach konserwatorskich; prace interwencyjne i techniczne; opracowanie Ogólnopolskiego Schematu Dokumentacji Konserwatorskiej.

Program VIII „Archeologiczne Zdjęcie Polski” - realizowany od 1996 r.:

- kontynuacja działań polegających na rozpatrzeniu i określeniu topograficznym zasobów dziedzictwa archeologicznego, które powinny być uwzględniane przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych i planowaniu przestrzennym; tworzenie skomputeryzowanych archiwów AZP.

Program IX „Ochrona i konserwacja architektury obronnej” - realizowany od 1997 r.:

- tworzenie i realizacja lokalnych i regionalnych programów ochrony i zagospodarowania zespołów obronnych, terenów pofortecznych i obszarów warownych, objęcie kompleksową ochroną zabytkowych zespołów obronnych i obszarów warownych.

3. Uprawnienie do ustalenia programów ochrony dóbr kultury przyznane zostały Ministrowi Kultury i Sztuki na podstawie § 1 pkt 12 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 1983 r. w sprawie szczegółowego zakresu i trybu działania Ministra Kultury i Sztuki.² Przepis ten nie precyzował, w jakiej formie powinno nastąpić ustalenie programu, a Ministerstwo Kultury i Sztuki /MKiS/ nie wyjaśniło w trakcie kontroli, w jakiej formie programy ochrony i konserwacji zabytków zostały ustanowione.

W dokumentach MKiS przedstawione programy nazywane były początkowo „rządowymi”, jednak ponieważ ich założenia, cele i zadania nie były uzgodnione przez Radę Ministrów, nie posiadały cech właściwych dla programów rządowych (np. określenie organów odpowiedzialnych za realizację konkretnych zadań, terminów realizacji, itp.) i nie zostały wprowadzone uchwałą Rady Ministrów, nie były w rzeczywistości programami rządowymi.

W planach finansowych i dokumentach Biura Ochrony Zabytków Państwowej Służby Ochrony Zabytków programy nazywane były „krajowymi”, chociaż z tego określenia nie

² Dz.U. Nr 32, poz. 150

wynikał ich formalny status. **W praktyce programy stanowiły wyodrębnione organizacyjnie i finansowo zadania Ministra Kultury i Sztuki, na których realizację Minister ustalał corocznie kwotę wydatków, w ramach ogólnej kwoty środków na ochronę dóbr kultury, przekazywanej Generalnemu Konserwatorowi Zabytków.**

Przedsięwzięcia objęte programami były finansowane w części 34 budżetu państwa - Ministerstwo Kultury i Sztuki, ze środków, których dysponentem do 30 września 1996 r. byli Generalny Konserwator Zabytków /GKZ/ - jako dysponent II stopnia i wojewódzcy konserwatorzy zabytków - jako dysponenci III stopnia. Od 1 października 1996 r. dysponentem środków na realizację programów był wyłącznie GKZ.

W latach 1995-1997 na zadania wykonywane w ramach programów wydatkowano łącznie 24.230 tys. zł, a na 1998 r. zaplanowano na ten cel kwotę 23.513 tys. zł. W stosunku do ogólnej kwoty wydatków ponoszonych w rozdziale 8312 - konserwacja zabytków, wydatki na realizację programów w latach 1995-1997 stanowiły odpowiednio 23,6 %, 21,0 % i 17,8 %.

4. W 1994 r. Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała realizację przez Państwową Służbę Ochrony Zabytków /PSOZ/ ustawowych zadań w zakresie ochrony dóbr kultury.³

Stwierdzono, że działania służb konserwatorskich na rzecz ochrony dóbr kultury prowadzone były na ogół zgodnie z ustawowymi kompetencjami tych służb, jednakże sprawność ich funkcjonowania ograniczało wiele czynników i barier o charakterze organizacyjnym, ekonomicznym, prawnym i społecznym, które spowodowały, że ocena skuteczności działań podejmowanych na rzecz ochrony dóbr kultury nie była pozytywna.

Kontrola wykazała, że proces ewidencjonowania dóbr kultury nie został zakończony, natomiast stale wzrastała liczba obiektów będących przedmiotem zainteresowania konserwatorskiego. Ochronę prawną, przez wpisanie dobra kultury do rejestru zabytków, zapewniono tylko dla ok. 12% zabytków. Rejestry zawierały wpisy niekompletne i nieaktualne, w niektórych przypadkach dokonane bez wcześniejszego wydania decyzji administracyjnej, co pozbawiało zarejestrowane w ten sposób zabytki skutecznej ochrony prawnej. Ponad 91% zabytków architektury i budownictwa nie miało prawidłowo opracowanych kart ewidencyjnych; jeszcze większe braki występowały w zakresie specjalistycznych opracowań badawczych. PSOZ jedynie w ograniczonym zakresie

³ Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawowych zadań w zakresie ochrony dóbr kultury przez Państwową Służbę Ochrony Zabytków. Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, marzec 1995 r.

podejmowała działania administracyjne, zmierzające do egzekwowania od właścicieli prawidłowego użytkowania zabytków, czego powodem była nieskuteczność wydawanych nakazów. Brak było także skutecznej ochrony dóbr kultury przed nielegalnym wywozem za granicę.

Środki na ochronę zabytków, będące w dyspozycji PSOZ, były niewystarczające i mogły zaspokoić tylko ok. 20% potrzeb zgłaszanych przez konserwatorów wojewódzkich. Jednocześnie budziła wątpliwości legalność ukształtowanej od lat praktyki finansowania wydatków w zakresie ochrony zabytków. Stwierdzono, że remonty obiektów zabytkowych dotowane były na podstawie zdezaktualizowanych, wydanych w części bez ustawowego upoważnienia i dla innych celów, przepisów uchwały Nr 179 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 1978 r. w sprawie wykorzystania zabytków nieruchomych na cele użytkowe.

W wyniku kontroli, NIK wnioskowała do Ministra Kultury i Sztuki o uporządkowanie stanu prawnego w zakresie ochrony zabytków, w tym o ustawowe określenie zadań i statusu PSOZ oraz Generalnego Konserwatora Zabytków, wydanie brakujących przepisów wykonawczych do ustawy o ochronie dóbr kultury, a także spowodowanie uchylecia zdezaktualizowanej i archaicznej w treści uchwały Nr 179 Rady Ministrów. Powyższe wnioski nie zostały jednak dotychczas wykonane, a Minister Kultury i Sztuki od kilku lat informuje NIK o trwających w resorcie pracach nad opracowaniem nowej ustawy o ochronie dóbr kultury, która ma uporządkować sprawy związane z organizacją i finansowaniem tej dziedziny działalności kulturalnej.

Najwyższa Izba Kontroli nie prowadziła dotychczas kontroli realizacji zadań finansowanych w ramach krajowych programów ochrony i konserwacji zabytków.

II. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

- 1. Koncepcja krajowych programów ochrony i konserwacji zabytków nie została właściwie przygotowana, a jej wprowadzenie nie usprawniło systemu organizacji i finansowania ochrony zabytków.**

Wybór zadań w ramach programów dokonywany był przez rady lub zespoły realizujące, powoływane przez Ministra Kultury i Sztuki, co miało „uspołecznić” decyzje o wydatkowaniu środków publicznych na cele konserwatorskie, a w praktyce

ograniczyło wpływ dysponentów środków budżetowych (wojewódzkich konserwatorów zabytków, a od 1 października 1996 r. Generalnego Konserwatora Zabytków), na przeznaczenie wydatkowanych przez nich środków budżetowych. W konsekwencji, stworzono kolejne w dziedzinie ochrony zabytków ośrodki decyzyjne, które - na podstawie uprawnień przyznanych im ustnie przez podsekretarza stanu w MKiS - decydowały o przeznaczeniu środków publicznych, nie ponosząc odpowiedzialności za podejmowane decyzje (opis str. 22-23).

2. Nie opracowano zasad wyboru zadań do realizacji w ramach poszczególnych programów. Brak zobiektywizowanych kryteriów przy podziale środków, które tylko w niewielkim stopniu mogły zaspokoić istniejące potrzeby, nie stwarzał równych szans w dostępie do środków budżetowych przeznaczanych na remonty i konserwacje zabytków oraz dopuszczał nadmierną uznaniowość w dysponowaniu na ten cel środkami publicznymi. Skutkiem takiej uznaniowości, ujawnionym w wyniku kontroli, było wydatkowanie kwoty 109 tys. zł na realizację 3 zadań wskazanych przez przewodniczących programów, które nie były w pełni przydatne właścicielom i użytkownikom obiektów zabytkowych oraz nie były akceptowane przez wojewódzkich konserwatorów zabytków (opis str. 24-26).

3. Mimo wyłączenia wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz kierowanych przez nich oddziałów wojewódzkich Państwowej Służby Ochrony Zabytków ze struktur administracji specjalnej, podległej Ministrowi Kultury i Sztuki i włączenia ich w skład rządowej administracji ogólnej w województwie⁴, środki budżetowe na zadania merytoryczne, realizowane dotychczas przez te służby, nie zostały przekazane do budżetu wojewodów lecz pozostały w dyspozycji Generalnego Konserwatora Zabytków.

Na skutek nieprzygotowania organizacyjnego Biura Ochrony Zabytków do realizacji zwiększonego zakresu zadań, w 1997 r. Generalny Konserwator Zabytków polecił wojewódzkim konserwatorom zabytków oraz kierowanym przez nich oddziałom wojewódzkim PSOZ, organizowanie i nadzorowanie zleczanych przez siebie prac, w tym wybór wykonawców robót, weryfikowanie rachunków i faktur oraz ocenę efektów prac. Taki sposób wykorzystywania służb konserwatorskich podległych wojewodom

⁴ Zgodnie z art. 8 ust 1 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków, w brzmieniu ustalonym w art.7 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. Nr 106, poz. 496 ze zm.).

proceedził do nieformalnego odtworzenia struktur i przywrócenia zasad działania zniesionej w 1996 r. administracji specjalnej w dziedzinie ochrony zabytków.

4. Obciążanie wojewódzkich konserwatorów zabytków zadaniami, które należały do obowiązków GKZ, nie zapewniło prawidłowego nadzoru nad gospodarowaniem środkami budżetowymi, gdyż połowa oddziałów wojewódzkich PSOZ objętych kontrolą nie wywiązywała się rzetelnie z tych obowiązków. Stwierdzono m.in. przypadek potwierdzania wykonania robót zgodnie z warunkami umowy, mimo że zakres zrealizowanych prac został zmieniony przez wykonawcę, bez uzgodnienia z GKZ, a także nieweryfikowanie kosztorysów powykonawczych, lub wykonywanie tych prac przez osoby nie posiadające odpowiednich kwalifikacji. Należy podkreślić, że GKZ nie kontrolował sposobu realizowania przez służby konserwatorskie podległe wojewodom przypisanych im przez siebie zadań (opis str. 27-28).
5. Po wprowadzeniu od 1 stycznia 1999 r. reformy administracyjnej kraju, nadal niejasne pozostają kompetencje Generalnego Konserwatora Zabytków w zakresie kierowania służbami konserwatorskimi. Zgodnie z art. 7 a ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury,⁵ Generalny Konserwator Zabytków jest centralnym organem administracji rządowej i kieruje Służbą Ochrony Zabytków. Ustawa nie wymienia jednak jednostek organizacyjnych Służby Ochrony Zabytków podległych Generalnemu Konserwatorowi Zabytków, natomiast w art. 8 ust. 1 pkt 3, wymienia jedynie wojewódzką Służbę Ochrony Zabytków, kierowaną przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, wchodzącą w skład zespolonej administracji wojewódzkiej. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ww. ustawy, wojewódzki konserwator zabytków wykonuje zadania i kompetencje Służby Ochrony Zabytków w imieniu wojewody. Ponieważ stosownie do unormowań zawartych w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie,⁶ wojewoda kieruje administracją zespoloną i ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania, powstaje wątpliwość, czy Generalnemu Konserwatorowi Zabytków przysługują jakiegokolwiek uprawnienia w zakresie kierowania służbami wchodzącymi w skład zespolonej administracji wojewódzkiej podległej wojewodzie (opis str. 13-15).

