



Ochrona zabytków w województwie lubuskim na wypadek sytuacji kryzysowych

Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, grudzień 2018 r.

- Zabytki są świadectwem dziejów narodu, jego tożsamości i wkładem w dziedzictwo kulturalne ludzkości. Ochrona dziedzictwa narodowego zgodnie z art. 5 Konstytucji RP jest również obowiązkiem władz publicznych.

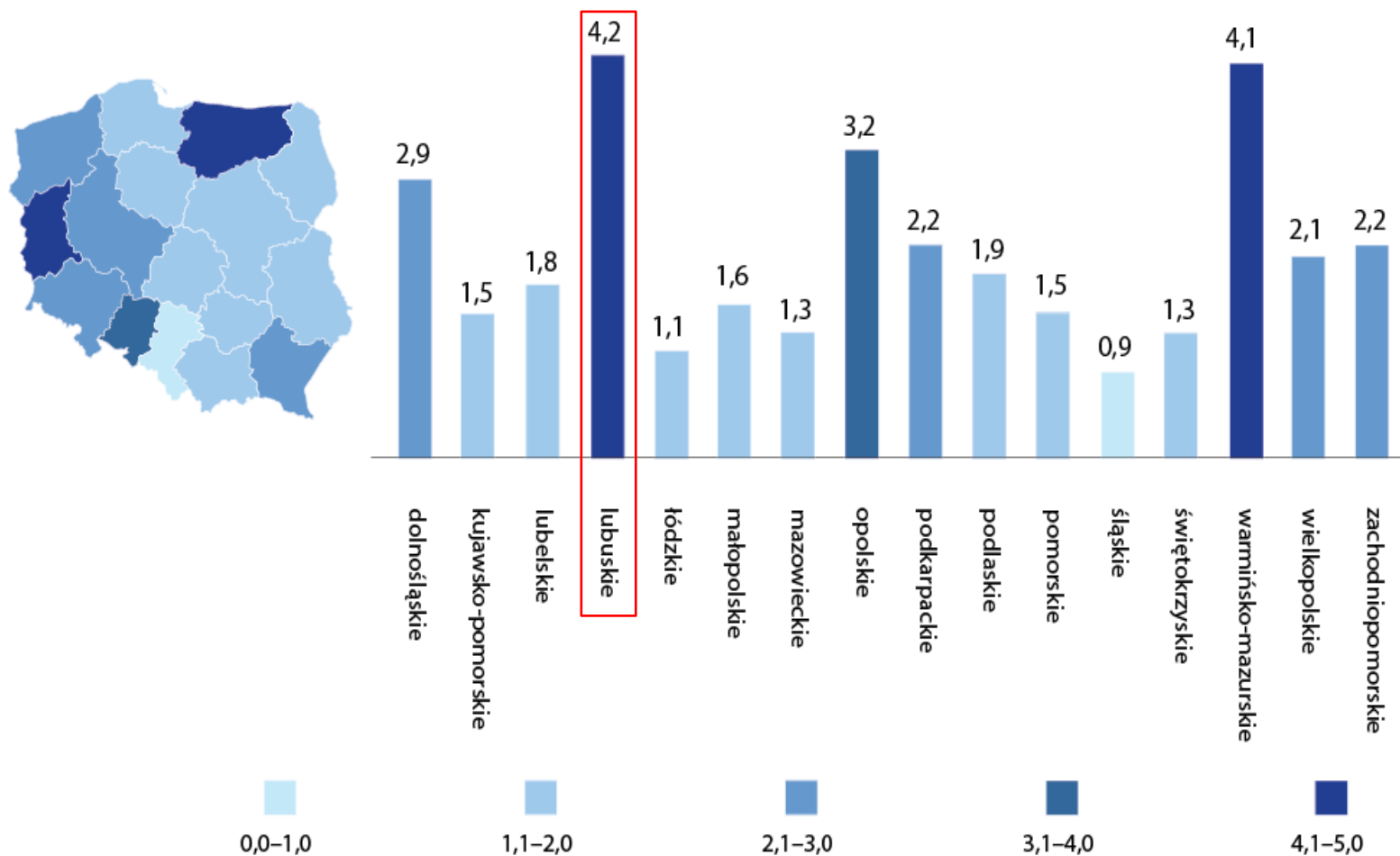
- Mimo **upływu terminów** na realizację przez lubuskie j.s.t. kluczowych dla ochrony zabytków obowiązków (opracowanie GEZ, POnZ, POZ) **znaczna część tych zadań nie została dotychczas zrealizowana.**



