

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI FUNKCJONOWANIA SŁUŻBY OCHRONY ZABYTKÓW W WARUNKACH REFORMY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Warszawa marzec 2003 r.

KNO-41001/2002 Nr ewid.: 1/2003/P/02/030/KNO

Spis treści:

CZEŚĆ OGÓLNA	1
I. Charakterystyka kontroli.....	1
II. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności.....	3
III. Wnioski.....	11
CZEŚĆ SZCZEGÓŁOWA	12
I. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno – organizacyjnych	12
II. Charakterystyka stanu prawnego	15
III. Istotne ustalenia kontroli	22
1. Realizacja zadań dotyczących ochrony zabytków w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Kultury	22
2. Funkcjonowanie Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków	23
3. Prowadzenie centralnej ewidencji dóbr kultury przez Ośrodek Dokumentacji Zabytków	27
4. Funkcjonowanie wojewódzkich oddziałów Służby Ochrony Zabytków	29
4.1. Organizacja wojewódzkich oddziałów Służby Ochrony Zabytków	29
4.2. Prowadzenie rejestrów i dokumentacji zabytków.....	32
4.3. Wydawanie decyzji administracyjnych.....	34
4.4. Realizacja zadań związanych z udzielaniem dotacji użytkownikom zabytków ze środków Generalnego Konserwatora Zabytków.....	37
4.5. Finansowanie ochrony i konserwacji zabytków z budżetów wojewodów	39
5. Realizacja zadań z zakresu ochrony zabytków przez jednostki samorządu terytorialnego.....	46
5.1. Urzędy marszałkowskie	46
5.2. Starostwa powiatowe.....	51
5.3. Urzędy miast na prawach powiatu	54
5.4. Urzędy gmin	57
IV. Przebieg postępowania kontrolnego i działania podjęte po zakończeniu kontroli	65

Załączniki:

Nr 1. Wykaz jednostek objętych kontrolą

Nr 2. Wykaz ważniejszych normatywnych aktów prawnych

CZĘŚĆ OGÓLNA

I. Charakterystyka kontroli

Kontrola nr P/02/030 pn. „Funkcjonowanie służby ochrony zabytków w warunkach reformy administracji publicznej”, podjęta przez Najwyższą Izbę Kontroli w związku z sugestią Komisji Kultury i Środków Przekazu Sejmu RP, została przeprowadzona w okresie od dnia 6 maja do dnia 17 września 2002 r. przez Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, który jednocześnie koordynował kontrolę, oraz przez Delegatury NIK w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze¹. Badaniami kontrolnymi objęto okres 2000-2002 (I kwartał).

Celem kontroli była ocena realizacji ustawowych zadań przez Służbę Ochrony Zabytków (SOZ) oraz nadzorujące ją organy administracji publicznej w warunkach wynikających z reformy administracji publicznej, w tym:

- 1) zapewnienie ochrony zabytków przez organy administracji rządowej sprawujące ochronę dóbr kultury oraz przez organy jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) wykonywanie zadań związanych z utworzeniem nowych struktur organizacyjnych SOZ i ze zmianą terytorialnego zasięgu działania nowych oddziałów,
- 3) wykorzystywanie i rozliczanie środków budżetowych przyznawanych na finansowanie zadań w zakresie ochrony i konserwacji zabytków,
- 4) przestrzeganie obowiązujących procedur w zakresie: zlecania zadań jednostkom spoza sfery finansów publicznych, udzielania zamówień publicznych i postępowania administracyjnego.

Kontrolą objęto łącznie 84 jednostki: Ministerstwo Kultury, Ośrodek Dokumentacji Zabytków w Warszawie, Muzeum Narodowe w Warszawie, Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Rabce – Zdroju, Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie, 13 wojewódzkich oddziałów Służby Ochrony Zabytków, 13 urzędów marszałkowskich, 13 starostw powiatowych, 13 urzędów miast na prawach powiatu oraz 27 urzędów gmin (15 miejskich i 12 nie posiadającym statusu miejskiego). Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 1 do niniejszej informacji.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, ocena działalności kontrolowanych jednostek została dokonana z punktu widzenia następujących kryteriów:

- 1) legalności, gospodarności, celowości i rzetelności przy kontroli Ministerstwa Kultury, Ośrodka Dokumentacji Zabytków w Warszawie, Muzeum Narodowego w Warszawie i wojewódzkich oddziałów Służby Ochrony Zabytków,

¹ Od 1998 r. NIK przeprowadziła następujące kontrole dotyczące ochrony zabytków: kontrolę wykorzystania środków budżetowych przekazanych przez Ministra Kultury i Sztuki na realizację krajowych programów ochrony i konserwacji zabytków w latach 1995-1997 (Informacja o wynikach kontroli, maj 1999 r. Nr ewid.: 140/99/P/98/042/DEN), kontrolę realizacji zadań przez Służbę Ochrony Zabytków oraz Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa w zakresie ochrony zabytków przejętych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Informacja, luty 2001 r., nr ewid. 11/2001/P/99/069/LOP), kontrolę organizacji i funkcjonowania administracji rządowej w dziedzinie kultury (Informacja, marzec 2001 r. Nr ewid. 13/2001/P/00/035/DEN) oraz kontrolę realizacji zadań i kompetencji trzech szczebli samorządu terytorialnego i wojewodów w wybranych dziedzinach (Informacja, czerwiec 2001 r., Nr ewid. 1/2001/P/00118/DST), w której uwzględniono m. in. sprawy realizacji przez organy jednostek samorządu terytorialnego zadań dotyczących ochrony zabytków.

- 2) legalności, gospodarności i rzetelności przy kontroli urzędów marszałkowskich, starostw powiatowych, urzędów miast i gmin oraz Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Rabce-Zdroju i Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie.

Tematyka kontroli obejmowała:

1. W Ministerstwie Kultury:
 - 1) realizację zadań dotyczących ochrony zabytków przez Ministerstwo,
 - 2) organizację Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków² oraz realizację przez Generalnego Konserwatora Zabytków zadań dotyczących wydawania decyzji administracyjnych,
 - 3) finansowanie przez Generalnego Konserwatora Zabytków zadań w zakresie ochrony i konserwacji zabytków oraz realizację krajowych programów konserwacji zabytków.
2. W Ośrodku Dokumentacji Zabytków (ODZ):
 - 1) prawidłowość prowadzenia centralnej ewidencji zabytków i jej zgodność z ewidencją prowadzoną przez wojewódzkich konserwatorów zabytków,
 - 2) analizę sytuacji dotyczącej zaległości w prowadzeniu dokumentacji zabytków przez wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz funkcjonowanie komputerowego systemu informacyjnego o zabytkach objętych centralną ewidencją zabytków.
3. W Muzeum Narodowym w Warszawie - wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących zezwoleń na wywóz dóbr kultury za granicę.
4. W Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej w Rabce-Zdroju i w Zakładzie Budynków Komunalnych w Krakowie - wykonywanie i finansowanie zadań dotyczących ochrony i konserwacji zabytków.
5. W wojewódzkich oddziałach Służby Ochrony Zabytków:
 - 1) organizację wojewódzkiego oddziału SOZ oraz prowadzenie rejestru zabytków i wydawanie decyzji administracyjnych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków,
 - 2) wykonywanie zadań związanych z udzielaniem dotacji użytkownikom zabytków ze środków Generalnego Konserwatora Zabytków,
 - 3) finansowanie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków zadań dotyczących ochrony i konserwacji dóbr kultury.
6. W urzędach marszałkowskich, starostwach powiatowych, urzędach miast na prawach powiatu i urzędach gmin - organizowanie działań dotyczących ochrony zabytków oraz finansowanie ochrony zabytków.

Ochrona zabytków, zgodnie z ustawą z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury³ polega na zabezpieczeniu ich przed zniszczeniem, uszkodzeniem,

² Na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253 ze zm.; ost. zm. Dz. U. Nr 200, poz. 1689) z dniem 31 marca 2002 r. zniesiono niektóre centralne organy administracji rządowej, w tym m. in. Generalnego Konserwatora Zabytków. Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy zadania i kompetencje należące dotychczas do Generalnego Konserwatora Zabytków przeszły do zakresu działania ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

³ Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (tj. Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150, ze zm.), zwana dalej „ustawą o ochronie dóbr kultury”.

dewastacją, zaginięciem lub wywożeniem za granicę, na zapewnieniu im warunków trwałego zachowania, na opracowaniu dokumentacji naukowej, ewidencji i rejestracji oraz ich konserwacji, restauracji lub odbudowie, opartych na zasadach naukowych.

II. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

Wyniki kontroli wskazują, że wprowadzona w 1999 r. reforma administracyjna kraju nie wpłynęła na poprawę funkcjonowania systemu ochrony zabytków. W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości, dotyczące wykonywania obowiązków przez organy administracji rządowej i jednostki samorządowe sprawujące ochronę dóbr kultury.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia funkcjonowanie wojewódzkich oddziałów Służby Ochrony Zabytków (SOZ) oraz większości objętych kontrolą jednostek samorządowych sprawujących ochronę dóbr kultury. Ocena taka dotyczy również wykonywania obowiązków przez Generalnego Konserwatora Zabytków (GKZ) oraz sprawowania przez Ministra Kultury naczelnego nadzoru nad ochroną zabytków.

Jednak formułując krytyczne oceny, NIK wskazuje jednocześnie, że organy ochrony zabytków prowadziły działalność w bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej, przy niedostosowaniu regulacji prawnych do współczesnych realiów oraz w warunkach niekompletnych i niestabilnych rozwiązań organizacyjnych.

1. Minister Kultury nie realizował w pełni ustawowych zadań w zakresie sprawowania naczelnego nadzoru nad ochroną zabytków, w tym nadzoru nad funkcjonowaniem Generalnego Konserwatora Zabytków (GKZ).

Minister Kultury nie dokonywał merytorycznej analizy i oceny funkcjonowania instytucji ochrony zabytków⁴, nie przygotowywał propozycji rocznej dotacji budżetowej na ich działalność oraz żadnemu z pracowników Ministerstwa nie przypisał w zakresie czynności obowiązku sprawowania nadzoru nad instytucjami ochrony zabytków i dziedzictwa narodowego.

W Ministerstwie nie realizowano również zadań związanych z tworzeniem ogólnopolskiego informatycznego systemu dokumentowania ruchomych i nieruchomych dóbr kultury; Ministerstwo Kultury nie dysponowało odpowiednią do tego celu kadrami, bazą techniczną i środkami finansowymi.

Do czerwca 2002 r. Minister Kultury nie wykonał ponadto obowiązku wydania 3 aktów wykonawczych do ustawy o ochronie dóbr kultury, na co NIK zwracała uwagę po kontroli dotyczącej organizacji i funkcjonowania administracji rządowej w dziedzinie kultury (str. 21 – 23).

2. We wszystkich skontrolowanych wojewódzkich oddziałach SOZ stwierdzono nieprawidłowości, dotyczące prowadzenia rejestrów i zbiorów dokumentów zabytków.

W 8 oddziałach SOZ (tj. 61,5% skontrolowanych) księgi rejestru zabytków nie były prowadzone w sposób odpowiadający wymogom formalnym, określonym w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września

⁴ Ośrodek Dokumentacji Zabytków, Ośrodek Ochrony Zabytkowego Krajobrazu, Ośrodek Ochrony Zbiorów Publicznych, Ośrodek Ratowniczych Badań Archeologicznych.

2000 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji dóbr kultury. Pozostałe oddziały SOZ wprowadziły swoje księgi rejestrowe do wzorów określonych w ww. rozporządzeniu, jednak zapisy w nich były niekompletne. Do rejestrów nie wpisano do czasu zakończenia kontroli wielu zabytków, które w ocenie służb konserwatorskich powinny być objęte tą szczególną formą ochrony prawnej. Zaległości dotyczyły także ewidencjonowania zabytków i opracowywania ich dokumentacji. Znaczna liczba zabytków wpisanych do rejestru nie posiadała sporządzonych kart ewidencyjnych, a część kart nie była prawidłowo wykonana. Brakowało także dokumentacji wielu zabytków lub jej zbiory nie były kompletne.

Wśród przyczyn wymienionych wyżej nieprawidłowości można wskazać m. in. wady merytoryczne i formalno-prawne dokumentacji konserwatorskiej oraz brak jednolitych szczegółowych procedur i wytycznych dotyczących porządkowania dokumentacji i rejestrów (str. 31 – 33).

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia fakt niewywiązywania się przez wojewódzkich konserwatorów zabytków z obowiązku przekazywania do Ośrodka Dokumentacji Zabytków (ODZ) wszystkich kart ewidencyjnych obiektów architektury i budownictwa wpisanych do rejestru zabytków. Na skutek tych zaniedbań w centralnej ewidencji dóbr kultury prowadzonej przez ODZ, według stanu na dzień 31 grudnia 2001 r., brakowało ok. 18,7 tys. (tj. 15%) kart (str. 28).

3. W ocenie NIK wojewódzcy konserwatorzy zabytków zbyt rzadko korzystali z uprawnień do wydawania decyzji nakazujących przeprowadzenie konserwacji, wstrzymujących czynności przy zabytkach podejmowane bez zezwolenia oraz nakazujące przywrócenie zabytku lub jego otoczenia do poprzedniego stanu.

W okresie objętym kontrolą wydano od 3 takich decyzji w województwach: pomorskim i kujawsko – pomorskim, do 76 – w wielkopolskim. Ponad połowa ww. decyzji nie została wykonana, co wskazuje na ograniczoną skuteczność służb konserwatorskich. Jednocześnie, wobec niewystarczających środków finansowych bardzo rzadko podejmowano wykonywanie robót ze środków państwowych w przypadkach, gdy właściciel zabytku nie złożył oświadczenia na piśmie, że wykona nakazane roboty we własnym zakresie i na własny koszt, albo prowadzi te roboty w sposób nieprawidłowy lub nie w wyznaczonym terminie. Przypadki takie stwierdzono tylko w województwie podlaskim i podkarpackim. Konserwatorzy nie dochodzili jednak kosztów wyłożonych na roboty i nie starali się o uznanie tych kosztów przez Ministra Kultury za dotacje bezzwrotne (str. 34 - 35).

4. Z ustaleń kontroli wynika, że w warunkach bardzo ograniczonych w stosunku do potrzeb, środków finansowych na ochronę i konserwację zabytków, przy realizacji wydatków na ten cel ponoszonych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków, wystąpiły liczne nieprawidłowości, polegające na:

- 1) wykonywaniu ze środków budżetowych przeznaczonych na konserwację zabytków na zlecenie wojewódzkiego konserwatora zabytków w województwie kujawsko-pomorskim, prac nie związanych z zadaniami konserwatorskimi, tj. adaptacji skrzydła klasztoru w Mogilnie na Centrum Spotkań Europejskich - kosztem około 345 tys. zł (str. 42),
- 2) nierzetelnym rozliczeniu zadań objętych dwoma umowami zawartymi przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w województwie kujawsko- pomorskim,

- tj. bez przedstawienia szczegółowego kosztorysu robót, tylko w oparciu o tzw. „kalkulacje wynikowe” zawierające ogólne pozycje kosztów (str. 42),
- 3) realizowaniu prac remontowo – konserwatorskich i remontów zastępczych oraz zlecaniu opracowań dokumentacyjnych w okolicznościach niewykluczających istnienia powiązań o charakterze korupcyjnym, pomiędzy zlecającym zadania byłym wojewódzkim konserwatorem zabytków w województwie podlaskim, a wykonawcą tych zadań (str. 42 - 43),
 - 4) zlecaniu w 4 oddziałach wojewódzkich SOZ zadań jednostkom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych na podstawie umów nie określających wszystkich wymagań wymienionych w art. 71 ust. 2 ustawy o finansach publicznych; ponadto w dwóch oddziałach SOZ za pośrednictwem takich podmiotów zlecano wykonywanie dokumentacji konserwatorskiej pracownikom tych oddziałów (str. 44),
 - 5) zlecaniu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w województwie podlaskim prac konserwatorskich i opracowań dokumentacji z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych dotyczących stosowania procedur przetargowych (str. 42).
- 5. Ustalenia kontroli w wojewódzkich oddziałach SOZ wykazały, że kierowanie Służbą Ochrony Zabytków przez Generalnego Konserwatora Zabytków ograniczało się do zapoznawania się ze sprawozdaniami z działalności administracyjnej oddziałów i z wykonania wydatków z budżetu wojewody na ochronę i konserwację zabytków (str. 30).**
- GKZ współdziałał z wojewódzkimi konserwatorami zabytków przy realizowaniu swoich dotacji dla użytkowników zabytków, a ponadto udzielał oddziałom SOZ pomocy instruktażowej. Pomoc ta okazała się jednak mało skuteczna, o czym świadczy duża liczba stwierdzonych w czasie kontroli nieprawidłowości dotyczących prowadzenia rejestrów i zbiorów dokumentów zabytków w wojewódzkich oddziałach SOZ.
- Generalny Konserwator Zabytków nie posiadał uprawnień do nadzorowania działalności Ośrodka Dokumentacji Zabytków, którego organizatorem był minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Utrudniało to właściwy przepływ informacji pomiędzy GKZ, ODZ i wojewódzkimi oddziałami SOZ oraz uniemożliwiało wykorzystywanie w optymalny sposób efektów pracy Ośrodka (str. 24).
- 6. Nie były w pełni realizowane cztery krajowe programy konserwacji zabytków, które Generalny Konserwator Zabytków ustalił w sierpniu 2001 r. (w zakresie konserwacji: zabytków romańskich, integralnej drewnianych kościołów zabytkowych, zabytków szczególnie cennych dla kultury narodowej, wystroju elewacji zabytków architektury).**
- Realizacji tych programów nie sprzyjały malejące nakłady na ochronę i konserwację zabytków oraz informacje o przewidywanej likwidacji Urzędu GKZ. Zaniechano kwalifikowania zabytków do objęcia tymi programami, a ponadto nie dopełniono obowiązku sporządzenia rocznych sprawozdań.
- Do czasu zakończenia kontroli opracowano trzy pierwsze programy, a program wystroju elewacji zabytków architektury był w trakcie opracowywania. W 2001 r. na realizację programów wydatkowano łącznie kwotę 22,3 mln zł, przekazując dotacje dla użytkowników zabytków nieruchomości i dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych. (str. 23).

- 7. Generalny Konserwator Zabytków nie określił czytelnych kryteriów i zasad przyznawania dotacji dla użytkowników zabytków nieruchomych, w szczególności dotyczących dofinansowania w kwotach przekraczających procentowe wskaźniki, wynikające z aktów normatywnych.**

Brak takich kryteriów i zasad, stwarzał możliwość wyboru zadań do dofinansowania w sposób uznaniowy, na co NIK zwracała już uwagę po kontroli wykorzystania środków budżetowych przekazanych przez Ministra Kultury i Sztuki na realizację krajowych programów ochrony i konserwacji zabytków w latach 1995-1997 (str. 25).

W Urzędzie GKZ stwierdzono nieprawidłowości przy przyznawaniu dotacji i zlecaniu zadań. I tak:

- 1) stwierdzono przypadki udzielania w 2001 r. dotacji na podstawie wniosków, w których brak było wymaganych zgodnie z przepisami: pozwoleń na budowę, informacji o uzyskanych dotychczas środkach publicznych poniesionych na przeprowadzenie prac, wykazu prac i wydatków wykonanych w okresie 5 lat,
- 2) wysokość dotacji dla użytkowników zabytków nieruchomych była ustalana z naruszeniem wymaganego trybu, tj. przed określeniem kosztów wykonania planowanych prac w wyniku udzielenia przez wnioskodawcę zamówienia publicznego,
- 3) akceptowano rozliczenia dotacji, nawet w przypadkach, gdy otrzymujące je podmioty (Ośrodek Dokumentacji Zabytków i Zarząd Miasta Torunia) udzielały zamówień z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych,
- 4) przy rozliczaniu zadań zleczanych jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych (Zarząd Główny Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków i Towarzystwo Opieki nad Zabytkami), zaakceptowano rozliczenia, w których uwzględniono koszty nie objęte dofinansowaniem. (str. 25 – 26)

Jednak, w stosunku do poprzedniej kontroli nastąpiła zdaniem NIK poprawa w procedurze udzielania i rozliczania dotacji budżetowych, będących w dyspozycji Generalnego Konserwatora Zabytków, przeznaczonych dla użytkowników zabytków na prace remontowe i konserwatorskie (str. 36 – 37).

Jedynie w jednym z wojewódzkich oddziałów SOZ, ujawniono w czasie kontroli 5 przypadków udzielenia dotacji z budżetu Generalnego Konserwatora Zabytków na podstawie tych samych faktur (lub ich kopii) i za te same roboty, które wcześniej zostały dofinansowane ze środków samorządowych (str. 37-38).

- 8. W Urzędzie Generalnego Konserwatora Zabytków nie osiągnięto poziomu zatrudnienia, zapewniającego realizację w pełnym zakresie nałożonych zadań. W 2000 r. wykorzystanie etatów kalkulacyjnych wyniosło 38% w stosunku do przyjętych 92 w ustawie budżetowej, w 2001 r. – 46,4% (przy 82 etatach kalkulacyjnych), w I kwartale 2002 r. – 43,9% (przy 82 etatach kalkulacyjnych).**

Niepełna obsada kadrowa Urzędu wynikała z polityki kadrowo-płacowej, polegającej na utrzymywaniu niskiego poziomu zatrudnienia przy pełnym wykorzystaniu funduszu płac, co pozwalało na kształtowanie wynagrodzeń pracowników na poziomie znacznie przekraczającym średnie płace w innych urzędach administracji rządowej w dziedzinie kultury. Negatywne skutki takiej polityki dotyczyły nieterminowości wydawania decyzji i postanowień

administracyjnych⁵, a ponadto niewłaściwego wykonywania obowiązków Generalnego Konserwatora Zabytków dotyczących kierowania Służbą Ochrony Zabytków oraz kontroli realizacji zadań zleczanych jednostkom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych. Zbyt mała była także liczba przeprowadzonych wizytacji obiektów zabytkowych, które remontowano i konserwowano ze środków dotacji budżetowych (str. 24 – 25).

- 9. W o cenie NIK, większość samorządów województw, tj. 8 na 13 skontrolowanych (61,5 %) prawidłowo wywiązywała się z zadań dotyczących ochrony zabytków. Natomiast spośród skontrolowanych 13 starostw powiatowych, położonych w 13 różnych województwach, tylko w 3 przypadkach NIK pozytywnie oceniła wykonywanie zadań związanych z ochroną zabytków (Łańcut, Międzyrzecz i Nowy Sącz). Pozostałe starostwa powiatowe nie realizowały prawidłowo ustawowych obowiązków w tym zakresie (str. 45, 49).**

Wydatki na cele związane z ochroną zabytków ponoszone przez 10 spośród 13 skontrolowanych urzędów marszałkowskich stanowiły poniżej jednego procenta ich budżetów, jednak dokładne określenie wielkości tych wydatków było utrudnione ze względu na niejednorodny sposób ich klasyfikowania (str. 46 – 47).

Starostwa powiatowe natomiast nie planowały w swoich budżetach środków finansowych w klasyfikacji dotyczącej ochrony i konserwacji zabytków. Wprawdzie 10 spośród 13 objętych kontrolą powiatów wydatkowało na cele z tym związane pewne środki, ale kwalifikowano je w innych podziałkach klasyfikacji budżetowej, związanych najczęściej z użytkownikiem lub funkcją użytkową obiektów, albo odbywało się to na zasadzie finansowania podległych jednostek organizacyjnych. Trzy starostwa nie przeznaczyły na ochronę zabytków żadnych środków (str. 50).

- 10. W 6 spośród 13 skontrolowanych urzędów miast na prawach powiatu (tj. 46,1%) NIK stwierdziła prawidłowe wywiązywanie się z obowiązków w zakresie ochrony zabytków. Wszystkie skontrolowane urzędy miast uzgadniały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków. W 4 urzędach miast zostały opracowane i zaopiniowane przez wojewódzkich konserwatorów zabytków studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w których uwzględniano zagadnienia związane z ochroną zabytków.**

W 5 urzędach miast nie prowadzono ewidencji zabytków nie wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na terenie ich działania, naruszając tym samym art. 13 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury (str. 53).

Nakłady finansowe ponoszone przez poszczególne urzędy miast na cele związane z ochroną zabytków były zróżnicowane, jednak najczęściej wydatki w tej dziedzinie stanowiły ułamkowe części procenta budżetów tych jednostek. Tylko w nielicznych przypadkach wydatki na ochronę zabytków przekroczyły 1% wydatków ogółem (str. 53 - 54).

Spośród 13 skontrolowanych urzędów miast, 6 otrzymało środki finansowe z funduszy i fundacji lub z budżetu państwa na realizację celów związanych z ochroną i konserwacją zabytkowych obiektów. Także 6 miast udzielało dotacji

⁵ NIK wskazywała na opóźnienia przy wydawaniu decyzji i postanowień administracyjnych po kontroli dotyczącej organizacji i funkcjonowania administracji rządowej w dziedzinie kultury.

na zadania związane z ochroną zabytków podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych (str. 54 – 55). Stwierdzone nieprawidłowości przy realizacji tych wydatków dotyczyły m. in.:

- 1) nierzetelnego prowadzenia dokumentacji przetargowej i rozliczania robót – w Urzędzie Miasta Torunia (str. 54),
- 2) sfinansowania zadań dotyczących nowych obiektów nie mających charakteru zabytkowego – w Urzędzie Miasta Krakowa (str. 54),
- 3) zawierania umów z podmiotami nie zaliczanymi do sektora finansów publicznych, bez zagwarantowania możliwości kontroli realizacji zadań oraz weryfikacji dokumentów księgowych ze stanem faktycznym – w Urzędzie Miasta Konina (str. 55),
- 4) sfinansowania prac nie związanych z przedmiotem umowy – w Urzędzie Miasta Zamościa (str. 55).

11. Tylko w odniesieniu do 5 spośród 15 objętych kontrolą urzędów gmin miejskich (tj. 33,3 %) NIK sformułowała pozytywne oceny dotyczące wywiązywania się z obowiązków w zakresie ochrony zabytków.

Miejscy konserwatorzy zabytków funkcjonowali tylko w 2 spośród 15 skontrolowanych urzędów, a w pozostałych urzędach zadania dotyczące ochrony zabytków były przypisane w regulaminach organizacyjnych różnym wydziałom i stanowiskom pracy, z wyjątkiem pięciu urzędów, gdzie zadań tych nie przypisano ani wydziałom ani konkretnym osobom. W 4 urzędach miejskich pracownicy zajmujący się sprawami związanymi z ochroną zabytków nie posiadali odpowiedniego przygotowania i doświadczenia w tej dziedzinie.

W 10 urzędach nie prowadzono ewidencji zabytków nie wpisanych do rejestru zabytków, a znajdujących się na terenie ich działania, naruszając tym samym art. 13 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury. W pozostałych urzędach ewidencja była niekompletna z wyjątkiem jednego urzędu, w którym ewidencja ta prowadzona była prawidłowo (str. 55 – 57).

Wydatki gmin miejskich na cele związane z ochroną zabytków najczęściej stanowiły ułamkowe części procenta ich budżetów. Często były zapisywane w rozdziałach nie związanych z kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego i tylko pośrednio dotyczyły ochrony zabytków, np. modernizacji dróg, instalacji, oświetlenia lub zieleni w obrębie kompleksów zabytkowych. W dwóch gminach nie poniesiono żadnych wydatków na ten cel.

Niektóre gminy miejskie otrzymywały środki finansowe w formie dotacji na realizację celów związanych z ochroną i konserwacją zabytkowych obiektów m. in. z budżetów wojewodów, Generalnego Konserwatora Zabytków, z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Tylko 3 spośród skontrolowanych 15 urzędów (20,0%) udzielały dotacji na zadania związane z ochroną zabytków podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych. W jednym przypadku stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości dotyczące złożonych wniosków i zawartych umów, które nie określały szczegółowo zadań i terminów ich wykonania oraz trybu kontroli (str. 57 - 58).

Cztery objęte kontrolą urzędy zawarły z wojewodami porozumienia dotyczące prowadzenia spraw z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków, w tym wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych. W 6 przypadkach, prace w obiektach zabytkowych były prowadzone bez zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 i 27 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury. Ponadto,

kierowanie robotami budowlanymi i nadzór inwestorski nie był w 2 przypadkach sprawowany przez osoby spełniające warunki określone w przepisach wykonawczych do tej ustawy. W 2 urzędach dopuszczono do niszczenia zabytków poprzez zaniechanie skutecznych działań zapobiegawczych ze strony władz samorządowych (str. 58 - 59).

12. Spośród 12 objętych kontrolą urzędów gmin nie posiadających statusu miejskiego, tylko 4 urzędy (33% skontrolowanych) wywiązywały się należycie z obowiązków dotyczących ochrony zabytków. W pozostałych urzędach gmin stwierdzono nieprawidłowości.

W 8 z 12 skontrolowanych urzędów nie prowadzono ewidencji zabytków nie wpisanych do rejestru zabytków, a znajdujących się na terenie ich działania, naruszając tym samym art. 13 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury.

W 3 urzędach zadania dotyczące ochrony zabytków przypisano w zakresie czynności pracownikom, nie ujmując ich w regulaminie urzędów, natomiast 2 urzędy nie uwzględniły takich zadań zarówno w regulaminach jak i w zakresach czynności. Kontrolowane urzędy nie zatrudniały specjalistów posiadających przygotowanie, doświadczenie lub wykształcenie w dziedzinach dotyczących ochrony zabytków. Obowiązki w tym zakresie powierzano pracownikom ze średnim wykształceniem budowlanym, ekonomicznym lub geodezyjnym (str. 59 – 60).

W budżetach 7 spośród 12 skontrolowanych gmin nie planowano wydatków na ochronę i konserwację zabytków, jednak tylko dwie z nich nie ponosiły faktycznie takich wydatków. Pozostałe gminy wykonywały w bardzo niewielkim zakresie prace remontowe w obiektach zabytkowych, często klasyfikując poniesione na ten cel wydatki w rozdziałach nie związanych z kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego. Wielkość tych nakładów oscylowała najczęściej w granicach dziesiątych części procenta w odniesieniu do całego budżetu gminy. Szczupłość funduszy przeznaczanych na remonty i konserwacje obiektów zabytkowych wynikała z niedostatku własnych środków w budżetach gmin i ustalania innych priorytetowych zadań. Niektóre urzędy otrzymywały środki finansowe na realizację celów związanych z ochroną i konserwacją zabytkowych obiektów z budżetów wojewodów lub od Generalnego Konserwatora Zabytków (str. 60 – 61).

W 2 gminach pojedyncze obiekty zabytkowe doprowadzono do stanu całkowitej dewastacji; stanowiły one przy tym zagrożenie dla przebywających w pobliżu osób (str. 61).

W 4 przypadkach prace w obiektach zabytkowych były prowadzone bez zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 i 27 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury. Ponadto kierowanie robotami budowlanymi i nadzór inwestorski nie były w 3 przypadkach sprawowane przez osoby spełniające warunki określone w przepisach wykonawczych do tej ustawy (str. 61 - 62).

13. Organy administracji rządowej sprawowały ochronę zabytków w latach 2000 – 2002 (I kwartał) w warunkach gwałtownie malejących nakładów finansowych na zadania finansowane z budżetu państwa w sferze ochrony i konserwacji zabytków. Wraz z malejącą wielkością środków w kolejnych budżetach GKZ i wojewódzkich konserwatorów zabytków, pogłębiała się

dysproporcja pomiędzy potrzebami w zakresie remontów i konserwacji zabytkowych obiektów, a możliwościami finansowymi służb konserwatorskich (str. 38 – 41).

Wprawdzie w 2001 r., w stosunku do roku poprzedniego nakłady na utrzymanie wojewódzkich oddziałów Służby Ochrony Zabytków wzrosły realnie o ok. 4%, ale jednocześnie wydatki budżetu państwa na konserwację zabytków liczone łącznie w części Ministra Kultury i 13 objętych kontrolą wojewódzkich oddziałów SOZ, zmniejszyły się z 61,2 mln zł w 2000 r. do 55,6 mln zł w 2001 r., tj. nominalnie o ok. 9%, a realnie o ok. 14%. W 2002 r. zaplanowano w budżecie Ministra Kultury i budżetach wojewodów jeszcze mniejsze wydatki na konserwację zabytków – na poziomie 35,5 mln zł, co oznaczało nominalny ich spadek o ok. 36%.⁶

Środki wydatkowane z budżetu Generalnego Konserwatora Zabytków na konserwację zabytków zmniejszyły się z 37,4 mln zł w 2000 r. do 35,9 mln zł w 2001 r., tj. nominalnie o 4%. Realny spadek tych wydatków, uwzględniający wskaźnik wzrostu cen, wyniósł ok. 10%. Na 2002 r. zaplanowano dalsze ograniczenie wydatków na konserwację zabytków w budżecie GKZ do kwoty 21,1 mln zł, tj. nominalnie o 41,2% mniej niż w roku 2001.

W budżetach 13 wojewodów, których oddziały Służby Ochrony Zabytków zostały objęte niniejszą kontrolą, wydatki na konserwację zabytków zmniejszyły się z 23,8 mln zł w 2000 r. do 19,7 mln w 2001 r., tj. o 17,5%. W planie po zmianach na 2002 r. w budżetach wojewodów przewidziano na konserwację zabytków tylko 14,4 mln zł, co oznaczało dalszy spadek tych wydatków o 26,9% (str. 39 – 41).

14. Wydatki z budżetów jednostek samorządowych, wykazane w sprawozdaniach budżetowych w rozdziałach dotyczących ochrony i konserwacji zabytków, kształtowały się w okresie objętym kontrolą na prawie nie zmienionym poziomie. Wyniosły łącznie w 2000 r. ok. 77,5 mln zł, a w 2001 r. ok. 78,1 mln zł.

Znaczna liczba jednostek samorządowych nie wykazywała w sprawozdaniach żadnych wydatków na ochronę i konserwację zabytków. W 2001 r. wydatki w tej dziedzinie wykazało tylko 391 gmin (15,7% funkcjonujących w Polsce), 40 powiatów (13%), 50 miast na prawach powiatu (76,9%) i 13 województw samorządowych (81,3%). - (str. 14).

W trakcie kontroli ustalono, że jednostki samorządowe ponosiły wydatki związane z ochroną i konserwacją zabytków często w ramach innych pozycji w klasyfikacji budżetowej, np. w wydatkach dotyczących remontu szkoły lub siedziby urzędu, albo finansując działalność podległych jednostek organizacyjnych (str. 46, 50, 54, 57, 60).

Wobec trudnej sytuacji finansowej jednostek samorządowych na pozytywną ocenę zasługuje podejmowanie przez te jednostki wspólnych przedsięwzięć w dziedzinie ochrony zabytków (w tym w ramach kontraktów wojewódzkich), a także poszukiwanie dodatkowych źródeł finansowania tych zadań m. in. ze środków funduszy strukturalnych (str. 48, 49, 51, 54, 57, 61).