⁵ Dz.U. Nr 10, poz. 48; zm. z 1983 r. Nr 38, poz. 173; z 1989 r. Nr 35, poz. 192; z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 56, poz. 322; z 1995 r. Nr 141, poz. 692; z 1996 r. Nr 106, poz. 496, Nr 156, poz. 773; z 1997 r. Nr 5, poz. 24, Nr 88, poz. 554, Nr 115, poz. 741 i z 1998 r. Nr 106, poz. 668.

⁶ Dz.U. Nr 91, poz. 577.

6. W latach 1996-1997 Generalny Konserwator Zabytków zawierał z instytucjami, będącymi właścicielami lub użytkownikami obiektów zabytkowych, umowy o refundację kosztów remontów tych obiektów. Instytucje, działające jako jednostki budżetowe, zakończyły remonty i opłaciły ze środków budżetowych ich koszty w latach 1992-1995, tj. przed zawarciem umów z GKZ. W ocenie NIK, zaciąganie przez GKZ zobowiązań do finansowania ze środków budżetowych kosztów remontów już wykonanych i opłaconych z budżetu państwa oraz przekazanie na ten cel kwoty 235,6 tys. zł, było działaniem niegospodarnym i niecelowym, gdyż nie zwiększało liczby obiektów zabytkowych objętych remontami ani zakresu zrealizowanych prac, ograniczało natomiast możliwości zaspokojenia bieżących potrzeb konserwatorskich. Wątpliwość budzi także legalność tych działań, gdyż ustawowe kompetencje w zakresie ochrony dóbr kultury (i związana z tym możliwość wydatkowania środków z budżetu państwa), obejmowały działania polegające m.in. na „zabezpieczaniu ich przed zniszczeniem(...)”, na zapewnieniu im warunków trwałego zachowania(...) oraz na ich konserwacji, restauracji lub odbudowie” (art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury), a cel ten został już wcześniej osiągnięty, bowiem był zrealizowany przez inne podmioty z wykorzystaniem środków budżetowych (opis str. 29-30).

7. Kontrola ujawniła cztery przypadki wskazania przez Generalnego Konserwatora Zabytków lub przewodniczących programów wykonawców zadań, które miały zostać zlecone przez konserwatorów wojewódzkich, w tym uzależnienie przyznania środków na realizację zadania od wyboru wskazanego wykonawcy. Wskazywanie zlecniodawcom wykonawców zadań było nielegalną ingerencją w kompetencje jednostek właściwych do przeprowadzania procedury udzielania zamówień publicznych (opis str. 26-27).

8. W 1997 r. Generalny Konserwator Zabytków zlecił wykonanie prac konserwatorskich trzem jednostkom niepaństwowym, które nie złożyły wniosków w sprawie realizacji zadań. Było to niezgodne z przepisami § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym⁷. Ponadto stwierdzono, że jednostki te nie były bezpośrednimi wykonawcami prac konserwatorskich, prowadząc jedynie obsługę

⁷ Dz.U. Nr 87, poz. 437. Od dnia 1 stycznia 1999 r. zlecanie zadań jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych odbywa się na podstawie art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014).

księgowo-finansową zadań i pobierając z tego tytułu wynagrodzenie w ogólnej kwocie 25,2 tys. zł, a wykonanie prac podzlecały innym wykonawcom.

Wydatki na zadania zlecane jednostkom niepaństwowym planowano i księgowano w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej, co spowodowało nieprawdziwy obraz struktury wydatków Biura Ochrony Zabytków w 1997 r. (opis str. 30).

9. Od 1962 r. nie został wydany przepis wykonawczy do ustawy o ochronie dóbr kultury, zobowiązujący - początkowo Radę Ministrów, a od 1989 r. Ministra Kultury i Sztuki - do określenia zasad pokrywania kosztów konserwacji i remontów obiektów zabytkowych, będących własnością Państwa. W tej sytuacji prace remontowe w obiektach zabytkowych były finansowywane na podstawie przepisów uchwały Nr 179 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 1978 r. w sprawie wykorzystania zabytków nieruchomych na cele użytkowe.⁸ Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie wskazywała na konieczność zmiany archaicznych, wydanych z naruszeniem ustawowego upoważnienia i dla innych celów, przepisów tej uchwały, odnoszących się do nie istniejących obecnie instytucji prawnych i warunków ekonomiczno-rynkowych.

Krytyczne stanowisko NIK w sprawie w/w uchwały potwierdzają także ustalenia obecnej kontroli, które poza wspomnianą wcześniej kwestią dotyczącą możliwości uznawania jej jako podstawę prawną podejmowanych decyzji, wskazują ponadto na nieaktualność i niejednoznaczność zawartych w niej uregulowań, pozwalających na dowolność interpretacji oraz wybiórcze i niejednolite ich stosowanie. Dowolność w interpretowaniu przepisów uchwały 179 Rady Ministrów dotyczyła m.in. określania kwoty należnego dofinansowania oraz kwalifikowania poszczególnych prac do robót związanych z zachowaniem zabytkowego charakteru obiektu.

Wadliwość uchwały 179 Rady Ministrów z 1978 r. traktowanej jako podstawa prawna finansowania remontów obiektów zabytkowych wynikała także z nieokreślenia w niej trybu przyznawania i rozliczania dotacji na konserwację zabytków oraz kryteriów zwiększania przez Ministra Kultury i Sztuki kwoty dofinansowania ich remontów ponad określony w uchwale limit 23% kosztów poniesionych przez właścicieli lub użytkowników tych obiektów (opis str. 33-34).

⁸ M.P. Nr 37, poz. 142

10. Łączna kwota nieprawidłowych wydatków, ujawnionych w wyniku kontroli, wyniosła 1.101.438 zł, z czego 696.828 zł dotyczyło środków wydatkowanych na remonty i konserwacje obiektów zabytkowych z naruszeniem przepisów § 11 ust. 4 uchwały Nr 179 Rady Ministrów z 1978 r. w sprawie wykorzystania zabytków nieruchomych na cele użytkowe. Pozostała kwota 404.610 zł dotyczyła: wydatków niecelowych (318.550 zł), kwot nierzetelnie rozliczonych (61.860 zł) i wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem (24.200 zł).

Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła o zwrot kwoty 61,9 tys. zł rozliczonej nierzetelnie i 24,2 tys. zł wydatkowanej niezgodnie z przeznaczeniem, odzyskując na rzecz budżetu państwa łączną kwotę 86,1 tys. zł.

III. Wnioski

Ustalenia kontroli wskazują na potrzebę podjęcia przez Radę Ministrów działań w celu uporządkowania stanu prawnego i zasad planowania i realizacji wydatków w zakresie ochrony i konserwacji zabytków, a w szczególności :

- określenia kompetencji Generalnego Konserwatora Zabytków w zakresie kierowania Służbą Ochrony Zabytków, z rozważeniem ograniczenia jego funkcji dysponenta środków budżetowych na roboty remontowo-konserwatorskie,
- przeniesienia części środków budżetowych na ochronę i konserwację zabytków z budżetu Generalnego Konserwatora Zabytków do budżetu wojewodów, odpowiednio do rzeczywistego zakresu zadań realizowanych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków i oddziały wojewódzkie Służby Ochrony Zabytków, w stosunku do zadań i możliwości Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków,
- uchylenia przepisów uchwały Nr 179 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 1978 r. w sprawie wykorzystania zabytków nieruchomych na cele użytkowe.

Ponadto niezbędne jest wykonanie przez Ministra Kultury i Sztuki ustawowych upoważnień do wydania aktów prawnych w dziedzinie ochrony zabytków, w tym określenie w drodze rozporządzenia:

- zasad pokrywania kosztów konserwacji i remontów obiektów zabytkowych, będących własnością Państwa (art. 30 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury),

- warunków wykorzystania zabytków nieruchomych na cele użytkowe oraz zasad i trybu przyznawania dotacji z budżetu państwa przeznaczonych dla użytkowników zabytków, prowadzących prace remontowe i konserwatorskie przy tych zabytkach (art. 40 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury).

W celu uporządkowania stanu prawnego oraz zasad organizacji i finansowania tej dziedziny działalności kulturalnej, niezbędne jest także przyspieszenie prac nad opracowaniem i wprowadzeniem nowej ustawy o ochronie dóbr kultury.

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

IV. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności

1. Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie związane z ochroną dóbr kultury jest ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej ustawy, dobra kultury są bogactwem narodowym i powinny być chronione przez wszystkich obywateli. Ustawa nakłada na organy rządowe i samorządowe obowiązek zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony dóbr kultury (art. 1 ust. 2), a na właścicieli i użytkowników dóbr kultury - obowiązek utrzymania należących do nich dóbr kultury we właściwym stanie (art. 1 ust. 3).

Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 11 ust. 1 ustawy, do obowiązków wojewodów i organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczono dbałość o dobra kultury i podejmowanie działań ochronnych oraz uwzględnianie zadań m.in. ochrony zabytków w regionalnych i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w budżetach, w prawie miejscowym i przepisach gminnych.

Ochrona dóbr kultury polega na zabezpieczeniu ich przed zniszczeniem, uszkodzeniem, dewastacją, zaginięciem lub wywozem za granicę, na zapewnieniu im warunków trwałego zachowania, na opracowaniu dokumentacji naukowej, ewidencji i rejestracji oraz na ich konserwacji, restauracji lub odbudowie, opartych na zasadach naukowych (art. 3 ust. 2).

Ochronie prawnej podlegają dobra kultury wpisane do rejestru zabytków lub inwentarza muzeów oraz inne, jeżeli ich charakter zabytkowy jest oczywisty i o ile nie podlegają ochronie na podstawie odrębnych przepisów (art. 4).

2. Według art. 7 ustawy o ochronie dóbr kultury, naczelny nadzór nad ochroną dóbr kultury należy do Ministra Kultury i Sztuki. Na podstawie ustawy z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach⁹ przy Ministrze Kultury i Sztuki została powołana Państwowa Służba Ochrony Zabytków /PSOZ/, kierowana przez Generalnego Konserwatora Zabytków. Ustawodawca nie określił zadań PSOZ i nie upoważnił Ministra Kultury i Sztuki, jak też innych organów administracji rządowej, do określenia tych zadań. Pomimo to Generalny Konserwator Zabytków zarządzeniem z dnia 2 stycznia 1991 r. (nie publikowanym), wprowadził regulamin organizacyjny PSOZ, zaliczając do jej zadań:

- opracowywanie projektów planów ochrony dóbr kultury oraz założeń polityki konserwatorskiej w poszczególnych dziedzinach, regionach kulturowych, województwach i gminach,
- gromadzenie podstawowej informacji i dokumentacji dóbr kultury,
- dokonywanie ocen stanu zachowania dóbr kultury, kierunków działań i zadań resortowych w tym zakresie,
- inicjowanie rozwiązań prawnych dotyczących ochrony zabytków,
- prowadzenie spraw związanych z użytkowaniem i zagospodarowaniem zabytków oraz dofinansowaniem ich remontów.

Zgodnie z zarządzeniem Ministra Kultury i Sztuki z dnia 22 września 1990 r. w sprawie powołania PSOZ i określenia jej struktury,¹⁰ PSOZ składała się z Biura Ochrony Dóbr Kultury i Muzeów (BODKiM) z siedzibą w Warszawie oraz 49 oddziałów wojewódzkich (§ 2).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej,¹¹ w art. 7 wprowadziła zmiany w ustawie o ochronie dóbr kultury i o muzeach, dotyczące m. in. statusu prawnego Państwowej Służby Ochrony Zabytków oraz usytuowania wojewódzkich konserwatorów zabytków w strukturze organów ochrony zabytków. Z dniem 1 października 1996 r. wojewódzcy konserwatorzy zabytków, jako kierownicy wojewódzkich oddziałów PSOZ, zostali włączeni w skład rządowej administracji ogólnej w województwie. Tym samym zmienił się tryb ich powoływania i odwoływania. Do dnia 30 września 1996 r. Minister

⁹ Dz.U. Nr 56, poz. 322

¹⁰ M.P. Nr 35, poz. 285

¹¹ Dz.U. Nr 106, poz. 496

Kultury i Sztuki, po zasięgnięciu opinii wojewody, powoływał i odwoływał, na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków, wojewódzkich konserwatorów zabytków, będących terenowymi organami rządowej administracji specjalnej do spraw ochrony zabytków. Po wejściu w życie przepisów ustawy o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (od 1 października 1996 r.) - wojewódzkich konserwatorów zabytków powoływał i odwoływał wojewoda w porozumieniu z Ministrem Kultury i Sztuki (art. 7a ust. 3 ustawy o ochronie dóbr kultury w brzmieniu ustalonym ustawą o której mowa wyżej). Jednocześnie wojewódzki konserwator zabytków, kierujący odpowiednim oddziałem wojewódzkim PSOZ, utracił na rzecz wojewody status organu sprawującego ochronę dóbr kultury.