- W województwie lubuskim w rejestrze zabytków nieruchomych **figurowało 4300 obiektów**, co w przeliczeniu na 1000 mieszkańców poszczególnych województw dawało **najwyższy wynik w kraju – 4,2.**
- **Zakres i sposób realizacji zadań** dotyczących ochrony zabytków może mieć istotny wpływ na zapobieganie degradacji lub niszczeniu zabytków, **a także na skuteczną ochronę zabytków w sytuacjach kryzysowych.**

Rzetelne wykonywanie przez **organy nadzoru konserwatorskiego oraz organy j.s.t.** zadań dotyczących przygotowania i realizacji ochrony zabytków i opieki nad zabytkami ma **kluczowe znaczenie dla przeciwdziałania nieprawidłowościom** i negatywnym zjawiskom w tym obszarze.

Liczba zabytków w poszczególnych województwach w przeliczeniu na 1000 mieszkańców wg stanu na 30 kwietnia 2016 r.



Źródło: Publikacja Narodowego Instytutu Dziedzictwa i Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, pt. Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce (księgi A i C), str. 75 (dane liczbowe wg stanu na 30 kwietnia 2016 r.).

03 Co kontrolowaliśmy?

Czy rzetelnie realizowano zadania z zakresu ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych?

W szczególności:

- Przygotowanie organów do realizacji zadań, w tym gromadzenie (ewidencje i rejestry) danych o zabytkach
- Planowanie i realizację zadań dotyczących ochrony zabytków
- Ochronę zabytków w sytuacjach kryzysowych

04 Kogo kontrolowaliśmy i od kogo zasięgaliśmy informacje?



KONTROLOWALIŚMY



J.S.T.

**JEDNOSTKI
SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO**

- 6 STAROSTW POWIATOWYCH
- 6 URZĘDÓW GMIN
- 2 URZĘDY MIASTA NA PRAWACH POWIATÓW
- URZĄD GMINY ORAZ STAROSTWO POWIATOWE W RAMACH KONTROLI ROZPOZNAWCZEJ