⁶ Środki na ochronę zabytków planowano także w innych częściach budżetowych, z czego najwyższe kwoty w części Kancelarii Prezydenta z przeznaczeniem na Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa (w 2001 r. 30,7 mln zł).

- 15. W wyniku kontroli stwierdzono istotne nieprawidłowości finansowe. Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa, uszczuplenia w dochodach i inne nieprawidłowości finansowe wyniosły ogółem 1.832,7 tys. zł, w tym:**
- 1) kwoty wydatkowane z naruszeniem przepisów prawa – 643,4 tys. zł,**
 - 2) uszczuplenia w dochodach państwowych osób prawnych – 81,0 tys. zł,**
 - 3) inne nieprawidłowości finansowe – 1.108,3 tys. zł.**

Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania w celu odzyskania łącznej kwoty 105,6 tys. zł, w tym dotyczącej budżetu państwa 93,0 tys. zł i budżetów samorządowych – 12,6 tys. zł. Kwota odzyskana według stanu na dzień 5 marca 2003 r. wyniosła 11,1 tys. zł i dotyczyła budżetu samorządowego.

III. Wnioski

Wyniki kontroli wskazują na potrzebę zmiany obowiązujących przepisów prawnych regulujących sprawy związane z ochroną zabytków, w których należałoby między innymi:

- 1) ustalić kompetencje Generalnego Konserwatora Zabytków w zakresie kierowania i nadzoru nad Służbą Ochrony Zabytków⁷,
- 2) szczegółowo określić zadania organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków, z uwzględnieniem możliwości organizacyjnych i finansowych tych jednostek,
- 3) szczegółowo określić sposób rejestrowania i dokumentowania zabytków przez wszystkie organy do tego zobowiązane,
- 4) ustalić zasady ograniczające możliwości finansowania remontów i konserwacji siedzib organów sprawujących ochronę dóbr kultury ze środków przeznaczonych w budżetach na cele konserwatorskie,
- 5) ustalić zasady nadzoru nad wykorzystaniem środków dotacji budżetowych przeznaczonych na konserwację zabytków, a także zasady ich rozliczania, w taki sposób, aby uniemożliwić przyznawanie dotacji na zadania uprzednio sfinansowane z innych źródeł.

Ponadto, celem zapewnienia ochrony zabytków konieczne jest, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przyjęcie rozwiązań organizacyjnych i finansowych, które umożliwią rozwiązanie przez organy administracji publicznej ciężących na nich zadań w tym zakresie.

1. Minister Kultury powinien wykorzystywać swoje ustawowe uprawnienia do sprawowania naczelnego nadzoru nad ochroną dóbr kultury oraz do kierowania Służbą Ochrony Zabytków, inicjując i podejmując działania dotyczące nowych rozwiązań prawnych, organizacyjnych i finansowych, mających na celu zapewnienia skutecznej ochrony zabytków.
2. Celowe jest podjęcie przez Generalnego Konserwatora Zabytków następujących działań:
 - 1) utworzenie elektronicznej bazy danych o zabytkach, obejmującej informacje zawarte w rejestrze i ewidencji zabytków, a docelowo również zbiory dokumentacji prawnej, konserwatorskiej, historycznej, ikonograficznej

⁷ Na taką potrzebę NIK wskazywała już we wnioskach po kontroli przeprowadzonej w 2000 r. dotyczącej organizacji i funkcjonowania administracji rządowej w dziedzinie kultury.

i inwentaryzacyjnej, przy wykorzystaniu zasobów i doświadczenia instytucji ochrony zabytków.

Dane zgromadzone w tej bazie powinny być udostępnione w formie elektronicznej wszystkim organom państwowym i samorządowym odpowiedzialnym za ochronę zabytków; jednocześnie wszystkie ww. organy powinny mieć określony obowiązek uczestniczenia w tworzeniu, weryfikacji i aktualizacji tej bazy, przekazując gromadzone przez siebie informacje do ośrodka zarządzającego tym systemem.

Uzasadnione jest także zamieszczanie w bazie danych informacji o dotacjach udzielanych ze środków publicznych na konserwację poszczególnych obiektów; ośrodek centralny powinien także popularyzować i udostępniać wybrane informacje o zabytkach.

- 2) ustalenie priorytetów i kryteriów dotyczących finansowania obiektów zabytkowych ze środków publicznych, w tym także rozważenie kontynuowania lub określenia nowych programów konserwacji zabytków.
3. Wojewodowie powinni zapewnić środki finansowe umożliwiające wykonywanie zadań przez wojewódzkie oddziały Służby Ochrony Zabytków, w tym na weryfikowanie i uaktualnianie danych w rejestrach zabytków, ewidencjonowanie zabytków i opracowywanie dokumentacji, a także na niezbędne działania w terenie umożliwiające kontrolę stanu zabytkowych obiektów. Należałoby także rozważyć wzmocnienie kadr wojewódzkich oddziałów SOZ.
4. Organy sprawujące ochronę dóbr kultury powinny podejmować i wspierać inicjatywy i działania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, zmierzające do pozyskiwania środków finansowych na projekty związane z ochroną zabytków, m. in. z odpowiednich funduszy krajowych oraz z funduszy Unii Europejskiej .

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

I. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno – organizacyjnych

Wobec największych w naszych dziejach strat w zasobach dóbr kultury, poniesionych w czasie II wojny światowej, ochrona dóbr kultury powinna być obszarem działań o dużym znaczeniu z punktu widzenia zachowania dziedzictwa kulturowego i narodowej tożsamości. Brak konsekwencji przy realizowaniu reform ustrojowych państwa, związanych z decentralizacją zadań, powodował negatywne skutki dla funkcjonowania systemu ochrony zabytków. Przekazywaniu zadań na niższe szczeble nie towarzyszyło zapewnienie środków finansowych na ich realizację, co w szczególności dotyczyło jednostek samorządowych. Także regulacje prawne, dotyczące kompetencji organów administracji rządowej oraz organów jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, zbyt ogólnie określają zadania w dziedzinie ochrony dóbr kultury.

Mimo wyłączenia w 1996 r. wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz kierowanych przez nich wojewódzkich oddziałów Państwowej Służby Ochrony Zabytków ze struktur administracji specjalnej podległej Ministrowi Kultury i Sztuki i włączenia ich w skład rządowej administracji ogólnej w województwie, środki budżetowe na zadania merytoryczne, realizowane dotychczas przez te służby, nie zostały przekazane do budżetu wojewodów lecz pozostały w dyspozycji Generalnego Konserwatora Zabytków, który polecał wojewódzkim konserwatorom zabytków organizowanie i nadzorowanie zleczanych przez siebie prac. Taki sposób wykorzystywania służb konserwatorskich podległych wojewodom prowadził do nieformalnego odtworzenia struktur i przywrócenia zasad działania zniesionej w 1996 r. administracji specjalnej w dziedzinie ochrony zabytków. Ponadto sposób zorganizowania tych służb nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad gospodarowaniem środkami budżetowymi. Dopiero w 1999 r. część środków z budżetu GKZ przekazano do budżetów wojewodów.

Od czasu wprowadzenia w 1999 r. reformy administracyjnej kraju, gdy Generalny Konserwator Zabytków stał się centralnym organem administracji rządowej, a dotychczasowe Biuro Ochrony Zabytków (jednostka organizacyjna Państwowej Służby Ochrony Zabytków) przekształciło się w Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków, nie zostały precyzyjnie określone kompetencje GKZ w zakresie kierowania służbami konserwatorskimi. Służbę Ochrony Zabytków tworzyło 16 jej wojewódzkich oddziałów, które kierowane były przez wojewódzkiego konserwatora zabytków i wchodziły w skład zespolonej administracji wojewódzkiej, a wojewódzki konserwator zabytków wykonywał zadania i kompetencje Służby Ochrony Zabytków w imieniu wojewody.

Generalny Konserwator Zabytków nie miał także uprawnień w zakresie programowania i nadzorowania działalności instytucji kultury funkcjonujących w dziedzinie ochrony zabytków (Ośrodków: Dokumentacji Zabytków, Ochrony Zabytkowego Krajobrazu, Ratowniczych Badań Archeologicznych, Ochrony Zbiorów Publicznych), a kompetencje w tym zakresie pozostawiono w gestii Ministra Kultury i przypisano Departamentowi Ochrony Dziedzictwa Narodowego. Brak jasnego podziału kompetencji w zakresie kierowania Służbą Ochrony Zabytków, nie sprecyzowany zakres nadzoru merytorycznego nad jej działalnością, brak wpływu na działalność instytucji kultury funkcjonujących w dziedzinie ochrony zabytków, a także dublowanie struktur organizacyjnych i kompetencji administracji rządowej w dziedzinie ochrony zabytków nie stwarzało właściwych warunków do prowadzenia skutecznej polityki konserwatorskiej.

Według danych Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków w Warszawie z grudnia 2002 r. do rejestru zabytków A obejmującego zabytki nieruchome (architektura i budownictwo) wpisano łącznie 59.509 obiektów – najwięcej w województwach: dolnośląskim (7.372), wielkopolskim (6.153) i mazowieckim (5.765). Spośród zabytków nieruchomych grupę liczącą 11.014 stanowiły kościoły, klasztory i kaplice, a ponadto do rejestru wpisano: 6.616 parków, 3.458 cmentarzy, 2.749 dwory, 1966 pałace, 949 zespołów urbanistycznych miast i wsi, 406 zamków i 32.351 innych zabytkowych obiektów. Do rejestru B - zabytków ruchomych, wpisano łącznie 176.365 obiektów – najwięcej w województwach: podkarpackim (42.003), dolnośląskim (21.196), małopolskim (18.283) i mazowieckim (18.060). Największą grupę stanowiły obiekty stanowiące wyposażenie świątyń (115.350), następnie kolekcje (45.377) i zabytki techniki (2.541). Rejestr C – stanowisk archeologicznych obejmował łącznie 7.392 obiekty – najwięcej w województwach: dolnośląskim (1.468) i opolskim (1.094). Do obiektów tego typu zaliczono m. in.: 3.386 osad, 1.727 grodzisk, gródków, dworów i fortyfikacji obronnych, 1.328 kurhanów, cmentarzy kurhanowych i cmentarzy płaskich, 86 kopalń i hut, 74 jaskinie i 67 obiektów architektonicznych.

Według danych zamieszczonych w „Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa w cz. 24 Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego za 2000 rok”⁸, wydatki w rozdziale 8312 – konserwacja zabytków wykonano w kwocie 37.397 tys. zł, co stanowiło 68,8% wielkości określonej w budżecie po zmianach. Powyższe środki zostały przeznaczone na dofinansowanie prac remontowo - konserwatorskich w 365 obiektach (215 obiektów sakralnych różnych wyznań, 14 dworów, 12 pałaców, 5 zamków, 36 budynków mieszkalnych, 10 budynków użyteczności publicznej, 4 młyny, spichlerze, wiatraki, 7 fortyfikacji, obiektów obronnych, 4 – inne), dofinansowanie prac remontowo- konserwatorskich przy zabytkach o szczególnym znaczeniu (np. Gniezno – kościół farny św. Trójcy, zespół klasztorny oo. Franciszkanów, Kazimierz Biskupi – kościół św. Marcina), remonty zabytkowych obiektów, w których mają siedzibę instytucje, dla których organizatorem jest Minister Kultury (26 obiektów), konserwację zabytków ruchomych (6 obiektów), konserwację drewnianych zabytków sakralnych (16 obiektów) i zabytków budownictwa romańskiego (18 obiektów).

W rozdziale 8313 - ochrona zabytków w 2000 r. wykonano wydatki w kwocie 43.592 tys. zł, co stanowiło 92,7% wielkości określonej w budżecie po zmianach. W rozdziale tym finansowano 4 wyspecjalizowane instytucje ochrony zabytków: Ośrodek Dokumentacji Zabytków, Ośrodek Ochrony Zabytkowego Krajobrazu, Ośrodek Ochrony Zbiorów

⁸ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa, czerwiec 2001 r.

Publicznych, Ośrodek Ratowniczych Badań Archeologicznych oraz jednostkę budżetową – Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa.

Według sprawozdania rocznego Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w cz. 24 Ministerstwo Kultury za 2001 r., wydatki na konserwację zabytków w 2001 r. – rozdział 92120 – wykonano w kwocie 35.899 tys. zł, co stanowiło 69,1% wielkości określonej w budżecie po zmianach. Wydatki na konserwację zabytków w 2001 r. dotyczyły w 46% spłaty zobowiązań za prace wykonane w 2000 r., wynoszących 16,6 mln zł, powstałych w wyniku wstrzymania zasilania w środki budżetowe w końcu roku. Środki na konserwację zabytków w 2001 r. wykorzystano na dofinansowanie prac remontowo-konserwatorskich w 287 obiektach zabytkowych, w tym kwotę 410 tys. zł ze środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa na prace remontowo - konserwacyjne w 4 kościołach drewnianych oraz na zadania zlecane jednostkom spoza sektora finansów publicznych w zakresie: popularyzacji ochrony zabytków i publikacji z tym związanych, ewidencji zespołów dworsko-folwarcznych, a także prac konserwatorskich. W wyniku wstrzymania zasilania w środki budżetowe w IV kwartale 2001 r., kwota 14,3 mln zł zrealizowanych w 2001 r. wydatków na remonty i konserwację zabytków została sfinansowana środkami budżetowymi w I kwartale 2002 r.

Wydatki na ośrodki ochrony i dokumentacji zabytków – rozdział 92119 – wyniosły w 2001 r. 13.311 tys. zł i stanowiły 89,9% budżetu po zmianach, a w porównaniu do wydatków w 2000 r. (w cenach roku 2001) były wyższe o 1,4%. Środki te wykorzystano – analogicznie jak w 2000 r. - na finansowanie działalności ww. 4 instytucji ochrony zabytków. Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa zrealizowała w 2001 r. wydatki w wysokości 15.383 tys. zł, co stanowiło 54,8% wielkości określonej w budżecie.

Na 2002 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w rozdziałach dotyczących ochrony i konserwacji zabytków zaplanowano następujące kwoty:

- 1) rozdział 92119 – Ośrodki ochrony i dokumentacji zabytków – 11.208 tys. zł,
 - 2) rozdział 92120 – Ochrona i konserwacja zabytków – 21.078 tys. zł,
 - 3) rozdział 92121 – Służba Ochrony Zabytków – 2.679 tys. zł,
- tj. łącznie 34.965 tys. zł. Kwota ta jest mniejsza niż wydatki poniesione tylko na konserwację zabytków w części 24 w 2000 r. (37.397 tys. zł).

Według danych zamieszczonych w „Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa w dz. 83 Kultura i Sztuka oraz w części 85 – budżety wojewodów za rok 2000”⁹ wydatki budżetowe wojewodów w rozdziale 8312 - konserwacja zabytków wyniosły 25.960 tys. zł, a w rozdziale 8313 - ochrona zabytków - 260 tys. zł. W 2001 r. wydatki budżetowe wojewodów w rozdziale 92120 – ochrona i konserwacja zabytków zostały wykonane w kwocie 20.771 tys. zł¹⁰.

Wydatki dotyczące ochrony zabytków poniesione w latach 2000 – 2002 (I półrocze) z budżetów jednostek samorządowych przedstawiono w poniższej tabeli (w tys. zł)¹¹:

⁹ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa, czerwiec 2001 r.

¹⁰ Według danych z opracowania Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków.

¹¹ Opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów dotyczących sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządowych.

Grupa jednostek samorządowych	Liczba jednostek samorządowych, które ponosiły wydatki			Wydatki poniesione w2000 r. w dziale 83 – Kultura i Sztuka w rozdziałach 8312 – Konserwacja zabytków i 8313 – Ochrona zabytków	Wydatki poniesione w 2001 r. w dziale 921 – Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego w rozdziale 92120 – Ochrona i Konserwacja zabytków	Wydatki poniesione w I półroczu 2002 r. w dziale 921 – Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego w rozdziale 92120 – Ochrona i Konserwacja zabytków
	% w stosunku do liczby wszystkich jednostek samorządowych w grupie					
	2000 r.	2001 r.	2002 r. I półrocze			
Gminy	362	391	255	25.960	27.671	12.373
	14,5	15,7	10,2			
Miasta na prawach powiatu	53	50	39	40.282	39.045	9.061
	81,5	76,9	60,0			
Powiaty	33	40	15	1.486	1.421	218
	10,7	13,0	4,9			
Województwa samorządowe	14	13	7	9.748	9.927	917
	87,5	81,3	43,8			
RAZEM:				77.476	78.064	22.569

II. Charakterystyka stanu prawnego

1. Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie związane z ochroną dóbr kultury jest ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury¹². 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).

Ochronie prawnej podlegają m. in. 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).

Według art. 7 ustawy o ochronie dóbr kultury, naczelny nadzór nad ochroną dóbr kultury należy do ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

¹² W Sejmie trwają aktualnie prace nad projektem ustawy o zabytkach. Projekt ten powstał na bazie rządowego projektu ustawy o zabytkach, który wpłynął do Sejmu w dniu 14 czerwca 2002 r. (druk nr 624). W powyższym projekcie znalazły się m.in. takie kwestie jak: określenie przedmiotu zakresu i form sprawowania ochrony zabytków, ustalenie zasad tworzenia programów opieki nad zabytkami, utworzenie Wojewódzkich Rad Ochrony Zabytków, restytucja zabytków. Projekt tej ustawy po I czytaniu na 28 posiedzeniu Sejmu w dniu 29 sierpnia 2002 r. skierowany został do Komisji Kultury i Środków Przekazu.

W dniu 8 maja 2002 r. do Sejmu wpłynął także poselski projekt ustawy o ochronie dziedzictwa narodowego. Projekt ww. ustawy definiował pojęcia ustawowe precyzujące terminologię używaną w doktrynie i praktyce, przewidywał rozszerzenie ochrony na dobra niematerialne. Projekt poselski przewidywał szersze ujęcie zadań i kompetencji służby ochrony zabytków, a także uporządkowanie przepisów karnych w zakresie ochrony zabytków. Poselski projekt ustawy o ochronie dziedzictwa narodowego (druk nr 537) po I czytaniu na 28 posiedzeniu Sejmu w dniu 29 sierpnia 2002 r. skierowany został do Komisji Kultury i Środków Przekazu.

Ochronę dóbr kultury sprawują m. in. minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, Generalny Konserwator Zabytków¹³ oraz wojewoda przy pomocy wojewódzkiego konserwatora zabytków, jako kierownika wojewódzkiej Służby Ochrony Zabytków wchodzącej w skład zespolonej administracji wojewódzkiej (art. 8 ust. 1).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej¹⁴ w art. 7 wprowadziła zmiany w ustawie o ochronie dóbr kultury i o muzeach, dotyczące m. in. statusu prawnego Państwowej Służby Ochrony Zabytków (PSOZ) 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.

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 państwa¹⁵, ograniczyła uprawnienia ówczesnego Ministra Kultury i Sztuki w stosunku do Służby Ochrony Zabytków. Z dniem 1 stycznia 1999 r. SOZ, kierowana przez Generalnego Konserwatora Zabytków, przestała działać przy Ministrze Kultury i Sztuki (art. 7a ust. 1). Minister Kultury i Sztuki utracił także prawo powoływania i odwoływania Generalnego Konserwatora Zabytków oraz wpływ na obsadę wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Od 1 stycznia 1999 r. Generalny Konserwator Zabytków był centralnym organem administracji rządowej (art. 7a ust. 1), powoływanym i odwoływanym przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 7a ust. 2).

Z dniem 1 stycznia 1999 r. na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1998 r. w sprawie sposobu tworzenia Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków¹⁶ Biuro Ochrony Zabytków – jednostka organizacyjna PSOZ – stało się Urzędem Generalnego Konserwatora Zabytków, działającym poza strukturą organizacyjną Ministerstwa Kultury i Sztuki (§ 1 i 5). Zgodnie z § 2 powyższego rozporządzenia, Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków, przy którego pomocy Generalny Konserwator Zabytków kierował SOZ, jest jednostką budżetową. W dniu 31 grudnia 1998 r. Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie w sprawie nadania statutu Urzędowi Generalnego Konserwatora Zabytków¹⁷, a rozporządzeniem z dnia 16 lutego 1999 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich oddziałów Służby Ochrony Zabytków Minister Kultury i Sztuki określił zasady organizacji wojewódzkich oddziałów Służby Ochrony Zabytków (tworzonych w 16 nowych województwach w miejsce dotychczasowych 49) oraz termin przekazania z likwidowanych województw dokumentacji konserwatorskiej dóbr kultury do nowych oddziałów.¹⁸ Rozporządzenie określiło także zasady powoływania delegatur oddziałów w byłych województwach.

Na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁹ z dniem 31 marca 2002 r. zniesiono niektóre centralne organy administracji rządowej, w tym m. in. Generalnego

¹³ Patrz przypis nr 24.

¹⁴ Dz. U. Nr 106, poz. 496 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 1996 r. Nr 156, poz. 775.

¹⁵ Dz. U. Nr 106, poz. 668 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2000 r. Nr 84, poz. 948.

¹⁶ Dz. U. Nr 166, poz. 1206

¹⁷ Dz. U. Nr 166, poz. 1207.

¹⁸ Dz. U. Nr 39, poz. 391.

¹⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 25, poz. 253 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1689.

Konserwatora Zabytków. Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy zadania i kompetencje należące dotychczas do Generalnego Konserwatora Zabytków przeszły do zakresu działania ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Na podstawie art. 11 ww. ustawy, który z dniem 1 kwietnia 2002 r. wprowadził zmiany do ustawy o ochronie dóbr kultury, Służbą Ochrony Zabytków kieruje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przy pomocy Generalnego Konserwatora Zabytków, będącego podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym tego ministra²⁰.

Z dniem 5 kwietnia 2002 r. weszło w życie zarządzenie nr 44 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Kultury²¹, który przewiduje, że w skład Ministerstwa wchodzi m. in. Departament Ochrony Zabytków.

2. 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. 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).

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.²² W dniu 18 października 2000 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wydał nowe rozporządzenie w tej sprawie²³. Tym samym z dniem 18 listopada 2000 r. rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 11 stycznia 1994 r. utraciło swą moc.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. ustawa o ochronie dóbr kultury wprowadziła ogólną zasadę, w myśl której (w rozumieniu Kpa), w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji SOZ, organem właściwym jest, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, wojewódzki konserwator zabytków i jako organ wyższego stopnia – Generalny Konserwator Zabytków (art. 8 ust. 6).

Również z dniem 1 stycznia 1999 r. Minister Kultury i Sztuki utracił prawo do upoważniania kierowników podległych mu jednostek organizacyjnych do prowadzenia w jego imieniu określonych spraw z zakresu ochrony zabytków, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych. Powyższe uprawnienie przeszło na Generalnego Konserwatora Zabytków w odniesieniu do dyrektorów (kierowników) instytucji kultury, dla których organizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego (art. 12 ust. 1)²⁴ oraz na wojewodę (działającego na wniosek wojewódzkiego konserwatora

²⁰ Ww. nowelizacja dotyczyła art. 7 a ustawy o ochronie dóbr kultury.

²¹ M.P. Nr 13, poz. 222.

²² Dz. U. Nr 16, poz. 55.

²³ Por. rozporządzenie w sprawie zasad i trybu udzielania i cofania zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich, archeologicznych i wykopaliskowych oraz warunków ich prowadzenia i kwalifikacji osób uprawnionych do wykonywania tych prac (Dz. U. Nr 93, poz. 1033).

²⁴ Od dnia 1 kwietnia 2002 r. na mocy art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw, zadania i kompetencje należące dotychczas

zabytków lub za jego zgodą) w odniesieniu do dyrektorów (kierowników) muzeów, bibliotek oraz specjalistycznych jednostek organizacyjnych powołanych w celu ochrony dóbr kultury (art. 12 ust. 3). Powierzenie w drodze porozumienia prawa do wydawania decyzji administracyjnych wymaga zgody właściwego dla tych jednostek organizatora bądź organu nadzoru (art. 12 ust. 4).

W wyniku niekorzystnej dla ochrony zabytków nowelizacji kodeksu karnego²⁵ zniesiona została odpowiedzialność karna osoby, która zniszczy zabytek będący jej własnością, a karze pozbawienia wolności podlega jedynie ten, kto niszczy, uszkadza lub czyni niezdatnym do użytku dobro o szczególnym znaczeniu dla kultury (art. 294 §2 k.k.), jeżeli dobro objęte ochroną stanowi cudzy majątek. Działania na rzecz zmiany niekorzystnego przepisu nie przyniosły dotychczas pozytywnych efektów.

3. Do dnia 1 listopada 2000 r. Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków finansował prace remontowe w obiektach zabytkowych na podstawie przepisów uchwały Nr 179 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 1978 r. w sprawie wykorzystania zabytków nieruchomych na cele użytkowe²⁶, która utraciła moc z dniem 1 października 1999 r. zgodnie z art. 105 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną²⁷, w związku z art. 18 pkt 24 ustawy z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668 ze zm.), który nadał nowe brzmienie art. 40 cytowanej ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury.

Na podstawie tego przepisu (art. 40 ust. 2) zostało wydane rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie 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, które weszło w życie z dniem 1 listopada 2000 r.²⁸ Według § 3 tego rozporządzenia użytkownik zabytku nieruchomego może otrzymać dotację, częściowo lub w całości pokrywającą koszty przeprowadzenia prac. Przedmiot oraz kwotę dotacji ustalał Generalny Konserwator Zabytków odrębnie dla każdego użytkownika zabytku. Dotacji w tym trybie nie mogą otrzymywać użytkownicy będący jednostkami budżetowymi (§ 1). Generalny Konserwator Zabytków przyznaje dotację na prace, w tym przy częściach składowych zabytku oraz jego przynależnościach, wpisanych do rejestru zabytków, a zwłaszcza wystroju architektonicznym, rzeźbiarskim i malarskim oraz innym wyposażeniu, integralnie związanym z historią obiektu (§ 4 ust. 1). Prace mają na celu zachowanie substancji zabytku oraz utrzymanie lub przywrócenie jego zabytkowego charakteru. Rodzaje takich prac wymieniono w § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia. Nie jest to jednak lista zamknięta, co oznacza, że dofinansowane mogą być także inne prace o podobnym charakterze. Dotacje podzielono na dwie kategorie:

- 1) dla użytkowników, których działalność w całości lub w części finansowana jest ze środków publicznych, lub użytkowników zabytku objętego krajowym programem konserwacji zabytków (§ 5 ust. 3),
- 2) dla użytkowników, których działalność nie jest finansowana w całości lub w części ze środków publicznych (§ 5 ust. 4).

W pierwszym przypadku dotacja mogła być przyznana przez Generalnego Konserwatora Zabytków na pokrycie kosztów wykonania planowanych prac, ustalonych

do Generalnego Konserwatora Zabytków przeszły do zakresu działania ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

²⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Przepisy wprowadzające kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 554; ost. zm. Dz. U. z 1998 r. Nr 113, poz. 715).

²⁶ M. P. Nr 37, poz. 142; zm. wynikające z Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668 ze zm. oraz Dz. U. z 2000 r. Nr 86, poz. 964.

²⁷ Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2001 r. Nr 145, poz. 1623.

²⁸ Dz. U. Nr 86, poz. 964.

w wyniku udzielenia zamówienia publicznego (§ 5 ust. 1 pkt 1), natomiast w przypadku drugim – na pokrycie wydatków poniesionych na prace wykonane w okresie dwóch lat poprzedzających rok złożenia przez użytkownika wniosku o przyznanie dotacji (§ 5 ust. 1 pkt 2).

Generalny Konserwator Zabytków opracowywał krajowe programy konserwacji zabytków dla obiektów, które w szczególności posiadają niepowtarzalną wartość historyczną, naukową bądź artystyczną, mają znaczenie dla historii architektury bądź rozwoju technologii budownictwa, wymagają przeprowadzenia złożonych pod względem technologicznym prac, obejmujących zarówno jego części składowe, jak i przynależności, mogą być wykorzystane jako miejsce zabezpieczenia ruchomych dóbr kultury w razie uzasadnionej obawy zniszczenia, uszkodzenia lub ich wywieżenia bez zezwolenia za granicę, bądź też niezapewnienia im należytych warunków konserwacji (§ 6 ust. 1 i 2). Użytkownikowi zabytku objętego krajowym programem konserwacji zabytków Generalny Konserwator Zabytków może przyznać dotację w wysokości do 100% wydatków planowanych lub poniesionych przez użytkownika na prace (§ 6 ust. 3).

Dla zabytku nie objętego krajowym programem konserwacji zabytków Generalny Konserwator Zabytków może przyznać dotację w wysokości do 25% wydatków planowanych lub poniesionych przez użytkownika na prace (§ 7). Jeżeli stan zachowania zabytku, wymaga lub wymagał bezzwłocznego podjęcia prac, dotacja może być zwiększona do 100% wydatków planowanych lub poniesionych na te prace (§ 8). Przyznanie dotacji i określenie jej wysokości może nastąpić na podstawie wniosku użytkownika zabytku, złożonego do Generalnego Konserwatora Zabytków za pośrednictwem wojewódzkiego konserwatora zabytków (§ 10 ust. 1). Przyznanie dotacji następuje w drodze umowy na sfinansowanie w całości lub w części prac, zawartej pomiędzy Generalnym Konserwatorem Zabytków a użytkownikiem zabytku, której kopię otrzymuje właściwy wojewódzki konserwator zabytków. W umowie należy określić w szczególności opis planowanych lub zakończonych prac, z podaniem terminu ich realizacji, oraz wysokość dotacji, termin i tryb jej płatności (§ 11).

Rozliczenie dotacji przekazanej przed rozpoczęciem prac następuje po ich zakończeniu, na podstawie oryginałów rachunków lub faktur, wykazu rachunków lub faktur, ze wskazaniem wystawcy, daty wystawienia i numeru rachunku lub faktury wraz z wyszczególnieniem przedmiotu i wysokości wydatków, kosztorysu powykonawczego za wykonane prace oraz zakup materiałów niezbędnych do ich przeprowadzenia, protokołu odbioru prac, sporządzonego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, udokumentowanego obmiaru tych prac (§ 12 ust. 2). Dokumenty powyższe przekazywane są Generalnemu Konserwatorowi Zabytków w celu przekazania lub rozliczenia dotacji, za pośrednictwem wojewódzkiego konserwatora zabytków, który dokonuje wstępnego sprawdzenia poniesionych przez użytkownika wydatków na prace pod względem ich zgodności z zawartą umową o przyznaniu dotacji (§ 12 ust. 3).

Generalny Konserwator Zabytków prowadził wykaz udzielonych dotacji, który przysyłał właściwym wojewódzkim konserwatorom zabytków (§ 14 ust. 1 i 2) nie później niż do dnia 31 stycznia roku następnego.

Rozliczanie dotacji przyznanych użytkownikom zabytków na podstawie uchwały nr 179 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 1978 r. następowało zgodnie z umowami zawartymi do dnia wejścia w życie ww. rozporządzenia (§ 16).

4. Sprawy dokumentowania zabytków zostały uregulowane szczegółowo w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji dóbr kultury²⁹.

²⁹ Dz. U. Nr 86, poz. 965 ; poprzednio, tj. do dnia 31.10.2000 r. kwestie prowadzenia rejestru zabytków regulowały przepisy rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1963 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków (Dz. U. Nr 19, poz. 101, zm. z 1986 r. Nr 42, poz. 204).

Rozporządzenie określa tryb postępowania przy wpisywaniu i skreślaniu zabytków z rejestru zabytków oraz sposób prowadzenia tego rejestru i centralnej ewidencji dóbr kultury, z uwzględnieniem prowadzonej przez zarządy gmin ewidencji dóbr kultury nie wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na terenie ich działania (§ 1). Rejestr prowadzony jest w formie odrębnych ksiąg, o wymiarach 46 x 30 cm, posiadających 200 kart, z wydrukowanym kolejnym numerem strony, oznaczonych literami:

- A - dla zabytków nieruchomości,
- B - dla zabytków ruchomych,
- C - dla zabytków archeologicznych.

Centralną ewidencję dóbr kultury stanowią karty ewidencyjne dóbr kultury (§ 10 ust.1) opracowywane przez konserwatora i karty adresowe dóbr kultury zakładane przez zarządy gmin na potrzeby prowadzonych przez nie ewidencji dóbr kultury. W przypadku gdy dobro kultury wpisane do rejestru nie posiada karty ewidencyjnej, do zbioru włącza się odpis decyzji o wpisie dobra kultury do rejestru (§ 10 ust. 2). Ewidencję tę prowadzi Ośrodek Dokumentacji Zabytków³⁰, który także opracowywał komputerowe systemy informacyjne o dobrach kultury objętych centralną ewidencją dóbr kultury (§ 10 ust. 4 i 5).

5. Sprawy wydawania zezwoleń na wywóz za granicę dóbr kultury zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Kultury i Sztuki z dnia 30 czerwca 1965 r. w sprawie trybu zgłaszania wniosków oraz wydawania zaświadczeń i zezwoleń na wywóz za granicę dóbr kultury³¹. Wniosek o wydanie zezwolenia na wywóz za granicę na stałe lub czasowo dobra kultury, z wyjątkiem wywozu na stałe instrumentów muzycznych o wysokiej wartości artystycznej, muzealnej lub historycznej, składa się do Biblioteki Narodowej w Warszawie - w odniesieniu do materiałów bibliotecznych, do Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych – w odniesieniu do materiałów archiwalnych, do wojewódzkiego konserwatora zabytków - w odniesieniu do pozostałych przedmiotów (§ 1 ust. 1). W wyniku przeprowadzonego postępowania wojewódzki konserwator zabytków, Biblioteka Narodowa w Warszawie lub Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych wydaje zaświadczenie, że przedmioty objęte wnioskiem nie podlegają zakazowi wywozu zgodnie z art. 42 ustawy o ochronie dóbr kultury, albo wydaje zezwolenie na czasowy wywóz dobra kultury za granicę lub odmawia jego wydania, albo przekazuje Ministrowi Kultury wniosek o zezwolenie na wywóz na stałe dobra kultury (§ 5). Zaświadczenie stwierdzające, że przedmiot nie podlega zakazowi wywozu, oraz zezwolenie na wywóz powinno zawierać dokładny opis wywożonego przedmiotu, umożliwiający jego zidentyfikowanie (§ 6 ust. 1 zd. 1). Termin ważności zaświadczenia lub zezwolenia nie może być dłuższy niż jeden rok od daty wystawienia (§ 6 ust. 1 zd. 2). Zezwolenie na wywóz czasowy powinno określać termin, w jakim wywieziony przedmiot powinien być przywieziony do kraju. Termin ten nie może być dłuższy niż 10 lat, jednak w uzasadnionych wypadkach może on być przedłużony (§ 7 ust. 1).
6. Według art. 8a ustawy o ochronie dóbr kultury, ochronę dóbr kultury w zakresie określonym ustawą oraz innymi przepisami sprawują również organy jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 11 tej ustawy obowiązkiem wojewodów i organów jednostek samorządu terytorialnego jest dbałość o dobra kultury i podejmowanie działań ochronnych oraz uwzględnianie zadań ochrony zabytków, między innymi w regionalnych i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w budżetach, w prawie miejscowym i przepisach gminnych. Regionalne i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uzgadniane są z właściwym wojewódzkim

³⁰ Instytucja o takiej nazwie nie istnieje od dnia 14 października 2002 r. - zgodnie z Zarządzeniem Nr 54 Ministra Kultury z dnia 14 października 2002 r. w sprawie połączenia instytucji kultury: Ośrodka Dokumentacji Zabytków i Ośrodka Ochrony Zabytkowego Krajobrazu oraz utworzenia Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków i nadania mu statutu.