Nowelizacja ustawy o ochronie dóbr kultury dokonana na podstawie art. 18 pkt. 2 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa,¹² wprowadziła kolejne zmiany. Od dnia 1 stycznia 1999 r. Służbą Ochrony Zabytków kieruje Generalny Konserwator Zabytków, który jest centralnym organem administracji rządowej, powoływanym i odwoływanym przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury.

Ochronę dóbr kultury sprawują m. in.: minister właściwy do spraw kultury, Generalny Konserwator Zabytków oraz wojewoda, przy pomocy wojewódzkiego konserwatora zabytków, jako kierownika wojewódzkiej Służby Ochrony Zabytków wchodzącej w skład zespolonej administracji wojewódzkiej. Wojewódzki konserwator zabytków powoływany jest przez wojewodę, na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków lub za jego zgodą. Wykonuje w imieniu wojewody zadania i kompetencje Służby Ochrony Zabytków określone w ustawie i przepisach odrębnych oraz kieruje wojewódzkim oddziałem Służby Ochrony Zabytków.

Zgodnie z art. 8 ust 1 ustawy o ochronie dóbr kultury, od dnia 1 stycznia 1999 r. ochronę dóbr kultury sprawują także następujące organy:

- dyrektorzy (kierownicy) muzeów w stosunku do zabytków znajdujących się w muzeach,
- dyrektor Ośrodka Dokumentacji Zabytków, kierujący centralną ewidencją dóbr kultury,
- dyrektorzy (kierownicy) jednostek organizacyjnych powołanych do ochrony zabytków (art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury).

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹³, od dnia 1 stycznia 1999 r.,

¹² Dz.U. Nr 106, poz. 668

¹³ Dz.U. Nr 133, poz 872; Nr162, poz. 1126

utworzono Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ww. ustawy, Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie z dnia 31 grudnia 1998 r. w sprawie sposobu tworzenia Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków¹⁴, a w myśl art 7a ust. 5 ustawy o ochronie dóbr kultury, Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie z dnia 31 grudnia 1998 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Generalnego Konserwatora Zabytków¹⁵.

3. W myśl art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury, wszelkie prace i roboty przy zabytkach oraz prace archeologiczne i wykopaliskowe wolno prowadzić tylko za zezwoleniem właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wykonując upoważnienie ustawowe, Minister Kultury i Sztuki wydał w dniu 11 stycznia 1994 r. rozporządzenie o zasadach i trybie udzielania zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich przy zabytkach oraz prac archeologicznych i wykopaliskowych, warunkach ich prowadzenia i kwalifikacjach osób, które mają prawo prowadzenia tej działalności.¹⁶

Zezwolenie na prowadzenie prac konserwatorskich określa warunki na jakich zostaje udzielone, a w szczególności obowiązek posiadania kwalifikacji opisanych w rozporządzeniu (§ 10 ust. 1) do prowadzenia prac konserwatorskich. Posiadanie stosownych kwalifikacji stwierdza w formie zaświadczenia konserwator właściwy dla miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o wydanie takiego zaświadczenia (§ 20 rozporządzenia).

Wojewódzki konserwator zabytków prowadzi rejestry wydanych:

- zaświadczeń o kwalifikacjach,
- zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich przy zabytkach nieruchomych i ruchomych, - zezwoleń na prowadzenie prac archeologicznych i wykopaliskowych,
- zawiadomień o podjęciu prac konserwatorskich (§ 26).

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury, bez zezwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków nie wolno zabytków przerabiać, odnawiać, restaurować, konserwować, zabudowywać, odbudowywać, zdobić, uzupełniać, rozkopywać, ani dokonywać żadnych innych zmian. W przypadku naruszenia przepisów art. 27 ustawy, właściwy wojewódzki konserwator zabytków może wstrzymać wszelkie czynności podjęte bez zachowania tych przepisów, a także nakazać przywrócenie zabytku lub jego otoczenia do poprzedniego stanu na koszt osoby, która dopuściła się naruszenia (art. 28 ust. 1).

Pomimo upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 30 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury, nie zostały ustalone przez Ministra Kultury i Sztuki zasady pokrywania kosztów konserwacji i remontów obiektów zabytkowych, będących własnością Państwa.

¹⁴ Dz.U. Nr 166, poz. 1206

¹⁵ Dz.U. Nr 166, poz. 1207

¹⁶ Dz. U. Nr 16, poz. 55.

4. Ustawa o ochronie dóbr kultury zawierała w art. 40 ust. 2 (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 1998 r.) delegację, która upoważniała początkowo Radę Ministrów, a następnie Ministra Kultury i Sztuki, do określenia warunków lokalizacji inwestycji w zabytkach nieruchomych oraz szczególnych uprawnień ich użytkowników. W związku z art. 40 ust. 2 ustawy, Rada Ministrów przyjęła w dniu 8 grudnia 1978 r. uchwałę Nr 179 w sprawie wykorzystania zabytków nieruchomych na cele użytkowe¹⁷.

W § 11 uchwały Nr 179 Rady Ministrów przewidziano, że MKiS może pokrywać częściowo ze środków budżetu centralnego koszty odbudowy albo remontu zabytku. Generalną zasadą jest, że jednostki organizacyjne lub osoby fizyczne pokrywają koszty odbudowy lub remontu związane z przystosowaniem obiektu do stanu użytkowego, a MKiS ponosi koszty związane z utrzymaniem zabytkowego charakteru obiektu (§ 11 ust. 1). Udział MKiS w odbudowie albo remoncie zabytku jest ustalany indywidualnie - na wniosek jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej - za pośrednictwem wojewódzkiego konserwatora zabytków i nie może przekroczyć 23 % ogólnych nakładów (§11 ust. 2). W wyjątkowych wypadkach Minister Kultury i Sztuki może ustalić wyższy udział Ministerstwa w wydatkach na odbudowę albo remont zabytku.

Udział MKiS w tych wydatkach polega przede wszystkim na:

- finansowaniu opracowania dokumentacji projektowej dla robót konserwatorskich,
- ponoszeniu części wydatków związanych z zabytkowym charakterem obiektu, w tym na pokrywaniu różnicy cen materiałów i urządzeń, stosowanych technologii oraz stawek wynagrodzeń pomiędzy powszechnie stosowanymi w budownictwie, a wynikającymi z zabytkowego charakteru obiektu i wyższej pracochłonności robót przy obiektach zabytkowych (§ 11 ust. 4 pkt. 1-2).

W brzmieniu art. 40 ust. 2 ustawy, obowiązującym od dnia 1 stycznia 1999 r., minister właściwy do spraw kultury zobowiązany został do określenia - w drodze rozporządzenia - warunków wykorzystania zabytków nieruchomych na cele użytkowe oraz zasad i trybu przyznawania dotacji z budżetu państwa przeznaczonych dla użytkowników zabytków, prowadzących prace remontowe i konserwatorskie przy tych zabytkach. Ustawowe upoważnienie do wydania tego rozporządzenia nie zostało dotychczas wykonane.

5. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe, z budżetu państwa mogły być udzielane dotacje dla jednostek niepaństwowych na zadania państwowe.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące rozporządzenia Rady Ministrów wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 20 ust. 3 ustawy Prawo budżetowe:

¹⁷ M.P. Nr 37, poz. 142.

- do dnia 25 sierpnia 1997 r. - rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 listopada 1994 r. w sprawie wykazu zadań państwowych, które mogą być zlecone jednostkom niepaństwowym,¹⁸
- do dnia 25 sierpnia 1997 r. - rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym,¹⁹
- od dnia 26 sierpnia 1997 r. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań.²⁰

Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1995 r. oraz z dnia 29 lipca 1997 r. określały ogólne warunki i tryb zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym, zasady ustalania i rozliczania dotacji z budżetu państwa przekazanych na realizowane przez te jednostki zadania, tryb dokonywania ocen oraz sprawowania nadzoru i kontroli realizacji zadań zleconych.

Według wykazów zadań państwowych przedmiotem zleceń dla jednostek niepaństwowych z zakresu kultury i sztuki mogły być m. in.:

- organizacja konferencji, kursów, seminariów, wystaw historycznych, muzealnych i innych,
- wydawanie niekomercyjnych, niskonakładowych książek, opracowań informacyjnych, badawczych i dydaktycznych,
- zakup dóbr kultury, ekspertyz, recenzji i prac krytycznych,
- renowacja, konserwacja, inwentaryzacja i ochrona zabytków,
- prowadzenie, konserwacja, inwentaryzacja i ochrona kolekcji dzieł sztuki.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. weszła w życie ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych,²¹ która uchyliła przepisy ustawy Prawo budżetowe. W obecnym stanie prawnym zlecanie zadań jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych odbywa się na podstawie art. 71 ust. 1 ustawy o finansach publicznych; jednostki te mogą otrzymywać dotacje celowe na realizację zadań zleconych na podstawie umów zawartych z dysponentem części budżetowej.

6. W odniesieniu do wydatków ponoszonych na ochronę dóbr kultury, finansowanych ze środków publicznych, powinna być stosowana przez jednostki PSOZ, wojewodów i jednostki samorządu terytorialnego (a także stowarzyszenia, w zakresie w jakim dysponują środkami publicznymi) ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych,²² na ogólnych zasadach wynikających z przepisów tej ustawy.

¹⁸ Dz. U. Nr 131, poz. 657; zm. z 1995 r. Nr 120, poz. 579.

¹⁹ Dz. U. Nr 87, poz. 437.

²⁰ Dz. U. Nr 94, poz. 573; z 1998 Nr 100, poz. 639 - obowiązywało do dnia 31 grudnia 1998 r.

²¹ Dz. U. Nr 155, poz. 1014

²² Tekst jednolity w Dz. U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773

Zgodnie z art. 6 pkt. 2 ustawy o zamówieniach publicznych, przepisów tej ustawy nie stosuje się do zasad i trybu przyznawania dotacji ze środków publicznych, jeżeli dotacje te przyznawane są na podstawie ustaw. Art. 26 ust. 1 pkt. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury przewiduje, że zabytek ruchomy może być konserwowany na koszt państwa. Zatem zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 6 pkt. 2 ustawy o zamówieniach publicznych, przyznawanie dotacji na ten cel nie wymaga stosowania procedury udzielania zamówień publicznych, natomiast obowiązek stosowania przepisów tej ustawy dotyczy wydatkowania środków dotacji uzyskanej na konserwację zabytku, jeżeli podmiotami otrzymującymi dotację są państwowe jednostki budżetowe i zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze utworzone przy państwowych jednostkach budżetowych, państwowy fundusz celowy, jednostki samorządu terytorialnego i sejmiki samorządowe, spółdzielnie, fundacje i stowarzyszenia, w zakresie, w jakim dysponują środkami publicznymi, jednostki wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej, agencje państwowe w zakresie nie uregulowanym odrębnymi przepisami oraz jednostki publicznej radiofonii i telewizji (art. 4 ust. 1 ustawy).

V. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych kontrolowanej działalności

1. Udział wydatków na ochronę i konserwację zabytków realizowanych przez administrację rządową, w wydatkach ogółem budżetu państwa, wzrastał od 1995 r. i osiągnął w latach 1997-1998 wielkość ok. 0,1 %. Prawie jedna czwarta tych wydatków była realizowana w ramach dotacji dla Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa.