**WOJEWÓDZKIEGO
KONSERWATORA
ZABYTEKÓW**

- WOJEWÓDZKI URZĄD OCHRONY ZABYTEKÓW



POBIERALIŚMY DANE



POLICJI



**PAŃSTWOWEJ
STRAŻY
POŻARNEJ**



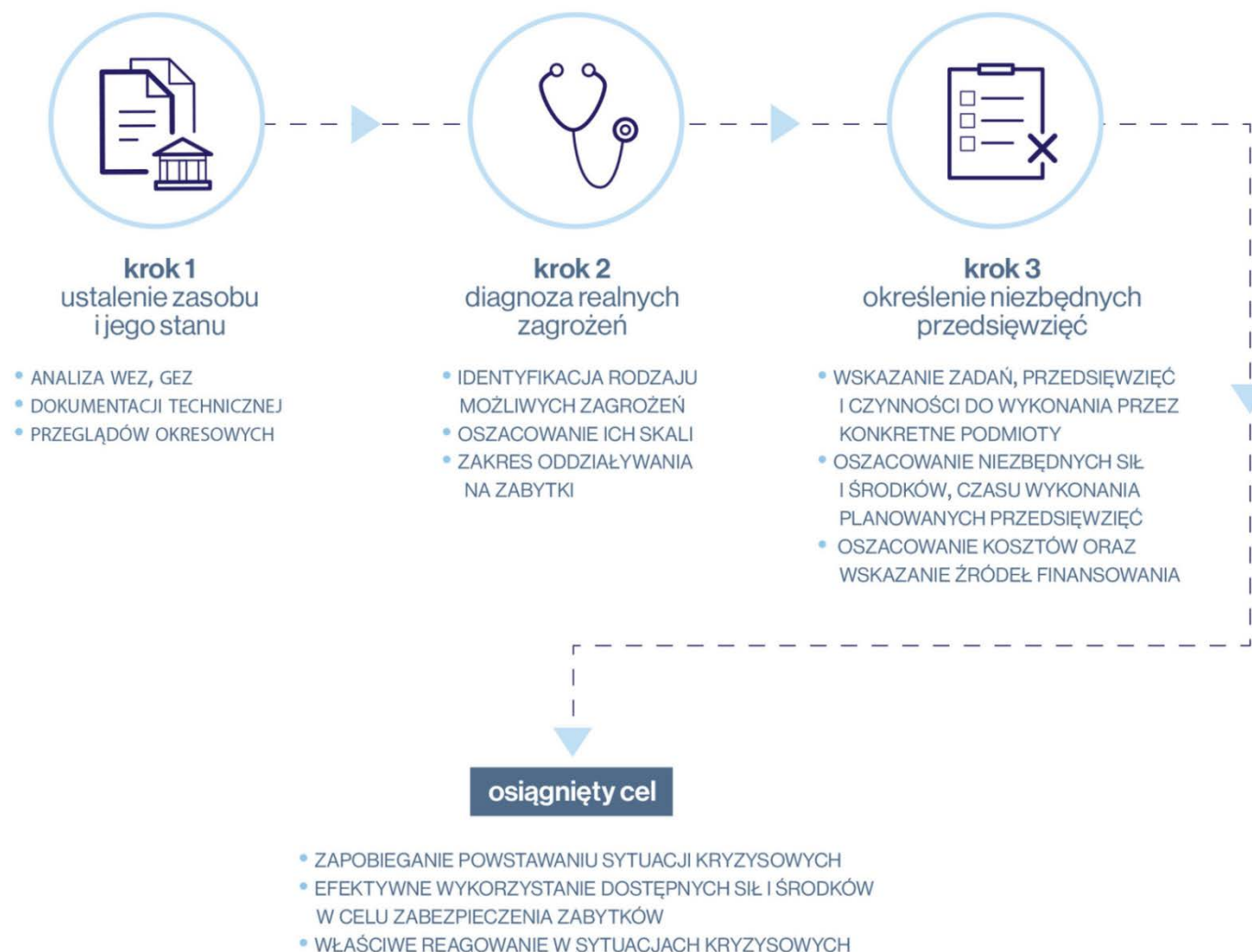
**INSPEKCJI
NADZORU
BUDOWLANEGO**

OKRES OBJĘTY KONTROLĄ
1 stycznia 2016 r. – 30 czerwca 2018 r.



www.nik.gov.pl

Schemat właściwego planowania ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych



Stwierdzony stan – czynniki obniżające skuteczność ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych

- **Niewłaściwa organizacja zadań**
– nierzetelne przypisanie obowiązków, niewystarczająca obsada kadrowa, brak ćwiczeń i szkoleń.
- **Brak dysponowania wiarygodnymi danymi (źródłem wiedzy) o wielkości zasobu i stanu zachowania zabytków** zlokalizowanych na obszarze kontrolowanych jednostek
– brak lub nierzetelnie prowadzone ewidencje zabytków.
- **Brak rzetelnej diagnozy sytuacji**
– nieidentyfikowanie przyczyn i zagrożeń oraz szacunkowych nakładów związanych z ochroną zabytków.
- **Zaniedbania w opracowaniu kluczowych dokumentów planistycznych**
– planów ochrony zabytków w sytuacjach kryzysowych oraz programów opieki nad zabytkami.
- **Wieloletnie zaniedbania w zapewnieniu odpowiedniego stanu zabytków będącą następstwem m.in. niedostatecznego poziomu finansowania**
– niewspółmiernie niskiego do faktycznych potrzeb.
- **Zaniedbania w gromadzeniu i wymianie informacji o sytuacjach kryzysowych**
– w konsekwencji brak możliwości skutecznej koordynacji działań.