³¹ Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 25, poz. 253.

konserwatorem zabytków. Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) w gminach, w których nie zostali powołani konserwatorzy zabytków, obowiązany jest wydawać zarządzenia w celu zabezpieczenia zabytku w nagłych przypadkach i niezwłocznie zawiadamiać o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Wojewoda na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków lub za jego zgodą może powierzyć w drodze porozumienia prowadzenie spraw z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków, w tym wydawanie w jego imieniu decyzji administracyjnych, gminom i powiatom, a także związkom gmin i powiatów, położonym na terenie województwa (art. 8 ust. 8).

Zarządy gmin są obowiązane do prowadzenia ewidencji dóbr kultury nie wpisanych do rejestru zabytków, a znajdujących się na terenie ich działania (art. 13 ust. 2).

Zadania w zakresie ochrony dóbr kultury należą, zgodnie z przepisami ustaw ustrojowych, do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Stanowi o tym art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³² (zgodnie z którym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, między innymi w zakresie kultury, w tym bibliotek gminnych i innych placówek upowszechniania kultury), art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³³ (powiat wykonuje określone ustawami zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury i ochrony dóbr kultury) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 11 ust. 2 pkt 7, art. 14 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³⁴ (samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa uwzględniającą m. in. zachowanie wartości środowiska kulturowego, prowadzi politykę rozwoju województwa, w tym wspieranie rozwoju kultury oraz ochronę i racjonalne wykorzystywanie dziedzictwa kulturowego, wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami w zakresie kultury i ochrony jej dóbr).

7. Zgodnie z art. 69 ust. 4 pkt. 1 lit. d ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych³⁵ z budżetu państwa mogą być udzielane dotacje przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, w tym fundacjom i stowarzyszeniom. Podstawą do otrzymania ww. dotacji jest zawarcie umowy z dysponentem części budżetowej (art. 71). W myśl art. 118 ustawy o finansach publicznych, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje dla podmiotów nie zaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, na cele publiczne związane z realizacją zadań jednostek samorządu terytorialnego. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy (stosuje się odpowiednio przepis art. 71 ww. ustawy), a tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli wykonania zleconego zadania określa w drodze uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Zlecanie zadań powinno odbywać się na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych³⁶, a w odniesieniu do podmiotów nie działających w celu osiągnięcia zysku w trybie jawnego wyboru najkorzystniejszej oferty, w rozumieniu ustawy o zamówieniach

³² Tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984.

³³ Tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1592, ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1688.

³⁴ Tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1590, ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558.

³⁵ Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1685 i z 2001 r. Nr 100, poz. 1082.

³⁶ Tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i z 2001 r. Nr 76, poz. 813.

publicznych, z odpowiednim zastosowaniem art. 25 i art. 71 ustawy o finansach publicznych (art. 92 pkt 5).

8. Zadania i obowiązki dotyczące Służby Ochrony Zabytków wynikają także z następujących przepisów ustawowych: art. 40 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym³⁷, art. 13 ust. 4, art. 29 ust. 2 i art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁸.

Uprawnienia i zadania SOZ wynikają także z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁹, a zwłaszcza z art. 9 ust. 2 i 3 pkt 4, art. 39 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 i 2.

III. Istotne ustalenia kontroli

1. Realizacja zadań dotyczących ochrony zabytków w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Kultury

1.1. Naczelnny nadzór nad ochroną dóbr kultury należy, według art. 7 ustawy o ochronie dóbr kultury, do ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Minister został także w art. 8 ust. 1 ww. ustawy zaliczony do organów sprawujących ochronę dóbr kultury.

W okresie objętym kontrolą, w kolejnych regulaminach organizacyjnych, przypisano Departamentowi Ochrony Dziedzictwa Narodowego Ministerstwa Kultury⁴⁰ zadania dotyczące m. in.:

- 1) zapewnienia wykonywania przez ministra nadzoru nad działalnością Generalnego Konserwatora Zabytków,
- 2) wykonywania czynności wynikających z nadzoru ministra nad ośrodkami ochrony zabytków,
- 3) dokonywania merytorycznej analizy i oceny funkcjonowania instytucji ochrony zabytków oraz przygotowywania propozycji wysokości rocznej dotacji budżetowej na ich działalność,
- 4) tworzenia ogólnopolskiego informatycznego systemu dokumentowania dóbr kultury.

Stwierdzono, że nie były w pełni realizowane zadania Ministra Kultury,⁴¹ dotyczące ochrony dóbr kultury. Dyrektor ww. Departamentu nie wskazał żadnych konkretnych działań podjętych w trybie nadzoru nad działalnością Generalnego Konserwatora Zabytków, podejmowanych na polecenie Ministra. Departament nie dokonywał także merytorycznej analizy i oceny funkcjonowania instytucji ochrony zabytków, przygotowywania propozycji wysokości rocznej dotacji budżetowej na ich działalność, tłumacząc to brakiem etatów umożliwiającą właściwą realizację tego typu zadań. Żadnemu z pracowników Departamentu nie przypisano w zakresie czynności nadzoru nad instytucjami ochrony zabytków i dziedzictwa narodowego. Departament nie realizował również zadań związanych z tworzeniem ogólnopolskiego

³⁷ Tekst jednolity Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 25, poz. 253.

³⁸ Tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1682.

³⁹ Tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676.

⁴⁰ Do dnia 17 stycznia 2000 r. – Departament Muzeów; w okresie od dnia 17 stycznia 2000 r. do dnia 30 listopada 2001 r. Departament Ochrony Dziedzictwa Narodowego; od dnia 1 grudnia 2001 r. do dnia 26 kwietnia 2002 r. Departament Dziedzictwa Narodowego i Ochrony Zabytków.

⁴¹ Od dnia 10 listopada 1999 r. do dnia 22 października 2001 r. ministrem właściwym był Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

informatycznego systemu dokumentowania ruchomych i nieruchomych dóbr kultury, ponieważ nie dysponował odpowiednią do tego celu kadrami, bazą techniczną i środkami finansowymi.

1.2. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego we wrześniu 2000 r. powołał Radę ds. Ochrony Zabytków, a na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury - 195 rzeczoznawców w różnych dziedzinach ochrony zabytków. Opinie tych rzeczoznawców były wykorzystywane przez Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków. Większość rzeczoznawców nie wywiązywała się jednak z obowiązku przesyłania do ww. Urzędu kopii sporządzonych ocen i opinii oraz sprawozdań rocznych, uniemożliwiając Urzędowi dokonywanie okresowej oceny ich pracy, do czego zobowiązywał § 13 wydanej przez Ministra „Instrukcji w sprawie rzeczoznawców ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego” z dnia 6 lutego 2001 r.

1.3. Do czerwca 2002 r. Minister Kultury nie wykonał ustawowego obowiązku wydania 3 aktów wykonawczych do ustawy o ochronie dóbr kultury w sprawie:

- 1) organizacji i sposobu ochrony pomników historii (art. 6 ust. 3),
- 2) zasad zabezpieczenia zabytków przed zniszczeniem, uszkodzeniem, dewastacją i zaginięciem, w tym w szczególności na wypadek katastrofy, klęski żywiołowej lub konfliktu zbrojnego, uwzględniając zasady sporządzania planów ochrony, siły i środki do realizacji prac zabezpieczających, organizację ochrony na szczeblu ogólnokrajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym oraz w ramach instytucji będących w posiadaniu zabytków, a także zadania związane z objęciem zabytków ochroną specjalną (art. 25a),
- 3) określenia wykazu zabytków nieruchomych dostępnych dla publiczności, terminów i czasu ich zwiedzania, zasad wykorzystywania dla celów dydaktyczno – oświatowych, formy graficznej znaku umieszczanego na obiekcie, informującego o szczególnej roli zabytku, uwzględniając uzasadnione interesy ich użytkowników (art. 68).

Na powyższe nieprawidłowości NIK wskazywała już w listopadzie 2000 r. w wystąpieniu skierowanym do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego po kontroli NIK pn. „Organizacja i funkcjonowanie administracji rządowej w dziedzinie kultury”, a następnie w informacji o wynikach tej kontroli. Wówczas też Generalny Konserwator Zabytków wnioskował do Komisji Kultury i Środków Przekazu Sejmu RP o skreślenie delegacji ustawowej zawartej w art. 68 ze względu na jej anachroniczność. Akty wykonawcze do art. 6 ust. 3 i art. 25a znajdują się nadal w fazie projektów.

2. Funkcjonowanie Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków

2.1. Kontrola objęła funkcjonowanie Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków, który z dniem 31 marca 2002 r. został zniesiony⁴², a zadania i kompetencje Generalnego Konserwatora Zabytków przeszły do zakresu działania ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków wydatkował w 2000 r. na konserwację zabytków 37.397,5 tys. zł, a kwota zobowiązań na koniec roku wyniosła 16.644 tys. zł. W 2001 r. wydatki na ten cel wyniosły 35.899 tys. zł, co oznaczało ich nominalny spadek o 4%. W wyniku decyzji Ministra Kultury o wstrzymaniu

⁴² Na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253 ze zm.).

przekazywania środków budżetowych, kwota zobowiązań na koniec 2001 r. roku wyniosła 14.293 tys. zł, które zostały spłacone w I kwartale 2002 r.

2.2. Na podstawie § 6 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie 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, Generalny Konserwator Zabytków w zarządzeniu z sierpnia 2001 r.⁴³ ustalił następujące krajowe programy konserwacji zabytków oraz sposób, tryb i warunki ich opracowywania:

- 1) konserwacji zabytków romańskich,
- 2) konserwacji integralnej drewnianych kościołów zabytkowych,
- 3) konserwacji zabytków szczególnie cennych dla kultury narodowej,
- 4) konserwacji wystroju elewacji zabytków architektury.

Dotychczas opracowano trzy pierwsze z ww. programów (na które wydatkowano w 2001 r. ogółem kwotę 13.546 tys. zł), a program wystroju elewacji zabytków architektury był w trakcie opracowywania. Dla najpilniejszych potrzeb ze względów konserwatorskich, to jest dla krajowego programu konserwacji integralnej drewnianych kościołów zabytkowych, zostały przygotowane wykazy zabytków, przy których mogą być przeprowadzone prace remontowe i konserwatorskie, lecz nie były jeszcze spełnione warunki do przyznania dotacji z budżetu.

Malejące nakłady na ochronę i konserwację zabytków w kolejnych latach oraz informacje o przewidywanej likwidacji Urzędu nie sprzyjały realizacji założeń polityki GKZ, w tym przede wszystkim realizacji krajowych programów konserwacji zabytków. Zaniechano kwalifikowania zabytków do objęcia krajowymi programami, finansowanymi ze środków budżetowych, a także nie dopełniono obowiązku sporządzenia rocznych sprawozdań, który wynikał z § 4 ust. 1 ww. zarządzenia Generalnego Konserwatora Zabytków.

2.3. W Urzędzie GKZ nie osiągnięto poziomu zatrudnienia, zapewniającego realizację w pełnym zakresie nałożonych zadań. W 2000 r. wykorzystanie etatów kalkulacyjnych wyniosło 38% w stosunku do przyjętych 92 w ustawie budżetowej, w 2001 r. – 46,4% (przy 82 etatach kalkulacyjnych), w I kwartale 2002 r. – 43,9% (przy 82 etatach kalkulacyjnych). Do dnia likwidacji Urzędu nie obsadzono dwóch stanowisk kierowniczych – dyrektora Departamentu Ochrony Ruchomych Dóbr Kultury oraz dyrektora Biura Budżetu i Finansów.

Niepełna obsada kadrowa Urzędu, przy corocznie rosnącej liczbie spraw z zakresu orzecznictwa administracyjnego, powodowała nieterminowość wydawania decyzji i postanowień administracyjnych w stosunku do terminów określonych w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁴. Według art. 35 § 3 Kpa załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od daty wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od daty otrzymania odwołania.

⁴³ Zarządzenie Nr 2/2001 Generalnego Konserwatora Zabytków z dnia 20 sierpnia 2001 r. w sprawie opracowywania krajowych programów konserwacji zabytków.

⁴⁴ J.t. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

- GKZ wydał ogółem w 2000 r. 777 decyzji i postanowień, w 2001 r. – 871, a w I kwartale 2002 r. – 298, w tym odpowiednio: 508 (64,9% wszystkich), 688 (79%), 227 (76,2%) jako instancja administracji publicznej II stopnia. W 93 przypadkach (18,3%) w 2000 r., 165 (24,0%) w 2001 r., 64 (28,2%) w I kwartale 2002 r. – utrzymano w mocy decyzje i postanowienia organu I instancji, tj. wojewódzkich konserwatorów zabytków. W pozostałych przypadkach GKZ, jako organ II instancji, podjął decyzję / postanowienie inne niż organy niższej instancji.
- Analiza 20 spraw wykazała, że opóźnienia w wydawaniu decyzji/postanowień wynosiły: do 1 miesiąca w 3 na 7 zbadanych sprawach z 2001 r. oraz w 1 zbadanej sprawie na 5 w I kwartale 2002 r., od 2 do 4 miesięcy - w 3 na 7 zbadanych sprawach z 2001 r., od 5 do 12 miesięcy – w 6 na 8 zbadanych spraw z 2000 r.

Jednocześnie Generalny Konserwator Zabytków nie korzystał z możliwości, wynikającej z art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury, według której mógł, w drodze porozumienia, powierzyć dyrektorom (kierownikom) instytucji kultury, dla których organizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego⁴⁵, wykonywanie określonych zadań w sprawach ochrony zabytków, w tym wydawania decyzji administracyjnych.

Jedną z przyczyn tego stanu był rozproszony system kierowania ochroną zabytków. Generalny Konserwator Zabytków nie nadzorował bowiem działalności wyspecjalizowanych instytucji ochrony dóbr kultury (Ośrodka Dokumentacji Zabytków, Ośrodka Ochrony Zabytkowego Krajobrazu, Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych, Ośrodka Ratowniczych Badań Archeologicznych), których organizatorem był minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Utrudniało to właściwy przepływ informacji pomiędzy GKZ, ww. instytucjami i wojewódzkimi oddziałami SOZ oraz uniemożliwiało wykorzystywanie w optymalny sposób efektów pracy centralnych ośrodków.

2.4. Niski poziom zatrudnienia w Urzędzie był ponadto przyczyną niewłaściwego wykonywania obowiązków GKZ w zakresie kontroli realizacji zadań zleczanych jednostkom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych, mimo że takie uprawnienie UGKZ zagwarantował sobie w umowach, zawieranych z tymi podmiotami; w badanym okresie nie przeprowadzano przedmiotowych kontroli.

Niewystarczająca była także liczba przeprowadzonych wizytacji obiektów zabytkowych, które remontowano i konserwowano w oparciu o dotacje budżetowe. W 2000 r. przeprowadzono bowiem wizytacje blisko 100 obiektów, w tym ok. 35 objętych dofinansowaniem z budżetu UGKZ, co stanowiło jedynie 5% zawartych umów na dofinansowanie remontu i konserwacji, natomiast w 2001 r. wizytacjami objęto 10% zabytków, na które przekazano środki budżetowe.

2.5. Stwierdzono, że Generalny Konserwator Zabytków nie określił kryteriów i zasad przyznawania dotacji dla użytkowników zabytków nieruchomych, w szczególności dotyczących dofinansowania w kwotach przekraczających procentowe wskaźniki, wynikające z aktów normatywnych.

- W 11 na 12 przypadków dotacji udzielonych w 2000 r. objętych badaniami kontrolnymi oraz w 4 na 20 przypadków dotyczących 2001 r., wskaźnik procentowy tych dotacji był wyższy od określonego w przepisach (23% według § 11 ust. 2 uchwały nr 179 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 1978 r.

⁴⁵ Według rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 1998 r. w sprawie wykazu instytucji kultury wpisanych do rejestrów prowadzonych przez ministrów i kierowników urzędów centralnych, nie podlegających przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego ze względu na ogólnonarodowy charakter zadań przez nie wykonywanych (Dz. U. nr 148, poz. 970) Ministrowi Kultury podlegały 32 instytucje kultury.

w sprawie wykorzystania zabytków nieruchomych na cele użytkowe⁴⁶ i 25% według § 7 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie 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). Wskaźnik ten wynosił od 40 do 100% wydatków planowanych lub poniesionych przez użytkownika na prace. Generalny Konserwator Zabytków korzystał w ww. przypadkach z możliwości zwiększenia wskaźnika procentowego udzielanych dotacji na podstawie § 11 ust. 3 uchwały nr 179 oraz § 8 rozporządzenia z dnia 6 września 2000 r., stanowiących, że w wyjątkowych wypadkach dotacja może być zwiększona.

Według wyjaśnień uzyskanych od Dyrektora Generalnego Urzędu GKZ, nie było i nie jest możliwe opracowanie hierarchii kryteriów kwalifikowania obiektów zabytków do objęcia dotacją budżetową prowadzonych przy nich prac remontowych i konserwatorskich. Jednak w ocenie NIK – brak czytelnych kryteriów i zasad udzielania dotacji – stwarzał możliwość wyboru zadań do dofinansowania w sposób uznaniowy.

Kryterium formalne wyboru wynikało z oceny przez służby konserwatorskie spełnienia wymagań odnośnie wniosków o dotacje składanych przez właścicieli i użytkowników zabytków.

2.6. Ustalono, że GKZ udzielał w 2001 r. dotacji na podstawie wniosków, które nie zawierały wszystkich elementów, określonych w § 10 rozporządzenia z dnia 6 września 2000 r.

- W 39 przypadkach na 74 sprawy z 2001 r. objęte badaniami kontrolnymi, brak było pozwolenia na budowę, a we wniosku nie podano informacji – czy przedmiotowe pozwolenie było wymagane; nie podano informacji o uzyskanych dotychczas środkach publicznych poniesionych na przeprowadzenie prac (5 przypadków); nie załączono wykazu prac wykonanych w okresie 5 lat wraz z wydatkami poniesionymi na ich przeprowadzenie (4 przypadki). Pracownicy UGKZ w większości przypadków uzyskiwali brakujące informacje z innych źródeł, tj. np. opinii WKZ, pism wnioskodawców.

Wysokość dotacji dla użytkowników zabytków nieruchomych była ustalana z naruszeniem trybu, określonego w § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 6 września 2000 r., tj. przed określeniem kosztów wykonania planowanych prac w wyniku udzielenia przez wnioskodawcę zamówienia publicznego. Stwierdzono ponadto, że rozliczenia dotacji były akceptowane, nawet w przypadkach, gdy wybór trybu udzielenia zamówienia publicznego nie wynikał z przesłanek określonych w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych.

- Ośrodek Dokumentacji Zabytków udzielił zamówienia publicznego na prace remontowe przy spichlerzu słodowym we Wrocławiu w trybie art. 67 ustawy o zamówieniach publicznych, mimo że zgodnie z art. 68 tej ustawy zapytanie o cenę może być stosowane, gdy przedmiotem zamówienia są dostawy rzeczy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych;
- Zarząd Miasta Torunia udzielił zamówienia publicznego na prace remontowe przy Ratuszu Staromiejskim w trybie art. 64 ustawy o zamówieniach publicznych (negocjacje z zachowaniem konkurencji), mimo że nie zachodziła żadna z przesłanek, określona w tym przepisie, a Prezes Urzędu Zamówień Publicznych dwukrotnie odmówił zatwierdzenia trybu „z wolnej ręki”⁴⁷.

⁴⁶ M. P. Nr 37, poz. 142 ze zm.

⁴⁷ Badaniami kontrolnymi objęto 9 dotacji udzielonych w 2001 r. na prace planowane, z czego w 6 przypadkach stroną umowy były osoby prawne kościołów, nie obowiązane do dnia 26 października 2001 r. do stosowania ustawy o zamówieniach publicznych; art. 4 ust. 2 ustawy został zmieniony przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 76, poz. 813) i otrzymał brzmienie: do stosowania ustawy są obowiązane również inne podmioty niż wymienione w ust. 1, jeżeli ponad 50% wartości udzielonego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych lub bezpośrednio przez podmioty wymienione w ust. 1.

2.7. W latach 2000 - 2001 GKZ przekazał jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych dotacje w kwotach ogółem odpowiednio 4.742 tys. zł i 4.226,7 tys. zł na realizację zadań w zakresie popularyzacji ochrony i konserwacji dziedzictwa kulturowego.

Ustalono, że przy rozliczaniu zadań zleconych Zarządowi Głównemu Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków i Towarzystwu Opieki nad Zabytkami, zaakceptowano rozliczenia, w których uwzględniono koszty nie objęte dofinansowaniem, w wyniku czego przekazano dotacje w kwocie 4,7 tys. zł wyższej niż wynikająca z prawidłowego rozliczenia.

Ponadto GKZ nie dopełnił obowiązku sporządzenia aneksów do 5 na 10 objętych badaniami kontrolnymi umów, zawartych z jednostkami nie zaliczanymi do sektora finansów publicznych, w proponowanym przez zleceniobiorców zakresie, mimo że § 14 umów określał, że wszelkie dodatkowe, uzasadnione zmiany zakresu rzeczowego oraz warunków realizacji zadania będącego przedmiotem umowy, w tym zakresu finansowego, wymagają zgody obu stron oraz sporządzenia pisemnego aneksu do umowy. Generalny Konserwator Zabytków nie korzystał również z prawa kontroli realizacji zadań zleconych jednostkom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych, tłumacząc to niewystarczającą obsadą kadrową.

3. Prowadzenie centralnej ewidencji dóbr kultury przez Ośrodek Dokumentacji Zabytków

3.1. Ośrodek Dokumentacji Zabytków (ODZ) był instytucją kultury nadzorowaną przez Ministra Kultury, której podstawowym celem było prowadzenie centralnej ewidencji dóbr kultury. Do jego zadań należało także opracowywanie komputerowych systemów informacyjnych o dobrach kultury objętych centralną ewidencją dóbr kultury, co zostało uregulowane w § 10 ust. 5 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji dóbr kultury. Ponadto w nadanym przez Ministra statucie Ośrodka wymieniono także inne cele i zadania:

- koordynacja w zakresie prowadzenia centralnej ewidencji zabytków i dóbr kultury prac oddziałów wojewódzkich Służby Ochrony Zabytków, a także innych instytucji upowszechniania kultury i jednostek organizacyjnych ochrony dóbr kultury,
- opracowywanie i upowszechnianie zasad dokumentacji oraz nadzór nad ich stosowaniem,
- prowadzenie rozpoznania i studiów środowiska kulturowego wraz z popularyzacją ich wyników,
- wypracowywanie merytorycznych podstaw konserwatorskiej polityki ochrony środowiska kulturowego oraz metod jej realizacji, podejmowanie zadań ochrony i konserwacji dóbr kultury w porozumieniu z Generalnym Konserwatorem Zabytków, wojewódzkimi konserwatorami zabytków, muzeami oraz wyspecjalizowanymi jednostkami ochrony zabytków.

Jednak w świetle przepisów wyżej wspomnianego rozporządzenia, rola i zadania ODZ zostały ograniczone w stosunku do funkcji jakie wypełniał poprzednio. W ww. rozporządzeniu nie wymieniono wielu zadań określonych w statucie Ośrodka, który nie otrzymał m. in. upoważnienia do ustalania wzorów kart ewidencyjnych i adresowych oraz instrukcji ich wypełniania. Nowe przepisy nie określiły również szczegółowego sposobu prowadzenia i formy centralnej ewidencji dóbr kultury⁴⁸.

⁴⁸ Ośrodek był upoważniony do opracowania wzorów kart ewidencyjnych i kart adresowych wcześniejszymi aktami prawnymi dotyczącymi ewidencji zabytków (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 1963 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków - Dz. U. Nr 19 poz. 101 i z 1986 Nr 42 poz. 204 i zarządzenie Nr 31 Ministra Kultury i Sztuki z dnia 30 grudnia 1987 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia centralnej ewidencji zabytków przez Ośrodek Dokumentacji Zabytków w Warszawie).

Stan prowadzonej w ODZ kartoteki ewidencyjnej zabytków architektury i budownictwa w dniu 31 grudnia 2001 r. wyniósł łącznie 125.967 kart, z czego 89.198 kart „białych” i 36.769 kart starego typu „zielonych”⁴⁹, sukcesywnie zastępowanych kartami nowego typu. Stan kartoteki ewidencyjnej zespołów i obiektów architektury przemysłowej wynosił 4.266 kart. Zbiory ODZ obejmowały także m. in. 638.870 kart adresowych obiektów architektury i budownictwa nie wpisanych do rejestru zabytków oraz 7.308 decyzji wpisujących do rejestru zabytków stanowiska archeologiczne.

3.2. Ustalono, że ODZ dostosował centralną ewidencję dóbr kultury oraz komputerowy system informacyjny o dobrach kultury objętych tą ewidencją do nowego podziału terytorialnego kraju. Na bazie GUS-owskiego programu podziału administracyjnego wprowadzono własną numerację powiatów i gmin, numerując jednostki kolejno w skali całego kraju. Zapewniono w ten sposób jednoznaczność numeracji oraz łatwość wprowadzania do systemu informacyjnego ewentualnych kolejnych zmian administracyjnych.

Prawidłowość prowadzenia centralnej ewidencji dóbr kultury została zbadana na podstawie analizy danych gromadzonych w Pracowni Architektury i Urbanistyki, natomiast działania dotyczące uzupełniania tej ewidencji przeanalizowano szczegółowo na przykładzie zapisów dotyczących województwa lubuskiego. Stwierdzono, że do centralnej ewidencji dóbr kultury zostały przyjęte wszystkie karty ewidencyjne i odpisy decyzji przekazane do ODZ przez wojewódzkich konserwatorów zabytków, a zatem ww. ewidencja była kompletna i aktualizowana na bieżąco na podstawie otrzymywanej dokumentacji.

Także na bieżąco Ośrodek analizował sytuację dotyczącą zaległości w prowadzeniu dokumentacji zabytków wynikających z opóźnień w przysyłaniu zarówno decyzji jak i kart ewidencyjnych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków. Prowadzone były w tym zakresie rozmowy telefoniczne jak i oficjalna korespondencja. Informacje o zaległościach były przekazywane Generalnemu Konserwatorowi Zabytków i Ministrowi Kultury.

Pomimo podejmowania tych działań, według stanu na dzień 31 grudnia 2001 r., w centralnej ewidencji dóbr kultury prowadzonej przez ODZ brakowało ok. 18,7 tys. kart ewidencyjnych obiektów architektury i budownictwa wpisanych do rejestru zabytków, ponieważ nie zostały one przesłane przez wojewódzkich konserwatorów zabytków.

3.3. W ODZ funkcjonuje komputerowy system informacyjny o zabytkach objętych ewidencją dóbr kultury. Wprawdzie w poszczególnych pracowniach Ośrodka istnieją

⁴⁹ Pierwotną bazę merytoryczną ewidencji stanowiły karty ewidencyjne, tzw. zielone, przejęte z chwilą powołania ODZ w 1962 r. z Zarządu Muzeów i Ochrony Zabytków MKiS. Przejęto wówczas zbiór ok. 46.000 kart ewidencyjnych wykonanych w latach 50 i 60-tych przez terenowe służby konserwatorskie. Ewidencja ówczesna dotyczyła głównie obiektów powstałych do połowy XIX w. Mimo wielu mankamentów karty zielone stanowią do dziś cenny zbiór informacji o obiektach zabytkowych, wielu już nieistniejących, a dla wielu – jedyny w ogóle materiał ewidencyjny.

Odkrywanie nowych wartości zabytkowych w obiektach o mniejszej randze artystycznej, powstałych po połowie XIX w., a nawet w pierwszych dziesięcioleciach XX w. legło u podstaw nowej, poszerzonej ewidencji zabytków. Konieczność uzupełnienia informacji i włączenia do ewidencji nowych obiektów wymogły stworzenie nowego wzoru karty, zawierającej oprócz podstawowych danych o obiekcie (jak w karcie zielonej) obszerne informacje historyczne, opisowe, konserwatorskie, plany sytuacyjne i rzuty, rozbudowany serwis fotograficzny oraz dane archiwalne i bibliograficzne. Opracowany w Dziale Architektury ODZ w 1975 r. wzór karty tzw. białej, z niewielkimi zmianami, obowiązuje do dziś. Karta biała ma charakter uniwersalny, gdyż można na niej – przy pomocy dowolnej ilości wkładek-załączników - opracowywać pojedyncze obiekty, jak i zespoły budowlane lub przestrzenne.

różne programy komputerowe (podsystemy), a komputery nie są połączone w jedną sieć, jednak posiadany przez ODZ system baz danych daje możliwość tworzenia wspólnych raportów. Prowadzona jest również komunikacja informatyczna poprzez udostępnianie niektórych baz danych za pośrednictwem sieci internetowej na stronie www., poczty elektronicznej oraz publikacji wydawanych w formie elektronicznej. Przygotowywana jest strona internetowa Ośrodka, która obecnie funkcjonuje na serwerze współpracującego z ODZ wydawnictwa.

W Pracowni Zabytków Sztuki i Rzemiosła Artystycznego wpisywano na bieżąco do rejestru ODZ decyzje o wpisie dóbr kultury, jednak nie wprowadzono do komputerowego systemu informacyjnego ok. 13 tys. rekordów dotyczących kart ewidencyjnych (na zarejestrowanych ok. 311 tys. rekordów). Jedną z przyczyn tych zaległości było zmniejszenie funduszy na funkcjonowanie ww. Pracowni, przeznaczanych m. in. na zlecanie innym podmiotom zadań związanych z rejestracją danych w systemie komputerowym. Według deklaracji ODZ ww. baza danych zostanie uzupełniona w I kwartale 2003 r.

Uwagi kontroli dotyczyły także braku zabezpieczeń formalnych w systemach komputerowych Ośrodka. W ocenie NIK - brak identyfikacji osób wprowadzających i modyfikujących dane oraz daty dokonywania tych operacji, ogranicza możliwości kontroli terminowości i prawidłowości wprowadzanych zapisów.

3.4. Ustalono, że w wyniku braku uregulowań wewnętrznych w zakresie obiegu dokumentów ODZ, nie są rejestrowane w dzienniku korespondencji wszystkie dokumenty, przekazywane do Ośrodka. Na przykład, spośród 66 decyzji przesłanych w badanym okresie przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nie zarejestrowano w dzienniku korespondencji 39 decyzji. Nieuregulowanie zasad i procedur obiegu dokumentów utrudnia kontrolę kierownictwa ODZ nad kompletnością wpisów do centralnej ewidencji dóbr kultury.

4. Funkcjonowanie wojewódzkich oddziałów Służby Ochrony Zabytków

4.1. Organizacja wojewódzkich oddziałów Służby Ochrony Zabytków

4.1.1. Wojewódzkie oddziały Służby Ochrony Zabytków są jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład zespolonej administracji rządowej w województwie. Kierownikiem oddziału jest wojewódzki konserwator zabytków, który w imieniu wojewody wykonuje zadania i kompetencje Służby Ochrony Zabytków. Sposób zorganizowania wojewódzkich oddziałów SOZ uregulowano w rozporządzeniu Ministra Kultury i Sztuki z dnia 16 lutego 1999 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich oddziałów Służby Ochrony Zabytków.

W objętych kontrolą 13 wojewódzkich oddziałach SOZ nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości odnośnie stosowania przepisów ww. rozporządzenia. Wszystkie oddziały posiadały regulaminy organizacyjne, stanowiące część regulaminów urzędów wojewódzkich i określające wewnętrzną organizację i tryb pracy oddziału. Jednak w jednym przypadku – w Oddziale Mazowieckim SOZ regulamin organizacyjny nie określał szczegółowo organizacji pracy Oddziału, zakresu działania komórek organizacyjnych i stanowisk pracy, mimo że powinien te sprawy regulować, zgodnie z § 2 ust. 4 ww. rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki.

W oddziałach SOZ zostały wyodrębnione stanowiska pracy, wydziały lub inspekcje do spraw zabytków nieruchomych, ruchomych, archeologicznych, a także jednostki prowadzące sprawy rejestru, dokumentacji, budżetu i finansów oraz inne niezbędne dla funkcjonowania oddziałów, np. organizacyjne, obsługi prawnej.

W podobny sposób zorganizowano delegatury oddziałów SOZ, których liczba wynosiła w poszczególnych województwach od 1 do 5.

- *Najwięcej delegatur utworzył wojewoda mazowiecki (w Ciechanowie, Ostrołęce, Płocku, Radomiu i Siedlcach), następnie wielkopolski (Kalisz, Konin, Leszno i Piła). W województwach: lubelskim, łódzkim, podkarpackim i dolnośląskim funkcjonowały po trzy delegatury, w województwach: podlaskim, śląskim, małopolskim, warmińsko – mazurskim, kujawsko – pomorskim – po dwie delegatury, natomiast w pomorskim i lubuskim – po jednej.*

Wojewódzcy konserwatorzy zabytków wydawali kierownikom delegatur upoważnienia do załatwiania w ich imieniu spraw z zakresu ochrony dóbr kultury na terenie poszczególnych powiatów. Upoważnienia te dotyczyły także wydawania decyzji administracyjnych, ale w niektórych przypadkach zakres tej działalności był ograniczony.

Oddziały wojewódzkie SOZ zatrudniały od 30 do 50 osób, tylko u konserwatora dolnośląskiego pracowało 71 osób na 66 etatach. Pracownicy merytoryczni stanowili ok. 70% stanu kadrowego. Posiadali na ogół odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie do wykonywania obowiązków związanych z ochroną dóbr kultury.

- *Osoby zatrudnione w Wojewódzkim Oddziale SOZ w Katowicach (i w delegaturach) na stanowiskach merytorycznych posiadały wykształcenie w zakresie: architektury – 11 osób, historii sztuki, archeologii i historii – po 4 osoby, ogrodnictwa – 2 osoby, oraz po 1 osobie w zakresie etnografii, konserwacji i muzealnictwa, pedagogiki, bibliotekarstwa, leśnictwa, organizacji i zarządzania, ceramiki, budownictwa.*
- *W Wojewódzkim Oddziale SOZ z siedzibą w Przemyśle pracownicy merytoryczni posiadali przygotowanie zawodowe i doświadczenie odpowiednie do wykonywanych obowiązków, jednak w trzech przypadkach stwierdzono, że profil wykształcenia nie odpowiadał w pełni charakterowi wykonywanej pracy, np. starszy inspektor ochrony zabytków posiadał wyższe wykształcenie w zakresie pedagogiki pracy kulturalno – oświatowej, inspektor ochrony zabytków ukończył studia magisterskie w zakresie administracji, a starszy specjalista legitymował się tytułem magistra historii w specjalności nauczycielskiej. Pracownicy ci posiadali natomiast długoletni staż pracy w dziedzinie ochrony zabytków, odpowiednio 11, 26 i 13 lat.*

Ustalono, że przeciętne wynagrodzenie ogółem tej kadry w 2001 r. (ustalone na przykładzie Oddziału Mazowieckiego SOZ w Warszawie) nie było wysokie.