W łącznych wydatkach budżetu na ochronę i konserwację zabytków, systematycznie wzrastał udział wydatków realizowanych przez Ministra Kultury i Sztuki i Generalnego Konserwatora Zabytków w rozdziale 8312 - konserwacja zabytków, który wynosił w latach 1995-1998 odpowiednio: 35,8 %, 39,6 %, 45,4 % i 51,6 %.

Wielkość wydatków budżetu państwa na ochronę i konserwację zabytków w latach 1995-1997 przedstawia poniższa tabela:

w tys. zł

Rok	Wydatki budżetu państwa ogółem	Wydatki w dziale 83 Kultura i sztuka ogółem	3:2 %	Wydatki w rozdziale 8312 - konserwacja zabytków realizowane przez MKiS, a w 1998 r. także przez wojewodów	Wydatki w rozdziale 8313 - ochrona zabytków	Wydatki w rozdziale 9995 - pozostała działalność realizowane przez Kancelarię Prezydenta RP ³⁾	5+6+7	8:2 %
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1995 ¹⁾	91.169.671	703.626	0,77	24.625	25.893 w tym: URM 2.725 MKiS 6.428 wojewod. 16.740	18.300	68.818	0,075
1996 ¹⁾	108.841.700	829.745	0,76	37.516	32.258 w tym: URM 2.448 MKiS 8.485 wojewod. 21.325	25.000	94.774	0,087
1997 ¹⁾	125.674.976	1.036.715	0,82	59.086	41.048 w tym: MSWiA 5.845 MKiS 10.100 wojewod. 25.103	30.000	130.134	0,104
1998 ²⁾	143.440.795	1.059.139	0,74	76.984 w tym: MKiS 74.670 wojewod. 2.314	39.248 w tym: MSWiA 7.353 MKiS 10.920 wojewod. 20.975	33.000	149.232	0,104

1) dane według „Sprawozdań z wykonania budżetu państwa” sporządzonych przez Radę Ministrów

2) dane według ustawy budżetowej na 1998 r.

3) dotacja dla Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa

2. Strukturę rodzajową kosztów poniesionych w latach 1995-1997 na realizację krajowych programów ochrony i konserwacji zabytków zestawiono w poniższej tabeli:

w tys. zł

Lp.	Rodzaj prac	Koszty poniesione w ramach dziewięciu programów krajowych							
		1995		1996		1997		1995-1997	
		kwota	%	kwota	%	kwota	%	kwota	%
1	prace konserwatorskie	3.790	65,2	5.055	64,0	7.510	71,4	16.355	67,50
2	prace dokumentacyjne	1.675	28,8	1.137	14,4	1.092	10,4	3.904	16,11
4	wydawnictwa	0	0	0	0	90	0,9	90	0,37
5	wystawy	0	0	4	0,1	11	0,1	15	0,06
6	sesje naukowe, konferencje, narady	0	0	19	0,2	68	0,6	87	0,36
7	prace naukowo - badawcze	351	6,0	1.572	19,9	1.693	16,1	3.616	14,93
8	ekspertyzy	0	0	30	0,4	0	0	30	0,12

9	obsługa programów	0	0	48	0,6	57	0,5	105	0,43
10	inne prace	0	0	28	0,4	0	0	28	0,12
11	ogółem	5.816	100	7.893	100	10.521	100	24.230	100

W kosztach dotyczących zadań objętych programami, największy udział miały koszty prac konserwatorskich (67,5 %), które były prowadzone w ramach pięciu, spośród dziewięciu realizowanych programów. Udział kosztów prac dokumentacyjnych wynosił 16,1 %, natomiast prac naukowo-badawczych 14,9 %.

W kolejnej tabeli przedstawione zostały koszty realizacji poszczególnych programów w latach 1995-1997, ponoszone przez Biuro Ochrony Zabytków i 49 oddziałów wojewódzkich PSOZ oraz przez Ośrodek Dokumentacji Zabytków (ODZ) i Ośrodek Ochrony Zabytkowego Krajobrazu (OOZK). Najwyższe koszty dotyczyły zadań realizowanych w ramach programu pn. ratowanie miast historycznych - 6.669 tys. zł (27,5% kosztów wszystkich programów) oraz programu pn. ochrona i konserwacja zabytkowych obiektów drewnianych - 6.125 tys. zł (25,3%). Najmniej środków przeznaczono na realizację programu pn. ochrona i konserwacja architektury obronnej - 309 tys. zł (1,3%).

KOSZTY REALIZACJI KRAJOWYCH PROGRAMÓW OCHRONY I KONSERWACJI ZABYTEKÓW

W LATACH 1995 - 1997

tys. zł

Wyszczególnienie	49 oddziałów Państwowej Służby Ochrony Zabytków + Biuro Ochrony Zabytków			Ośrodek Dokumentacji Zabytków			Ośrodek Ochrony Zabytkowego Krajobrazu			Razem			
	1995r.	1996r.	1997r.	1995r.	1996r.	1997r.	1995r.	1996r.	1997r.	1995r.	1996r.	1997r.	1995-1997
I - Ochrona i konserwacja zabytkowych obiektów drewnianych	1 850	2 239	2 036	0	0	0	0	0	0	1 850	2 239	2 036	6125
II - Zabezpieczenie zabytków techniki w prywatyzowanych zakładach przem.	601	538	518	8	27	30	0	0	0	609	565	548	1722
III - Ochrona zabytkowych dworów i zespołów pałacowych	430	323	2 721	0	20	0	0	0	0	430	343	2 721	3494
IV - Ratowanie miast historycznych	2 224	2 010	2 170	0	52	11	202	0	0	2 426	2 062	2 181	6669
V - Ochrona i konserwacja zabytkowego krajobrazu kulturowego	0	0	1	0	0	0	150	355	400	150	355	401	906
VI - 1000 - lecie Zjazdu Gnieźnieńskiego	351	501	387	0	0	0	0	0	0	351	501	387	1239
VII - Konserwacja zabytkowych wnętrz	0	682	605	0	26	8	0	0	0	0	708	613	1321
VIII - Archeologiczne zdjęcie Polski	0	1 072	1 325	0	0	0	0	0	0	0	1 072	1 325	2397
IX - Ochrona i konserwacja architektury obronnej	0	0	309	0	0	0	0	0	0	0	0	309	309
Obsługa programów		48									48		48
OGÓŁEM:	5 456	7 413	10 072	8	125	49	352	355	400	5 816	7 893	10 521	24 230

VI. Istotne ustalenia kontroli

1. Tryb ustalania programów i zasady ich funkcjonowania

1.1. Na konferencji naukowej Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków, która odbyła się w listopadzie 1994 r. w Kazimierzu Dolnym nad Wisłą, ówczesny podsekretarz stanu w Ministerstwie Kultury i Sztuki krytycznie ocenił dotychczasową działalność, politykę kadrową i zmiany organizacyjne dokonane w służbach ochrony zabytków. Wskazał także na brak koncepcji konserwatorskich w działalności tych służb. Dla zapobieżenia negatywnym zjawiskom w dziedzinie ochrony zabytków zapowiedział wprowadzenie do realizacji ogólnopolskich programów konserwatorskich. Od 1995 r. niektóre zadania Ministra Kultury i Sztuki dotyczące ochrony dóbr kultury były już realizowane w ramach tzw. krajowych programów ochrony i konserwacji zabytków, nazywanych także w materiałach MKiS i PSOZ programami resortowymi lub rządowymi.

Ustanowienie programów ochrony i konserwacji zabytków nie zostało udokumentowane przez MKiS, a ich cele i zadania zostały zdefiniowane jedynie w opracowaniach o charakterze informacyjnym (materiały na konferencję prasową, Biuletyn Informacyjny MKiS).

Powoływanie kolejnych programów następowało bez sformułowania kryteriów, co mogło budzić wątpliwości co do celowości ich tworzenia. Na przykład:

- w ocenie NIK, niecelowe było wyodrębnienie programu pn. ochrona i konserwacja zabytkowego krajobrazu, którego zakres zadań pokrywał się ze statutowym zakresem działania Ośrodka Ochrony Zabytkowego Krajobrazu - instytucji kultury finansowanej ze środków budżetowych MKiS.

1.2. Wybór zadań w ramach poszczególnych programów był dokonywany przez rady lub zespoły realizujące, składające się ze specjalistów różnych dziedzin i kierowane przez przewodniczących programów. W latach 1995-1996 członków struktur organizacyjnych poszczególnych programów, tj. przewodniczących programów oraz zespoły realizujące powołał podsekretarz stanu w MKiS, nie określając jednak formalnie ich uprawnień i kompetencji, a także zasad wynagradzania i współpracy z Generalnym Konserwatorem Zabytków i z konserwatorami wojewódzkimi, finansującymi zadania realizowane w ramach programów. Przewodniczący otrzymali jednak - przyznane im ustnie przez podsekretarza stanu w MKiS - uprawnienia pozwalające ingerować w sprawy podziału i wydatkowania

środków budżetowych. W konsekwencji, stworzono kolejne w dziedzinie ochrony zabytków ośrodki decyzyjne, które miały wpływ na planowanie i realizowanie wydatków budżetowych.

Na przykład:

- przewodniczący programu pn. ratowanie miast historycznych w piśmie z dnia 11 kwietnia 1996 r. skierowanym do Generalnego Konserwatora Zabytków, poprosił „wzorem roku 1995”, by przy przekazywaniu środków na realizację zadań programu zamieszczano wymóg uzgadniania z przewodniczącym programu sposobu rozdysponowania otrzymanych środków, a odpowiadając w sierpniu 1996 r. na pismo Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Nowym Sączu, zezwolił na zmianę przeznaczenia części dotacji przyznanej na pokrycie kosztów opracowania pt. „Raport - zakres odnowy miasta Starego Sącza”, mimo iż zadanie to realizowane było na podstawie umowy zawartej przez konserwatora wojewódzkiego, ze środków budżetowych, których konserwator był wyłącznym dysponentem.

Działania te wskazują na domaganie się przez przewodniczącego programu nienależnych uprawnień i podejmowanie decyzji w sprawach należących do kompetencji właściwych dysponentów środków budżetowych.

Przewodniczący programu pn. ratowanie miast historycznych posiadał dużą niezależność w podejmowaniu decyzji i dysponowaniu środkami budżetowymi; sporządzał preliminarze wydatków, przygotowywał umowy z wykonawcami poszczególnych tematów objętych programem, określał wysokość wynagrodzeń, a także terminy oraz formy odbioru wykonywanych prac.

Znaczną swobodę przy realizowaniu zadań należących do kompetencji MKiS oraz GKZ uzyskał także przewodniczący programu pn. 1000-lecie Zjazdu Gnieźnieńskiego. W latach 1995-1997 dokonywał on jednoosobowo planowania wydatków w ramach tego programu, nie składał sprawozdań z prowadzonych w ramach programu badań, a także nie przekazywał do Biura Ochrony Zabytków kopii sporządzanych na koszt Biura opracowań. Według wyjaśnień GKZ, także przewodniczący ww. programu został upoważniony do podejmowania decyzji finansowych oraz akceptowania wyników zleconych badań przez ówczesnego wiceministra kultury i sztuki. Duża samodzielność i niezależność przewodniczącego programu pn. 1000-lecie Zjazdu Gnieźnieńskiego wynikała także z faktu, iż przez 3 lata funkcjonowania programu Minister Kultury i Sztuki nie powołał zespołu realizującego ani rady programowej.

Jedynie zespół realizujący program pn. ochrona zabytkowych dworów i pałaców nie zajmował się przydzielaniem środków i typowaniem obiektów do remontu i konserwacji;

decydowało o tym BOZ na podstawie wniosków składanych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków.

W lutym 1997 r. podjęta została z inicjatywy zastępcy Generalnego Konserwatora Zabytków próba stworzenia formalnoprawnych podstaw programów i uporządkowania organizacyjnych i finansowych zasad ich funkcjonowania, ograniczających uprawnienia przewodniczących i zespołów realizujących programy, jednak działania te okazały się nieskuteczne, a Minister Kultury i Sztuki, któremu przedłożono „Zasady organizacyjno-finansowe krajowych programów ochrony dóbr kultury w 1997 r.,” nie podjął w tej sprawie żadnej decyzji. Powyższy dokument nie został także zatwierdzony przez Generalnego Konserwatora Zabytków.