Stwierdzony stan – konsekwencje niedomagań w ochronie zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych

- Brak spójnego systemu zapobiegania oraz reagowania na sytuacje kryzysowe – skontrolowane podmioty nie były przygotowane i nie współdziałały w przedsięwzięciach na rzecz ochrony zabytków.
- Postępująca degradacja zabytków wskutek nieprzestrzegania obowiązków właścicielskich i nadzorczych, a także niedostatecznego finansowania – w skrajnych przypadkach skutkująca nieodwracalnym zniszczeniem zabytków.
- Brak zaplanowanych długofalowych i skoordynowanych działań stwarza ryzyko dla skutecznej ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych.

Stwierdzony stan – przygotowanie podmiotów do ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych

Niewłaściwa organizacja zadań w zakresie ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych w j.s.t.

PRZYCZYNY

- **Nierzetelne przypisanie zadań**
W zaledwie **5 spośród 16 j.s.t.** precyzyjnie określono komórki organizacyjne i pracowników odpowiedzialnych.
- **Zaniedbania w organizacji PCZK**
Tylko w **2 spośród 8 starostw** (urzędów miast na prawach powiatu) utworzono PCZK – całodobowy obieg informacji odbywał się poprzez dyżury pracowników lub sędowano to zadanie na KP PSP.
- **Brak merytorycznych kadr**
Jedynie w **5 j.s.t. (niespełna 1/3)** zatrudniano osoby posiadające profilowe wykształcenie, a pracownicy tylko **4 urzędów** brali udział w szkoleniach z tej problematyki.

SKUTKI

- **Nierzetelna realizacja obowiązków w zakresie**
 - prowadzenia gminnych ewidencji zabytków;
 - sporządzania gminnych/powiatowych programów opieki nad zabytkami;
 - opracowanie gminnych/powiatowych planów ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych.
- **Brak działań informacyjno-szkoleniowych**
Żadna ze skontrolowanych j.s.t. nie prowadziła takich działań skierowanych do właścicieli/ zarządców lub mieszkańców.
- **Niewłaściwy przepływ informacji**
Jednostki nie informowały o zdarzeniach kryzysowych właścicieli/ zarządców zabytków oraz LWKZ.

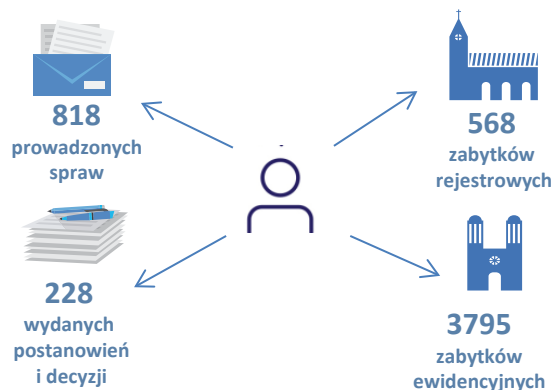
Stwierdzony stan – przygotowanie podmiotów do ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych

Niewłaściwa organizacja zadań w zakresie ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych w WUOZ

PRZYCZYNY

■ Niewystarczający stan zatrudnienia

Średnie obciążenie merytorycznego pracownika WUOZ w 2017 roku



■ Zadania związane z ochroną zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych przypisano do jednoosobowego stanowiska

- osoba zatrudniona na tym stanowisku wykonywała również inne zadania,
- osoba ta nie uczestniczyła w okresie ostatnich 8 lat w szkoleniach z tego zakresu.