- *Starszy inspektor zarabiał od ok. 1200 do 1900 zł, specjalista ok. 1440 zł, tj. mniej niż kierowca, którego wynagrodzenie wynosiło ok. 1520 zł. Stwierdzono 3 przypadki występowania nie obsadzonych stanowisk zastępcy wojewódzkiego konserwatora zabytków (Kraków, Łódź i Wrocław). Według wyjaśnień konserwatora małopolskiego brak kandydatów na to stanowisko wynikał z niskiego wynagrodzenia (oferowane wynagrodzenie miesięczne nie przekracza 2 tys. zł brutto) i specyficznego charakteru pracy (przygotowanie administracyjne oraz wyższe wykształcenie w dziedzinie historii sztuki lub architektury).*

4.1.2. W czasie kontroli funkcjonowania oddziałów wojewódzkich SOZ badano sposób i formy kierowania Służbą Ochrony Zabytków przez Generalnego Konserwatora Zabytków (art. 7a ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury). Ustalono, że konserwatorzy wojewódzcy jako podstawowe formy kontaktowania się z Urzędem GKZ i sprawowania przez GKZ merytorycznego nadzoru, traktowali przekazywanie swoich sprawozdań z działalności administracyjnej i wykonania wydatków z budżetu wojewody na ochronę i konserwację zabytków oraz współdziałanie przy realizowaniu dotacji GKZ dla użytkowników zabytków.

- *Wojewódzkie oddziały SOZ przekazywały do Urzędu GKZ kopie wszystkich zezwoleń na prace archeologiczne, informacje na temat zezwoleń na sprowadzanie zabytkowych pojazdów z zagranicy, wykazy drewnianych zabytków sakralnych wymagających przeprowadzenia prac remontowych. Opiniowały także opracowania sporządzane przez Urząd GKZ, np. „Poziom i czas zatrudnienia*

w pracach konserwatorskich przy zabytkach oraz w pracach archeologicznych”, „Opracowanie zasad wpisu do rejestru zabytków wieloelementowych zespołów obronnych”.

- Do użytku wewnętrznego WKZ przekazywane były opracowania zbiorcze do wykorzystania w bieżącej pracy administracyjnej, dotyczące np. analizy orzecznictwa w sprawach związanych z ochroną dóbr kultury, ochrony dóbr kultury przed nielegalnym wywozem, prac archeologicznych i wykopaliskowych, współpracy GKZ z jednostkami pozarządowymi. Zalecenia i wytyczne GKZ przekazywane wojewódzkim oddziałom w formie pisemnej lub na naradach i w czasie zjazdów szkoleniowych dotyczyły m. in. prawidłowości postępowań administracyjnych oraz zasad finansowania prac przy zabytkach z funduszy budżetowych.

Wyjątkowo Urząd GKZ przeprowadzał wizytacje w oddziałach SOZ.

- W wojewódzkim oddziale SOZ w Katowicach w czerwcu 2001 r. była przeprowadzona wizytacja przez pięciu pracowników Urzędu GKZ obejmująca merytoryczną działalność Oddziału. Działania te prowadzono na podstawie decyzji GKZ po uzyskaniu zgody Wojewody Śląskiego. Sprawozdanie z tej wizytacji zawierało wnioski i zalecenia dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości, do których konserwator wojewódzki odniósł się w złożonych wyjaśnieniach.

4.1.3. Wojewodowie na wniosek wojewódzkich konserwatorów zabytków powierzali, w drodze porozumienia, prowadzenie spraw z zakresu ich właściwości gminom i powiatom położonym na terenie województwa lub dyrektorom muzeów. Porozumienia takie dotyczyły również wydawania decyzji administracyjnych i funkcjonowały na terenie 9 objętych kontrolą województw z wyjątkiem: podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i lubuskiego.

- Na podstawie dwóch porozumień administracyjnych: z dnia 8 marca 1999 r. i z dnia 2 stycznia 2001 r. Wojewoda Mazowiecki powierzył Dyrektorowi Muzeum Narodowego w Warszawie wydawanie w pierwszej instancji zaświadczeń, że określone przedmioty nie podlegają zakazowi wywozu za granicę oraz zezwoleń na czasowy wywóz dóbr kultury za granicę lub decyzji o odmowie wydania takiego zezwolenia. W imieniu Dyrektora Muzeum ww. decyzje wydawane były przez kustosa kierującego Działem Opiniowania Dziel Sztuki, na mocy dwóch pełnomocnictw. W badanym okresie wydanych zostało 6.256 decyzji administracyjnych (zaświadczeń i zezwoleń), które dotyczyły 31.842 dóbr kultury. Ponadto prowadzenie spraw z zakresu właściwości konserwatora mazowieckiego powierzono w lipcu 2001 r. Miastu Stołecznemu Warszawie i Zarządowi Miasta Płocka. Z powodu vacatu na stanowisku Miejskiego Konserwatora Zabytków w Płocku, realizacja tego porozumienia została zawieszona.
- Wojewoda Pomorski zawarł 9 porozumień powierzając 8 gminom i 1 powiatowi prowadzenie niektórych zadań, wynikających z ustaw: o ochronie dóbr kultury, o ochronie i kształtowaniu środowiska, o zagospodarowaniu przestrzennym, należących do właściwości Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Ustalono, że pracownicy Oddziału w należyty sposób sprawowali bieżący nadzór i kontrolę nad realizacją zadań powierzonych tym samorządom. Ponadto konserwator pomorski zawarł 2 porozumienia: dotyczące współpracy w dziedzinie orzecznictwa i ekspertyz dotyczących wywozu dóbr kultury za granicę (z Muzeum Narodowym w Gdańsku) oraz w sprawach m. in. opiniowania wniosków na prace przy zabytkach archeologicznych, prowadzenia ewidencji i weryfikacji stanowisk archeologicznych (z Muzeum Archeologicznym w Gdańsku).

Stwierdzono także przypadki zawierania porozumień bez upoważnienia oraz nie przeprowadzania kontroli ich realizacji.

- Kierownik Delegatury WOSOZ w Gorzowie Wlkp., bez upoważnienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Zielonej Górze, zawarł w 2000 r. z władzami samorządowymi miasta Gorzowa Wlkp. porozumienie o podziale kompetencji pomiędzy państwową służbą ochrony zabytków i Miejskim Konserwatorem Zabytków w Gorzowie w zakresie wydawania wytycznych konserwatorskich i opiniowania dokumentacji budowlanej. Konsekwencją zawartego porozumienia było wydanie przez Miejskiego Konserwatora Zabytków w Gorzowie w latach 2000-2001 – na podstawie nieformalnych uzgodnień – 66 wytycznych i opinii do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ponieważ wymienione decyzje nie zostały zaopiniowane przez uprawniony organ, wydane zostały z naruszeniem prawa.

- *Wojewoda Dolnośląski powierzył Gminie Wrocław w sierpniu 2001 r. prowadzenie niektórych zadań z zakresu swojej właściwości, określonych w ustawie o ochronie dóbr kultury z wyłączeniem prac archeologicznych i wykopaliskowych. Nie przeprowadzano kontroli prawidłowości realizacji przez Gminę powierzonych zadań, pomimo takiego uprawnienia zapisanego w zawartym porozumieniu. W badanym okresie obowiązywały także dwa wcześniej zawarte porozumienia: z 1991 r. w sprawie powierzenia Muzeum Narodowemu we Wrocławiu prowadzenia spraw związanych z wydawaniem zaświadczeń i zezwoleń na wywóz przedmiotów za granicę oraz z 1997 r. w sprawie powierzenia Gminie Legnica prowadzenia zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących ochrony zabytków. W porozumieniach tych nie określono zasad sprawowania przez Wojewodę nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych zadań.*

4.2. Prowadzenie rejestrów i dokumentacji zabytków

4.2.1. We wszystkich kontrolowanych wojewódzkich oddziałach SOZ stwierdzono nieprawidłowości dotyczące prowadzenia rejestrów i zbiorów dokumentów zabytków.

W 8 spośród 13 skontrolowanych wojewódzkich oddziałów Służby Ochrony Zabytków (tj. 62%), księgi rejestru zabytków nie były prowadzone w sposób odpowiadający wymogom formalnym określonym w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji dóbr kultury. Pozostałe oddziały wprowadziły dostosowały swoje księgi rejestrowe do wzorów określonych w ww. rozporządzeniu, jednak zapisy w nich były niekompletne. Szczególnie wiele braków i niedociągnięć dotyczyło wpisów dokonywanych przed 1999 r., ponieważ przepisy rozporządzenia nie precyzowały, czy w nowych rejestrach należało zamieszczać obiekty wpisane do ksiąg prowadzonych poprzednio. Wytyczne ODZ w tej sprawie nie miały charakteru wiążącego, co spowodowało bardzo zróżnicowane podejście do problemu w poszczególnych oddziałach SOZ. Widoczny był tu także brak skutecznej koordynacji ze strony Generalnego Konserwatora Zabytków.

Zapisy w księgach rejestrowych były niekompletne, zarówno w stosunku do liczby wydanych decyzji o wpisaniu do rejestru zabytków, jak również w odniesieniu do liczby zabytków, które w ocenie służb konserwatorskich, powinny być objęte tą szczególną formą ochrony prawnej. Wynikało to w znacznym stopniu z ograniczonych możliwości finansowych wojewódzkich oddziałów SOZ, które przed wpisaniem zabytków do rejestru musiały pokrywać koszty wypisów i wyrysów z rejestru gruntów oraz wykonania kart ewidencyjnych. Ponadto księgi wymagały weryfikacji, uporządkowania i scalenia dokumentów prowadzonych według dawnego podziału administracyjnego. W niektórych Oddziałach SOZ (we Wrocławiu, Olsztynie, Gdańsku, Białymstoku, Zielonej Górze i Poznaniu) podjęto w tym celu sprawdzanie stanu zachowania i wartości zabytkowej obiektów w terenie oraz uaktualnianie danych dotyczących właścicieli zabytków.

- *W Oddziale SOZ we Wrocławiu do czerwca 2002 r. zweryfikowano 800 decyzji o wpisie do rejestru zabytków nieruchomych, a do zweryfikowania pozostało jeszcze 4.599 tych decyzji. W odniesieniu do zabytków ruchomych zweryfikowano 500 decyzji, a do zweryfikowania pozostały 1.103 decyzje. Zakończenie prac weryfikacyjnych jest przewidywane dopiero na przełomie lat 2003/2004.*
- *Oddział SOZ w Poznaniu był w trakcie weryfikacji i porządkowania rejestru zabytków woj. wielkopolskiego oraz uzupełniania dokumentacji o zabytkach. Do sporządzenia pozostało m. in. 256 tzw. białych kart zabytków nieruchomych i architektury oraz ujęcie w rejestrze, danych o zabytkach z byłych województw, które weszły w skład województwa wielkopolskiego. W ocenie Oddziału prace te, w tym m.in. sprawdzenie w terenie wybranych obiektów, sporządzenie wykazu obiektów do wykreślenia z rejestru zabytków, winny być zakończone w I kw. 2004 r.*

4.2.2. Kontrola wykazała także liczne zaległości w ewidencjonowaniu zabytków i opracowywaniu ich dokumentacji. Znaczna liczba zabytków wpisanych do rejestru nie posiadała sporządzonych kart ewidencyjnych, a część kart nie była prawidłowo

wykonana. Brakowało także dokumentacji wielu zabytków lub jej zbiory nie były kompletne.

Wśród przyczyn wymienionych wyżej zaniedbań można wskazać m. in. wady merytoryczne i formalno-prawne dokumentacji konserwatorskiej gromadzonej w poprzednich okresach, brak jednolitych szczegółowych procedur i wytycznych dotyczących porządkowania tej dokumentacji i rejestrów, długotrwałe procedury związane ze skreślaniami obiektów nieistniejących oraz ustaleniem stanu własnościowego obiektów. Znaczny wpływ na nieprawidłowości w rejestrowaniu, ewidencjonowaniu i dokumentowaniu zabytków miała także mała liczebność kadr konserwatorskich i trudne warunki finansowe funkcjonowania SOZ.

- *W Delegaturze WOSOZ we Włocławku nie zabezpieczano należycie dokumentacji dotyczącej zabytków. W toku inwentaryzacji przeprowadzonej w 2000 r. przez Oddział SOZ województwa kujawsko – pomorskiego stwierdzono brak wielu dokumentów dotyczących m. in. stanowisk archeologicznych, a także księgi rejestrowej zabytków nieruchomych dawnego województwa włocławskiego. Postępowanie prowadzone w powyższej sprawie przez Prokuraturę Rejonową we Włocławku zostało umorzone.*

W oddziałach SOZ stwierdzono m. in. następujące nieprawidłowości dotyczące prowadzenia rejestrów zabytków:

- *Oddział SOZ w Zielonej Górze posiadał tylko jedną księgę rejestru zabytków prowadzoną w sposób odpowiadający wymogom określonym w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r., do której wpisano 35 zabytków nieruchomych. Pozostałe księgi rejestru, zawierające wpisy 4.154 obiektów, były prowadzone według starego wzoru. Zapisy w księgach były niekompletne - brakowało najczęściej wskazania właściciela lub użytkownika obiektu. Około 190 obiektów zabytkowych zostało zarejestrowanych dwukrotnie, równocześnie do rejestru zabytków województwa lubuskiego nie wpisano 175 obiektów znajdujących się na terenie dwóch gmin byłego województwa leszczyńskiego, przyłączonych w wyniku reformy terytorialnej do województwa lubuskiego. W 248 przypadkach wpisu obiektu do rejestru zabytków dokonano bez wcześniejszego wydania w tej sprawie decyzji administracyjnej, co było niezgodne z przepisami art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury.*
- *Rejestry zabytków prowadzone przez Oddział SOZ w Krakowie oraz jego Delegatury w Nowym Sączu i Tarnowie nie odpowiadały pod względem formy wzorowi ksiąg określone w załączniku do rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. Ponadto Oddział w Krakowie nie zaprowadził rejestru C dla zabytków archeologicznych, wymaganego w § 3 cytowanego rozporządzenia. Uzupełnienie i dostosowanie ksiąg rejestrowych do formy obowiązującej, nastąpiło dopiero w trakcie kontroli NIK. Pomimo stopniowego uzupełniania przez Oddział SOZ w Krakowie rejestru o zabytki kwalifikujące się do ujęcia w nim, poza rejestrem – na koniec maja 2002 r. – pozostawało nadal 160 zabytkowych zespołów i obiektów z obszaru działania Konserwatora Małopolskiego.*
- *Rejestr zabytków znajdujących się na terenie województwa kujawsko - pomorskiego był niekompletny. Wpisy w księdze A (rejestr zabytków nieruchomych) obejmowały tylko 48 pozycji (2,9% w stosunku do wydanych decyzji). W księdze B (rejestr zabytków ruchomych) oraz w księdze C (rejestr zabytków archeologicznych) nie dokonano żadnych zapisów.*

Zaległości w opracowywaniu kart ewidencyjnych, gromadzeniu i porządkowaniu dokumentacji zabytków kształtowały się w wybranych przykładowo oddziałach SOZ następująco:

- *W Oddziale SOZ w Warszawie dokumentacja zabytków była niekompletna i nie spełniała wymagań określonych w § 6 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. Brakowało decyzji dotyczących wpisu do rejestru 1.660 zabytków ruchomych wpisanych przed 1964 r. w księgach tomu I i II. W przypadku ponad 6 tys. zarejestrowanych w województwie zabytków nieruchomych, stwierdzono brak 1123 kart ewidencyjnych tzw. białych. Nie uzupełniono także zbiorów dokumentacji historycznej. W Oddziale znajdowało się bowiem tylko 382 zbiory takich dokumentów na 1.839 obiektów wpisanych do rejestru zabytków nieruchomych*

i 2.936 wpisów w rejestrze zabytków ruchomych, co oznacza, że dokumentacja historyczna dotyczyła tylko 8% zabytków wpisanych do rejestru.

- Prowadzone przez Oddział SOZ w Lublinie karty ewidencyjne zabytków zawierały dane określone w § 11 ww. rozporządzenia. Ustalono jednak, że wg stanu na dzień 31 grudnia 2000 r. brakowało ogółem 355 takich kart. Likwidacja braków w tym zakresie, ze względów finansowych, możliwa będzie do wykonania do końca 2003 r.
- W Oddziale SOZ w Katowicach stwierdzono, że nie wszystkie zabytki, które zostały wpisane do rejestru, posiadały karty ewidencyjne. Spośród wybranych losowo skontrolowanych 16 zbiorów dokumentacji zabytków, w 5 przypadkach nie zostały sporządzone karty ewidencyjne, co było niezgodne z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r.

4.3. Wydawanie decyzji administracyjnych

4.3.1. Oprócz decyzji o wpisaniu lub skreśleniu dóbr kultury z rejestru zabytków, wojewódzcy konserwatorzy zabytków wydawali najczęściej decyzje w sprawach dotyczących:

- zezwolenia na czasowy wywóz dóbr kultury za granicę (art. 41 ustawy o ochronie dóbr kultury),
- stwierdzenia, że wywożone przedmioty nie posiadają charakteru dobra kultury i nie podlegają zakazowi wywozu za granicę (art. 42 ustawy o ochronie dóbr kultury),
- zezwolenia na prowadzenie prac przy zabytkach oraz prac archeologicznych i wykopaliskowych (art. 21 i art. 27 ustawy o ochronie dóbr kultury).

Znacznie rzadziej wydawano decyzje o wstrzymaniu prac prowadzonych bez zezwolenia lub nakazujące przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu (art. 28 ustawy o ochronie dóbr kultury) oraz nakazujące właścicielowi lub użytkownikowi zabytku dokonanie robót konserwatorskich w trybie art. 30 ustawy o ochronie dóbr kultury. Na podstawie art. 11 ww. ustawy, wojewódzcy konserwatorzy zabytków wydawali opinie i uzgadniali z zarządami miast oraz gmin wiejskich plany zagospodarowania przestrzennego, a także zmiany ww. planów. Wydawali również postanowienia w sprawie uzgodnień dotyczących ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do obiektów i obszarów objętych ochroną konserwatorską (art. 40 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym). Ponadto wydawali decyzje dotyczące usunięcia drzew i krzewów na terenach objętych ochroną konserwatorską w trybie art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁵⁰. Decyzje administracyjne były wydawane również przez upoważnionych kierowników delegatur wojewódzkich oddziałów SOZ oraz kierowników niektórych instytucji kultury.

O skali podejmowanych w tym zakresie działań świadczą liczby decyzji wydawanych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków:

- Konserwator dolnośląski wydał w 2000 r. 1.431 decyzji administracyjnych, a w 2001 r. – 1.641 oraz odpowiednio 1.978 i 3.079 postanowień.

Mazowiecki konserwator zabytków wydał w 2000 r. 717 decyzji administracyjnych i 1351 postanowień, w roku 2001 – 1.112 decyzji i 1.508 postanowień. Działający z upoważnienia wojewody Dyrektor Muzeum Narodowego w Warszawie wydał w badanym okresie 6.256 decyzji administracyjnych (zaświadczeń i zezwoleń dotyczących czasowego wywozu za granicę 31.842 zbiorów muzealnych, eksponatów lub kolekcji oraz zabytkowych pojazdów).

4.3.2. W większości oddziałów wojewódzkich SOZ decyzje dotyczące zezwoleń na wywóz czasowy dóbr kultury za granicę oraz na prowadzenie prac konserwatorskich

⁵⁰ Dz. U. Nr 3, poz. 6 ze zm. (uchylona z dniem 1 października 2001 r.).

były wydawane terminowo. Jednak w oddziałach w Toruniu i w Warszawie stwierdzono w tej dziedzinie opóźnienia w stosunku do terminów określonych w kodeksie postępowania administracyjnego. Nieterminowe wydawanie postanowień w sprawie uzgodnień dotyczących ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do obiektów i obszarów objętych ochroną konserwatorską stwierdzono w oddziałach w Białymstoku, Łodzi, Przemyśle, Wrocławiu i delegaturze oddziału kujawsko – pomorskiego we Włocławku.

- *W Oddziale SOZ w Warszawie opóźnienia w wydawaniu decyzji administracyjnych dotyczyły 4 decyzji na 16 zbadanych z 2001 r. (terminy załatwienia spraw od 2 do 6 miesięcy) i 4 decyzji na 28 zbadanych z 2002 r. (terminy załatwienia spraw od 2 do 10 miesięcy – w 1 przypadku). Na 11 skontrolowanych postanowień wydanych w 2000 r., opóźnienia dotyczyły 4 przypadków (36%), w których sprawy załatwiano w terminie od 2 do 6 miesięcy. W 2001 r. na 11 zbadanych przypadków stwierdzono, że tylko dwa postanowienia wydano po upływie 1,5 miesiąca, natomiast resztę spraw załatwiano w krótszych terminach. Pozytywnie oceniono podjęte w 2001 r. działania Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków mające na celu poprawę terminowości załatwiania spraw administracyjnych.*
- *W oddziale łódzkim SOZ analiza losowo wybranych 10 postanowień dotyczących zajęcia stanowiska w sprawie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do obiektów i obszarów objętych ochroną konserwatorską wykazała, że w 5 przypadkach wydano je po upływie dwutygodniowego terminu określonego w art. 106 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego.*
- *W delegaturze kujawsko – pomorskiego oddziału SOZ we Włocławku wydano 362 postanowienia, przy czym opóźnienia dotyczyły ok. 36% i były związane z koniecznością prowadzenia lustracji, uzupełniania dokumentacji oraz zmianami kadrowymi w delegaturze.*

4.3.3. Istotne znaczenie dla ratowania zaniedbanych i dewastowanych obiektów zabytkowych miało podejmowanie przez wojewódzkich konserwatorów zabytków decyzji nakazujących przeprowadzenie konserwacji, wstrzymywanie czynności przy zabytkach podejmowanych bez zezwolenia oraz nakazywania przywrócenia zabytku do poprzedniego stanu. Działania tego typu nie były często podejmowane, o czym świadczy mała liczba decyzji w tych sprawach podjętych w ponad dwuletnim okresie objętym badaniami kontrolnymi (od 3 decyzji w województwach pomorskim i kujawsko – pomorskim do 76 – w wielkopolskim). Ponad połowa takich decyzji nie była zrealizowana, co wskazywało na ograniczoną skuteczność służb konserwatorskich oraz niewywiązywanie się przez nie z obowiązku sprawowania kontroli realizacji własnych decyzji. Jednocześnie wobec niewystarczających środków finansowych bardzo rzadko podejmowano wykonywanie robót ze środków państwowych w trybie art. 31 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury. Przypadki takie stwierdzono tylko w województwie podlaskim i podkarpackim. Konserwatorzy nie dochodzili jednak kosztów wyłożonych na roboty i nie starali się o uznanie tych kosztów przez Ministra Kultury za dotacje bezzwrotne.

- *Konserwator dolnośląski i kierownicy delegatur wydali w badanym okresie 39 nakazów w sprawach wykonania robót konserwatorskich w trybie art. 30 ustawy o ochronie dóbr kultury. Tylko 6 z tych nakazów (15%) zostało zrealizowanych terminowo i zgodnie z ustalonym zakresem. Pozostałe nakazy nie zostały wykonane bądź znajdowały się w fazie realizacji.*
- *Konserwator małopolski w okresie objętym kontrolą wydał 9 decyzji nakazujących właścicielom i użytkownikom obiektów przeprowadzenie określonych prac, jednak w sposób niedostateczny egzekwował ich wykonywanie, a ponadto w 5 decyzjach nie wyznaczył terminu zakończenia niezbędnych robót. Ustalono, że do czerwca 2002 r. w 4 obiektach nie wykonano prac w ogóle, w 3 zaledwie częściowo, a w 2 obiektach pozostawały one w toku, przy czym służby Oddziału nie kontrolowały realizacji omawianych decyzji, pomimo wydania ich pod rygorem natychmiastowej wykonalności. Przed zakończeniem kontroli NIK konserwator małopolski wydał zarządzenie dyscyplinujące pracowników Oddziału w omawianym zakresie.*

- Spośród 40 nakazów konserwatorskich wydanych w badanym okresie przez konserwatora lubuskiego, 17 (42,5%) zostało zrealizowanych, 9 (22,5%) znajdowało się w trakcie procesu odwoławczego od decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków lub w trakcie realizacji, natomiast w 8 sprawach (20%) - wobec niewykonania nakazu - podjęto inne działania dyscyplinujące właścicieli lub zmierzające do zachowania obiektu. W pięciu przypadkach służby konserwatorskie nie dysponowały aktualną wiedzą o stanie realizacji nakazu, a w przypadku jednego zalecenia WKZ zamierzał umorzyć postępowanie i odstąpić od egzekwowania nakazu, z powodu niezasadności przyjętego wcześniej stanowiska.
- Konserwator podkarpacki uznając konieczność ratowania niszczących zabytków, wydał w badanym okresie 8 decyzji nakazujących przeprowadzenie konserwacji zabytków nieruchomych. Analizą objęto 5 takich decyzji dotyczących czterech zabytkowych domów w Pruchniku oraz zabytkowego kościoła w Bachórzcu. We wszystkich przypadkach – ze względu na sytuację materialną właścicieli – wykonane prace zostały sfinansowane ze środków pochodzących z budżetu państwa. Ustalono, że przeprowadzone prace zostały wykonane zgodnie z zasadami określonymi w umowach wykonawczych, a ich jakość była odpowiednia.
Konserwator nie złożył wniosków o zabezpieczenie wierzytelności Skarbu Państwa z tego tytułu w łącznej kwocie ok. 462 tys. zł, w formie hipoteki przymusowej, co naruszało przepis art. 32 ustawy o ochronie dóbr kultury.

4.3.4. W Wojewódzkim Oddziale Służby Ochrony Zabytków w Poznaniu miały miejsce przypadki kierowania do prokuratury spraw dotyczących niszczenia zabytków, jednak działania takie nie zawsze okazały się skuteczne:

- W kwietniu 2002 r. konserwator wielkopolski poinformował Prokuraturę Rejonową Poznań – Nowe Miasto o popełnieniu przestępstwa z art. 75 i 78 ustawy o ochronie dóbr kultury, które polegało m. in. na świadomym niszczeniu obiektu zabytkowego przez osoby trzecie (zespół pałacowo – parkowy w Owińskach) w wyniku bierności właścicieli co do ochrony obiektu. Do czasu zakończenia kontroli (9 sierpnia 2002 r.) sprawa nie została rozstrzygnięta.
- W maju 2002 r. konserwator poinformował Prokuraturę Rejonową w Szamotułach o popełnieniu przestępstwa z art. 78 ustawy o ochronie dóbr kultury, które polegało na niezabezpieczeniu zabytku przed zniszczeniem, dewastacją i uszkodzeniem (zespół pałacowo – parkowy oraz budynek stajni w Rozbitku). Prokuratura postanowieniem z czerwca 2002 r. odmówiła wszczęcia postępowania w ww. sprawie, gdyż przedstawiony przez konserwatora czyn wyczerpuje znamiona wykroczenia. Akta sprawy zobowiązano się przesłać do właściwej miejscowo jednostki Policji.

4.3.5. Badania prawidłowości wydawania decyzji administracyjnych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków wykazały w kilku przypadkach ich wady natury formalno - prawnej. Rocznie w skali całego kraju kilkaset decyzji i postanowień trafiało w trybie odwoławczym do Generalnego Konserwatora Zabytków jako organu administracyjnego drugiej instancji, z czego tylko 20 – 30% zostało utrzymane w mocy⁵¹.

- W 2000 r. Generalny Konserwator Zabytków uchylił 6, a w 2001 r. 7 decyzji dolnośląskiego konserwatora zabytków. Trzy uchylone w 2000 r. decyzje dotyczyły spraw związanych z wpisem do rejestru zabytków, a trzy inne zostały uchylone z powodu uchybień formalno-prawnych, takich jak brak w toku postępowania administracyjnego opinii organów nadzoru budowlanego oraz przywołanie błędnej podstawy prawnej. W 2001 r. GKZ uchylił 4 decyzje z powodu uchybień formalno-prawnych, polegających m. in. na zobowiązaniu do remontu obiektu, który nie został wpisany do rejestru zabytków, w związku z czym nie było podstawy do zastosowania art. 30 ustawy o ochronie dóbr kultury oraz na wydaniu zezwolenia na prace, które nie były przedmiotem wniosku strony. Ponadto GKZ uchylił decyzję z 1998 r. nakazującą przeprowadzenie remontu obiektu osobie nie będącej jego właścicielem.
- Na podstawie porozumień administracyjnych Wojewoda Mazowiecki powierzył Dyrektorowi Muzeum Narodowego w Warszawie wydawanie w pierwszej instancji „zaświadczeń, że określone przedmioty nie podlegają zakazowi wywozu za granicę” oraz „zezwoleń na czasowy wywóz dóbr kultury za

⁵¹ Patrz pkt III. 2. niniejszej Informacji dotyczący funkcjonowania Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków

granicę lub decyzji o odmowie wydania takiego zezwolenia.” Wydane decyzje nie spełniały wszystkich wymogów formalnych, jednak Dyrektor Muzeum, uznając słuszność zarzutów NIK w tym zakresie, wydał w dniu 22 lipca 2002 r., tj. w trakcie trwania kontroli, polecenie opracowania właściwych wzorów decyzji.

4.4. Realizacja zadań związanych z udzielaniem dotacji użytkownikom zabytków ze środków Generalnego Konserwatora Zabytków

4.4.1. Wojewódzcy konserwatorzy zabytków uczestniczyli w procedurze udzielania i rozliczania dotacji ze środków budżetowych, będących w dyspozycji Generalnego Konserwatora Zabytków, przeznaczonych dla użytkowników zabytków na prace remontowe i konserwatorskie. Zadania i rola konserwatorów wojewódzkich zostały określone w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie 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, które weszło w życie z dniem 1 listopada 2000 r.

Ustalono, że na ogół przestrzegane były procedury określone w ww. przepisach, z wyjątkiem drobnych uchybień, np.:

- *Konserwator małopolski nie posiadał dowodu na weryfikację wstępnego kosztorysu prac w siedzibie MCK w Krakowie na kwotę 17,7 tys. zł. Nie egzekwowano też od użytkowników zabytkowych obiektów obowiązku – wynikającego z umów o przyznanie dotacji przez GKZ – informowania o dotowaniu prac ze środków budżetowych, a zadania z tym związane konserwator określił w pisemnej formie dopiero w trakcie kontroli NIK.*
- *W Oddziale SOZ z siedzibą w Przemyśle w dokumentacji dotyczącej zabytków dotowanych przez Generalnego Konserwatora Zabytków występowały braki dotyczące zezwoleń na prowadzenie prac i kosztorysów powykonawczych.*

4.4.2. Wnioski użytkowników zabytków o przyznanie dotacji składane były do Generalnego Konserwatora Zabytków za pośrednictwem wojewódzkich konserwatorów zabytków, którzy sprawdzali je pod względem formalnym i dokonywali wstępnej kwalifikacji wydatków poniesionych lub które miały zostać poniesione przez użytkowników na prace, mogące być przedmiotem dotacji. Sporządzali także opinie dotyczące zasadności przyznania dotacji. Przyznanie dotacji następowało w drodze umów na sfinansowanie w całości lub w części prac, zawartych pomiędzy Generalnym Konserwatorem Zabytków a użytkownikami zabytków, której kopię otrzymywali wojewódzcy konserwatorzy. Kwoty dotacji dla zabytków nie objętych krajowym programem konserwacji zabytków nie przekraczały 25% wydatków planowanych lub poniesionych przez użytkownika. Prace były odbierane protokolarnie przez wojewódzkich konserwatorów zabytków, którzy pośredniczyli także w przekazywaniu do GKZ innych dokumentów dotyczących rozliczenia dotacji, tj. m. in. oryginałów rachunków lub faktur, wykazów rachunków lub faktur, kosztorysów powykonawczych, udokumentowanych obmiarów prac. Konserwatorzy dokonywali również wstępnego sprawdzenia poniesionych przez użytkowników wydatków na prace pod względem ich zgodności z zawartą umową o przyznaniu dotacji.

4.4.3. Wojewódzcy konserwatorzy otrzymywali od GKZ informacje o zarezerwowanych w budżecie kwotach na konserwację zabytków na terenie województwa. Kwoty te były znacznie mniejsze niż łączne sumy wynikające ze składanych wniosków, nawet po uwzględnieniu tylko tych, które zostały wstępnie wytypowane do dofinansowania przez konserwatorów.