W styczniu 1998 r. aktualny podsekretarz stanu w MKiS odwołał przewodniczących i członków zespołów realizujących programy, a Generalny Konserwator Zabytków powołał ponownie przewodniczących, a także członków rad programowych na jednoroczną kadencję. Jedynie w programie pn. ratowanie miast historycznych nie powołano w 1998 r. żadnych struktur, co oznaczało zaprzestanie kontynuowania prac objętych tym programem. Było to związane z powołaniem w czerwcu 1997 r. przez Prezesa Rady Ministrów - z inicjatywy MKiS - Międzyresortowego Zespołu ds. Rewaloryzacji Miast Historycznych.

2. Zasady wyboru zadań realizowanych w ramach programów

2.1. Podejmowane w ramach niektórych programów zadania dotyczące opracowania kryteriów przyznawania dotacji budżetowych na konserwację zabytków nie zostały zrealizowane. Kryteria oraz zasady typowania obiektów lub wyboru zadań do objęcia dofinansowaniem ze środków przeznaczonych na realizację programów nie zostały także opracowane i opublikowane przez MKiS i GKZ. Brak zobiektywizowanych kryteriów przy podziale środków, które tylko w niewielkim stopniu mogły zaspokoić istniejące potrzeby, nie stwarzał równych szans w dostępie do środków budżetowych przeznaczanych na remonty i konserwację zabytków oraz dopuszczał nadmierną uznaniowość w dysponowaniu na ten cel środkami publicznymi. Mogło to prowadzić do szczególnego uprzywilejowania niektórych instytucji i osób. Na przykład:

- Muzeum Wsi Lubelskiej, którego dyrektorem był przewodniczący programu pn. ochrona i konserwacja zabytków drewnianych, otrzymało w 1997 r. dotacje w łącznej

kwocie 300 tys. zł na przeniesienie 2 obiektów zabytkowych na teren skansenu; Muzeum Budownictwa Ludowego w Sanoku, którego dyrektorem był członkiem rady programu, otrzymało w 1997 r. dotację w kwocie 100 tys. zł na prace montażowo-konserwatorskie przy zabytkach, a Muzeum Wsi Kieleckiej, którego dyrektorem był inny członek rady tego programu, otrzymało w 1997 r. dotację w łącznej kwocie 170 tys. zł na kontynuację prac remontowych przy spichlerzu oraz na prace konserwatorskie przy kościele z Rogowa;

- Muzeum Historii Przemysłu w Opatówku, którego dyrektorem był członek rady programu pn. ochrona zabytków techniki otrzymało w 1997 r. dotację w kwocie 80 tys. zł na remont budynku manufaktury, a Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrze, którego dyrektorem był inny członek rady tego programu otrzymało w 1997 r. dotację w kwocie 23,4 tys. zł na remont łaźni w skansenie kopalni „Królowa Luiza”.

Nie kwestionując zasadności podziału środków na zadania realizowane w ramach programów ochrony i konserwacji zabytkowych obiektów drewnianych oraz ochrony zabytków techniki, można jedynie podkreślić, że wymienione muzea państwowe, kierowane przez osoby wchodzące w skład rad i zespołów realizujących programy, otrzymały ok. 20% całości środków rozdysponowanych w ramach tych programów.

Należy dodać, że zadania finansowane przez muzea ze środków Generalnego Konserwatora Zabytków należały do statutowego zakresu działania tych instytucji, utrzymywanych z budżetu wojewodów.

2.2. Niektóre zadania proponowane do realizacji przez przewodniczących programów nie były przydatne służbom konserwatorskim, właścicielom i użytkownikom obiektów zabytkowych oraz władzom lokalnym. Przykładowo w ramach realizacji programu pn. ratowanie miast historycznych sfinansowano m.in. następujące prace:

- w 1995 r. - na wniosek przewodniczącego programu - Generalny Konserwator Zabytków przyznał środki na opracowanie ekspertyzy, która według opinii Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie i Zarządu Miasta, nie odpowiadała potrzebom miasta. Przewodniczący programu, a także podsekretarz stanu w MKiS, do których Prezydent Miasta Lublina zgłaszał krytyczne uwagi dotyczące ekspertyzy i konkretne propozycje zmian, podtrzymali własną koncepcję pracy; w rezultacie - kosztem ok. 60 tys. zł - powstało opracowanie pn. „Lublin - rewaloryzacja Starego Miasta - raport o stanie i program działania”, sporządzone przez Towarzystwo Urbanistów Polskich według schematu ustalonego przez przewodniczącego programu, w którym wykorzystano wiele materiałów posiadanych już przez Oddział Wojewódzki PSOZ w Lublinie i który w niewielkim zakresie może być wykorzystywany do prowadzenia prac rewaloryzacyjnych Starego Miasta w Lublinie,
- w 1996 r. opracowano kosztem 20 tys. zł „Raport dotyczący odnowy miasta Stary Sącz - prowadzenie procesu rewaloryzacji na obszarze zabytkowego zespołu miejskiego w warunkach gospodarki rynkowej”; według opinii władz miejskich Starego Sącza, raport

nie jest przydatny do działań konserwatorskich, a może jedynie służyć jako poszerzenie ustaleń do planu zagospodarowania przestrzennego miasta,

- w latach 1995-1996 opracowano kosztem 29 tys. zł zbiór ogólnie dostępnych przepisów prawnych dotyczących gospodarki mieszkaniowej, gospodarki gruntami, rewaloryzacji obiektów i zespołów zabytkowych w świetle reformy systemu mieszkaniowego; według przewodniczącego programu, zbiór był wykorzystywany przez MKiS przy opracowaniu projektu nowelizacji ustawy o ochronie dóbr kultury.

2.3. Kontrola ujawniła cztery przypadki wskazywania wojewódzkim konserwatorom zabytków konkretnych wykonawców zadań, którzy proponowali swoje usługi na niekorzystnych dla budżetu warunkach finansowych, a nawet uzależnianie przekazania dotacji od zaakceptowania tego wyboru. I tak:

- w ramach realizacji programu pn. konserwacja zabytkowych wnętrz, Biuro Ochrony Dóbr Kultury i Muzeów w Warszawie /obecnie BOZ/ poinformowało w maju 1996 r. Oddział Wojewódzki PSOZ w Lublinie o przyznaniu środków w kwocie 105,5 tys. zł na przeprowadzenie prac konserwatorskich w kościele Wniebowzięcia NMP w Opolu Lubelskim, w którym były w tym czasie prowadzone prace finansowane ze środków Wojewody Lubelskiego; o zamiarze rozpoczęcia prac przez nowego wykonawcę robót Wojewódzki Konserwator Zabytków w Lublinie został poinformowany przez proboszcza parafii w Opolu Lubelskim, gdyż przyszły wykonawca prac nie wystąpił do konserwatora w Lublinie o wydanie zezwolenia niezbędnego do podjęcia prac w obiekcie zabytkowym. O decyzjach dotyczących zakresu planowanych robót i wyborze ich wykonawcy GKZ poinformował konserwatora w Lublinie dopiero w połowie lipca 1996 r.; przekazał także kosztorys prac oraz szereg szczegółowych poleceń odnośnie treści umów z wykonawcami i zaliczkowania ich wynagrodzeń; po zakwestionowaniu przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie zawyżonego kosztorysu robót i zaproponowaniu powierzenia prac lokalnemu zespołowi konserwatorów, co pozwoliłoby na obniżenie o połowę kosztów realizacji zadania, GKZ - w porozumieniu z przewodniczącą programu - wycofał środki przyznane na konserwację kościoła;
- Oddział Wojewódzki PSOZ w Zielonej Górze otrzymał w 1995 r. - w ramach programu pn. 1000-lecie Zjazdu Gnieźnieńskiego - 20 tys. zł na badania archeologiczne w Gościrowie - Paradyżu; przewodniczący programu wskazał jako wykonawcę prac Instytut Archeologii Politechniki Łódzkiej, który - według przedłożonego kosztorysu - zastosował narzuty kosztów pośrednich w wysokości 60% wartości zadania; z uwagi na zawyżony kosztorys, Wojewódzki Konserwator Zabytków w Zielonej Górze odstąpił od zlecenia wskazanemu wykonawcy realizacji zadania, uzasadniając decyzję niestosowną porą do prowadzenia prac archeologicznych. W 1996 r. WKZ zlecił planowany zakres badań archeologicznych w Gościrowie-Paradyżu wybranemu przez siebie zespołowi badawczemu, który zrealizował je za kwotę 10 tys. zł, tj. o połowę niższą od planowanej przez wykonawcę wskazanego przez przewodniczącego programu; pozostałą kwotę dotacji w wysokości 10 tys. zł zwrócono do budżetu;
- w 1996 r. do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Zielonej Górze zgłosił się wskazany przez przewodniczącego programu pn. ratowanie miast historycznych wykonawca planowanego opracowania programu rewaloryzacji zabytków miasta Żagania.

Po zakwestionowaniu przez konserwatora w Zielonej Górze trybu wyboru wykonawcy tego zadania, dyrektor BODKiM (obecnie BOZ) w Warszawie poinformował, że „na szczepku GKZ zapadło ustalenie, iż udzielanie zamówień w ramach resortowych programów badawczych, z uwagi na ich szczególny charakter, będzie się odbywać w trybie art. 71 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, tj. drogą zamówień z wolnej ręki” oraz że osoba, która zgłosiła się do WKZ, została wybrana na podstawie ww. przepisu. Konserwator w Zielonej Górze na podstawie opinii Regionalnego Ośrodka Studiów i Ochrony Środowiska Kulturowego we Wrocławiu i Rady Konserwatorskiej przy WKZ uznał, że koncepcja opracowania przedstawiona przez wskazanego wykonawcę wykorzystuje w znacznym stopniu istniejącą już dokumentację, nie wnosząc nowych wartości i zlecił opracowanie raportu konserwatorskiego dla Żagania innemu zespołowi;

- w ramach realizacji programu pn. ratowanie miast historycznych wykonano za kwotę 40 tys. zł raport o stanie dotychczasowego przebiegu prac konserwatorskich w Trzebiatowie; wykonawca raportu został wskazany Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków w Szczecinie przez Biuro Ochrony Zabytków w Warszawie, które przesało do Szczecina gotowy do podpisu projekt umowy.

Wskazywanie przez Generalnego Konserwatora Zabytków lub przewodniczących programów wykonawców zadań, które miały zostać zlecone przez konserwatorów wojewódzkich, było ingerowaniem w kompetencje jednostek właściwych do przeprowadzania procedury udzielania zamówień publicznych.

3. Finansowanie zadań objętych programami

- 3.1. Do dnia 30 września 1996 r. Minister Kultury i Sztuki jako dysponent główny środków na konserwację zabytków, przekazywał je na zadania realizowane w ramach programów do Biura Ochrony Zabytków, a Biuro - jako dysponent II stopnia - do oddziałów wojewódzkich PSOZ. Na podstawie umów cywilnoprawnych, określających przeznaczenie dotacji oraz zasady ich rozliczenia, wojewódzcy konserwatorzy zabytków finansowali ze środków budżetowych, których byli dysponentami, realizację zadań objętych programami. Z dniem 1 października 1996 r. wojewódzcy konserwatorzy zabytków oraz kierowane przez nich oddziały wojewódzkie Państwowej Służby Ochrony Zabytków zostali włączeni w struktury wojewódzkiej administracji zespolonej, jednak do budżetów wojewodów nie przeniesiono środków budżetowych na konserwację zabytków w rozdziale 8312, pozostawiając je w części 34 budżetu państwa, do dyspozycji Generalnego Konserwatora Zabytków.