- *Lubuski konserwator zabytków w 2000 r. wytypował do dofinansowania ze środków GKZ 32 obiekty zabytkowe, a łączna kwota dotacji, o które wnioskowano wyniosła ok. 617,9 tys. zł. Generalny Konserwator Zabytków przyznał dotacje w łącznej kwocie 88,5 tys. zł, tj. 14,3% w stosunku do kwoty wnioskowanej, obejmując dofinansowaniem tylko 6 obiektów. W 2001 r. wojewódzki konserwator wytypował do dofinansowania 10 obiektów, wnioskując o dotacje w łącznej kwocie 968,9 tys. zł, natomiast kwota przyznana przez GKZ wyniosła 463,6 tys. zł, tj. 47,8% i dotyczyła 7 obiektów. Ponadto w latach 2000-2001 i w I kwartale 2002 r. wojewódzki konserwator wydał negatywne opinie w sprawie zasadności dofinansowania dotacjami prac przy 78 obiektach. Łączna kwota, o którą ubiegali się wnioskodawcy wyniosła 6.017 tys. zł. Przyczyną negatywnego opiniowania wniosków było niespełnienie formalnych wymogów wynikających z rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie warunków wykorzystania zabytków nieruchomości na cele użytkowe, m. in. ubiegano się o dofinansowanie prac przy obiektach nie wpisanych do rejestru zabytków, planowane prace nie obejmowały zakresu określonego w § 4 ww. rozporządzenia, dokumentacja nie spełniała kryteriów określonych w § 10.*
- *Kujawsko – pomorski konserwator zabytków w okresie objętym kontrolą zaopiniował 56 wniosków, które stały się podstawą do przyznania przez GKZ dotacji dla użytkowników zabytków. Ogólna kwota, o którą wnioskowali użytkownicy zabytków w tym okresie, wyniosła 9.022 tys. zł, a otrzymane dotacje – 5.716 tys. zł (63,4%).*
- *Pomorski konserwator zabytków w 2000 r. zaopiniował pozytywnie 39 wniosków i wnioskował o przyznanie dotacji w łącznej kwocie ok. 1.181 tys. zł. Generalny Konserwator Zabytków przyznał i przekazał użytkownikom obiektów zabytkowych na terenie województwa pomorskiego łącznie ok. 892,5 tys. zł (75,6% kwoty wnioskowanej), przyjmując do realizacji 26 wniosków. W 2001 r. wnioskowana kwota dotacji wyniosła 600 tys. zł (18 wniosków), a GKZ przekazał 573,7 tys. zł na realizację 17 wniosków.*

4.4.4. Mimo sprawdzania pod względem formalnym wniosków przez służby konserwatorskie w Wojewódzkim Oddziale SOZ w Lublinie, ujawniono w czasie kontroli NIK 5 przypadków udzielenia dotacji z budżetu Generalnego Konserwatora Zabytków na podstawie tych samych faktur (lub ich kopii) i za te same zakresy robót, które wcześniej zostały dofinansowane ze środków samorządowych. Nieprawidłowości dotyczyły 1/3 liczby umów poddanych kontroli i 1/5 kwot dotacji ogółem udzielonych przez GKZ na terenie województwa lubelskiego. Uzyskane bezzasadnie dotacje budżetowe wyniosły łącznie 88,3 tys. zł. Np.:

- *Klasztor oo. Dominikanów w Lublinie otrzymał w 2000 r. od GKZ dotację w kwocie 40 tys. zł na remont sklepień i ścian fundamentowych pod Kaplicą Tyszkiewiczów. Rozliczył tę dotację przedkładając fakturę wystawioną na kwotę 50 tys. zł przez „SZG” Spółka z o.o. w Lublinie. Ta sama faktura została wykorzystana do rozliczenia środków publicznych w kwocie 50 tys. zł uprzednio otrzymanych od Gminy Lublin.*
- *Rektorat Kościoła Św. Katarzyny w Zamościu otrzymał od GKZ w 2000 r. dotację w kwocie 20 tys. zł, tj. ok. 24% kwoty wydatków poniesionych na prace remontowo-konserwacyjne kościoła. Dotację tę rozliczono czterema fakturami na łączną sumę ok. 83,5 tys. zł. Trzy z przedłożonych do GKZ faktur na sumę ok. 73,5 tys. zł stanowiły m. in. podstawę rozliczenia uprzednio otrzymanej przez Rektorat Kościoła Św. Katarzyny od Miasta Zamość dotacji w kwocie 100 tys. zł. Faktury te nie mogły zatem stanowić podstawy rozliczenia dotacji GKZ.*
- *Rzymskokatolicka Parafia Mariacka w Chełmie otrzymała w 2001 r. od GKZ dotację w kwocie 14,3 tys. zł, tj. w wysokości 12,7% wartości wydatków poniesionych przez Parafię na remont i wymianę stropów w pałacu biskupim zespołu katedry greko – katolickiej w Chełmie. Dotację rozliczono ośmioma fakturami na sumę ok. 112,9 tys. zł, w tym fakturą na kwotę 32,1 tys. zł, którą uprzednio wykorzystano do rozliczenia otrzymanej od Miasta Chełm dotacji w kwocie 20 tys. zł. Kwota sfinansowanych przez Miasto Chełm wydatków powinna zatem zostać uwzględniona przy określaniu wysokości dotacji udzielonej przez GKZ, co mogłoby wpłynąć na jej zmniejszenie.*

Wprawdzie GKZ przy zawieraniu ww. umów, jak i rozliczaniu dotacji spełnił wymogi formalno-prawne dotyczące ich udzielania, jednak nie uniknięto podwójnego dofinansowania ze środków publicznych tego samego zakresu robót remontowo – konserwatorskich. Wszystkie ww. podpisane przez GKZ umowy o udzielenie dotacji

zawierane były po fakcie wcześniejszego rozliczenia dotacji otrzymanych przez ww. parafie od właściwych terytorialnie gmin. Zatem dotacje od GKZ nie mogły być wykorzystane na cel wykazany w fakturach przedstawionych do rozliczenia umów zawartych z GKZ i zgodnie z warunkami określonymi w § 6 pkt 1 zawartych umów i art. 93 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych podlegają zwrotowi wraz z odsetkami.

W ocenie NIK, przyczyną tych nieprawidłowości był brak wymiany informacji o dotacjach dotyczących ochrony zabytków udzielanych z budżetu państwa i budżetów samorządowych. Wpłynęły na to również zapisy zawarte w umowach zawieranych przez samorządy z parafiami, w których zobowiązano parafie do pozyskania środków od Generalnego Konserwatora Zabytków na kontynuowanie prac konserwatorskich. Jednak wykorzystanie tych dotacji nie mogło dotyczyć prac, których koszty zostały już rozliczone w ramach środków pochodzących z urzędów miast.

4.5. Finansowanie ochrony i konserwacji zabytków z budżetów wojewodów

4.5.1. Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia wiedzę niektórych wojewódzkich konserwatorów zabytków o stanie obiektów zabytkowych na swoim terenie. Wojewódzcy konserwatorzy zabytków w różnym bowiem stopniu analizowali stan tych obiektów i trudno było na tej podstawie kompleksowo oszacować skalę potrzeb dotyczących prowadzenia prac konserwatorskich, a także ilość środków finansowych niezbędnych do wykonania tych prac. Jednak zebrane w toku kontroli fakty wskazują na dysproporcję pomiędzy możliwościami finansowymi służb konserwatorskich, a potrzebami w zakresie finansowania remontów i konserwacji zabytkowych obiektów.

- *W dolnośląskim oddziale SOZ skala potrzeb finansowych dotyczących prac konserwacyjnych i zabezpieczających przy obiektach zabytkowych nie była udokumentowana. Nie zostały w badanym okresie opracowane plany inspekcji (lustracji) zabytków, a ich liczba nie została odnotowana w sprawozdaniach z prowadzonej działalności oddziału. Nie opracowano także analizy dotyczącej stanu zachowania zabytków na terenie województwa. Brak było zatem rozeznania, w jakim stopniu nakłady ponoszone ze środków budżetowych na ochronę i konserwację zabytków odpowiadają potrzebom w tym zakresie. Podobna sytuacja miała miejsce w oddziale kujawsko – pomorskim, gdzie jednak w wyniku lustracji i wizji lokalnych wpisano kilkadziesiąt obiektów do rejestru zabytków, uzupełniono dokumentację, zweryfikowano strefy ochrony konserwatorskiej i sformułowano program prac remontowo – konserwatorskich.*

Stan zachowania zabytków ustalano najczęściej na podstawie prowadzonych przez pracowników SOZ kontroli i wizji lokalnych, a także na podstawie wniosków o dofinansowanie składanych przez ich właścicieli i użytkowników.

- *Oddział warmińsko – mazurski SOZ w okresie 2000 r. – 2002 r. (I kwartał) przeprowadził łącznie 1.642 kontrole, inspekcje i lustracje dotyczące oceny stanu zachowania dóbr kultury. Skierował 20 wniosków do prokuratury w odniesieniu do sprawców czynów karalnych określonych w art. 74, art. 75 i art. 76 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury, dotyczących zniszczenia stanowisk archeologicznych i kradzieży elementów kapliczek oraz 2 wnioski w odniesieniu do sprawców wykroczeń określonych w art. 77 i 78 ww. ustawy. Wyniki przeprowadzonych inspekcji wykorzystano także do opracowania „Raportów o stanie ochrony i dokumentacji zabytków na terenie województwa warmińsko – mazurskiego”, zawierających zestawienia ilościowe poszczególnych rodzajów zabytków w gminach, z określeniem m. in. stopnia ich rozpoznania oraz sporządzonej dokumentacji ewidencyjnej. Z opracowania sporządzonego na podstawie tych raportów wynika negatywna ocena zachowania dóbr kultury na terenie województwa. Do czynników mających na to wpływ zaliczono m. in. bardzo znaczne ograniczenie aktywności samorządów, nagminne niewywiązywanie się z obowiązku remontów obiektów przez ich nabywców (spośród nabywców obiektów rezydencjonalnych od AWRSP tylko 20% podejmuje ich remonty), brak należytej dbałości AWRSP o obiekty państwowe znajdujące się w zasobie Agencji, przekształcenia zespołów pokoszarowych realizowane przez Agencję Mienia Wojskowego bez poszanowania dla zabytkowej substancji.*

- *Wojewódzki Oddział SOZ w Poznaniu analizował potrzeby finansowe dotyczące najpilniejszych prac konserwatorskich i zabezpieczających odnośnie zabytków nieruchomych na podstawie złożonych wniosków i prowadzonych lustracji. Środki przeznaczone na te cele w latach 2000 – 2001 stanowiły odpowiednio ok. 70% i 38% w stosunku do zapotrzebowania. W odniesieniu do zabytków ruchomych prowadzono lustracje i ustalano plany działań konserwatorskich. Możliwości finansowe pozwalały na zrealizowanie w 2000 r. ok. 36% planu, a w 2001 r. – ok. 28%.*
- *W latach 2000 – 2002 (I kw.) Wojewódzki Oddział SOZ w Krakowie nie sporządzał analiz skali potrzeb finansowych dotyczących najpilniejszych prac konserwatorskich i zabezpieczających przy obiektach zabytkowych, co przy dokonywaniu oceny stanu zachowania zabytków tylko doraźnie, tj. przy okazji interwencyjnych wyjazdów w teren (bez planu inspekcji i lustracji), nie sprzyjało racjonalnemu rozdziałowi środków budżetowych otrzymywanych przez Oddział w rozmiarach pokrywających jedynie potrzeby podstawowe. Tylko połowa wniosków użytkowników zabytkowych obiektów ubiegających się o dofinansowanie prac konserwatorskich ze środków budżetowych została w badanym okresie załatwiona pozytywnie, a przyznane kwoty stanowiły zaledwie 1/5 środków oczekiwanych.*

4.5.2. Wydatki poniesione przez 13 objętych kontrolą wojewódzkich oddziałów Służby Ochrony Zabytków w latach 2000 – 2002 (I kwartał) przedstawiono w formie tabelarycznej. Stanowiły one ogółem 43,3 mln zł w 2000 r. i 41,1 mln zł w 2001 r., co oznaczało nominalny spadek wydatków o ok. 5,2%. Na 2002 r. planowano 35,3 mln zł, tj. o dalsze 14,1% mniej w stosunku do roku poprzedniego. Łączne wydatki poniesione na konserwację zabytków wyniosły w tych oddziałach odpowiednio: 23,8 mln zł i 19,7 mln zł, czyli zmniejszyły się nominalnie o 17,5%. Plan na 2002 r. przewidywał tylko 14,4 mln zł na konserwację zabytków, tj. kolejny spadek o 26,9%. Jednocześnie wydatki na konserwację zabytków stanowiły w latach 2000 i 2001 odpowiednio 55,0 i 47,9% wydatków ogółem oddziałów SOZ (w planie na 2002 r. – 40,8%), co oznacza, że wydatki w latach 2001 – 2002 na prace remontowe i konserwatorskie przy zabytkach były niższe niż środki przeznaczone na funkcjonowanie służb konserwatorskich. Było to wynikiem spadku nakładów ogółem, ponieważ wydatki bieżące oddziałów, których głównym składnikiem są wynagrodzenia z pochodnymi, musiały wzrosnąć. Wynagrodzenia wzrosły bowiem z 14,9 mln zł w 2000 r. do 16,3 mln zł w 2001 r., tj. o ok. 9,4%. W planie na 2002 r. przewidziano dalszy wzrost wynagrodzeń do kwoty 16,6 mln zł, tj. tylko o 1,8%. Zatem wynagrodzenia utrzymano nadal na niskim poziomie, w stosunku do wysokich wymogów odnośnie kwalifikacji pracowników Służby Ochrony Zabytków.

W wydatkach na konserwację zabytków ponoszonych przez oddziały wojewódzkie SOZ, zmniejszyły się w 2001 r. w stosunku do roku poprzedniego nakłady na zadania zlecane jednostkom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych, w tym fundacjom i stowarzyszeniom. W 2000 r. wyniosły one ok. 3,7 mln zł, a w 2001 r. – 1,7 mln zł, co oznacza ponad dwukrotny spadek, tj. nieproporcjonalnie większy od spadku nakładów na konserwację zabytków (17,5%). W planie na 2002 r. przewidziano dalszy spadek tych wydatków do kwoty 1,2 mln zł. Oznacza to, że wobec niedostatku środków, znaczną część swoich zadań oddziały realizowały bezpośrednio, w mniejszym stopniu korzystając z ofert stowarzyszeń i fundacji.

Zbiornicze zestawienie wydatków 13 wojewódzkich oddziałów Służby Ochrony Zabytków za lata 2000 – 2002 (I kwartał)⁵²
tys. zł

L.p.	Wyszczególnienie	2000 r.			2001 r.			2002 r.			8:5 %
		Plan wg ustawy	Plan po zmia- nach	Wyko- nanie	Plan wg ustawy	Plan po zmia- nach	Wyko- nanie	Plan wg ustawy	Plan po zmianach	Wyko- nanie I kwartał	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	Wydatki ogółem	42.392,0	44.233,0	43.326,9	42.452,0	42.674,8	41.094,6	35.334,0	35.334,0	6.174,2	94,8
1.1.	dział 91 rozdz.9145 (2000 r.) dział 921 rozdz. 92121	18.401,0	19.583,0	19.497,3	21.295,0	21.590,4	21.436,0	20.909,0	20.939,0	5.730,5	109,9
1.1.1.	wydatki bieżące w tym:	18.083,0	19.124,0	19.039,5	20.480,0	20.602,4	20.582,5	19.938,0	19.968,0	5.725,5	108,1
1.1.1.1	wynagrodzenia z pochodnymi	14.073,4	14.883,3	14.883,3	16.454,0	16.285,4	16.280,4	16.610,0	16.610,0	4.699,0	109,4
1.1.1.2	pozostałe wydatki bieżące	4.009,6	4.240,8	4.156,3	4.026,0	4.317,0	4.302,1	3.283,0	3.313,0	1026,7	103,5
1.1.2.	wydatki majątkowe	318,0	298,0	296,8	815,0	815,0	750,5	801,0	801,0	5,0	252,9
1.2.	dział 83 rozdz. 8312 (2000 r.) dział 921 rozdz. 92120	23.991,0	24.650,0	23.829,6	21.149,0	21.084,4	19.658,6	14.425,0	14.395,0	688,5	82,5
1.2.1	w tym § 46 (w 2000 r.) § 281 - 283	3.204,0	3.758,9	3.748,9	1.811,0	1.718,0	1.677,0	1.166,0	1.166,0	20,0	44,7

⁵² Na podstawie protokołów kontroli oddziałów wojewódzkich SOZ.

**Zestawienie wydatków poszczególnych wojewódzkich oddziałów Służby
Ochrony Zabytków w latach 2000-2002 (I kwartał)⁵³**

w tys. zł

Wojewódzki Oddział SOZ	Wydatki poniesione ogółem			% 3:2	Wydatki dział 83 rozdz. 8312 (2000 r.) dział 921 rozdz. 92120 (2001- 2002)			% 7:6
	2000 r.	2001 r.	I kwartał 2002 r.		2000 r.	2001 r.	I kwartał 2002 r.	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Białystok	2.002,1	1.903,6	290,7	95,1	920,0	810,6	-	88,1
2. Gdańsk	1.882,0	1.669,0	226,0	88,7	1.036,0	711,0	-	68,6
3. Katowice	2.245,9	2.070,0	446,7	92,2	951,0	593,6	250,0	62,4
4. Kraków	2.870,6	3.393,5	381,1	118,2	1.295,6	1.774,0	2,0	136,9
5. Lublin	2.923,0	2.629,0	537,0	89,9	1.172,0	775,0	2,0	66,1
6. Łódź	2.576,0	2.079,0	379,0	80,7	1.188,0	430,0	-	36,2
7. Olsztyn	2.225,0	1.816,0	290,0	81,6	1.271,0	890,0	31,0	70,0
8. Poznań	6.244,0	5.162,0	585,0	82,7	4.154,0	2.978,0	-	71,7
9. Przemyśl	4.441,0	5.658,0	455,0	127,4	3.019,0	4.104,0	-	135,9
10. Toruń	5.695,9	4.860,0	392,2	85,3	4.165,0	3.178,0	-	76,3
11. Warszawa	4.738,4	4.309,4	1.170,5	90,9	2.045,0	1.462,4	171,5	71,5
12. Wrocław	3.735,0	3.385,1	540,0	90,6	1.707,0	869,0	-	50,9
13. Zielona Góra	1.748,0	2.160,0	481,0	123,6	906,0	1.083,0	232	119,5
RAZEM:	43.326,9	41.094,6	6.174,2	94,8	23.829,6	19.658,6	688,5	82,5

Wydatki wojewódzkich konserwatorów zabytków ponoszone w ramach rozdziału 8312 – konserwacja zabytków (2000 r.) i rozdziału 92120 – ochrona i konserwacja zabytków (w 2001 r. i I kwartale 2002 r.) dotyczyły wielu przedsięwzięć konserwatorskich, głównie konserwacji zabytków ruchomych, ratowniczych badań archeologicznych, wykonywania dokumentacji konserwatorskiej, remontów i konserwacji zabytków architektury, a także dotacji do prac badawczych i konserwatorskich wykonywanych przez podmioty nie zaliczane do sektora finansów publicznych. Niektóre z tych zadań były wykonywane nadal w ramach programów będących kontynuacją tzw. krajowych programów ochrony i konserwacji zabytków⁵⁴,

⁵³ Na podstawie protokołów kontroli oddziałów wojewódzkich SOZ.

⁵⁴ Koncepcja tych programów, które określano później także jako programy resortowe lub rządowe, została praktycznie wdrożona od 1995 r. i funkcjonowała jako wyodrębnienie i ukierunkowanie wydatków budżetowych realizowanych przez Państwową Służbę Ochrony Zabytków (PSOZ). Jednak nigdy nie uregulowano realizacji programów od strony formalnoprawnej, tzn. nie określono w sposób formalny podstaw ich działalności i roli w systemie funkcjonowania organów sprawujących ochronę dóbr kultury. W 1995 r. wyodrębniono 6 programów: ochrona i konserwacja zabytkowych obiektów drewnianych, zabezpieczenie zabytków techniki w prywatyzowanych zakładach, ochrona zabytkowych dworów i pałaców, ratowanie miast historycznych, 1000-lecie Zjazdu Gnieźnieńskiego, ochrona i konserwacja zabytkowego krajobrazu kulturowego, natomiast w latach 1996 - 1997 przyjęto do realizacji następujące 3 programy krajowe: konserwacja wnętrz zabytkowych, archeologiczne zdjęcie Polski, ochrona i konserwacja architektury obronnej.

jak np. wykonywanie dokumentacji w ramach Archeologicznego Zdjęcia Polski i Polonia Romanica – 1000 lat Zjazdu Gnieźnieńskiego. Negatywnie oceniono wykonanie, a także sposób rozliczenia przez konserwatora kujawsko – pomorskiego niektórych zadań w ramach programu - 1000 lat Zjazdu Gnieźnieńskiego.

- *Wojewódzki Oddział SOZ z siedzibą w Toruniu przeznaczył na zadania objęte tym programem w 2000 r. 1,7 mln zł, a w 2001 r. ok. 2,4 mln zł, co stanowiło odpowiednio ok. 41% i 75% wydatków poniesionych w tym okresie na konserwację zabytków. Od 1999 r. wydatkowano na te cele łącznie ok. 8,6 mln zł. Z powyższej kwoty wydatkowano najwięcej środków na prace pn. „Adaptacja klasztoru w Mogilnie na Centrum Spotkań Europejskich”: 4,1 mln zł (w 1999 r. – 1,6 mln zł, w 2000 r. – 2,3 mln zł, a w 2001 r. – ok. 0,2 mln zł), oraz na prace konserwatorskie w Zespole Romańskim w Strzelnie: 4,3 mln zł (w 1999 r. – 1,4 mln zł, w 2000 r. – 0,7 mln zł, a w 2001 r. – 2,2 mln zł).*

Część prac wykonanych w ramach powyższych zadań nie dotyczyła konserwacji zabytków, np. ze środków budżetowych przeznaczonych na konserwację zabytków wykonano prace adaptacyjne zachodniego skrzydła klasztoru w Mogilnie na Centrum Spotkań Europejskich, wydatkując kwotę co najmniej 345 tys. zł na takie roboty i materiały, jak instalacje wodno-kanalizacyjne (wraz z wyposażeniem łazienek), instalacje elektryczne (wraz z lampami), budowa szybu windy, przyłącza energetyczne, gazu, wody i c.o., kamienne płyty podłogowe. Ponadto w ramach prac konserwatorsko-budowlanych przy adaptacji ww. klasztoru przewidziano także takie roboty, jak: instalacja nagłośnieniowa (ok. 76 tys. zł), roboty budowlane – budynek gospodarczy (z przepompownią ścieków, 2 garażami, łazienką) – 109 tys. zł, instalacja wodno - kanalizacyjna - budynek gospodarczy 12,7 tys. zł (łącznie co najmniej 198 tys. zł).

Ogłędziny przeprowadzone przez kontrolera NIK w zabytkowych obiektach w Mogilnie i Strzelnie, objętych pracami remontowo-konserwatorskimi finansowanymi ze środków budżetowych, potwierdziły przeprowadzenie ww. prac, ale również wystąpienie szeregu usterek technicznych w ich wykonaniu, np.: w kościele p.w. Św. Trójcy w Strzelnie stwierdzono liczne przebarwienia na ścianach i sklepieniu nawy głównej i naw bocznych, a w kaplicach bocznych kościoła – zawilgocone ściany z odpadającą farbą, w zakrystii – z odpadającym tynkiem, co świadczyło o niewłaściwym przeprowadzeniu prac konserwatorskich (brak skutecznej izolacji przeciwwilgociowej).

W ocenie NIK nierzetelnie rozliczono zadania objęte umowami: ze stycznia 2000 r. - zawartą pomiędzy konserwatorem wojewódzkim a Uniwersytetem Mikołaja Kopernika w Toruniu na wykonanie „Badań archeologiczno-architektonicznych ponorbertańskiego kościoła św. Trójcy w Strzelnie wraz z dokumentacją projektową konserwacji i aranżacją pomieszczeń dla celów ekspozycyjnych” na kwotę 178 tys. zł; z marca 2001 r. zawartą pomiędzy ww. podmiotami na wykonanie „Badań archeologiczno-architektonicznych zespołów klasztornych w Strzelnie i Mogilnie wraz z dokumentacją projektową konserwacji i zabezpieczenia kościoła w Strzelnie oraz badania z planem rewaloryzacji wzgórza klasztornego w Strzelnie” na kwotę ok. 184 tys. zł. Nie przedstawiono bowiem szczegółowego kosztorysu robót (zarówno wstępnego, jak i końcowego), załączając jedynie tzw. „kalkulacje wynikowe”, bez daty sporządzenia, zawierające ogólne pozycje kosztów, np. wynagrodzenia bezosobowe, materiał i przedmioty nietrwałe, koszty ogólnouczelniane, usługi obce.

Nieprawidłowości przy finansowaniu zadań konserwatorskich stwierdzono także w wojewódzkich oddziałach SOZ w Białymstoku i w Krakowie. Dotyczyły one m. in. nierzetelnego kalkulowania i rozliczania kosztów prac konserwatorskich, a także naruszania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych:

- *Ustalono, że część prac remontowo - konserwatorskich siedziby Oddziału SOZ w Białymstoku, realizacji remontów zastępczych oraz zlecanie opracowań dokumentacyjnych odbywało się w okolicznościach, wskazujących na podejrzenie istnienia powiązań o charakterze korupcyjnym pomiędzy zlecającym zadania byłym wojewódzkim konserwatorem zabytków, wykonawcą tych zadań oraz osobami, które wspomagały proceder przygotowując dokumentację przetargową. Naruszano przy tym przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r o zamówieniach publicznych, dotyczące stosowania procedur przetargowych⁵⁵ i kierowano w ten sposób środki z budżetu*

⁵⁵ NIK złożyła w tej sprawie wnioski o ukaranie do Przewodniczącego Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie Podlaskim w Białymstoku.

wojewódzkiego konserwatora do określonego z góry prywatnego podmiotu wykonującego zlecenie. Podmiotem, z którym konserwator wojewódzki prowadził tego typu współpracę, była firma (B.T.), która od maja 1995 r. do kwietnia 2001 r. wynajmowała pomieszczenia w siedzibie Oddziału, prowadzona przez osobę zajmującą jednocześnie stanowisko dyrektora terenowego Oddziału Ośrodka Dokumentacji Zabytków - Regionalnego Ośrodka Studiów i Ochrony Środowiska Kulturowego w Białymstoku, tj. instytucji nadzorowanej przez Ministra Kultury.

Zlecenia wykonywane przez ww. firmę B.T. realizowane w latach 2000-2001 na łączną kwotę 297,9 tys. zł dotyczyły: remontów prowadzonych w 2001 r. w siedzibie oddziału (w tym także pomieszczeń Regionalnego Ośrodka Studiów i Ochrony Środowiska Kulturowego w Białymstoku, którym kierowała B.T.) za kwotę 55,8 tys. zł, 3 z 6 remontów zastępczych prowadzonych w latach 2000 - 2001, remontu siedziby delegatury oddziału SOZ w Łomży w 2001 r., wykonywania dokumentacji związanej z konserwacją zabytków (karty ewidencyjne, kosztorysy, inwentaryzacje) oraz prac porządkowych w siedzibie oddziału.

Wyłanianie wykonawcy prac remontowych polegało na tym, że obok ofert ww. firmy zgłaszała się jedynie spółka cywilna wynajmująca również pomieszczenia w siedzibie oddziału. Ogłoszenia o udzieleniu zamówienia były wywieszane jedynie w siedzibie oddziału i jego delegaturach. Kosztorysy inwestorskie na zlecenie wojewódzkiego konserwatora sporządzała firma wykonująca jednocześnie zadania inspektor nadzoru - podmiot prywatny również wynajmujący pomieszczenia w siedzibie oddziału. Ustalone w trakcie kontroli fakty wskazywały, że kosztorysy ofertowe pochodziły z tego samego źródła co kosztorys inwestorski. Zachodziło zatem nie tylko podejrzenie uzgadniania ofert przez dwóch ciągle tych samych oferentów (firmę B.T. i spółkę cywilną A), ale po prostu pozorowania całej procedury m. in. przez odpowiednie do założonego celu przygotowywanie dokumentów przetargowych przez inspektora nadzoru, pracującego na zlecenie wojewódzkiego konserwatora zabytków.

- do rozliczenia I etapu prac remontowych w siedzibie oddziału SOZ w 2000 roku firma B.T. przedłożyła kosztorys powykonawczy, sporządzony na tym samym programie komputerowym, co kosztorys inwestorski, o tej samej nazwie pliku, zawierający te same składniki cenotwórcze, co kosztorys inwestorski;
- oferty firmy B.T. i spółki cywilnej A dotyczące prac remontowych w 2001 roku zostały sporządzone na tym samym programie komputerowym co kosztorys inwestorski. Zawierały np. pozycję kosztów, która nie występowała w kosztorysie inwestorskim tzw. „ślepy” natomiast występowała w kosztorysie inwestorskim pełnym. Na kosztorysie ofertowym firmy B.T. widniały także nazwy plików komputerowych identyczne jak na dokumentacji wykonywanej przez inspektora nadzoru.

Nieprawidłowości stwierdzono również przy zlecaniu wykonania dokumentacji kart ewidencyjnych zabytków, na co w latach 2000 – 2001 przeznaczono ok. 199 tys. zł. Większość tych zadań zlecano w trybie zamówienia z wolnej ręki, przy czym naruszano art. 3 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych, dzieląc zamówienia na części. Przy organizowaniu dwóch przetargów nieograniczonych jako jeden z dwóch oferentów występowała firma B.T., która wygrała przetargi w okolicznościach wskazujących na uzgadnianie ofert tym razem z firmą PP PKZ. Bezpośrednimi wykonawcami lub współautorami kart ewidencyjnych byli pracownicy Oddziału SOZ, którzy sporządzali również karty ewidencyjne zlecane do wykonania przez wojewódzkiego konserwatora firmie B.T. z wolnej ręki.

- Ze środków budżetowych konserwatora małopolskiego w kwocie 52 tys. zł sfinansowano konserwację rzeźb z grupy „Ukrzyżowanie” w kościele św. Klemensa w Wieliczce. Kontrola wykazała m. in., że zamiast szczegółowych zakresów rzeczowych ww. zadania oraz kosztów jego wykonania, w umowach zawartych przez konserwatora małopolskiego z Muzeum Archidiecezjalnym w Krakowie podano jedynie ogólne kwoty wynagrodzenia ryczałtowego za wykonanie konserwacji w łącznej wysokości 45 tys. zł. Uniemożliwiono w ten sposób szczegółowe zbadanie składników kosztów prac konserwatorskich pod względem zasadności ich sfinansowania ze środków budżetowych. Ustalono, że przedłożone przez zleceniobiorcę (w trakcie kontroli NIK) zestawienie kosztów omawianego zadania, obejmowało m. in. obsługę merytoryczną i organizacyjną prac (13,1 tys. zł), zużycie energii i gazu przez pracownię oraz utrzymanie jej czystości (4,1 tys. zł), koszty ogólne (media, środki czystości, sprzęt, administracja itp. 5,6 tys. zł) – razem 22,8 tys. zł, tj. ok. 50% kwoty określonej w umowie. Krytycznie oceniono zwiększenie przez konserwatora małopolskiego na wniosek Muzeum kwoty udzielonej dotacji o 7 tys. zł już po końcowym odbiorze prac, co spowodowało, że poniesione

koszty zadania przekroczyły o 1 tys. zł cenę oferty konkurencyjnej, odrzuconej w przetargu nieograniczonym, właśnie ze względu na czynnik cenowy.

Wyniki dokonanych przez NIK oględzin 4 obiektów zabytkowych objętych pracami konserwatorskimi w latach 2000 – 2001 (ołtarze główny i boczny w kościele parafialnym w Wadowicach, ołtarz boczny w kościele Wniebowzięcia NMP w Brodach i w kościele drewnianym p.w. św. Andrzeja w Osieku) wskazały na niewystarczającą troskę o jakość i trwałość rezultatów prac konserwatorskich finansowanych ze środków budżetowych.

4.5.3. W 4 oddziałach wojewódzkich SOZ (31% skontrolowanych) stwierdzono nieprawidłowości dotyczące zlecania zadań jednostkom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych (Białystok, Łódź, Poznań i Zielona Góra). Umowy zawierane z tymi podmiotami nie określały wszystkich wymagań wymienionych w art. 71 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Ponadto w Białymstoku i Zielonej Górze za pośrednictwem takich podmiotów zlecano wykonywanie dokumentacji konserwatorskiej pracownikom oddziałów SOZ.

- *Podlaski konserwator zabytków w latach 2000-2001 wydatkował łącznie 234 tys. zł w formie dotacji na ww. zadania. Nieprawidłowości dotyczyły zleceń o wartości co najmniej 114 tys. zł. Umowy zawarte z Towarzystwem Edukacji Niestacjonarnej „Pro Studio” nie zawierały szczegółowego opisu zadania (w przypadku dokumentacji - formy, zakresu, zawartości opracowania), nie określały instrumentów kontrolnych oraz w jaki sposób zostanie wyłoniony wykonawca prac, podczas gdy art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o zamówieniach publicznych stanowi, że podmioty te w zakresie wykorzystania środków publicznych winny stosować ustawę o zamówieniach publicznych. Na przykład w 2001 roku konserwator podlaski zlecił Towarzystwu opracowanie 71 kart ewidencyjnych zabytków architektury i budownictwa, kart zabytków ruchomych z pięciu obiektów sakralnych i wyników badań archeologicznych w Poletyłach za łączną kwotą 64 tys. zł. W umowie nie sprecyzowano m. in. w jaki sposób Towarzystwo wyłoni wykonawców. Według dokumentacji Oddziału 64 z 71 kart ewidencyjnych obiektów architektury i budownictwa i 25 z 84 kart zabytków ruchomych oraz wyniki badań archeologicznych wykonali pracownicy Oddziału.*
- *Zlecanie zadań własnym pracownikom za pośrednictwem innych podmiotów miało miejsce także w oddziale lubuskim SOZ. W latach 2000-2001 konserwator lubuski udzielił ze środków budżetowych dotacji w łącznej kwocie 387,3 tys. zł jednostkom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych. Przedmiotem zlecenia było m. in. opracowanie dokumentacji historycznej obiektów oraz kart ewidencyjnych i adresowych zabytków. Ponad 80% ogółu dotacji, tj. kwotę ok. 310 tys. zł otrzymało Stowarzyszenie Historyków Sztuki, Konserwatorów, Architektów i Urbanistów „Zwornik” oraz działający przy Stowarzyszeniu Instytut Badań i Ochrony Dziedzictwa Kulturowego w Zielonej Górze (IBIODK). Oddział nie skierował do innych podmiotów propozycji wykonania prac dokumentacyjnych i nie dysponował konkurencyjnymi ofertami wykonania tych zadań, co oznacza, iż zlecenie tym jednostkom zadań nastąpiło z pominięciem procedury wyboru najkorzystniejszej oferty. Zachowanie wymogu szczególnej staranności przy wyborze wykonawcy zadań zleczanych przez konserwatora lubuskiego było niezbędne w sytuacji istniejących powiązań personalnych między jednostką zlecającą i wykonującą zadania. Należy bowiem podkreślić, że konserwator lubuski jako dysponent środków budżetowych zlecający zadania, pełnił równocześnie funkcję dyrektora Instytutu, będącego wykonawcą zadań. Ponadto Prezesem Zarządu stowarzyszenia „Zwornik” był pracownik WOSOZ, podlegający służbowo konserwatorowi lubuskiemu, a zadania zlecone Stowarzyszeniu i Instytutowi wykonywali pracownicy Oddziału, których dodatkowe dochody z tego tytułu stanowiły w badanym okresie średnio ok. 40% dochodów uzyskanych przez nich ze stosunku pracy. W tej sytuacji mogła zachodzić wątpliwość, co do bezstronności i rzetelności postępowania przy wyborze wykonawców prac dokumentacyjnych zleconych przez Oddział.*

5. Realizacja zadań z zakresu ochrony zabytków przez jednostki samorządu terytorialnego

5.1. Urzędy marszałkowskie

5.1.1. Według art. 8a ustawy o ochronie dóbr kultury, ochronę dóbr kultury w zakresie określonym ustawą oraz innymi przepisami, sprawują organy jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ww. ustawy organy rządowe i samorządowe są

zobowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony dóbr kultury. Sprawy te regulują także przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, według których samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa uwzględniającą m. in. zachowanie wartości środowiska kulturowego, prowadzi politykę rozwoju województwa, w tym wspieranie rozwoju kultury oraz ochronę i racjonalne wykorzystywanie dziedzictwa kulturowego, wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami w zakresie kultury i ochrony jej dóbr (art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 11 ust. 2 pkt 7, art. 14 ust. 1 pkt 3).