W nowej sytuacji prawnej Generalny Konserwator Zabytków nie mógł już przekazywać środków na realizację zadań objętych programami ochrony zabytków do oddziałów wojewódzkich PSOZ, które mu nie podlegały, lecz powinien - jako dysponent III stopnia -

sam realizować te wydatki. Stwierdzono jednak, że zastosowane od 1997 r. przez GKZ nowe zasady realizowania wydatków utrzymały nadal udział konserwatorów wojewódzkich w finansowaniu prac ze środków GKZ. I tak:

- w maju 1997 r. GKZ poinformował wojewódzkich konserwatorów zabytków o nowych jednolitych zasadach realizowania wydatków w rozdziale 8312, przy współpracy z oddziałami wojewódzkimi PSOZ; według zasad określonych przez GKZ, wojewódzcy konserwatorzy zabytków powinni mieć wpływ na wszystkie sprawy związane z finansowaniem prac konserwatorskich ze środków rządowych (województwo i GKZ), w tym na organizację tych prac, wybór wykonawców, merytoryczne i finansowe rozliczenie oraz ocenę efektów; podstawą realizacji zadań miały być umowy zawierane pomiędzy GKZ a właścicielami lub użytkownikami zabytków, w porozumieniu z wojewódzkimi konserwatorami zabytków. W przypadku konieczności zastosowania procedury udzielania zamówień publicznych obowiązki zlecniodawcy miały być realizowane przez konserwatorów wojewódzkich, na podstawie pełnomocnictw udzielonych im przez GKZ; rozliczenie zaliczek lub całości zadań, miało odbywać się po odbiorze prac i weryfikacji przez wojewódzkich konserwatorów zabytków rachunków, oraz po potwierdzeniu przez nich prawidłowości wykonanych prac i przedstawionych rozliczeń; konserwatorzy wojewódzcy mieli również podpisywać protokoły odbioru prac i opisywać zestawienia rachunków.

Nowe zasady określały dla wojewódzkich konserwatorów zabytków zadania, które w rzeczywistości były obowiązkami GKZ. Nie zapewniały ponadto prawidłowego nadzoru nad gospodarowaniem środkami budżetowymi przeznaczonymi na ochronę i konserwację zabytków, gdyż oddziały wojewódzkie PSOZ nie wywiązywały się rzetelnie z narzuconych im obowiązków. Na przykład:

- Wojewódzki Konserwator Zabytków w Toruniu, dokonując w listopadzie 1997 r. końcowego odbioru prac przy malowidłach ściennych w kościele Św. Jakuba - w ramach programu pn. konserwacja zabytkowych wnętrz - stwierdził, że prace wykonano zgodnie z programem i kosztorysem załączonym do umowy zawartej przez Generalnego Konserwatora Zabytków z wykonawcą robót; w rzeczywistości faktyczny zakres prac został przez wykonawcę zmieniony: nie wykonano bowiem restauracji czterech malowideł lecz zrekonstruowano gotycką pobiałę; zmiana ta nie była uzgodniona ze zlecniodawcą (GKZ);
- w Oddziale Wojewódzkim PSOZ w Przemyślu w dokumentacji 7 spośród 10 zadań objętych w 1997 r. krajowym programem pn. ratowanie miast historycznych, brak było adnotacji świadczących o skontrolowaniu dokumentacji finansowej przez pracowników nadzorujących realizację zadań objętych programami; oddział nie prowadził także weryfikacji rozliczeń zadań realizowanych w 1997 r. w ramach programu pn. ochrona zabytkowych dworów i pałaców; również w Oddziale Wojewódzkim PSOZ w Tarnobrzegu kosztorysy powykonawcze nie były weryfikowane.

Mimo niewłaściwego realizowania lub niewypełniania przez oddziały wojewódzkie PSOZ obowiązków związanych z nadzorowaniem i rozliczaniem zadań finansowanych z budżetu centralnego, GKZ nie egzekwował prawidłowego wykonywania tych zadań.

3.2.

Nieprawidłowości w finansowaniu zleconych zadań występowały zarówno w przypadkach udziału wojewódzkich konserwatorów zabytków w ich realizacji, jak też przy bezpośrednim zleceniu i nadzorowaniu tych zadań przez BOZ. Na przykład:

- BOZ nie żądało i nie otrzymało od Muzeum Wsi Lubelskiej kosztorysów prac oraz rozliczeń dotyczących dotacji w kwocie 200 tys. zł przekazanej w sierpniu 1997 r. na przeniesienie zabytkowej cerkwi do skansenu; druga dotacja w kwocie 100 tys. zł, przekazana w tym samym czasie dla tego muzeum na translokację innego obiektu, nie została wykorzystana, a zwrócono ją w listopadzie 1997 r., bez naliczenia odsetek;
- w listopadzie 1997 r. BOZ przyjęło rozliczenie części dotacji przekazanej dla Muzeum Budownictwa Ludowego w Sanoku na kwotę 56,5 tys. zł, które nie zostało zaakceptowane przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Krośnie ani przez pracowników merytorycznych BOZ;
- w grudniu 1997 r. zastępca GKZ zatwierdził do wypłaty dla Muzeum w Chrzanowie kwotę 50 tys. zł, mimo że nie została podpisana umowa w sprawie przyznania tej kwoty na dofinansowanie remontu prowadzonego przez muzeum.

Podstawową przyczyną nieprawidłowości w nadzorowaniu i rozliczaniu zadań zleczanych przez Biuro Ochrony Zabytków oraz wykorzystywania w tym zakresie wojewódzkich konserwatorów zabytków było niedostosowanie organizacji BOZ do zakresu przyjętych zadań; zatrudnione w komórce finansowej BOZ 4 osoby nie zapewniały właściwej i rzetelnej obsługi organizacyjnej i księgowej dla dużej liczby zadań zleczanych na terenie całego kraju (ok. 2 tys. kontrahentów rocznie).

3.3. W ramach realizacji zadań objętych krajowymi programami ochrony i konserwacji zabytków Generalny Konserwator Zabytków zawierał umowy o dofinansowanie kosztów remontów obiektów zabytkowych poniesionych w latach ubiegłych przez jednostki budżetowe będące właścicielami lub użytkownikami tych obiektów. Na przykład:

- Zespół Opieki Zdrowotnej w Pszczynie uzyskał w ramach programu pn. ochrona zabytkowych dworów i pałaców - na podstawie umowy zawartej z GKZ w grudniu 1997 r. - dofinansowanie w kwocie 10 tys. zł na remont zabytkowej „Zarządcówki”, przeprowadzony w latach 1993-1995;
- Wojskowy Rejonowy Zarząd Kwaterunkowo-Budowlany w Lublinie otrzymał w ramach programu ochrona miast historycznych - na podstawie umowy zawartej z GKZ w lipcu 1997 r. - refundację nakładów w kwocie ok. 40 tys. zł poniesionych na remont zabytkowego „Domu Żołnierza” w 1994 r.;

- Sąd Wojewódzki w Rzeszowie otrzymał w latach 1996-1997 z budżetu GKZ - na podstawie umowy zawartej w lutym 1996 r. - środki w wysokości 140 tys. zł, jako refundację kosztów remontu siedziby Sądu, przeprowadzonego w latach 1992-1994.

W ocenie NIK, zaciąganie przez GKZ zobowiązań do finansowania ze środków budżetowych kosztów remontów już wykonanych i opłaconych z budżetu państwa oraz przekazanie na ten cel kwoty 235,6 tys. zł, było działaniem niecelowym, gdyż nie zwiększało liczby obiektów zabytkowych objętych remontami ani zakresu zrealizowanych prac, ograniczało natomiast możliwości zaspokojenia bieżących potrzeb konserwatorskich. Należy podkreślić, że krytyczna ocena NIK nie dotyczyła refundacji wynikających z umów zawartych przed zakończeniem remontów, ani nie kwestionowała samej zasady refundowania poniesionych kosztów remontów, jeżeli umowa w tej sprawie została zawarta przed zakończeniem i rozliczeniem zrealizowanych prac.

3.4. W 1997 r. w ramach programu ochrona i konserwacja zabytkowych wnętrz zostały zlecone prace konserwatorskie trzem jednostkom niepaństwowym: Związkowi Polskich Artystów Plastyków - Oddział w Toruniu (ZPAP), Agencji Akademii Sztuk Pięknych w Warszawie „3A” i spółce z o. o. „Sztuka Piękna i Stosowana” w Krakowie. Wartość wymienionych wyżej zadań wyniosła 588,3 tys. zł. Stwierdzono, że wymienione jednostki niepaństwowe nie złożyły w BOZ wniosków w sprawie realizacji zadań, co było niezgodne z przepisami § 3 ust.1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym. Ponadto jednostki te nie były bezpośrednimi wykonawcami prac konserwatorskich, prowadząc jedynie obsługę księgowo-finansową zadań i pobierając z tego tytułu wynagrodzenie w ogólnej kwocie 25,2 tys. zł, a wykonanie prac podzlecały grupom konserwatorów.

Wydatki na zadania zlecane jednostkom niepaństwowym zaplanowane i zaksięgowane zostały w § 36 klasyfikacji budżetowej - usługi materialne, a nie w § 46, w którym - zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 1991 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów²³ - powinny być ewidencjonowane dotacje dla tych jednostek.

4. Obsługa organizacyjna i finansowa prac przez koordynatorów programów

4.1. W 1995 r. Ośrodek Ochrony Zabytkowego Krajobrazu (OOZK) został wyznaczony przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Sztuki do prowadzenia pod względem

²³ Dz.U. Nr 39, poz. 169 ze zm.

organizacyjnym i finansowym programu pn. „Ratowanie Miast Historycznych” oraz do koordynowania wszystkich prac związanych z realizacją programu „Ochrona i konserwacja zabytkowego krajobrazu kulturowego”. W latach 1995-1997 Ośrodek otrzymał na realizację tych zadań środki budżetowe w łącznej kwocie 1.190 tys. zł. Z otrzymanej kwoty wydatkowano łącznie 1.115,5 tys. zł, tj. 93,74% przyznanych środków.

Część środków budżetowych otrzymanych na realizację programów w kwocie 126,5 tys. zł została wykorzystana na realizację zadań nie ujętych w preliminarzu kosztów programów. Dwa zadania pozaplanowe, dofinansowane przez Ośrodek ze środków na realizację programów, nie były zgodne z celami i kierunkami programów, tj.: wydanie „Ilustrowanego Słownika Angielsko-Polskiego Architektury, Krajobrazu i Sztuki Ogrodowej” oraz albumu pt. „Kultura, Przyroda, Krajobrazy Jury”, przedstawiającego walory przyrodnicze i turystyczne jednego z regionów i wykorzystywanego obecnie przez Ośrodek głównie w celach reprezentacji i reklamy.

Ośrodek nie dotrzymywał terminów przedkładania dysponentowi środków budżetowych rozliczeń dotacji otrzymanych na realizację programów. Opóźnienia te wynosiły od 21 do 33 dni w stosunku do terminów ustalonych przez Generalnego Konserwatora Zabytków. Ponadto w rozliczeniach dotacji za lata 1995 i 1997 Ośrodek wykazał nierzetelne dane, zawyżając koszty o 56,3 tys. zł. I tak:

- w rozliczeniu dotacji za 1995 r. wykazano nie udokumentowane wydatki obsługi programu w kwocie 13,5 tys. zł, a w rozliczeniu dotacji otrzymanej w 1997 r. ujęto koszty druku publikacji w wydawnictwach „Krajobrazy” i „Ogrody” w łącznej kwocie 42,8 tys. zł, które faktycznie zostały poniesione w 1998 r. (wydawnictwa odebrano z drukarni w maju 1998 r., a płatności dokonano 23 lutego i 18 czerwca 1998 r.).

Ośrodek nie egzekwował umownych kar w wysokości 10 % wynagrodzenia, z tytułu niedotrzymywania przez autorów opracowań terminów wykonania przedmiotu umowy. Stwierdzono, że w 1996 r. z około 2,5 miesięcznym opóźnieniem wykonano 5 opracowań za łączną kwotę 42,2 tys. zł oraz z ponad miesięcznym opóźnieniem wykonano 2 opracowania za kwotę 20 tys. zł.

Stwierdzono także 2 przypadki podpisania jednoosobowo przez dyrektora Ośrodka umów powodujących zobowiązania majątkowe OÖZK na kwotę 82,8 tys. zł, co naruszało postanowienia § 19 statutu, wprowadzającego obowiązek współdziałania w tej sprawie dwóch osób, tj. dyrektora i głównego księgowego lub osób przez nich upoważnionych. W wyniku kontroli Ośrodek zwrócił do budżetu państwa środki nieprawidłowo wydatkowane lub nierzetelnie rozliczone w kwocie 80,5 tys. zł.

4.2. W latach 1995-1997 Ośrodek Dokumentacji Zabytków uczestniczył w realizacji czterech programów ochrony i konserwacji zabytków: ochrona zabytkowych dworów i zespołów pałacowych, ratowanie miast historycznych, zabezpieczenie zabytków techniki

znajdujących się w prywatyzowanych zakładach państwowych oraz konserwacja zabytkowych wnętrz.

Działanie ODZ w sprawach programów sprowadzało się głównie do ich obsługi administracyjno-księgowej, tzn. zawierania umów na zadania przewidziane w preliminarzu kosztów programu, a następnie przyjmowania i rozliczania rachunków oraz sporządzenia końcowego rozliczenia środków przekazywanych na ten cel przez GKZ. Ośrodek nie miał wpływu na wielkość i rodzaj wydatków realizowanych w poszczególnych latach w ramach programów; preliminarze wydatków sporządzali przewodniczący programów, a Generalny Konserwator Zabytków zatwierdzał je i przysyłał Ośrodkowi do realizacji. Także rozliczeń należności dokonywano na podstawie informacji o wykonaniu zadania, przedstawianych przez przewodniczących programów, bez możliwości weryfikowania przez Ośrodek wyników zleconych prac oraz bez egzekwowania od zleceniobiorców ich efektów, tj. konkretnych materiałów i opracowań. Przyjęty tryb postępowania nie zapewniał skutecznego nadzoru nad właściwym wykonywaniem umów oraz gospodarnym i celowym wykorzystywaniem środków budżetowych.

4.3. W 1997 r. Generalny Konserwator Zabytków zlecił Towarzystwu Przyjaciół Fortyfikacji realizację trzech zadań w ramach krajowego programu pn. „Ochrona i konserwacja architektury obronnej”, przekazując na ten cel dotację w kwocie 300 tys. zł. Towarzystwo wykonało zlecone zadania, wydatkując na ich realizację 245.867 zł, tj. 82% przyznanych środków oraz zwróciło w terminie nie wykorzystaną część dotacji. W toku realizacji zadania Towarzystwo uzyskało przychody finansowe w kwocie 12,9 tys. zł z tytułu odsetek bankowych od dotacji budżetowej, ulokowanych w 1997 r. na rachunku bankowym TPF. Środki te nie pomniejszyły jednak kosztów realizacji programu, gdyż Generalny Konserwator Zabytków w umowie zawartej z TPF, nie określił przeznaczenia przychodów uzyskanych przez Towarzystwo w związku z realizacją zadania i środki te pozostały do dyspozycji TPF. Było to niezgodne z przepisami § 10 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 13 lipca 1995 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym.

Kontrola wykazała nieprawidłowości w rozliczeniu dotacji. Stwierdzono, że w ogólnych kosztach realizacji zadań wykazano koszty pośrednie z tytułu wydatków administracyjno-biurowych w kwocie 16.088 zł, naliczonej wskaźnikiem w wysokości 7% od kosztów bezpośrednich. Jednak Towarzystwo nie przedłożyło zleceniodawcy dowodów księgowych dokumentujących poniesienie kosztów pośrednich realizacji zadań, mimo iż taki wymóg został sformułowany w § 3 ust. 2 umowy zawartej przez Generalnego Konserwatora Zabytków z TPF. Natomiast rzeczywiste koszty obsługi administracyjno-biurowej zadań zleconych przez Generalnego Konserwatora Zabytków, ustalone w wyniku kontroli, wyniosły łącznie 10.528 zł, tj. były niższe o 5.560 zł od wykazanych w rozliczeniu sporządzonym przez TPF. Zakwestionowana w wyniku kontroli kwota została zwrócona do budżetu państwa.

W trakcie realizacji zadania pn. „Raporty i opracowania wyjściowe do założeń polityki konserwatorskiej - programy ochrony i zagospodarowania zespołów obronnych i obszarów warownych,” TPF zmieniło jego zakres rzeczowy i finansowy w stosunku do określonego w umowie; odstąpiono bowiem od realizacji opracowań dotyczących Twierdzy Srebrna Góra, rozszerzając zakres opracowań dla Twierdzy Przemyśl i Warszawa. Nie zachowano przy tym trybu dokonywania zmian warunków realizacji zadania, określonego w § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym, gdyż nie podpisano stosownego aneksu do umowy zawartej z Generalnym Konserwatorem Zabytków.

Towarzystwo nie sporządzało kwartalnych informacji o zakresie i sposobach realizacji zadania, do czego było zobowiązane postanowieniami § 3 ust. 1 pkt 4 umowy, a sprawozdanie z wykonania kosztów poniesionych na realizację zadania zleconego pn. „Raporty i opracowania wyjściowe do założeń polityki konserwatorskiej...” zostało podpisane przez osobę nieuprawnioną w świetle § 59 statutu TPF, gdyż od dnia 27 września 1997 r. nie pełniła ona żadnej funkcji w Zarządzie Towarzystwa.

5. Finansowanie i prowadzenie prac remontowych w obiektach zabytkowych

5.1. Prace remontowe w obiektach zabytkowych były dofinansowywane z budżetu państwa na podstawie przepisów uchwały Nr 179 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 1978 r. w sprawie wykorzystania zabytków nieruchomości na cele użytkowe. Tymczasem przepis § 11 tej uchwały, przewidujący możliwość częściowego finansowania ze środków budżetowych kosztów odbudowy albo remontu zabytku, wykracza poza zakres ustawowej delegacji, która w art. 40 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury upoważniła początkowo Radę Ministrów, a następnie Ministra Kultury i Sztuki do określenia warunków lokalizacji inwestycji w zabytkach nieruchomości oraz szczególnych uprawnień ich użytkowników.

Przepisy tej uchwały są w znacznym stopniu zdezaktualizowane i nie powinny stanowić podstawy prawnej do finansowania z budżetu państwa prac remontowo-konserwatorskich przy obiektach zabytkowych, ponieważ prawie wszystkie jej postanowienia nie znajdują odniesienia do aktualnych warunków gospodarczych lub pozostają w sprzeczności z obowiązującym prawem. Na przykład:

- przepis o podatkowych ulgach inwestycyjnych dla podmiotów prowadzących remont zabytków (§ 12) nie znajduje potwierdzenia w ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych,

- przyznanie osobom fizycznym, będącym właścicielami i użytkownikami wieczystymi zabytków, prawa korzystania - na zasadach pierwszeństwa - z pomocy kredytowej państwa na remont lub odbudowę obiektu zabytkowego (§ 13) wkracza w sferę działalności banków komercyjnych, udzielających obecnie kredytów budowlanych i mieszkaniowych na odrębnych zasadach.

Jako całkowicie archaiczny można ocenić przepis § 15 uchwały 179 Rady Ministrów, przewidujący dla właścicieli, użytkowników wieczystych, najemców lub dzierżawców zabytków preferencje w postaci korzystania - na zasadach pierwszeństwa - z możliwości nabycia materiałów budowlanych i innych towarów podlegających rozdzielnictwu, niezbędnych do odbudowy, remontu lub konserwacji zabytku, a także § 3 ust. 2 uchwały, przyznający terenowemu organowi administracji państwowej prawo odmowy wydania decyzji ustalającej lokalizację inwestycji lub warunki jej realizacji, jeżeli zainteresowana jednostka gospodarcza odmówi - bez uzasadnionego powodu - wykorzystania na cele inwestycyjne wskazanego obiektu zabytkowego. Od wielu już bowiem lat nie istnieje rozdzielnictwo materiałów budowlanych, a ograniczanie swobody decyzji podmiotów gospodarczych w zakresie określonym w uchwale 179 Rady Ministrów - w świetle obowiązujących uregulowań ustawowych - nie jest możliwe.

Już w marcu 1995 r. w informacji o wynikach kontroli realizacji ustawowych zadań w zakresie ochrony dóbr kultury przez Państwową Służbę Ochrony Zabytków, Najwyższa Izba Kontroli uznała za nieuzasadnioną i naganną praktykę wykorzystywania przez MKiS i GKZ archaicznych, wydanych z naruszeniem ustawowego upoważnienia i dla innych celów, przepisów uchwały Nr 179 Rady Ministrów, jako podstawy prawnej dla finansowania bieżących remontów zabytków. Krytyczną ocenę NIK uzasadniał dodatkowo fakt niczym nie usprawiedliwionej opieszałości organów państwowych w wydaniu przepisów dotyczących finansowania zadań w zakresie ochrony zabytków. Ustawa o ochronie dóbr kultury zobowiązywała od 1962 r. Radę Ministrów, a od 1989 r. - Ministra Kultury i Sztuki do ustalenia zasad pokrywania z budżetu państwa kosztów konserwacji i remontów obiektów zabytkowych, będących własnością państwa, jednak delegacja ustawowa, niezwykle ważna dla możliwości prawidłowego realizowania uzasadnionego obowiązku pomocy państwa w utrzymaniu obiektów zabytkowych przez ich właścicieli i użytkowników, nie została od 37 lat wykonana.

Ówczesne oceny NIK, dotyczące nieprzydatności przepisów uchwały Nr 179 Rady Ministrów jako podstawy finansowania remontów i konserwacji obiektów zabytkowych,

potwierdzają także ustalenia obecnej kontroli, które wskazują na nieaktualność i niejednoznaczność zawartych w niej regulacji. Nieprzydatność uchwały 179 Rady Ministrów z 1978 r. jako podstawy prawnej finansowania remontów obiektów zabytkowych wynika także z nieokreślenia w niej trybu przyznawania i rozliczania dotacji na konserwację zabytków.

Stwierdzona dowolność w interpretowaniu przepisów uchwały 179 Rady Ministrów dotyczyła przede wszystkim określania kwoty należnego dofinansowania, która nie mogła przekroczyć 23 % ogólnych nakładów, a zgodnie z § 11 ust. 1 uchwały, powinna obejmować wyłącznie koszty związane z utrzymaniem zabytkowego charakteru obiektu, tj. opracowania dokumentacji projektowej dla robót konserwatorskich oraz pokrywania różnicy cen materiałów i urządzeń, stosowanych technologii oraz stawek wynagrodzeń pomiędzy powszechnie stosowanymi w budownictwie, a wynikającymi z potrzeby zachowania zabytkowego charakteru obiektu i wyższej pracochłonności robót przy obiektach zabytkowych (§ 11 ust. 4 pkt. 1-2 uchwały). Koszty odbudowy albo remontu związane z przystosowaniem zabytku do stanu użytkowego powinny pokrywać jednostki organizacyjne lub osoby fizyczne, które przejęły zabytek.

Tymczasem wojewódzcy konserwatorzy zabytków akceptowali na ogół do realizacji i dofinansowania ze środków budżetowych pełny zakres robót remontowych i modernizacyjnych, bez uwzględniania ograniczeń wynikających z przepisów § 11 ust. 1-4 uchwały Nr 179 Rady Ministrów. Na przykład:

- w 1995 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Zamościu dofinansował w kwocie 22,3 tys. zł (20 % poniesionych nakładów) remont kapitalny siedziby Sądu Wojewódzkiego, prowadzony w latach 1993-1994; wykonane prace polegały na wymianie pokrycia dachu oficyny budynku oraz wymianie instalacji elektrycznej i sanitarnej. W 1996 r. dofinansowanie obejmowało prace stolarskie, malarskie i dekarские o wartości ok. 110 tys. zł,
- w województwie nowosądeckim przy dofinansowaniu remontu 3 obiektów zabytkowych dotacją budżetową zostały objęte roboty o łącznej wartości 27,2 tys. zł, które nie były związane z utrzymaniem zabytkowego charakteru obiektów, polegające na ocieplaniu stropów, założeniu instalacji grzewczych, krat okiennych, malowaniu i cyklinowaniu podłóg oraz wymianie stolarki okiennej.