5.1.2. Kontrolą dotyczącą wypełniania tych ustawowych obowiązków objęto 13 urzędów marszałkowskich, tj. 81%. Stwierdzono, że większość samorządów wojewódzkich prawidłowo wywiązywała się z zadań dotyczących ochrony dóbr kultury i w 8 przypadkach pozytywnie oceniono działalność urzędów marszałkowskich w omawianej dziedzinie, mimo występowania pewnych nieprawidłowości (Urzędy Marszałkowskie Województw: Kujawsko – Pomorskiego, Małopolskiego, Mazowieckiego, Podkarpackiego, Pomorskiego, Śląskiego, Warmińsko – Mazurskiego i Wielkopolskiego).

Zadania dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego uwzględniano w uchwalanych przez sejmiki wojewódzkie dokumentach określających strategię rozwoju województw, a także w planach zagospodarowania przestrzennego województw, które jednak w 8 urzędach (62%) znajdowały się na etapie prac projektowych w różnym stopniu zaawansowania. Powyższe opracowania, zawierające często opis stanu zabytkowych obiektów, uwarunkowań natury historycznej i prawnej, a także określenie kierunków priorytetowych i projektów realizacyjnych związanych z ochroną i wykorzystaniem dóbr kultury, były konsultowane i opiniowane przez wojewódzkich konserwatorów zabytków. Często podkreślano w celach strategicznych potrzebę udostępniania i racjonalnego wykorzystywania dla potrzeb turystyki i działalności kulturalnej obiektów zabytkowych istotnych dla historii i kultury regionu.

W niektórych urzędach marszałkowskich przygotowywano dodatkowe dokumenty związane z ochroną dziedzictwa kulturowego, np. w województwie lubelskim opracowywano informacje o stanie kultury, a w województwie podlaskim uchwalono „Program Rozwoju Kultury Województwa Podlaskiego do roku 2006”. Jednak nie zawsze dobre rozpoznanie i udokumentowanie tej dziedziny działalności znajdowało odpowiednią kontynuację w konkretnych działaniach, mierzonych wydatkowaniem środków z samorządowego budżetu na konserwację zabytkowych obiektów. Nakłady na ten cel poniesione przez samorząd województwa podlaskiego stanowiły setne części procenta w odniesieniu do ogółu wydatków, natomiast w województwie lubelskim – w granicach 0,5%.

- *Sejmik Województwa Warmińsko - Mazurskiego uchwalił w październiku 2001 r. „Strategię Rozwoju Kultury Województwa Warmińsko - Mazurskiego do 2015 r.”, w której określone zostały planowane przez Urząd przedsięwzięcia w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego. Zagadnienia związane z ochroną zabytków ujęto również w „Strategii Rozwoju Społeczno - Gospodarczego Województwa Warmińsko- Mazurskiego” oraz w przyjętym przez Sejmik w lutym 2002 r. planie zagospodarowania przestrzennego województwa. W planie tym określono m.in. zasady ochrony wartości kulturowych poprzez:*
 - *otoczenie szczególną troską obiektów zabytkowych o randze krajowej i międzynarodowej, a także obiektów o mniejszej wadze, lecz decydujących o odrębności regionalnej,*
 - *przywrócenie zespołom staromiejskim ich historycznego charakteru,*
 - *zachowanie historycznej zabudowy wiejskiej z układem drożnym oraz zabytkowych zespołów pałacowych, dworskich i parkowych.*
- *Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwalał z dnia 31 stycznia 2001 r. określił strategię rozwoju województwa, w której jako jeden z głównych celów strategicznych rozwoju województwa przyjęto*

„ukształtowanie jego kulturowej tożsamości, co oznacza zbudowanie wokół istniejącego tutaj dziedzictwa kulturowego i tradycji – mazowieckiej świadomości regionalnej”. Wskazano również m. in. na potrzebę wzmocnienia regionalnych więzi kulturowo – społecznych mieszkańców województwa, czemu ma służyć „ochrona dóbr kultury materialnej (w szczególności zabytków nieruchomych Mazowsza, tak architektury miejskiej jak wiejskiej oraz zabytków ruchomych - wytworów sztuki czy rzemiosła)”.

5.1.3. W strukturze organizacyjnej urzędów marszałkowskich funkcjonowały jednostki organizacyjne, którym przypisano - wśród innych zadań - obsługę spraw dotyczących ochrony i konserwacji zabytków (np. Departament Edukacji, Kultury, Turystyki i Sportu w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko – Pomorskiego, Departament Edukacji i Kultury w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego, Departament Spraw Społecznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego). Pracownicy wykonujący te zadania posiadali na ogół odpowiednie przygotowanie i doświadczenie zawodowe.

- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego pracownik zajmujący się m. in. ochroną zabytków posiadał dyplom Państwowego Studium Kulturalno-Oświatowego i od stycznia 2002 r. uczestniczył w dwuletnim międzynarodowym: szwedzko – polsko – rosyjsko - litewskim szkoleniu „Służby ochrony zabytków w procesie rozszerzania Unii Europejskiej – podwyższanie jakości administracji lokalnej i regionalnej”.*
- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego zadania z zakresu ochrony dóbr kultury były realizowane przez Wydział Kultury i Ochrony Dziedzictwa Kulturowego, a następnie przez Wydział Kultury w Departamencie Kultury, Promocji i Współpracy Zagranicznej. Zadania te przypisano osobie posiadającej wykształcenie wyższe magisterskie z zakresu historii oraz ukończone podyplomowe studium muzeologiczne na Uniwersytecie Jagiellońskim. Jednak obowiązki dyrektora ww. Departamentu liczącego 25 pracowników (w tym 17 z wyższym wykształceniem) pełnił pracownik legitymujący się wykształceniem średnim ogólnym i posiadający trzyletni staż pracy.*

5.1.4. Nakłady finansowe ponoszone przez poszczególne urzędy marszałkowskie na cele związane z ochroną zabytków były zróżnicowane, jednak wydatki w tej dziedzinie stanowiły na ogół poniżej jednego procenta budżetów samorządów wojewódzkich. Dokładne określenie wielkości tych wydatków było często utrudnione ze względu na niejednorodny sposób ich klasyfikowania. Zadania w dziedzinie ochrony dóbr kultury były bowiem realizowane również w ramach dotacji udzielanych przez urzędy marszałkowskie instytucjom kultury i innym samorządowym jednostkom organizacyjnym mającym swoje siedziby w zabytkowych obiektach. Zróżnicowana była polityka samorządów przy kierowaniu środków finansowych na cele związane z ochroną dziedzictwa kulturowego: niektóre urzędy marszałkowskie finansowały w tej dziedzinie wyłącznie własne instytucje samorządowe (województwa: lubuskie, śląskie, pomorskie), inne zaś udzielały dotacje podmiotom spoza sektora finansów publicznych, w tym często na konserwację zabytków będących w posiadaniu instytucji kościelnych (np. województwa: lubelskie, podlaskie, kujawsko – pomorskie, dolnośląskie, podkarpackie, wielkopolskie, małopolskie). W województwie warmińsko – mazurskim środki na ochronę i konserwację zabytków przeznaczano w całości na dotacje udzielane podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych.

- *W latach 2000 - 2002 w budżecie województwa lubuskiego nie zaplanowano środków w rozdziałach klasyfikacji budżetowej dotyczących ochrony i konserwacji zabytków. W opinii Marszałka Województwa, zadania w zakresie ochrony zabytków znalazły swoje odzwierciedlenie w budżecie województwa w rozdziałach klasyfikacji budżetowej właściwych dla finansowania samorządowych jednostek organizacyjnych, które administrowały obiektami zabytkowymi, a środki przekazywane tym jednostkom w ramach ich budżetów zapewniały utrzymanie zabytków we właściwym stanie. Jednak, analizując sytuację w trzech wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych administrujących obiektami zabytkowymi, ustalono, że w okresie objętym kontrolą Urząd nie przekazał dwóm spośród nich żadnych środków na przeprowadzenie prac remontowo-*

konserwacyjnych w obiektach zabytkowych stanowiących ich siedzibę, mimo potrzeby przeprowadzenia takich prac (Wojewódzka Stacja Pogotowia Ratunkowego w Zielonej Górze oraz Lubuski Ośrodek Rehabilitacyjno-Ortopedyczny w Świebodzinie), natomiast w przypadku Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Centrum Leczenia Dzieci i Młodzieży w Zaborze, przekazane środki finansowe były niewystarczające w stosunku do potrzeb.

W latach 2000-2002 Urząd, w związku z brakiem wystarczających środków finansowych, nie współuczestniczył w finansowaniu zadań z zakresu ochrony i konserwacji obiektów zabytkowych nie będących własnością samorządu województwa lub przedmiotem użytkowania przez jednostki organizacyjne województwa lubuskiego. Spośród 159 dotacji o łącznej wartości 479 tys. zł, przyznanych różnym jednostkom na realizację zadań w dziedzinie kultury, żadna nie była przeznaczona na prace w zakresie ochrony i konserwacji zabytków.

- Wydatki poniesione z budżetu województwa śląskiego dotyczące ochrony zabytków wyniosły: w roku 2000 – 2.105,6 tys. zł, co stanowiło 0,35 % wydatków rocznych ogółem, w roku 2001 – 1.433,1 tys. zł (0,23 % wydatków rocznych), zaś na I kw. 2002 zaplanowano wydatki na kwotę 4.819,5 tys. zł (tj. 0,7 % wydatków ogółem), jednakże żadnych wydatków w tym okresie nie zrealizowano. Wydatkowane środki przekazywane były m. in. do instytucji kultury, takich jak: Muzeum w Bielsku – Białej, Opera Śląska w Bytomiu, Teatr Śląski im. Stanisława Wyspiańskiego w Katowicach. Prowadzone w ww. placówkach działania remontowe i konserwacyjne wpłynęły na poprawę funkcjonalności tych obiektów oraz zmierzały do zachowania ich walorów zabytkowych.
- W latach 2000 – 2001 z budżetu województwa lubelskiego na ochronę zabytków wydatkowano ogółem 2.335 tys. zł, z tego: 1.290 tys. zł w 2000 r. (0,5% ogółu wydatków poniesionych w budżecie województwa), 1.045 tys. zł w 2001 r. (0,4% ogółu wydatków). Kwotę 498 tys. zł (21,3%) przeznaczono na dofinansowanie zadań remontowych realizowanych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych. W budżecie Województwa Lubelskiego na 2002 r. wydatki na ochronę zabytków zaplanowano w wysokości 365 tys. zł jedynie na dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych przez jednostki nie zaliczane do sektora finansów publicznych. Na koniec czerwca 2002 r. nie poniesiono z tego tytułu wydatków. Dla podległych jednostek kultury wydatków na zadania związane z ochroną zabytków na 2002 r. nie planowano z powodu braku środków.
- W okresie objętym kontrolą nastąpił drastyczny spadek wydatków na zadania związane z ochroną zabytków, spowodowany pogarszającą się sytuacją finansową województwa łódzkiego. W roku 2000 sfinansowano zadania o łącznej wartości 117,9 tys. zł (co stanowiło 24% zgłoszonych potrzeb i 0,06 % budżetu Województwa), w 2001 r. – 40 tys. zł, (tj. 10% zgłoszonych potrzeb i 0,02% budżetu województwa - w tym 10 tys. zł to dotacja celowa przekazana przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego).

Wydatki poniesione w 2001 r. były niższe o 65,8% w porównaniu do roku poprzedniego, natomiast w 2002 r. w budżecie województwa nie zaplanowano wydatków na zadania związane z ochroną zabytków, mimo że zgłoszono zapotrzebowanie na 120 tys. zł.

- W budżecie samorządu województwa podkarpackiego zapewniano środki finansowe na ochronę zabytków w wysokości 850 tys. zł w 2000 r., 2.250 tys. zł w 2001 r. i 2.150 tys. zł w 2002 r. Ich udział w budżecie województwa wzrastał i wynosił odpowiednio 0,40%, 0,76% i 0,82%. W 2000 r. wydatkowano 840 tys. zł (98,8% zaplanowanych środków), natomiast w 2001 r. 1.690 tys. zł (75,1%). Samorząd zlecił zadania z zakresu ochrony zabytków 81 jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku. Dotacje przyznano także na prace remontowo - konserwatorskie 22 jednostkom podległym samorządowi województwa podkarpackiego, na podstawie stosownych uchwał Zarządu, a także porozumień z 4 gminami i 2 powiatami o współfinansowanie zamówionych przez te gminy i powiaty prac konserwatorsko - remontowych.
- Z budżetu samorządowego województwa małopolskiego wydatkowano w 2000 r. na ochronę zabytków 689,5 tys. zł (w warunkach porównywalnych, a więc bez otrzymanej dotacji w kwocie 300 tys. zł i środków na utrzymanie Zarządu Odbudowy Zamku w Wiśniczu w kwocie 179,4 tys. zł), w 2001 r. – 809 tys. zł, a na 2002 r. zaplanowano 1.030 tys. zł, co w stosunku do wielkości wydatków całego budżetu województwa stanowiło odpowiednio 0,25 – 0,23 – 0,39%. Udział dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych w ww. kwotach wyniósł w ww. latach odpowiednio 93,4 – 85,0 – 84,3%, przy czym większość środków kierowano na obiekty parafii i zakonów (w 2000 r. 86,2%, w 2001 r. 100%, w 2002 r. z rozdzielnych już środków w kwocie 774.000 zł – 93,5%).

5.1.5. Spośród 13 skontrolowanych urzędów marszałkowskich, 10 (77%) finansowało niektóre zadania w dziedzinie ochrony zabytków, przekazując na ten cel dotacje podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych. Tryb postępowania o udzielenie dotacji oraz sposób ich rozliczania i kontroli wykonania zleconych zadań określały sejmiki wojewódzkie, podejmując w tym celu uchwały. Ustalano także kryteria wyboru zadań i podmiotów, które mogły skorzystać z dotacji samorządowych.

Na ogół przestrzegano ustalonych zasad przekazywania, kontrolowania i rozliczania dotacji, jednak stwierdzono w tym zakresie kilka nieprawidłowości, które dotyczyły:

- rozpatrywania wniosków o dotacje, pomimo złożenia ich po terminie określonym uchwałą Sejmiku Województwa Wielkopolskiego,
- nieokreślenia w umowach szczegółowego opisu zadań (Zarząd Województwa Mazowieckiego) lub terminów ich realizacji (Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko – Mazurskiego),
- nieokreślenia w umowach trybu kontroli wykonania zadań (Zarząd Województwa Mazowieckiego),
- nieuwzględniania w planach i nieprzeprowadzania kontroli dotyczących ochrony zabytków, w tym poniesionych na ten cel wydatków (Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego),
- sposobu sprawowania kontroli nad wydatkowaniem środków finansowych (Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Zarząd Województwa Mazowieckiego).

5.1.6. Wobec niewystarczających środków własnych jednostek samorządowych, celowe okazywało się podejmowanie wspólnych przedsięwzięć w dziedzinie ochrony zabytków, a także poszukiwanie dodatkowych źródeł finansowania.

Cztery urzędy marszałkowskie (31%) - współfinansowały zadania związane z ochroną dóbr kultury, zawierając porozumienia z innymi jednostkami samorządowymi (Zarząd Województwa mazowieckiego, Urzędu Marszałkowskie: Województwa Podkarpackiego, Pomorskiego i Wielkopolskiego).

- *Zarząd Województwa Mazowieckiego w lipcu 2001 r. zawarł porozumienie z Miastem Stołecznym Warszawa w sprawie konserwacji starodruków i rękopisów ze zbiorów Biblioteki Publicznej m. st. Warszawy, dla której Zarząd pełnił funkcję organizatora. Miasto udzieliło na realizację tego zadania dotacji celowej w wysokości 100 tys. zł.*
- *Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego zawarł porozumienia z 4 gminami i 2 powiatami o współfinansowanie zamówionych przez te gminy i powiaty prac konserwatorsko - remontowych. Jedno z porozumień dotyczyło np. dofinansowania przez Burmistrza Miasta i Gminy Zagórz zabezpieczeń ruin Klasztoru Karmelitów Bosych w Zagórz (20 tys. zł).*

W 7 województwach (54%) stwierdzono, że urzędy marszałkowskie otrzymywały dotacje na cele dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego w ramach kontraktów wojewódzkich lub porozumień zawieranych z Ministrem Kultury. I tak np.:

- *Województwo dolnośląskie otrzymało w 2001 r. dotację w kwocie 300 tys. zł na ochronę zabytków w ramach kontraktu wojewódzkiego, zawartego pomiędzy Radą Ministrów a Samorządem Województwa. Dotacja ta została przeznaczona na rekonstrukcję dachu i tarasu nad budynkiem Zakładu Narodowego im. Ossolińskich we Wrocławiu. W ramach tego kontraktu zaplanowane zostały w 2002 r. i będą realizowane, mimo drastycznego zmniejszenia ilości środków na realizację kontraktu, dwa inne zadania w zakresie ochrony zabytków, tj.: odnowienie organów A. J. Caspariniego z 1773 r. w Kościele Podwyższenia Krzyża Świętego i Św. Jadwigi w Legnickim Polu za kwotę 441 tys. zł oraz rekonstrukcja dachu w kościele p.w. Michała Archanioła we Wrocławiu za 100 tys. zł.*

- W kontrakcie wojewódzkim, zawartym w czerwcu 2001 r. pomiędzy Radą Ministrów a Samorządem Województwa Pomorskiego, zagwarantowane zostały dotacje z budżetu państwa m. in. na dofinansowanie inwestycji „Budowa Gdańskiego Centrum Muzyczno – Kongresowego (prowadzonej przez Polską Filharmonię Bałtycką) oraz inwestycji „Rewitalizacja Zielonej Bramy w Gdańsku”. W 2001 r. wykorzystana została dotacja w kwocie ok. 6.150 tys. zł na pierwszą z tych inwestycji.
- W okresie objętym kontrolą samorząd województwa śląskiego pozyskał środki w ramach umów zawartych z Generalnym Konserwatorem Zabytków, na podstawie których otrzymał dotację w wysokości 190 tys. zł w 2001 r. oraz 230 tys. zł w I kw. 2002 r. Środki te wykorzystano na prace remontowo-konserwatorskie w Zespole Pałacowym w Koszęcinie oraz „Domu Oświatowym” w Katowicach.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego podjęto działania mające na celu pozyskanie środków z funduszy strukturalnych na projekty związane z ochroną dóbr kultury i turystyką. Referat Kultury Departamentu Edukacji i Kultury tego Urzędu udzielił pomocy 3 jednostkom samorządowym i Muzeum Podlaskiemu w opracowywaniu metryczek projektów dotyczących ubiegania się o środki z funduszy strukturalnych na realizację projektów dotyczących m.in.:

- rewaloryzacji XVIII - wiecznego zespołu pałacowo – ogrodowego w Choroszczy (projekt realizowany przez Muzeum Podlaskie; całkowity koszt 7 mln euro, w tym 5,25 mln euro z funduszy strukturalnych),
- rewaloryzacji fortu II zarzeczno Twierdzy Osowiec i adaptacja na Monieckie Centrum Edukacyjno – Turystyczne (projekt realizowany przez Zarząd Powiatu w Mońkach; całkowity koszt 260 tys. euro, w tym 195 tys. euro z funduszy strukturalnych),
- rewaloryzacji dla celów turystyczno – muzealnych obiektów zabytkowych w Rudce w latach 2004 – 2005 (projekt realizowany przez Zarząd Gminy Rudka; całkowity koszt 108 tys. euro, w tym 81 tys. euro z funduszy strukturalnych)

5.2. Starostwa powiatowe

5.2.1. Powiat wykonuje określone ustawami zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury i ochrony dóbr kultury, co wynika z art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵⁶. Także ustawa o ochronie dóbr kultury w art. 8a nakłada na jednostki samorządowe (w tym powiaty) obowiązek sprawowania ochrony dóbr kultury. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ww. ustawy organy rządowe i samorządowe są zobowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony dóbr kultury. Natomiast według art. 11 tej ustawy obowiązkiem jednostek samorządu terytorialnego jest dbałość o dobra kultury i podejmowanie działań ochronnych oraz uwzględnianie zadań ochrony zabytków, między innymi w budżetach i w prawie miejscowym. W razie uzasadnionej obawy zniszczenia, uszkodzenia lub wywiezienia dobra kultury bez zezwolenia za granicę bądź też niezapewnienia dobru kultury, pomimo wezwania ze strony organu służby konserwatorskiej, należytych warunków konserwacji, starosta z urzędu lub na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków wydaje decyzję o zabezpieczeniu tego dobra kultury w formie ustanowienia tymczasowego zajęcia aż do chwili usunięcia niebezpieczeństwa (art. 37 ust. 1). Samorząd powiatowy może także wnioskować o wpisanie dobra kultury do rejestru zabytków (art. 14, ust. 1, pkt1). Starosta ma prawo umieszczać na zabytkach nieruchomości odpowiednie znaki lub napisy (art. 19).

5.2.2. Skontrolowano 13 starostw powiatowych⁵⁷ położonych na terenach 13 różnych województw i tylko w 3 przypadkach sformułowano pozytywne oceny

⁵⁶ Tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1592, ze zm.

⁵⁷ Według danych GUS na dzień 31 grudnia 2001 r. w Polsce funkcjonowało 308 powiatów ziemskich.

odnośnie wykonywania zadań związanych z ochroną dóbr kultury (Łańcut, Międzyrzecz i Nowy Sącz). Pozostałe starostwa powiatowe nie realizowały prawidłowo ustawowych obowiązków w tym zakresie. Nie stwierdzono przypadków zawierania z wojewodami porozumień w sprawie prowadzenia spraw z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków, w tym wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych. W 11 starostwach (85%) zadania dotyczące ochrony dóbr kultury zostały ujęte w regulaminach organizacyjnych, natomiast w Radzynie Podlaskim i w Żyrardowie nie zostały wyodrębnione komórki organizacyjne lub stanowiska pracy dla realizacji takich zadań. Sprawami ochrony zabytków zajmowały się najczęściej wydziały edukacji, kultury i sportu lub spraw społecznych, ale np. w Łławie obowiązki takie przypisano Wydziałowi Budownictwa, Architektury i Infrastruktury. W starostwach powiatowych brakowało wykwalifikowanej kadry do prowadzenia spraw ochrony zabytków. Odpowiednie przygotowanie posiadali pracownicy tylko w 4 starostwach (31% - Łańcut, Łława, Łłomża i Międzyrzecz). W Międzyrzeczu do współpracy w realizacji omawianych zadań włączono miejscowe muzeum, dla którego powiat był organizatorem.

- *W okresie objętym kontrolą na działalność statutową Muzeum w Międzyrzeczu Starostwo Powiatowe przekazało ok. 563 tys. zł, z czego 343 tys. zł stanowiły dotacje z budżetu państwa, a ok. 220 tys. zł środki organizatora. W ramach ochrony zabytków Muzeum prowadziło działania związane z konserwacją zabytków ruchomych, nieruchomych oraz archeologicznych. W zakresie zabytków ruchomych przeprowadzono konserwację trzech portretów trumiennych z drugiej połowy XVII wieku za kwotę ok. 15 tys. zł, w tym 10 tys. zł ze środków własnych i 5 tys. zł z dotacji celowej na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej objętych mecenatem państwa w dziedzinie kultury.*

5.2.3. Powiaty nie planowały w swoich budżetach środków finansowych w podziałkach klasyfikacji dotyczących ochrony i konserwacji zabytków. Wprawdzie 10 spośród 13 objętych kontrolą powiatów (77%) wydatkowało na cele z tym związane pewne fundusze, ale kwalifikowano je w innych podziałkach klasyfikacji budżetowej związanych najczęściej z użytkownikiem lub funkcją użytkową obiektów, albo odbywało się to na zasadzie finansowania podległych jednostek organizacyjnych. Środki te stanowiły niewielki ułamek budżetów powiatowych (najczęściej poniżej 1%, ale w przypadku Starostwa Powiatowego w Łańcutcie w 2001 r. – 3,2%), a w 4 przypadkach (31% - Chełmno, Łłomża, Nowy Sącz i Łława) miały wręcz symboliczny charakter (5 tys. zł, 5 tys. zł, 3 tys. zł i 1 tys. zł). Trzy starostwa (Malbork, Opoczno i Wołów) nie przeznaczyły na ochronę zabytków żadnych funduszy. Jednocześnie stwierdzono, że na terenie powiatów istniały w tym zakresie liczne potrzeby i szereg obiektów zabytkowych było zagrożonych zniszczeniem. W dwóch powiatach (Kłłobuck i Żyrardów) poniesiono wprawdzie wydatki na remont zabytkowych budynków, ale dotyczyło to wyłącznie siedzib starostw powiatowych.

- *Na terenie Starostwa Powiatowego w Opocznie znajduje się 909 zabytków wykazanych w ewidencji WKZ obejmujących m. in. układy urbanistyczne i przestrzenne, zespoły pałacowo – parkowe, dworsko – parkowe, dworsko – folwarczne, parki, cmentarze, zamki (ruiny), domy, chałupy, zagrody, młyny, wiatraki, kuźnie, kościoły, zespoły klasztorne, kapliczki. Przy wydatkach budżetowych wynoszących w 2000 r. – 34.187 tys. zł, a w 2001 r. – 39.334 tys. zł, starostwo nie planowało wydatków na ochronę zabytków. Podstawową przyczyną był brak środków finansowych. W 2001 r. dochody własne Powiatu wynosiły 7,2% (2.760 tys. zł) dochodów ogółem (38.334 tys. zł) i przeznaczone zostały na oświatę, kulturę, kulturę fizyczną, sport oraz opiekę społeczną. Starostwo nie otrzymywało w ramach subwencji i dotacji środków na realizację zadań z zakresu ochrony dóbr kultury.*
- *Starostwo Powiatowe w Wołowie nie zaplanowało i nie dokonało jakichkolwiek wydatków ze środków własnych na cele związane z ochroną zabytków, uznając za priorytetowe inne zadania*

(tj. utrzymanie służby zdrowia). Jednocześnie wiele zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków ulegało stopniowej degradacji, gdyż właściciele obiektów nie przeprowadzali robót konserwatorskich. Ustalono, że w bardzo złym lub złym stanie było co najmniej 13 zabytków na 148 zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru. Na przykład stan techniczny 8 zabytków określono jako ruinę: pałace w Miłczu, Moczydlnicy Dworskiej, Moczydlnicy Klasztornej, Głębowicach, Węgrzycach, pałac i gorzelnia w Sławowicach, dwór w Wyszęćicach oraz pałac w Brzózce, a stan techniczny niewłaściwy: budynki gospodarcze w Wyszęćicach, dzwonnica i stodoła w Godzięcinie, pałac i zabudowania gospodarcze przy pałacu w Żerkowie, pałac w Białawach Małych. Z warzelni cukru w Konarach zachowały się jedynie fragmenty fundamentu. Identyfikację obiektu pierwszej w świecie warzelni cukru w Konarach umożliwiała jedynie tablica pamiątkowa. Ponadto zabytkowe parki pałacowe, z nielicznymi wyjątkami (np. w Brzegu Dolnym), były zaniedbane i zarośnięte.

- Działania Starostwa Powiatowego w Kłobucku w zakresie ochrony zabytków, poza prowadzeniem ewidencji zabytków, ograniczyły się wyłącznie do przeprowadzenia remontu jednego obiektu zabytkowego – budynku „Łażnia”, stanowiącego własność Powiatu. W latach 2000-2002 Starostwo Powiatowe poniosło wydatki w kwocie 478 tys. zł (w tym dotacja Generalnego Konserwatora Zabytków w kwocie 50 tys. zł), związane z remontem i zaadaptowaniem tego budynku do obsługi petentów. Powyższe wydatki zakwalifikowane zostały w dziale 750 - Administracja publiczna, w rozdz. 75020 - Starostwa powiatowe. Powiat nie ponosił innych wydatków związanych z ochroną zabytków.
- W skład majątku Starostwa Powiatowego w Łańcucie wchodziło 13 obiektów zabytkowych. Na prace konserwacyjno – remontowe w tych obiektach Starostwo przeznaczało w 2000 r. środki w kwocie 179,3 tys. zł (0,57% budżetu powiatu), a w 2001 r. 1.168 tys. zł (3,2% budżetu powiatu). Klasyfikacja tych wydatków była związana z funkcją użytkową pełnioną przez obiekty zabytkowe.

5.2.4. Cztery spośród objętych kontrolą starostw powiatowych (31%) otrzymało dotacje na cele związane z ochroną zabytków. Dotyczyło to Starostw Powiatowych w Chełmnie, Kłobucku i Międzyrzeczu, które otrzymały z budżetu państwa dotacje w kwotach odpowiednio: 400 tys. zł, 50 tys. zł i 343 tys. zł oraz Starostwa Powiatowego w Radzynie Podlaskim, które otrzymało dotację w kwocie 26,7 tys. zł ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie.

5.2.5. Niektóre objęte kontrolą starostwa powiatowe wykazywały zainteresowanie stanem zabytków na swoim terenie, posiadały na ten temat szczegółowe informacje, a nawet opracowywały długookresowe strategie działania, uwzględniające sprawy ochrony i zagospodarowania dóbr kultury. Były wśród nich i te jednostki samorządowe, które nie planowały i nie realizowały żadnych wydatków na opisane w założeniach i planach cele (Opoczno) lub ponosiły tylko symboliczne nakłady (Łomża, Iława). Podczas kontroli odnotowano szereg faktów świadczących o postępującej degradacji obiektów zabytkowych, co wskazywało, że przy niedostatku środków w budżetach samorządowych, przyjęte strategie działania nie będą realizowane.

- Starostwo Powiatowe w Opocznie planowało działania (uchwała Rady Powiatu ze stycznia 2002 r., dotycząca strategii rozwoju w okresie 15 lat), które uwzględniają zachowanie zabytków kultury poprzez określenie ich zasobów i zwiększenie możliwości ich ochrony w ramach Powiatu, tj. inwentaryzację obiektów o charakterze regionalnym, przejęcie od Wojewody kompetencji w zakresie ochrony zabytków, utworzenie stanowiska Powiatowego Konserwatora Zabytków oraz Fundacji Kultury Edukacji Opoczyńskiej. Jednocześnie nie określono terminów tych zadań i nie planowano w budżetach powiatu środków na ochronę dóbr kultury.
- W Starostwie Powiatowym w Łomży pozyskano informacje o liczbie i lokalizacji, objętych rejestrem, ruchomych i nieruchomych obiektów oraz terenów zabytkowych i stanowisk archeologicznych. W okresie objętym kontrolą, na terenie 49 miejscowości zlokalizowanych w 9 gminach powiatu łomżyńskiego znajdowało się: 95 nieruchomych, pojedynczych obiektów bądź kompleksów zabytkowych oraz 14 obiektów archeologicznych wpisanych do rejestru zabytków, a także 58 pojedynczych bądź zbiorczo zarejestrowanych ruchomych obiektów zabytkowych. Sprawy

ochrony zabytków trzykrotnie były objęte porządkiem obrad organów Powiatu. Na spotkania te zapraszano Zastępcę Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Priorytetowe kierunki ochrony przestrzeni kulturowej powiatu, Starostwo uwzględniło w „Założeniach strategii działania powiatu łomżyńskiego” do 2006 roku, uzgodnionych z Zastępcą Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Podjęto też dalsze działania zmierzające do opracowania „Strategii rozwoju powiatu łomżyńskiego”, uwzględniającej ochronę zabytków i docelowo stanowiącej integralną część „Planu rozwoju instytucjonalnego powiatu łomżyńskiego”.

Pomimo prowadzenia opisanych wyżej działań, stan obiektów zabytkowych na terenie powiatu nie ulegał poprawie. Wystąpiły 2 przypadki wydania jednostkom Powiatu przez Zastępcę Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków - na mocy art. 30 ustawy o ochronie dóbr kultury - nakazów wykonania remontów obiektów zabytkowych. W 2000 roku Dyrektorowi Regionalnego Ośrodka Kultury w Zbójnej nakazano przebudowę schodów wejściowych do zabytkowego budynku w Łomży, a Dyrektorowi Muzeum Przyrody w Drozdowie w 2001 roku - wykonanie prac remontowo-konserwatorskich pokrycia dachowego budynku i naprawę obróbek blacharskich w części piętrowej dworu w Drozdowie – będącego siedzibą Muzeum. Wobec braku możliwości finansowych jednostek objętych nakazami, Konserwator zastępczo wykonał remont obiektów ze środków państwowych. Ponadto na terenie Powiatu w różnym stopniu zaniedbane były dwory, w tym najstarszy z nich – w Tarnowie – od wielu lat popadający w ruinę. Ochrony i rewaloryzacji wymagał też zabytkowy zespół fortów w Piątnicy (o ponadregionalnym znaczeniu).

- Starostwo Powiatowe w Wołowie nie dokonało pełnego rozeznania stanu zachowania zabytków znajdujących się na terenie powiatu wołowskiego. Posiadało wprawdzie zdjęcia fotograficzne 40 zabytków nieruchomości (spośród 148 wpisanych do rejestru), lecz nie miało rozeznania co do stanu pozostałych zabytków znajdujących się w ewidencji (w ilości około 1.400). Starostwo posiadało komputerową ewidencję obiektów zabytkowych z podziałem na gminy, otrzymaną od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, lecz na jej podstawie trudno było ustalić kto jest właścicielem lub użytkownikiem zabytku. W latach 2000-2002 na żadnym z posiedzeń Rady Powiatu i Zarządu Powiatu nie omawiano spraw i nie podejmowano uchwał w sprawach dotyczących ochrony zabytków. Ustalenia kontroli wykazały, że pomimo istnienia uzasadnionych obaw zniszczenia niektórych zabytków nieruchomości, Starosta z urzędu nie wydał decyzji o zabezpieczeniu tych dóbr kultury w formie tymczasowego zajęcia. Starosta nie spowodował też umieszczenia na zabytkach nieruchomości odpowiednich znaków czy napisów, w tym nawet w przypadku zagrożenia obiektów katastrofą budowlaną, np. pałacu w Moczydlnicy Klasztornej.
- Starostwo Powiatowe w Kłobucku prowadziło „Ewidencję Nieruchomych Dóbr Kultury w Powiecie Kłobuckim”. W ewidencji tej ujmowane były informacje m.in. o historii, własności i prowadzonych remontach zabytkowych obiektów z terenu powiatu.

W czasie oględzin zabytkowego zespołu pałacowo – parkowego w Zagórzcu stanowiącego obecnie prywatną własność, stwierdzono postępującą degradację obiektu, który wymagał kapitalnego remontu. Powybijane szyby, brakujące elementy ram i skrzydeł okiennych, odpadające z zawilgoconych ścian tynki, nacieki oraz wykwyty pleśni w górnych partiach budynku, świadczące o nieszczelności dachu mogły świadczyć o niebezpieczeństwie zawalenia się budynku. Drzewostan parku, nie pielęgnowany od wielu lat, uległ zniszczeniu. Poprawy wyglądu wymagały także bramy wjazdowe.