W wyjaśnieniach składanych kontrolującym wojewódzcy konserwatorzy zabytków wskazywali, że Generalny Konserwator Zabytków, rozpatrując indywidualne wnioski o dofinansowanie remontów obiektów zabytkowych w ramach uchwały Nr 179 Rady Ministrów, nie wymagał wyliczania kosztów związanych z zachowaniem zabytkowego charakteru obiektów, przyjmując zasadę partycypacji do 23 % w ogólnych kosztach remontu ponoszonych przez inwestora; ponadto podkreślali nieaktualność zasad przyjętych w uchwale

i ich nieprzystawalność do aktualnej sytuacji w budownictwie oraz sposobów prowadzenia i finansowania inwestycji.

Przykłady odmiennej praktyki w tym zakresie stwierdzono w Oddziale Wojewódzkim PSOZ w Szczecinie. Niektóre wydatki ponoszone na remonty i zabezpieczenie obiektów zabytkowych przez ich właścicieli lub użytkowników, a podlegające w części dofinansowaniu ze środków budżetowych, były tam weryfikowane przez pracownika Oddziału posiadającego uprawnienia budowlane, poprzez sprawdzanie kosztorysów powykonawczych, kontrolę faktur oraz udział w odbiorach wykonanych robót. W wyniku weryfikacji, zmniejszono na przykład kwotę dofinansowania remontu wieży kościoła filialnego w Iglicach z kwoty 53.452 zł do 46.229 zł (tj. o ok. 13%), eliminując z rozliczeń koszty prac nie związanych z zachowaniem zabytkowego charakteru obiektu.

Dowolność w interpretowaniu przepisów uchwały 179 Rady Ministrów dotyczyła także kwalifikowania do dofinansowania kosztów takich samych prac. Na przykład:

- przy dofinansowaniu remontu dworku w Motyczu Wojewódzki Konserwator Zabytków w Lublinie uwzględnił w przekazanej dotacji poniesione przez właściciela obiektu koszty licowania ścian glazurą i lakierowania parkietów i posadzek, natomiast przy obliczaniu dotacji do remontu zabytkowego spichlerza w Kazimierzu Dolnym koszty takich samych robót nie zostały zrefundowane. Należy podkreślić, że w związku z remontem spichlerza, dofinansowano kwotą 92,5 tys. zł koszty przebudowy kotłowni węglowej na gazową; dokonana modernizacja miała niewątpliwe znaczenie użytkowe i ekologiczne, natomiast może budzić wątpliwości jej związek z zachowaniem zabytkowego charakteru obiektu.

5.2. Kontrola wykazała nieprzestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 11 stycznia 1994 r. o zasadach i trybie udzielania zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich przy zabytkach oraz prac archeologicznych i wykopaliskowych, warunkach ich prowadzenia i kwalifikacjach osób, które mają prawo prowadzenia tej działalności. Stwierdzono jeden przypadek kierowania robotami budowlanymi przy zabytkach przez osobę nie posiadającą odpowiedniej praktyki i wyższych studiów w zakresie konserwacji zabytków, co było wymagane zgodnie z § 18 ww. rozporządzenia. Ponadto 12 wykonawców lub inspektorów nadzoru nie posiadało wydanych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków zaświadczeń o kwalifikacjach. Stwierdzono także trzy przypadki prowadzenia prac przy obiektach zabytkowych bez uzyskania przez właścicieli i użytkowników zezwoleń wojewódzkich konserwatorów zabytków i właściwych organów budowlanych. Na przykład:

- w latach 1994 - 1996 na terenie Państwowego Sanatorium Dziecięcego w Zaborze, z siedzibą w zabytkowym zespole pałacowym, wykonano roboty remontowe, których łączny koszt wyniósł 621 tys. zł; na prowadzenie powyższych robót brak było

zezwoleń Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Zielonej Górze, a także zezwoleń właściwych organów budowlanych; ponadto wykonawca i inspektor nadzoru nie posiadali wydanych przez konserwatora zaświadczeń o kwalifikacjach;

- kontrola dokumentacji Oddziału Wojewódzkiego PSOZ w Przemyśle, dotyczącej 10 zadań objętych w 1997 r. krajowym programem pn. ratowanie miast historycznych wykazała, że w 6 przypadkach osoby kierujące pracami specjalistycznymi przy obiektach zabytkowych, nie przedstawiły zaświadczeń o kwalifikacjach określonych w rozporządzeniu MKiS z dnia 11 stycznia 1994 r.;
- Archiwum Państwowe w Zielonej Górze Oddział w Żarach zleciło prace remontowe w swojej siedzibie, tj. w zabytkowym pałacu w Żarach, bez zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, a także bez wymaganej decyzji organów budowlanych; ponadto zaakceptowano inspektora nadzoru i wykonawców robót, którzy nie posiadali zaświadczeń o kwalifikacjach do prowadzenia prac przy obiektach zabytkowych;
- Oddział Wojewódzki PSOZ w Nowym Sączu nie egzekwował od wykonawców prac konserwatorskich prowadzenia dzienników tych prac, co było wymagane zgodnie z § 11 rozporządzenia MKiS z dnia 11 stycznia 1994 r.; nie prowadził także rejestrów określonych w § 26 ww. rozporządzenia, dotyczących zaświadczeń o kwalifikacjach, zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich, archeologicznych i wykopaliskowych oraz zawiadomień o podjęciu prac.

VII. Przebieg postępowania kontrolnego i działania podjęte po zakończeniu kontroli

1. W wyniku przeprowadzonych kontroli skierowano do kierowników jednostek kontrolowanych 17 wystąpień, w których sformułowano łącznie 47 wniosków pokontrolnych. W wystąpieniu skierowanym do Generalnego Konserwatora Zabytków Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

- niewyodrębnianie w planie finansowym Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków wydatków na zadania objęte tzw. krajowymi programami ochrony i konserwacji zabytków do czasu formalnego ustanowienia przez Ministra Kultury i Sztuki takich programów oraz określenia zasad ich realizacji i finansowania,
- zapewnienie rzetelnej kontroli przez pracowników Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków przebiegu realizacji zlecanych zadań, sposobu wykorzystania udzielanych dotacji oraz prawidłowości przedstawianych rozliczeń pod względem merytorycznym i finansowym oraz o dostosowanie organizacji Urzędu do zakresu realizowanych zadań,

- zaniechanie ingerowania w kompetencje wojewódzkich konserwatorów zabytków w zakresie stosowania procedury udzielania zamówień publicznych i wyboru wykonawców zadań zleczanych przez te organy i finansowanych ze środków, których są dysponentem,
- przestrzeganie trybu przekazywania dotacji celowych na realizację zadań zleconych przez jednostki nie zaliczane do sektora finansów publicznych, określonego obecnie w art. 71 ustawy o finansach publicznych oraz planowanie i ewidencjonowanie wydatków na realizację tych zadań we właściwych paragrafach klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych,
- zaniechanie podejmowania zobowiązań do refundowania kosztów zakończonych remontów obiektów zabytkowych, sfinansowanych ze środków budżetowych w latach ubiegłych,
- podjęcie działań w celu dostosowania stanu prawnego i zasad finansowania prac remontowych i konserwatorskich przy zabytkach do aktualnych warunków ekonomiczno-rynkowych i zasad gospodarowania finansami publicznymi.

Wnioski skierowane do ośrodków koordynujących i realizujących niektóre zadania objęte programami dotyczyły m.in:

- realnego planowania kosztów zadań zleczanych przez Generalnego Konserwatora Zabytków,
- wydatkowania otrzymywanych środków na cele określone w preliminarzach wydatków,
- egzekwowania od zleceńobiorców materiałów i opracowań wykonywanych na podstawie zawartych umów,
- terminowego i rzetelnego rozliczania środków budżetowych oraz zwrotu do budżetu państwa nieprawidłowo wydatkowanych lub nierzetelnie rozliczonych dotacji w kwocie 86 tys. zł.

Wnioski skierowane przez NIK w wystąpieniach do wojewódzkich konserwatorów zabytków dotyczyły m.in.:

- egzekwowania od właścicieli i użytkowników zabytków należytego ich utrzymania oraz zapewnienia skutecznego nadzoru konserwatorskiego nad pracami remontowymi prowadzonymi w tych obiektach,

- rzetelnego weryfikowania dokumentacji finansowej remontów prowadzonych w obiektach zabytkowych,
- udzielania zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich przy zabytkach osobom spełniającym wymogi kwalifikacyjne określone w rozporządzeniu Ministra Kultury i Sztuki z dnia 11 stycznia 1994 r.,
- wyegzekwowania nadpłaconych dotacji na realizację zadań objętych programami

Według stanu na 29 marca 1999 r. otrzymano 12 odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, informujące o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków, z których wynika, że zrealizowano dotychczas 18 wniosków, a 10 jest w trakcie realizacji. O stanie realizacji 19 wniosków Izba nie otrzymała dotychczas informacji.

Wojewódzcy konserwatorzy zabytków w Lublinie, Nowym Sączu i Zamościu zgłosili zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych, z których rozpatrzone i częściowo uwzględnione zostały zastrzeżenia konserwatora w Nowym Sączu. Dwa pozostałe, z powodu przekroczenia terminu ich zgłoszenia, nie były rozpatrywane.

W związku z kontrolą prowadzoną u Generalnego Konserwatora Zabytków, Departament Edukacji, Nauki i Kultury zasięgał w 12 przypadkach informacji w jednostkach niekontrolowanych oraz przeprowadził przesłuchanie 1 świadka. Delegatury NIK zasięgały informacji w 13 jednostkach niekontrolowanych, w tym delegatura w Bydgoszczy - w 4, delegatura w Białymstoku - w 2, delegatura w Lublinie - w 2, delegatura w Kielcach - w 3, oraz delegatury w Krakowie i Rzeszowie - w 1 jednostce.

W czasie prowadzenia kontroli nie korzystano z biegłych i specjalistów, a także nie stwierdzono stanów zagrożeń wymagających podjęcia działań w trybie art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK (Dz.U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm.).

W 8 jednostkach, spośród 17 objętych kontrolą zorganizowano narady pokontrolne. W żadnej z kontrolowanych jednostek nie zgłoszono zastrzeżeń do protokołów kontroli.

**Dyrektor Departamentu
Edukacji, Nauki i Kultury**

Akceptuję:

Stefan Lubiszewski

**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Zbigniew Wesolowski
Warszawa, kwietnia 1999 r.

Zatwierdzam:
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Janusz Wojciechowski
Warszawa, 20 maja 1999 r.

Załącznik do informacji

WYKAZ KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

1. Biuro Ochrony Zabytków Państwowej Służby Ochrony Zabytków w Warszawie.
2. Ośrodek Dokumentacji Zabytków w Warszawie.
3. Ośrodek Ochrony Zabytkowego Krajobrazu w Warszawie.
4. Towarzystwo Przyjaciół Fortyfikacji w Warszawie.
5. Wojewódzki Oddział Państwowej Służby Ochrony Zabytków w Białymstoku.
6. Wojewódzki Oddział Państwowej Służby Ochrony Zabytków w Kielcach.
7. Wojewódzki Oddział Państwowej Służby Ochrony Zabytków w Krakowie.
8. Wojewódzki Oddział Państwowej Służby Ochrony Zabytków w Lublinie.
9. Wojewódzki Oddział Państwowej Służby Ochrony Zabytków w Nowym Sączu.
10. Wojewódzki Oddział Państwowej Służby Ochrony Zabytków w Przemyślu.
11. Wojewódzki Oddział Państwowej Służby Ochrony Zabytków w Rzeszowie.

12. Wojewódzki Oddział Państwowej Służby Ochrony Zabytków w Szczecinie.
13. Wojewódzki Oddział Państwowej Służby Ochrony Zabytków w Tarnobrzegu.
14. Wojewódzki Oddział Państwowej Służby Ochrony Zabytków w Toruniu.
15. Wojewódzki Oddział Państwowej Służby Ochrony Zabytków w Zamościu.
16. Wojewódzki Oddział Państwowej Służby Ochrony Zabytków w Zielonej Górze.