5.3. Urzędy miast na prawach powiatu

5.3.1. Według art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie. Funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawują rada miasta i prezydent miasta (art. 92 ust. 1).

Kontrolą objęto 13 urzędów miast na prawach powiatu⁵⁸ położonych na terenach 13 różnych województw. Tylko w odniesieniu do 6 (46%) miast sformułowano pozytywne oceny dotyczące wywiązywania się z obowiązków w zakresie ochrony dóbr kultury (Bytom, Gorzów Wlkp., Konin, Kraków, Olsztyn i Toruń). W odniesieniu do pozostałych miast na prawach powiatu nie sformułowano takich ocen ze względu

⁵⁸ Według danych GUS na dzień 31 grudnia 2001 r. w Polsce funkcjonowało 65 miast na prawach powiatu.

na stwierdzone tam nieprawidłowości. Wszystkie skontrolowane miasta uzgadniały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, co było wymagane zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury. W planach tych wytyczano kierunki, określano zasady i uwzględniano zadania ochrony konserwatorskiej obiektów zabytkowych, m. in. ustalano strefy objęte taką ochroną, wraz ze wskazaniem obiektów szczególnie ważnych ze względu na ich wysokie wartości kulturowe. W Koninie, Łomży, Skierniewicach i Zamościu stwierdzono, że zostały opracowane i zaopiniowane przez wojewódzkich konserwatorów zabytków studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w których także uwzględniano sprawy związane z ochroną zabytków.

- W „*Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego miasta Łomży*”, zatwierdzonym przez Radę Miejską w dniu 11 października 2000 r., określono kierunki ochrony kulturowej, w tym elementy identyfikacji przestrzenno – kulturowej: dominujące zespoły obiektów sakralnych i użyteczności publicznej, zasoby zieleni chronionej i walory krajobrazowe, zabytkowe elementy i układy świadczące o tożsamości miasta; zasady działalności w wyznaczonych strefach ochrony konserwatorskiej; obiekty zabytkowe wpisane do rejestru zabytków nieruchomych; obiekty o walorach kulturowych.
- „*Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego miasta Zamościa*”, określające politykę i gospodarkę przestrzenną miasta, zawierało rozdział poświęcony polityce w zakresie ochrony i kształtowania środowiska kulturowego i przyrodniczego. Wskazano w nim m. in., że tworzący obecnie podstawę ochrony konserwatorskiej rejestr zabytków oraz ewidencja konserwatorska wymagają pilnej weryfikacji i uzupełnień. Zbiory są niekompletne, często nieaktualne, posiadają błędy w określeniu zakresu ochrony. W ww. Studium dokonano podziału miasta na trzy strefy kulturowe: Renesansowe Założenia Lokacyjne Zamościa, Zachodnia część miasta i Wschodnia część miasta. W ramach poszczególnych stref dokonano podziału terenu na jednostki kulturowe, gdzie uwzględnione zostały m. in. struktury zabytkowe.

5.3.2. Stwierdzono, że urzędy 5 miast (38% skontrolowanych - Łomża, Płock, Przemyśl, Słupsk i Zamość) nie prowadziły ewidencji dóbr kultury nie wpisanych do rejestru zabytków, a znajdujących się na terenie ich działania, naruszając tym samym art. 13 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury. W Krakowie prowadzono ewidencję wyłącznie zabytków nieruchomych.

Zadania dotyczące ochrony zabytków były przypisane w regulaminach organizacyjnych różnym jednostkom organizacyjnym urzędów miejskich (Referat Ochrony Zabytków – w Bytomiu, Oddział Ochrony Zabytków - w Krakowie, Wydział Zdrowia, Kultury i Sportu – w Łomży, Wydział Administracji Budowlanej – w Słupsku, Biuro Miejskiego Konserwatora Zabytków – w Toruniu).

Miejscy konserwatorzy zabytków funkcjonowali tylko w 3 spośród 13 skontrolowanych urzędach miejskich (23%). W Bytomiu Wojewoda Śląski powierzył Zarządowi Miasta prowadzenie bardzo szerokiego zakresu spraw należących do właściwości śląskiego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Porozumienie Zarządu Miasta Olsztyna zawarte z Wojewodą Warmińsko - Mazurskim obejmowało m. in. wydawanie zezwoleń na prowadzenie prac remontowo- konserwatorskich w obiektach zabytkowych oraz decyzji o wstrzymaniu robót prowadzonych bez zezwolenia konserwatorskiego. Pozytywnie oceniono realizację porozumienia podpisanego przez Zarząd Miasta Torunia z Wojewodą Kujawsko – Pomorskim dotyczącego prowadzenia spraw z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków, pomimo uwag dotyczących składania sprawozdań.

- W Urzędzie Miejskim w Przemyśle zadania dotyczące ochrony dóbr kultury nie zostały ujęte ani w strukturze organizacyjnej, ani w zakresach czynności pracowników. Osoby zatrudnione w Urzędzie nie posiadały także w tym zakresie odpowiedniego przygotowania. Taką sytuację tłumaczono

brakiem środków finansowych na utworzenie specjalnych etatów. Także w Urzędzie Miasta w Skierniewicach w Wydziale Kultury, Sportu i Spraw Społecznych zadania związane z ochroną zabytków wykonywali pracownicy posiadający wykształcenie pedagogiczne i w zakresie psychologii. W pozostałych miastach przygotowanie kadry było w tym zakresie wystarczające, a w Olsztynie i Toruniu bardzo dobre (w Olsztynie Miejskim Konserwatorem Zabytków i inspektorem ds. ochrony dóbr kultury były osoby mające ukończone studia konserwatorskie na UMK w Toruniu oraz liczne kursy i studia podyplomowe, natomiast w Biurze Miejskiego Konserwatora zabytków w Toruniu studia konserwatorskie miały ukończone cztery osoby).

5.3.3. Wielkość nakładów finansowych ponoszonych przez poszczególne miasta na cele związane z ochroną zabytków była zróżnicowana, jednak najczęściej wydatki w tej dziedzinie stanowiły ułamkowe części procenta budżetów miejskich. Tylko w nielicznych przypadkach przekroczono 1% wydatków ogółem. W Olsztynie wydatki na ochronę zabytków w 2000 r. stanowiły 2,3% budżetu miasta, a w 2001 r. i w planie na 2002 r. – 2%. Także w Wałbrzychu w badanym okresie wydatki te stanowiły odpowiednio 1,6% i 1,2% budżetu miasta. W Koninie tylko w 2000 r. osiągnięto ten wskaźnik na poziomie 1,4%, natomiast już w 2001 r. – poniżej 1%.

Często wydatki na ten cel były klasyfikowane w działach i rozdziałach nie związanych z kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego i tylko pośrednio dotyczyły ochrony zabytków.

- W Koninie w 2000 r. dominującą grupę wydatków związaną z ochroną zabytków stanowiły: roboty drogowe i przebudowa zabytkowych dróg miasta (1.304 tys. zł) ujęte w dziale 50 – Transport, rozdział 5613 – drogi publiczne gminne, § 72 wydatki na finansowanie inwestycji jednostek budżetowych i zakładów budżetowych oraz zadanie modernizacja tzw. jatek miejskich, w tym projekt budowlany i roboty rozbiórkowe (1.049 tys. zł) ujęte w dziale 91 – administracja państwowa i samorządowa, rozdział - 9195 pozostała działalność, § 72.
- Samorząd Miasta Krakowa przeznaczył na ochronę zabytków w 2000 r. ze środków własnych Gminy 9.809 tys. zł, tj. 0,66% ogółu wydatków Gminy, natomiast w 2001 r. 8.131 tys. zł – 0,48% wydatków ogółem. Wydatki na ochronę zabytków ponoszono nie tylko w dziale 83 – Kultura i sztuka rozdział 8313 – Ochrona zabytków (w 2000 r.) i w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (w 2001 r.), ale również w innych działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Środki na ochronę zabytków Krakowa wydatkował także Zarząd Budynków Komunalnych będący zakładem budżetowym miasta: w 2000 r. - 177,1 tys. zł, tj. 0,09% ogółu wydatków i 0,45% wydatków poniesionych na remonty, natomiast w 2001 r. 205,1 tys. zł, tj. odpowiednio 0,09% i 0,4%. W relacji do 2.183 budynków będących w Zarządzie, w tym 426 (19,5%) zabytkowych, środki przeznaczane na ochronę obiektów zabytkowych były bardzo niskie.

Pomimo pozytywnych ocen dotyczących działalności na rzecz ochrony zabytków urzędów miejskich w Toruniu i Krakowie, stwierdzono nieprawidłowości przy finansowaniu zadań w tym zakresie:

- Kontrola realizacji przez Urząd Miasta w Toruniu 3 zadań z zakresu ochrony zabytków (o wartości ok. 1.207 tys. zł, stanowiącej ok. 30% wydatków w badanym okresie) wykazała nierzetelne prowadzenie przez Urząd dokumentacji przetargowej i rozliczenie robót:
 - podpisano umowę z firmą „Gotyk” na realizację zadania określając cenę w kwocie 478.621 zł (netto), która była o 4.000 zł wyższa od ceny określonej w ofercie; nie skorygowano tego błędu w aneksie do umowy, przez co po rozliczeniu robót Urząd nadpłacił kwotę 4.876 zł,
 - w umowie ze spółką Relief zawarto zapisy umożliwiające zmiany wysokości wynagrodzenia ze względu na skutki inflacji, mimo że takiego warunku nie uwzględniono w specyfikacji tego zamówienia; zwiększono wartość tego zamówienia z 851.972 zł do 905.981 zł, tj. o 54.008 zł (6,33 %); w ww. umowie nie ustalono harmonogramu robót i nie sporządzono stosownie do jej zapisów programów dotyczących ustalonych kwot przerobu na lata 2000, 2001 i 2002,
 - w przetargu nieograniczonym z 2001 r. na wykonanie konserwacji kutej balustrady stalowej z wieży Ratusza Staromiejskiego w Toruniu nie wykonano dokumentacji ani kosztorysu inwestorskiego, określonych przepisami art. 35 ust. 2 i 2a ustawy o zamówieniach publicznych.

- *Urząd Miasta Krakowa sfinansował w 2000 r. z rozdziału 8313 - Ochrona zabytków oraz w 2001 r. z rozdziału 92120 Ochrona i konserwacja zabytków, zadania dotyczące nowych obiektów nie mających charakteru zabytkowego, na ogólną kwotę 103,9 tys. zł, m. in. wykonano popiersie Ojca Św. Jana Pawła II, ks. Jerzego Popiełuszki oraz rzeźbę „Pieta”; nieprawidłowość dotyczyła błędnej klasyfikacji tych wydatków.*

5.3.4. Spośród 13 skontrolowanych miast na prawach powiatu 6 (46%) otrzymało środki finansowe z funduszy i fundacji lub z budżetu państwa na realizację celów związanych z ochroną i konserwacją zabytkowych obiektów (Gorzów Wlkp., Kraków, Słupsk, Toruń, Wałbrzych i Zamość).

- *Urząd Miasta w Gorzowie Wlkp. otrzymał z Funduszu Małych Projektów, w ramach Programu Współpracy Przygranicznej „Phare”, środki finansowe w kwocie 6.500 EURO na odrestaurowanie organów kościelnych oraz 8.150 EURO na realizację projektu pn. „300-lecie cmentarza żydowskiego w Gorzowie Wlkp.”.*
- *Miasto Kraków w kwietniu 2000 r. zawarło porozumienie ze Społecznym Komitetem Odnowy Zabytków Krakowa w sprawie realizacji zadań ze środków Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa. Zgodnie z tym porozumieniem na prace konserwatorskie i budowlane w obiektach zabytkowych stanowiących własność miasta Krakowa (7 zadań) przyznano 3.715 tys. zł. W 2001 r. Społeczny Komitet Odnowy Zabytków Krakowa także przyznał środki, tym razem na realizację 15 zadań (3.460 tys. zł), jednak były one przekazywane bezpośrednio podmiotom realizującym zadania (Urząd Miasta realizował bezpośrednio tylko dwa zadania o wartości 350 tys. zł). Miasto pozyskało także środki na ochronę zabytków z Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej: w 2000 r. – 562 tys. zł, a w 2001 r. – 2.972 tys. zł.*

5.3.5. Sześć spośród skontrolowanych miast (46%) udzielało dotacji na zadania związane z ochroną zabytków podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych (Gorzów Wlkp., Konin, Łomża, Olsztyn, Słupsk i Zamość). Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w Koninie i w Zamościu. Na podkreślenie natomiast zasługuje fakt, że w Olsztynie, przy udzielaniu tych dotacji, prawidłowo stosowano zasadę wyboru najkorzystniejszej oferty.

- *Zarząd Miasta Konina, przekazując dotacje parafiom na remonty zabytkowych kościołów, nie zastrzegał w zawieranych umowach możliwości kontroli realizacji zadań oraz weryfikacji dokumentów księgowych. W Zamościu natomiast, otrzymująca dotację Parafia Katedralna, wykorzystwała część środków (ok. 34 tys. zł) niezgodnie z postanowieniami umowy, finansując prace nie związane z jej przedmiotem.*
- *Wykonywanie zadań związanych z ochroną dóbr kultury w Urzędzie Miasta Olsztyna zlecano jednostkom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych w sposób zgodny z przyjętym przez Radę Miejską trybem postępowania. W okresie objętym kontrolą, udzielono 5 dotacji na realizację takich zadań na łączną kwotę 303 tys. zł. Ich realizację poprzedzało m. in. ogłoszenie o składaniu ofert (zamieszczone na tablicy ogłoszeń Urzędu), określające kryteria wyboru: znaczenie obiektu dla społeczności lokalnej, udział finansowy wykonawcy oraz ocenę zrealizowanych w latach ubiegłych zadań dofinansowanych z budżetu miasta Olsztyna. W roku 2000 najwyższą kwotę dotacji przeznaczono na przeprowadzenie prac remontowo - konserwatorskich w Katedrze św. Jakuba w Olsztynie, zaś w 2001 r. – w Kościele Najświętszego Serca Pana Jezusa.*

5.4. Urzędy gmin

5.4.1. Gminy, według art. 8a ustawy o ochronie dóbr kultury, sprawują ochronę dóbr kultury w zakresie określonym ustawą oraz innymi przepisami. Obowiązkiem gmin jest dbałość o dobra kultury i podejmowanie działań ochronnych oraz uwzględnianie zadań ochrony zabytków, między innymi w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w budżetach, w prawie miejscowym i przepisach gminnych (art. 11 ww. ustawy). Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uzgadniane są z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków. Wojewoda na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków lub za jego zgodą może powierzyć gminom

położonym na terenie województwa w drodze porozumienia prowadzenie spraw z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków, w tym wydawanie w jego imieniu decyzji administracyjnych (art. 8 ust. 8).

Zarządy gmin są obowiązane do prowadzenia ewidencji dóbr kultury nie wpisanych do rejestru zabytków, a znajdujących się na terenie ich działania (art. 13 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, między innymi w zakresie kultury, w tym bibliotek gminnych i innych placówek upowszechniania kultury.

5.4.2. Kontrolą objęto 15 urzędów gmin miejskich⁵⁹ położonych na terenach 13 różnych województw. Tylko w odniesieniu do 5 gmin (33%) sformułowano pozytywne oceny dotyczące wywiązywania się z obowiązków w zakresie ochrony dóbr kultury (Chełmno, Łańcut, Mikołów, Warszawa i Żagań). W pozostałych gminach stwierdzono nieprawidłowości, które nie pozwalały na sformułowanie takich ocen.

Wszystkie skontrolowane gminy uzgadniały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, co było wymagane zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury. W planach tych w różnym stopniu wytyczano kierunki, określano zasady i uwzględniano zadania ochrony konserwatorskiej obiektów zabytkowych. Spośród skontrolowanych miast 11 (73%) posiadało opracowane i zaopiniowane przez wojewódzkich konserwatorów zabytków studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w których także opisywano uwarunkowania związane z ochroną zabytków. Stwierdzono również, że urzędy miast posiadały inne opracowania i dokumentację związaną z obiektami zabytkowymi, ale 2/3 gmin miejskich nie prowadziło ewidencji dóbr kultury nie wpisanych do rejestru zabytków, a znajdujących się na terenie ich działania, naruszając tym samym art. 13 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury. W pozostałych gminach ewidencja była niekompletna lub zawierała nieaktualne dane, tylko Urząd Miejski w Łańcutcie prowadził prawidłową ewidencję.

- *W Urzędzie Miasta Rabka-Zdrój nie była prowadzona ewidencja dóbr kultury nie wpisanych do rejestru zabytków. Znajdujący się w planie zagospodarowania przestrzennego (sporządzonym w 1991 r.) spis obiektów objętych ochroną konserwatorską był nieaktualny i niekompletny, natomiast w sporządzonym w 1999 r. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i Gminy Rabka-Zdrój” były ujęte 23 obiekty wpisane do rejestru zabytków, ale brak było informacji dotyczących 162 obiektów objętych ochroną konserwatorską. Zarówno w planie zagospodarowania przestrzennego, jak i w „Studium” brak było m. in. obiektów występujących w popularnonaukowych publikacjach, przewodnikach i informatorach turystycznych (w tym także wydanych wspólnie przez Urząd Miasta i Gminy w Rabce z PTTK O/Rabka w 1986 r.).*

Zadania dotyczące ochrony zabytków były przypisane w regulaminach organizacyjnych różnym jednostkom organizacyjnym urzędów miejskich (Referat Rozwoju Gospodarczego, Wydział Mienia Komunalnego, Wydział Planowania Przestrzennego, Architektury i Budownictwa, Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej). Miejscy konserwatorzy zabytków funkcjonowali tylko w 2 spośród 15 skontrolowanych urzędów miejskich. W Warszawie powołany został Wydział Stołecznego Konserwatora Zabytków, w którym zatrudnionych było siedmiu pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje. Natomiast w Urzędzie Miejskim w Mikołowie stanowisko Miejskiego Konserwatora Zabytków nie było ujęte

⁵⁹ Według danych GUS na dzień 31 grudnia 2001 r. w Polsce funkcjonowało 253 gminy miejskie i 576 gmin miejsko - wiejskich.

w regulaminie organizacyjnym, a dla pracownika zatrudnionego na tym stanowisku nie określono zakresu czynności. Nie przypisano także zadań z zakresu ochrony zabytków żadnym jednostkom organizacyjnym urzędu. W Kazimierzu Dolnym sprawy ochrony dóbr kultury prowadzili pracownicy Referatu Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Środowiska, a stanowisko, któremu przypisano te zadania w regulaminie organizacyjnym zostało zlikwidowane kilka lat temu. W Ciechnowcu omawiane zadania określono tylko w zakresach czynności pracowników, natomiast w Urzędzie Miejskim w Wołowie nie zostały one ujęte ani w strukturze organizacyjnej, ani w zakresach czynności.

W 4 urzędach miejskich (27%) pracownicy, zajmujący się sprawami związanymi z ochroną zabytków nie posiadali odpowiedniego przygotowania i doświadczenia w tej dziedzinie (Brześć Kujawski, Działdowo, Łowicz, Wołów). Bardzo dobre przygotowanie w omawianym zakresie posiadali pracownicy Urzędu Miejskiego w Chełmnie: inspektor ds. planowania przestrzennego i ochrony zabytków ukończył studia o specjalności archeologia architektury oraz studia podyplomowe w zakresie urbanistyki i gospodarki przestrzennej, a referent ds. budownictwa – wydział sztuk pięknych, kierunek ochrona dóbr kultury w zakresie konserwatorstwa. Także pracownicy Wydziału Stołecznego Konserwatora Zabytków posiadali bardzo dobre przygotowanie zawodowe: trzy osoby to inżynierowie architektki, dwóch historyków sztuki, historyk kultury i konserwator. Historykiem sztuki była również kierownik Referatu Planowania Przestrzennego, Budownictwa i Ochrony Zabytków Urzędu Miejskiego w Łańcucie, zajmująca do grudnia 2001 r. stanowisko Samorządowego Miejskiego Konserwatora Zabytków. W Kazimierzu Dolnym prowadzenie spraw z zakresu ochrony dóbr kultury powierzono dwóm pracownikom Referatu Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Środowiska (architektom), jednak wykonywanie przez nich zadań ograniczało się faktycznie do współpracy z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Architekci kierowali omawianą działalnością urzędów miejskich w Malborku, Mikołowie i Rabce – Zdroju. W pozostałych urzędach miejskich obowiązki takie powierzano najczęściej osobom posiadającym wykształcenie budowlane, nie uzupełnione jednak w zakresie dotyczącym ochrony dóbr kultury.

Wielkość nakładów finansowych ponoszonych przez poszczególne gminy miejskie na cele związane z ochroną zabytków była zróżnicowana, jednak najczęściej wydatki w tej dziedzinie stanowiły ułamkowe części procenta budżetów gminnych.

Często wydatki na ten cel były zapisywane w rozdziałach nie związanych z kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego i tylko pośrednio dotyczyły ochrony zabytków, np. modernizowano drogi, instalacje, oświetlenie lub zieleń w obrębie kompleksów zabytkowych. W takich przypadkach nie planowano wydatków w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdział 92120 – Ochrona i konserwacja zabytków, co dotyczyło prawie połowy skontrolowanych gmin miejskich. W gminach Działdowo i Śrem nie poniesiono żadnych wydatków na ten cel.

- *W Urzędzie Miejskim w Chełmnie na zadania związane z ochroną zabytków wydatkowano ogółem ok. 1.579 tys. zł, z tego 548 tys. zł w 2000 r., 789,5 tys. zł w 2001 r. zaś pozostałe 241 tys. zł w I kwartale 2002 r. Połowa tych środków pochodziła z dotacji uzyskanych od Generalnego Konserwatora Zabytków. Wydatkowane środki własne stanowiły 1,6% budżetów miasta w latach 2000 – 2001 i wydatkowano je w sposób właściwy na remonty Ratusza i murów miejskich, stosując przepisy ustawy o zamówieniach publicznych.*
- *W latach 2000 – I kwartał 2002 Urząd Miasta w Kazimierzu Dolnym nie planował w stosownej klasyfikacji budżetowej wydatków na ochronę zabytków. W rzeczywistości w okresie objętym kontrolą na zadania związane z ochroną zabytków wydatkowano ogółem 132,7 tys. zł, z tego 98,6% w 2000 r., zaś pozostałe 1,4% w I kwartale 2002 r. (1.900 zł). W strukturze zrealizowanych wydatków*

60,3%, tj. 80 tys. zł stanowiły środki uzyskane od Generalnego Konserwatora Zabytków, a pozostałe 39,7% - środki własne Urzędu.

- W latach 2000-2001 z budżetu m. st. Warszawy wydatkowano 4.198 tys. zł na dofinansowanie prac konserwatorsko-remontowych siedmiu obiektów sakralnych wpisanych do rejestru zabytków. W roku 2000 przeznaczono na ten cel 2.000 tys. zł z działu 89 – Różna działalność, rozdział 8995 – Pozostała działalność. Natomiast w roku 2001 przekazane środki w wysokości 2.198 tys. zł wydatkowano z działu 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdział 92120 – Ochrona i konserwacja zabytków. Powyższe kwoty stanowiły 0,1% ogółu wydatków budżetowych w tych latach. Na rok 2002 Rada m. st. Warszawy zaplanowała w budżecie w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdział 92120 – Ochrona i konserwacja zabytków 470 tys. zł, z tego 270 tys. zł na wykonanie przez Wydział Drogownictwa remontu pomnika Syrenki Warszawskiej oraz 200 tys. zł na realizację zadań Wydziału Stołecznego Konserwatora Zabytków.

Niektóre gminy miejskie otrzymywały środki finansowe na realizację celów związanych z ochroną i konserwacją zabytkowych obiektów. Dotyczyło to: Urzędu Miejskiego w Chełmnie (dotacja w łącznej kwocie 800 tys. zł od Generalnego Konserwatora Zabytków na remont Ratusza), Urzędu Miasta w Kazimierzu Dolnym (80 tys. zł od Generalnego Konserwatora Zabytków na remont budynku dawnego szpitala przy Kościele św. Anny), Urzędu Miejskiego w Mikołowie (148,8 tys. zł z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach na zadanie pn. Zabiegi ochronne i pielęgnacyjne w zabytkowym parku Planty), urzędów miejskich w Działdowie, Łowiczu i Rabce Zdroju (dotacje od wojewodów na remont mogił i cmentarzy wojennych).

Tylko trzy spośród skontrolowanych gmin miejskich (20%) udzielały dotacji na zadania związane z ochroną zabytków podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych (Warszawa, Żagań i Wołów). Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w Urzędzie Miasta i Gminy w Wołowie:

- W latach 2000 – 2002 (do dnia 13 czerwca) Gmina udzieliła, na zadania związane z ochroną i konserwacją zabytków 31 dotacji na ogólną kwotę 146,5 tys. zł, dla 9 podmiotów, w tym 7 parafii (które otrzymały środki w kwocie 106,5 tys. zł, co stanowiło 72,7% dotacji ogółem), Fundacji „Lubiąż” i Muzeum Narodowego we Wrocławiu (po 20 tys. zł). Ustalono, że w 2000 r. Zarząd Gminy przyznał dotacje (parafiom św. Wawrzyńca i św. Boromeusza w Wołowie) na dofinansowanie prac remontowych w kościołach parafialnych niezgodnie z obowiązującymi przepisami bez uzyskania, wymaganej obligatoryjnie, pozytywnej opinii Komisji Finansów i Rozwoju Gospodarczego Rady Miejskiej. Wnioski o udzielenie dotacji były składane do Urzędu po terminie, określonym w uchwale Rady Miejskiej i bez wymaganego w takim przypadku uzasadnienia, a mimo to dochodziło do ich rozpatrywania. Ponadto nie spełniały one wymaganych kryteriów (brak było opisu zadania, terminów jego realizacji i kalkulacji kosztów). Także w zawieranych przez Gminę umowach brak było zapisów dotyczących szczegółowego opisu zadania i terminu jego wykonania oraz trybu kontroli, zaś roboty określano w formie nieprecyzyjnych zapisów.
- Przekazane przez Zarząd m. st. Warszawy w latach 2000 – 2001 dotacje, związane z finansowaniem prac konserwatorsko-remontowych siedmiu obiektów sakralnych, udzielone zostały zgodnie z przepisami uchwały Rady m. st. Warszawy w sprawie trybu udzielania dotacji na cele publiczne związane z realizacją zadań m. st. Warszawy, wykonywanych przez podmioty nie zaliczane do sektora finansów publicznych. Stwierdzono również, że sporządzone umowy z jednostkami otrzymującymi dotacje zawierały wszystkie elementy określone w art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

4 objęte kontrolą gminy miejskie (27%) zawarły z wojewodami porozumienia dotyczące prowadzenia spraw z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków, w tym wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych (Łańcut, Malbork, Mikołów i Warszawa).

- Urząd Miejski w Łańcutie rzetelnie realizował warunki zawartego w 1995 r. z Wojewodą Rzeszowskim porozumienia, tj. na bieżąco prowadzone były sprawy dotyczące opiniowania dokumentacji konserwatorskiej, sprawowania nadzoru nad pracami remontowo – konserwatorskimi

oraz gromadzenia dokumentacji. Prawdłowo prowadzona była również ewidencja związana z realizacją porozumienia.

- *Od lipca 2001 r. – na podstawie zawartego porozumienia - prowadzenie niektórych spraw z zakresu właściwości Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków zostało powierzone m. st. Warszawie. Prezydent m. st. Warszawy został upoważniony do wydawania decyzji i postanowień w imieniu Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków - w sprawach określonych porozumieniem, a przejęte zadania miał realizować Samorządowy Stołeczny Konserwator Zabytków. Jednak dopiero po trzech miesiącach od daty podpisania porozumienia powołany został Wydział Stołecznego Konserwatora Zabytków.*

Stwierdzono w 6 przypadkach (40%), że prace w obiektach zabytkowych były prowadzone bez zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 i 27 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury. Ponadto, kierowanie robotami budowlanymi i nadzór inwestorski nie był w 2 przypadkach (13%) sprawowany przez osoby spełniające warunki określone w § 18 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 oraz § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 października 2000 r. w sprawie zasad i trybu udzielania i cofania zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich, archeologicznych i wykopaliskowych oraz warunków ich prowadzenia i kwalifikacji osób uprawnionych do wykonywania tych prac.

- *Bez zezwolenia Podlaskiego Konserwatora Zabytków wykonano oświetlenie kościoła pw. Świętej Trójcy w Ciechanowcu.*
- *Bez zezwolenia Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Ratuszu Miejskim w Łęborku wykonano w latach 2000 – 2001 roboty budowlano – remontowe w tzw. Sali Rajców.*
- *Przeprowadzone oględziny obiektów sakralnych, które w latach 2000 – I kw. 2002 r., poddane zostały pracom remontowym lub konserwatorskim finansowanym przez Urząd Miasta i Gminy w Wołowie, wykazały między innymi, że w dwóch kościołach parafii w Stobnie wykonano renowację ołtarzy i ambony, ponadto w kościele filialnym w Mościcach, prowadzono prace remontowe, bez dokumentacji oraz programu prac i bez zezwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Nie wystąpiono także o pozwolenie na budowę dotyczące prac remontowych. Decyzjami Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków i Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego wstrzymano wszelkie prace remontowe. Ponadto administratorzy obiektów sakralnych, w których były prowadzone prace remontowe i konserwacyjne, nie posiadali dokumentów umożliwiających ustalenie bądź weryfikację uprawnień wykonawcy robót konserwatorskich przy zabytkach ruchomych. W ocenie inspektora z Wojewódzkiego Oddziału SOZ we Wrocławiu prace przy ołtarzu głównym w kościele p.w. Św. Mikołaja w Stobnie wykonano w sposób szpecący dzieło, a kolorystyka nie odpowiadała oryginałowi. Podobne zastrzeżenia dotyczyły prac wykonanych w ołtarzu głównym kościoła w Mościcach.*

W wyniku kontroli w 2 urzędach miejskich (tj. 13% skontrolowanych) stwierdzono przypadki niszczenia zabytków przy jednoczesnym braku skutecznych działań zapobiegawczych ze strony władz samorządowych:

- *Przeprowadzona przez służby Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w marcu 2001 roku inspekcja konserwatorska zabytkowej bożnicy w Ciechanowcu wykazała jej niszczenie. Dopiero na wniosek tych służb wykonano prace zabezpieczające obiekt przed dewastacją i ujemnym wpływem warunków atmosferycznych.*
- *Urząd Miasta Rabka – Zdrój w ograniczonym zakresie podejmował działania dotyczące ochrony willi „Gwiazda”, dla której w 1995 r. sporządzono opinię konserwatorską określającą warunki adaptacji i remontu, a następnie podjęto czynności zmierzające do jej wykreślenia z rejestru i rozbiórki – wbrew opinii Ośrodka Dokumentacji Zabytków. Wprawdzie Zarząd Miasta występował o zabezpieczenie obiektu do właściciela obiektu – Teatru Lalek „Rabcio”, jednak ze względu na brak środków finansowych nie wykonano robót zabezpieczających. Gmina także nie dysponowała na ten cel*

środkami, ponieważ priorytetowym kierunkiem finansowania były zadania dotyczące gazyfikacji i oczyszczalni ścieków.

W żadnym ze skontrolowanych urzędów miejskich nie stwierdzono przypadku nakazania właścicielowi lub użytkownikowi wykonania robót konserwatorskich w trybie art. 30 ustawy o ochronie dóbr kultury. Nie miały także miejsca przypadki wykonywania robót konserwatorskich ze środków publicznych w trybie art. 31 ust. 2 ww. ustawy.

5.4.3. Kontrolą objęto 12 urzędów gmin nie posiadających statusu miejskiego⁶⁰ położonych na terenie 12 różnych województw. Tylko 4 gminy wywiązywały się należycie z obowiązków dotyczących ochrony dóbr kultury (Czarna w woj. podkarpackim, Zabierzów w woj. małopolskim, Krzyżanowice w woj. śląskim, Miastkowo w woj. podlaskim). W pozostałych gminach stwierdzono nieprawidłowości, które nie pozwalały na sformułowanie w tym zakresie pozytywnej oceny.

Wszystkie skontrolowane gminy uzgadniały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, co było wymagane zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury. W planach tych uwzględniane były wprawdzie problemy ochrony dóbr kultury, jednak nie zawsze znajdowały one swoje odzwierciedlenie w działaniach podejmowanych przez zarządy gmin. Ustalono bowiem, że w 8 z 12 skontrolowanych gmin (67%) nie prowadzono ewidencji dóbr kultury nie wpisanych do rejestru zabytków, a znajdujących się na terenie ich działania, naruszając tym samym art. 13 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury. Wójtowie gmin tłumaczyli brak ewidencji zabytków przeoczeniem tego obowiązku w przepisach, ale również uważali, że wystarczająca dokumentacja znajduje się w planach zagospodarowania przestrzennego i w opracowywanych dla potrzeb gminy studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jednak nieposiadanie takiej uaktualnionej ewidencji oznaczało najczęściej duże trudności z uzyskaniem bieżącej rzetelnej informacji na temat dóbr kultury znajdujących się na terenie gminy, a to z kolei miało wpływ na ograniczanie możliwości podejmowania działań ochronnych.

- *Zarząd Gminy Jasieniec (woj. mazowieckie) nie prowadził ewidencji dóbr kultury nie wpisanych do rejestru zabytków. Nie założono również kart adresowych dóbr kultury, zawierających dane umożliwiające ich identyfikację oraz miejsce położenia, do czego zobowiązuje § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji dóbr kultury. Urząd gminy nie podejmował również działań na rzecz uzyskania aktualnych informacji o stanie zabytków. Świadczy o tym fakt, że z dziesięciu obiektów zabytkowych wybranych podczas kontroli do oględzin, nie można było zlokalizować czterech z powodu braku danych.*
- *W Urzędzie Gminy Zabierzów nie była prowadzona ewidencja dóbr kultury nie wpisanych do rejestru zabytków. Wykazany – w sporządzonym w maju 1992 r. „Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabierzów” – spis obiektów objętych ochroną konserwatorską był niekompletny, bowiem w sporządzonym w marcu 1998 r. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabierzów” wykazano obiekty zabytkowe w 6 miejscowościach nie ujęte w ww. planie.*

O znaczeniu problematyki ochrony zabytków w działalności urzędu gminy świadczyło m. in. usytuowanie tych spraw w jego strukturze organizacyjnej. W 7 gminach obowiązki związane z ochroną zabytków przypisano w regulaminie organizacyjnym jednostkom organizacyjnym urzędu (Referat Gospodarki Komunalnej, Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska – w Gołuchowie, Referat Kultury i Sportu – w Łagowie, samodzielne stanowiska pracy - np. ds. obronnych, kultury i handlu,

⁶⁰ Według danych GUS na dzień 31 grudnia 2001 r. w Polsce funkcjonowało 1595 gmin wiejskich.

ds. społecznych i inicjatyw gospodarczych, ds. rolnictwa i ochrony środowiska). W 3 gminach (20%) zadania dotyczące ochrony dóbr kultury przypisano w zakresie czynności pracownikom, nie ujmując ich w regulaminie urzędu (Krzyżanowice, Miastkowo, Zabierzów), natomiast 2 gminy (17%) nie uwzględniły takich zadań zarówno w regulaminach, jak i w zakresach czynności (Jasieniec, Wejherowo).

Kontrolowane gminy nie zatrudniały także specjalistów posiadających przygotowanie, doświadczenie lub wykształcenie w dziedzinach dotyczących ochrony dóbr kultury. Obowiązki w tym zakresie powierzano pracownikom ze średnim wykształceniem budowlanym, ekonomicznym lub geodezyjnym.

Jednak najistotniejszym wskaźnikiem zainteresowania jednostek samorządowych ochroną zabytków była wielkość poniesionych na ten cel nakładów finansowych. Wprawdzie tego typu wydatków nie planowało w swoich budżetach 7 spośród 12 skontrolowanych gmin (58%), jednak tylko dwie z nich (17%) nie realizowały faktycznie takich wydatków (Gołuchów i Krotoszyce).

Pozostałe gminy wykonywały w bardzo niewielkim zakresie prace remontowe w obiektach zabytkowych, często klasyfikując poniesione na ten cel wydatki w rozdziałach nie związanych z kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego. Wielkość tych nakładów wahała się najczęściej w granicach dziesiątych części procenta w odniesieniu do całego budżetu gminy. Nie stwierdzono przypadków zlecania zadań w tej dziedzinie podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych. Szczerpłość funduszy przeznaczanych na remonty i konserwacje obiektów zabytkowych wynikała z niedostatku własnych środków w budżetach gmin i ustalania innych priorytetowych zadań, np. w dziedzinie edukacji, czy budowy infrastruktury.

- *Gmina Miastkowo, w okresie objętym kontrolą, wydatkowała na zadania związane z ochroną zabytków wyłącznie ze środków własnych 86.234 zł, z tego: odpowiednio 82.610 zł w 2000 roku (1,72% wydatków ogółem) na remonty dachów: zabytkowego budynku poczty w Miastkowie oraz czworaków w Tarnowie i 3.624 zł w 2001 roku (0,07% wydatków ogółem) na dofinansowanie remontu rzeźby św. Jana Nepomucena w Tarnowie. Wydatki w 2000 r. zostały zakwalifikowane w dziale 70 – gospodarka komunalna, w rozdziale 7395 – pozostała działalność, ponieważ znajdują się w nich lokale mieszkalne stanowiące mienie komunalne gminy.*
- *W latach 2000 – 2001 Urząd Gminy Niemce nie planował w klasyfikacji budżetowej wydatków na ochronę zabytków. Jednak wydatkowano w tym okresie z budżetu Gminy ogółem ok. 61 tys. zł na remont Szkoły Podstawowej w Nasutowie, mieszczącej się w zespole dworsko – parkowym wpisanym do rejestru zabytków. Wydatki te zakwalifikowano do działu 79 – Oświata i wychowanie (w 2001 r. - dział 801) jako wydatki utrzymania szkół podstawowych, zgodnie z pełnioną obecnie przez obiekt funkcją użytkową, a nie zabytkową. Wydatkowane w 2000 r. środki w wysokości 41.250 zł na zadania remontowe w obiekcie zabytkowym stanowiły zaledwie 0,26% ogółu wydatków poniesionych w budżecie Gminy, zaś w 2001 r. – 0,12% (19.561 zł).*

Objęte kontrolą gminy nie posiadające statusu miejskiego nie zawierały z wojewodami porozumień dotyczących prowadzenia spraw z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków, w tym wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych. Niektóre z nich otrzymywały natomiast środki finansowe na realizację celów związanych z ochroną i konserwacją zabytkowych obiektów. Dotację od wojewody na odnowienie i renowację Grobu Nieznanego Żołnierza i pomnika żołnierzy AK na cmentarzu otrzymała Gmina Zabierzów, natomiast Generalny Konserwator Zabytków dofinansował prace remontowe – konserwatorskie przy zabytkowym kościele z XVIII wieku w Krzemienicy na terenie Gminy Czarna.

Ustalono, że w 2 gminach (17%) pojedyncze obiekty zabytkowe doprowadzono do stanu całkowitej dewastacji, i stanowiły one zagrożenie dla przebywających w pobliżu osób.

- W marcu 1999 r. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa sprzedała osobie prywatnej (o podwójnym obywatelstwie: polskim i niemieckim) nieruchomość zabudowaną na terenie Gminy Krotoszyce (woj. dolnośląskie), w tym m. in. zespół dworski wpisany do rejestru zabytków, a maju 2000 r. część zabytkowego parku (również wpisanego do rejestru zabytków). Nabywca zobowiązał się do przestrzegania przepisów o ochronie dóbr kultury, w stosunku do tej części nieruchomości, która była wpisana do rejestru zabytków oraz do przeprowadzenia remontu obiektów zabytkowych w okresie 5 lat.

Zabytkowy obiekt został porzucony przez właściciela. Wnętrza dworu zostały zdewastowane, a konstrukcja więźby dachowej została porażona przez owady. W związku z tym, iż właściciel nieruchomości przebywał na terenie Niemiec i tam prowadził działalność gospodarczą, nie wydano decyzji administracyjnej w sprawie wykonania przez niego robót na obiekcie zabytkowym. Nieskuteczna okazała się także prośba, skierowana przez Wójta do Konsula Generalnego Niemiec, o interwencję w przedmiotowej sprawie.

- W wyniku oględzin zamku w Tworkowie (Gmina Krzyżanowice) stwierdzono, że stan ruiny zagrażał życiu lub zdrowiu osób przebywających na jego terenie. Mimo interwencji Gminy u właściciela i dokonania przez niego doraźnych napraw ogrodzenia, nadal istniała możliwość dostępu nieupoważnionych osób, w tym dzieci, na niebezpieczny teren.

Na terenie tej samej Gminy w zabytkowym kompleksie pałacowo-parkowym w Chałupkach zaniechano konserwacji drzew, które podczas silnego wiatru mogą ulec powaleniu i stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia przebywających w pobliżu osób.

Stwierdzono w 4 przypadkach (33%), że prace w obiektach zabytkowych były prowadzone bez zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 i 27 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury. Ponadto kierowanie robotami budowlanymi i nadzór inwestorski nie był w 3 przypadkach (25%) sprawowany przez osoby spełniające warunki określone w § 18 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 oraz § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 października 2000 r. w sprawie zasad i trybu udzielania i cofania zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich, archeologicznych i wykopaliskowych oraz warunków ich prowadzenia i kwalifikacji osób uprawnionych do wykonywania tych prac.

- Prace bez stosownego zezwolenia wykonywane były w pałacu w Woli Boglewskiej, wpisanym do rejestru zabytków oraz w zabytkowym budynku dawnej cukrowni w Jasieńcu. Nadzór był sprawowany przez osoby nie posiadające uprawnień budowlanych i co najmniej dwuletniej praktyki na budowie przy zabytkach nieruchomych.
- Prace remontowe na zbiorowej mogile żołnierzy Wojska Polskiego na cmentarzu parafialnym w Nieborowie oraz w budynkach: „Czworak” i „Zajazd” przeprowadzono bez zezwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków przez podmioty nie posiadające uprawnień do wykonywania ww. prac.
- Remont zabytkowego budynku „Lamus” w Pisarach w gminie Zabierzów prowadzony był nie tylko bez zezwolenia, ale nawet bez powiadomienia Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, oraz bez pozwolenia na budowę wymaganego postanowieniem art. 29 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Wykonywany był ponadto przez podmiot nie posiadający uprawnień, potwierdzonych przez Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, do kierowania pracami remontowo-konserwatorskimi w obiektach nieruchomych, co naruszało postanowienia § 18 ust. 1 pkt 2 i § 20 wyżej wymienionego rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 11 stycznia 1994 r.

IV. Przebieg postępowania kontrolnego i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W czasie prowadzenia kontroli, działając na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK, zasięgnięto informacji w 81 jednostkach niekontrolowanych. Po zakończeniu kontroli zorganizowano narady pokontrolne w 15 skontrolowanych jednostkach.

W czasie badań kontrolnych powołano 11 świadków, w 2 przypadkach powołano specjalistów, a po zakończeniu kontroli wysłano 3 wnioski o ukaranie związane z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Nie zgłoszono zastrzeżeń do protokołów kontroli. Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zgłosili kierownicy 5 skontrolowanych jednostek. W przypadku dwóch jednostek (Urząd Miasta w Mikołowie i Urząd Miasta w Krakowie) odmówiono przyjęcia zastrzeżeń z powodu niezachowania ustawowego terminu ich zgłoszenia.

W wyniku postępowania przeprowadzonego w sprawie dwóch zastrzeżeń zgłoszonych przez Marszałka Województwa Lubuskiego, jedno zastrzeżenie uwzględniono częściowo, a jedno oddalono. Zastrzeżenie częściowo uwzględnione dotyczyło pominięcia w wystąpieniu pokontrolnym obiektywnej przyczyny uzasadniającej brak finansowania zadań z zakresu ochrony i konserwacji zabytków, nie będących własnością samorządu województwa lub nie będących w użytkowaniu przez jego jednostki organizacyjne. Nie uwzględniono natomiast zastrzeżenia dotyczącego pominięcia w wystąpieniu pokontrolnym faktów związanych z finansowaniem (na łączną kwotę prawie 6 mln zł) przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego remontów zabytkowych obiektów szpitalnych i innych obiektów będących w posiadaniu jednostek samorządowych.

W wyniku postępowania przeprowadzonego w sprawie 4 zastrzeżeń zgłoszonych przez Marszałka Województwa Małopolskiego, 3 zastrzeżenia uwzględniono, natomiast podtrzymano sformułowany w wystąpieniu zarzut w sprawie nieprawidłowego zakwalifikowania przez Urząd w klasyfikacji budżetowej dotacji w kwocie 30 tys. zł przyznanej na remont dachu zabytkowego kościoła w Tropiu.

W wyniku postępowania przeprowadzonego w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków kierującego Wojewódzkim Oddziałem Służby Ochrony Zabytków z siedzibą w Toruniu, oddalono zastrzeżenia w całości. Składający zastrzeżenia twierdził, że oceny i wnioski zawarte w wystąpieniu pokontrolnym były zbyt ogólne i nieproporcjonalne w stosunku do opisanych w protokole nieprawidłowości. Zarzuty te nie zostały uwzględnione, z uwagi na fakt, że nie były dostatecznie umotywowane.

W wyniku przeprowadzonych kontroli skierowano łącznie 87 wystąpień pokontrolnych, w tym 84 do kierowników jednostek skontrolowanych.

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Kultury Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o:

- 1) podjęcie działań organizacyjnych, zapewniających zlikwidowanie opóźnień w wydawaniu postanowień i decyzji administracyjnych,
- 2) opracowanie czytelnych kryteriów i zasad udzielania dotacji użytkownikom zabytków nieruchomych,
- 3) wyeliminowanie przypadków udzielania dotacji użytkownikom zabytków nieruchomych na podstawie niekompletnych wniosków,
- 4) przekazywanie dotacji z zachowaniem trybu, określonego w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie warunków wykorzystania zabytków nieruchomych.
- 5) weryfikację rozliczeń i wyegzekwowanie od Zarządu Głównego Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków oraz Towarzystwa Opieki nad Zabytkami zwrotu dotacji przekazanych w kwocie wyższej niż wynikająca z prawidłowego rozliczenia, wraz z należnymi odsetkami,

- 6) realizowanie postanowień umownych, dotyczących sporządzania aneksów wynikających ze zmiany zakresu rzeczowego i terminów realizacji zadania oraz zapewnienie nadzoru nad realizacją zadań zleconych i wydatkowaniem środków budżetowych przez jednostki nie zaliczane do sektora finansów publicznych,
- 7) egzekwowanie składania do Ministerstwa Kultury kopii ocen i opinii oraz sprawozdań rocznych od rzeczoznawców z określonych dziedzin ochrony zabytków.

Minister Kultury w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował NIK o następujących działaniach, podjętych w celu wykonania wniosków pokontrolnych:

- 1) powołaniu w Departamencie Ochrony Zabytków komórki do bieżącej kontroli terminowości spraw związanych z wydawaniem postanowień i decyzji administracyjnych oraz Wydziału Orzecznictwa Administracyjnego, badającego wnioski o udzielenie dotacji w zakresie spełniania przez nie wymogów formalno-prawnych,
- 2) przygotowaniu precyzyjnych zasad tworzenia programów konserwacji zabytków, w celu wykluczenia uznaniowości przy przyznawaniu dotacji przekraczających 25% kosztów prac konserwatorskich,
- 3) przeprowadzeniu weryfikacji rozliczeń przedstawionych przez Zarząd Główny Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków oraz przez Zarząd Główny Towarzystwa Opieki nad Zabytkami i wezwanie do zwrotu nadmiernie pobranych dotacji wraz z odsetkami,
- 4) zwiększeniu zakresu kontroli wykorzystania dotacji przez jednostki spoza sektora finansów publicznych.

Do Ministra Kultury skierowano także wystąpienie pokontrolne w sprawie ustaleń kontroli przeprowadzonej w Wojewódzkim Oddziale Służby Ochrony Zabytków w Lublinie, dotyczących przypadków udzielania dotacji z budżetu Generalnego Konserwatora Zabytków w oparciu o te same faktury i za te same zakresy robót, które wcześniej zostały dofinansowane ze środków samorządowych. Uzyskane bezzasadnie dotacje budżetowe wyniosły łącznie 88.280 zł, wobec tego NIK wnioskowała o podjęcie działań w celu wyegzekwowania ich zwrotu, a ponadto o podjęcie działań na rzecz opracowania i wdrożenia odpowiednich rozwiązań systemowych udzielania i kontroli wydatkowania dotacji na konserwację zabytków, skutecznie zabezpieczających przed udzielaniem dotacji na zadania uprzednio sfinansowane z innych źródeł środków publicznych, a także o stworzenie możliwości wymiany informacji z organami samorządowymi o udzielanych dotacjach na ochronę zabytków.

W odpowiedzi na wystąpienie sekretarz stanu w Ministerstwie Kultury Generalny Konserwator Zabytków poinformował NIK, że wystąpił o zwrot kwoty 88.280 zł dotacji wraz z odsetkami i polecił zastosowanie doraźnych rozwiązań, polegających na przyjmowaniu do rozliczenia dotacji wyłącznie oryginałów rachunków lub faktur, które na dowód, że były podstawą udzielenia dotacji z budżetu zostałyby opatrzone pieczęcią i adnotacją właściwego urzędu. Ponadto Generalny Konserwator Zabytków zwrócił się do wojewódzkich konserwatorów z prośbą o przedstawienie propozycji rozwiązań, które po analizie w Ministerstwie Kultury będą stanowiły podstawę sformułowania w terminie późniejszym systemu udzielania i kontroli wydatkowania dotacji na konserwację zabytków, skutecznie zabezpieczającego przed udzielaniem dotacji na zadania uprzednio sfinansowane z innych źródeł.

W wystąpieniu skierowanym do Dyrektora Ośrodka Dokumentacji Zabytków Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

- 1) uregulowanie zasad obiegu dokumentów, w szczególności w zakresie rejestrowania wpływu do Ośrodka decyzji o wpisie zabytku do rejestru oraz wpływu kart ewidencyjnych,
- 2) rozważenie modyfikacji komputerowego systemu informacyjnego, w celu umożliwienia pełnej kontroli terminowości i prawidłowości wprowadzania danych oraz uzupełnienie komputerowej bazy danych kart ewidencyjnych w Pracowni Zabytków Sztuki i Rzemiosła Artystycznego.

Dyrektor Ośrodka Dokumentacji Zabytków w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne przedstawił stan realizacji wniosków, informując m. in. o:

- 1) podjętych decyzjach administracyjnych w celu wyeliminowania niedociągnięć w obiegu dokumentów dotyczących rejestrów zabytków,
- 2) uzupełnieniu zapisów w bazie danych rejestru zabytków tak, aby można było na bieżąco kontrolować terminowość i prawidłowość wprowadzania danych,
- 3) zamiarze zlikwidowania do końca I kwartału 2003 r. zaległości we wpisach do komputerowej bazy kart ewidencyjnych zabytków sztuki i rzemiosła artystycznego.

W wystąpieniu skierowanym do Dyrektora Muzeum Narodowego w Warszawie, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje m. in. o:

- 1) zawieranie w wydawanych decyzjach pouczenia, czy i w jakim trybie służy odwołanie od podjętej decyzji, zgodnie z art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego,
- 2) przestrzeganie ustaleń porozumień zawartych z Wojewodą Mazowieckim w sprawach wydawania w pierwszej instancji zaświadczeń i zezwoleń dotyczących czasowego wywozu dóbr kultury za granicę;
- 3) zobowiązanie kustosa Działu Opiniowania Dzieł Sztuki do nie przekraczania zakresu wydanego mu pełnomocnictwa;
- 4) wzmocnienie nadzoru nad pracą Działu Opiniowania Dzieł Sztuki, zgodnie z ustaleniami regulaminu organizacyjnego Muzeum.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Dyrektor Muzeum Narodowego w Warszawie poinformował NIK, że:

- 1) opracowano w czasie trwania kontroli właściwe wzory decyzji, spełniające wszystkie wymogi Kodeksu postępowania administracyjnego,
- 2) obciążono Wojewodę Mazowieckiego kosztami eksploatacji siedziby Działu Opiniowania Dzieł Sztuki Muzeum Narodowego, zgodnie z postanowieniami zawartych w tej sprawie porozumień,
- 3) udzielono kustoszowi Działu Opiniowania Dzieł Sztuki nowego pełnomocnictwa i zobowiązano go, do skrupulatnego przestrzegania jego zakresu,
- 4) okresowo będą dokonywane przeglądy efektów pracy Działu Opiniowania Dzieł Sztuki, a także zobowiązano komórki kontroli wewnętrznej Muzeum do częstego wglądu w dokumenty tego działu i raportowania stwierdzonych uchybień.

W wystąpieniach skierowanych do wojewódzkich konserwatorów zabytków kierujących wojewódzkimi oddziałami SOZ, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje m. in. o:

- 1) uporządkowanie i uzupełnienie rejestru zabytków, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz usprawnianie systemu przygotowywania i wydawania decyzji administracyjnych,
- 2) ustalenie zasad przekazywania dokumentacji ewidencyjnej obiektów zabytkowych do centralnej ewidencji dóbr kultury oraz zasad współpracy z samorządami w zakresie przekazywania wykazów dóbr kultury z terenu ich działania,
- 3) zachowanie szczególnej staranności przy zawieraniu umów,
- 4) przestrzeganie przepisów dotyczących zasad i trybu udzielania i cofania zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich,
- 5) dostosowanie regulaminów organizacyjnych wojewódzkich oddziałów SOZ do obowiązujących przepisów.

Z odpowiedzi na wystąpienia wojewódzcy konserwatorzy zabytków poinformowali NIK, że:

- 1) przystąpili do prac związanych z uzupełnianiem, aktualizacją i weryfikacją rejestru zabytków,
- 2) trwa proces przekazywania samorządom wykazów zabytków, znajdujących się na terenie ich działania,

- 3) w części oddziałów SOZ wprowadzono nowe regulaminy organizacyjne, dostosowane do obowiązujących przepisów.

W wystąpieniach skierowanych do marszałków województw, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m. in. o:

- 1) zapewnienie właściwej kontroli wykorzystania środków z budżetu województwa oraz otrzymanych dotacji z budżetu państwa na ochronę zabytków,
- 2) zwiększenie współdziałania z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie przyznawania i rozliczania dotacji,
- 3) rozważenie opracowania programu ochrony zabytków w oparciu o strategię rozwoju województwa,
- 4) ujednolicenie formy rozliczeń finansowych, umożliwiających dokonywanie wstępnej kontroli prawidłowości wydatkowania w podległych jednostkach kultury, środków na ochronę zabytków.

W odpowiedziach na wystąpienia, marszałkowie województw poinformowali NIK m. in. o:

- 1) podjęciu działań w celu zapewnienia właściwej kontroli wykorzystania środków budżetowych województw oraz otrzymanych dotacji z budżetu państwa,
- 2) rozpoczęciu prac nad programem ochrony zabytków uwzględniającym postanowienia strategii rozwoju województwa,
- 3) wprowadzeniu ujednoliconego wzoru rozliczania dotacji celowych uzyskanych przez instytucję kultury na ochronę zabytków.

W wystąpieniach skierowanych do starostów, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m. in. o:

- 1) przeprowadzenie rozpoznania zabytków nieruchomych, znajdujących się na terenie powiatu,
- 2) podjęcie działań umożliwiających uzyskanie w budżecie starostwa środków na ochronę zabytków oraz przyjęcie prawidłowej klasyfikacji środków pochodzących z budżetu państwa na dofinansowywanie zadań,
- 3) podjęcie działań organizacyjnych mających na celu zapewnienie większej ochrony i dbałości o zabytki znajdujące się na terenie powiatu, w szczególności o określenie zadań z tego zakresu w regulaminie organizacyjnym starostwa.

W odpowiedziach na wystąpienia starostowie poinformowali NIK m. in. o:

- 1) opracowaniu dokumentu, określającego szczegółową procedurę postępowania przy realizacji umów,
- 2) podjęciu działań, mających zapewnić skuteczniejszą kontrolę zachowania, użytkowania i ochrony obiektów zabytkowych.

W wystąpieniach skierowanych do urzędów miast na prawach powiatu, urzędów gmin miejskich i wójtów gmin nie posiadających statusu miejskiego, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m. in. o:

- 1) prowadzenie ewidencji zabytków nie wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na terenie miast lub gmin,
- 2) wykorzystywanie uprawnień kontrolnych w zakresie dotacji przekazywanych podmiotom na dofinansowanie zadań dotyczących ochrony zabytków,
- 3) uzgadnianie z właściwym konserwatorem zabytków wszelkich planowanych robót w obiektach zabytkowych i prowadzenie ich po uzyskaniu stosownego zezwolenia, pod nadzorem osób z odpowiednimi kwalifikacjami,
- 4) uwzględnienie w strukturze organizacyjnej urzędów gmin realizacji zadań ochrony zabytków, poprzez m. in. przypisanie tych zadań określonego wydziałowi urzędu,

z jednoczesnym precyzyjnym określeniem obowiązków w zakresie ochrony zabytków konkretnemu pracownikowi tego wydziału,

- 5) rozważenie możliwości przeznaczenia z budżetów gmin lub pozyskania z innych źródeł środków na dofinansowanie prac związanych z ochroną zabytków,
- 6) przyjęcie prawidłowego klasyfikowania w budżetach gmin środków przeznaczonych na remont obiektów zabytkowych oraz zapewnienie kontroli prawidłowości ich wykorzystania,

W odpowiedzi na wystąpienia wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast poinformowali NIK, że:

- 1) podjęto działania w celu uzupełnienia i weryfikowania ewidencji dóbr kultury w zależności od potrzeb, a także wyznaczeniu pracowników do jej prowadzenia,
- 2) podjęto bieżące lustracje zabytków znajdujących się na terenie miast pod kątem oceny ich stanu zachowania,
- 3) podjęto działania mające na celu zwiększenie kontroli nad rozliczeniami dotacji oraz pouczono pracowników urzędów o konieczności przestrzegania przepisów prawnych i wewnętrznych uregulowań dotyczących udzielania dotacji,
- 4) zostanie zapewniony udział wojewódzkiego konserwatora przy odbiorach częściowych i końcowych prac remontowych wykonywanych w obiektach zabytkowych,
- 5) będzie przestrzegany obowiązek uzyskania zezwoleń WKZ na prowadzenie robót remontowych przy zabytkowych obiektach,
- 6) wyznaczeni zostaną pracownicy realizujący zadania z zakresu ochrony dóbr kultury i zorganizowane zostaną dla nich szkolenia w tej dziedzinie,
- 7) będą planowane i zapewnione w budżecie gmin środki na realizację zadań z zakresu ochrony zabytków oraz będzie stosowana poprawna klasyfikacja wydatków w tym zakresie.

W wyniku kontroli stwierdzono istotne nieprawidłowości finansowe, kwoty wydatkowane z naruszeniem przepisów prawa, uszczuplenia dochodów i inne nieprawidłowości finansowe, łącznie na kwotę 1.832,7 tys. zł. Z naruszeniem przepisów prawa wydatkowano łącznie kwotę 643,4 tys. zł, w tym 408,3 tys. zł - dotyczącą budżetu państwa oraz 235,1 tys. zł dotyczącą budżetów samorządowych.

- 1) Wojewódzki Oddział Służby Ochrony Zabytków w Krakowie wydatkował kwotę 115,3 tys. zł bez zastosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych,
- 2) Generalny Konserwator Zabytków udzielił z budżetu dotacji w kwocie 88,3 tys. zł na prace konserwacyjno-remontowe w 5 obiektach sakralnych z terenu województwa lubelskiego, na podstawie tych samych faktur i na te same zakresy robót, które wcześniej zostały dofinansowane ze środków samorządowych,
- 3) wojewódzki konserwator zabytków w województwie wielkopolskim zlecił usługi w zakresie ewidencji zabytków za kwotę 200 tys. zł ze środków wojewody wielkopolskiego; dotacje na ten cel były przekazywane przez dysponenta części budżetowej, tj. wojewodę wielkopolskiego na podstawie umów podpisanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, który nie posiadał formalnego upoważnienia do tych czynności,
- 4) Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego przyjął rozliczenia dotacji za prace przy 4 zabytkach na łączną kwotę 94 tys. zł, pomimo przekroczenia terminów złożenia tych rozliczeń, co zgodnie z umowami powinno skutkować zwrotem całej kwoty dotacji,
- 5) Urząd Miasta Krakowa wydatkował kwotę 59,9 tys. zł na oprogramowanie komputerowe, którego nie wykorzystywał oraz na publikacje, których nakład przekraczał zapotrzebowanie,
- 6) Urząd Gminy Łagów wydatkował kwotę 15,3 tys. zł na rzecz podmiotów wykonujących konserwację zabytków bez stosowania procedur przewidzianych w ustawie o finansach publicznych (m. in. nie zawierając umów z ww. podmiotami),
- 7) starosta powiatu Kłobuck zlecił roboty o łącznej wartości ok. 47,8 tys. zł z naruszeniem zasad i trybu określonego w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych.

Uszczuplenia w dochodach, wynoszące 81,0 tys. zł, dotyczyły pomniejszenia przychodów Muzeum Narodowego w Warszawie, w wyniku zastosowania zaniżonych opłat za opiniowanie wniosków dotyczących wywozu dzieł sztuki. Inne nieprawidłowości finansowe wyniosły łącznie 1.108,3 tys. zł i dotyczyły m. in.:

- 1) sfinansowania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w województwie podkarpackim środkami budżetowymi w wysokości 461,9 tys. zł konserwacji 4 zabytków stanowiących własność prywatną, bez składania jednocześnie wniosków o zabezpieczenie wierzytelności Skarbu Państwa z tego tytułu w formie hipoteki przymusowej,
- 2) niewłaściwej klasyfikacji wydatków w kwocie 603,9 tys. zł przez Urząd Miasta Krakowa.

Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania mające na celu odzyskanie łącznej kwoty 105,6 tys. zł, w tym dotyczącej budżetu państwa – 93,0 tys. zł i budżetów samorządowych – 12,6 tys. zł. Kwota odzyskana według stanu na dzień 5 marca 2003 r. wyniosła 11,1 tys. zł.

Z nadesłanych do NIK informacji o sposobie wykorzystania przez skontrolowane jednostki ocen i uwag oraz wykonania wniosków wynikało, że według stanu na dzień 5 marca 2003 r., na ogólną liczbę 234 wniosków pokontrolnych, zrealizowano 155, nie zrealizowanych wniosków było 30, a 49 znajdowało się w trakcie realizacji.

**Dyrektor Departamentu
Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego**

Grzegorz Buczyński

**Akceptuję:
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Zbigniew Wesołowski

**Zatwierdzam:
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

**Mirosław Sekuła
Warszawa, dnia 7 marca 2003 r.**

WYKAZ JEDNOSTEK OBJĘTYCH KONTROLĄ

1. Ministerstwo Kultury,
2. Ośrodek Dokumentacji Zabytków w Warszawie,
3. Muzeum Narodowe w Warszawie,
4. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Rabce – Zdroju,
5. Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie,

Wojewódzkie Oddziały Służby Ochrony Zabytków:

6. Wojewódzki Oddział Służby Ochrony Zabytków w Białymstoku,
7. Wojewódzki Oddział Służby Ochrony Zabytków w Gdańsku,
8. Wojewódzki Oddział Służby Ochrony Zabytków w Katowicach,
9. Wojewódzki Oddział Służby Ochrony Zabytków w Krakowie,
10. Wojewódzki Oddział Służby Ochrony Zabytków w Lublinie,
11. Wojewódzki Oddział Służby Ochrony Zabytków w Łodzi,
12. Wojewódzki Oddział Służby Ochrony Zabytków w Olsztynie,
13. Wojewódzki Oddział Służby Ochrony Zabytków w Poznaniu,
14. Wojewódzki Oddział Służby Ochrony Zabytków z siedzibą w Przemyśle,
15. Wojewódzki Oddział Służby Ochrony Zabytków z siedzibą w Toruniu,
16. Wojewódzki Oddział Służby Ochrony Zabytków w Warszawie,
17. Wojewódzki Oddział Służby Ochrony Zabytków we Wrocławiu,
18. Wojewódzki Oddział Służby Ochrony Zabytków w Zielonej Górze.

Urzędy Marszałkowskie:

19. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego,
20. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko – Pomorskiego,
21. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego,
22. Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego,
23. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego,
24. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego,
25. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego,
26. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego,
27. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego,
28. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego,
29. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego,
30. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko – Mazurskiego,
31. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego,

Starostwa powiatowe:

32. Starostwo Powiatowe w Chełmnie,
33. Starostwo Powiatowe w Iławie,
34. Starostwo Powiatowe w Kłobucku,
35. Starostwo Powiatowe w Łańcucie,
36. Starostwo Powiatowe w Łomży,
37. Starostwo Powiatowe w Malborku,
38. Starostwo Powiatowe w Międzyrzeczu,
39. Starostwo Powiatowe w Nowym Sączu,
40. Starostwo Powiatowe w Opocznie,

41. Starostwo Powiatowe w Radzynie Podlaskim,
42. Starostwo Powiatowe w Śremie,
43. Starostwo Powiatowe w Wołowie,
44. Starostwo Powiatowe w Żyrardowie,

Urzędy miast na prawach powiatu:

45. Urząd Miejski w Bytomiu,
46. Urząd Miejski w Gorzowie Wielkopolskim,
47. Urząd Miejski w Koninie,
48. Urząd Miasta Krakowa,
49. Urząd Miejski w Łomży
50. Urząd Miejski w Olsztynie,
51. Urząd Miejski w Płocku,
52. Urząd Miejski w Przemyślu,
53. Urząd Miejski w Skierniewicach,
54. Urząd Miejski w Słupsk,
55. Urząd Miasta Torunia,
56. Urząd Miejski w Wałbrzychu,
57. Urząd Miejski w Zamościu,

Urzędy gmin miejskich:

58. Urząd Miasta i Gminy w Brześciu Kujawskim,
59. Urząd Miejski w Ciechanowcu,
60. Urząd Miejski w Chełmnie,
61. Urząd Miasta w Działdowie,
62. Urząd Miasta w Kazimierzu Dolnym,
63. Urząd Miejski w Lęborku,
64. Urząd Miejski w Łańcucie,
65. Urząd Miejski w Łowiczu,
66. Urząd Miasta w Malborku,
67. Urząd Miejski w Mikołowie,
68. Urząd Miasta Rabka – Zdrój,
69. Urząd Miejski w Śremie,
70. Biuro Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy,
71. Urząd Miasta i Gminy w Wołowie,
72. Urząd Miejski w Żaganiu,

Urzędy gmin nie posiadających statusu miejskiego:

73. Urząd Gminy w Czarnej,
74. Urząd Gminy w Dąbrównie,
75. Urząd Gminy w Gołuchowie,
76. Urząd Gminy w Jasieńcu,
77. Urząd Gminy w Krotoszycach,
78. Urząd Gminy w Krzyżanowicach,
79. Urząd Gminy w Łagowie,
80. Urząd Gminy w Miastkowie,
81. Urząd Gminy w Nieborowie,
82. Urząd Gminy w Niemcach,
83. Urząd Gminy w Wejherowie,
84. Urząd Gminy w Zabierzowie.

Wykaz ważniejszych normatywnych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (tekst jednolity Dz. U. z 1999 r. nr 98, poz. 1150 ze zm. Dz. U. z 2000 r. Nr 120, poz. 1268, Dz. U. z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 113, poz. 984).
2. Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1689).
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 169, poz. 1387).
4. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1685 i z 2001 r. Nr 100, poz. 1082).
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694).
6. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1682).
7. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 25, poz. 253).
8. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676).
9. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i z 2001 r. Nr 76, poz. 813).
10. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984).
11. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1592 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1688).
12. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1590 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558).
13. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1688).

14. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1998 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Generalnego Konserwatora Zabytków (Dz. U. Nr 166, poz. 1207)
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 1963 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków (Dz. U. Nr 19, poz. 101, zm. Dz. U. z 1986 r. Nr 42, poz. 204).
16. Rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 30 czerwca 1965 r. w sprawie trybu zgłaszania oraz wydawania zaświadczeń i zezwoleń na wywóz za granicę dóbr kultury (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 25, poz. 253).
17. Rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 16, poz. 55).
18. Rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 16 lutego 1999 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich oddziałów służby ochrony zabytków (Dz. U. Nr 39, poz. 391).
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 2000 r. w sprawie określenia zakresu zadań w dziedzinie kultury objętych mecenatem państwa oraz szczegółowych zasad i trybu udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji na te zadania i dotacji celowych na dofinansowanie bieżących zadań własnych, związanych z prowadzeniem instytucji kultury, przejętych w dniu 1 stycznia 1999 r. (Dz. U. Nr 40, poz. 463).
20. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji dóbr kultury (Dz. U. Nr 86, poz. 965).
21. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie warunków wykorzystania zabytków nieruchomych na cele użytkowe oraz zasad i trybu przyznawania dotacji z budżetu państwa przeznaczonych dla użytkowników zabytków, prowadzących prace konserwatorskie i remontowe przy zabytkach (Dz. U. Nr 86, poz. 964).
22. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 października 2000 r. w sprawie zasad i trybu udzielania i cofania zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich, archeologicznych i wykopaliskowych oraz warunków ich prowadzenia i kwalifikacji osób uprawnionych do wykonywania tych prac (Dz. U. Nr 93, poz. 1033).