SKUTKI

■ Nierzetelna realizacja zadań nadzorczych

- niepełna realizacja planów kontroli,
- zaniechanie egzekwowania zaleceń i nakazów konserwatorskich.

■ Długotrwałość prowadzonych postępowań uzgodnieniowych

przykładowo: uzgodnienia GEZ gminy miejskiej Żary trwały ponad 5 lat.

■ Nie w pełni rzetelna realizacja funkcji koordynatora

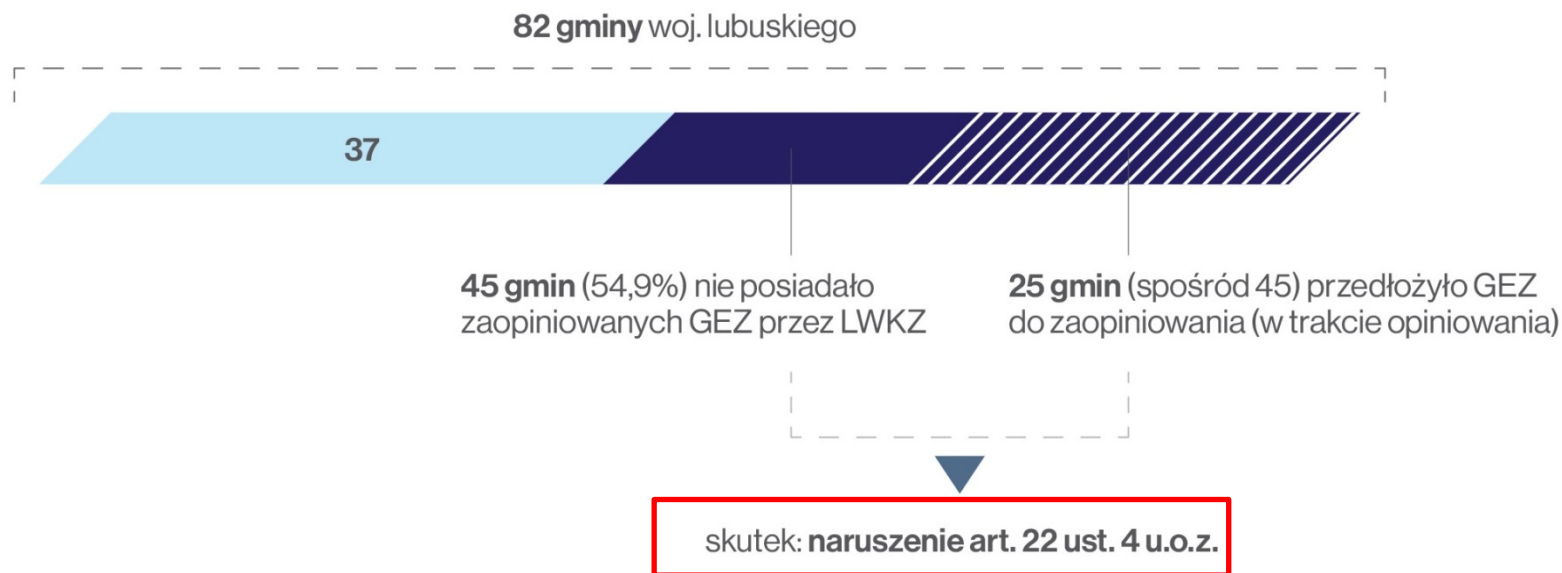
- brak realizacji niektórych zapisów Wojewódzkiego POZ;
- dopiero po kontroli NIK LWKZ został włączony do wojewódzkiego SMS-owego systemu automatycznego powiadamiania i koordynacji (SSAPiK).

■ Ograniczone działania edukacyjno-szkoleniowe

10 Stwierdzony stan – gminne ewidencje zabytków (GEZ)



TERMIN UTWORZENIA GEZ – **DO 5 GRUDNIA 2012 R.**

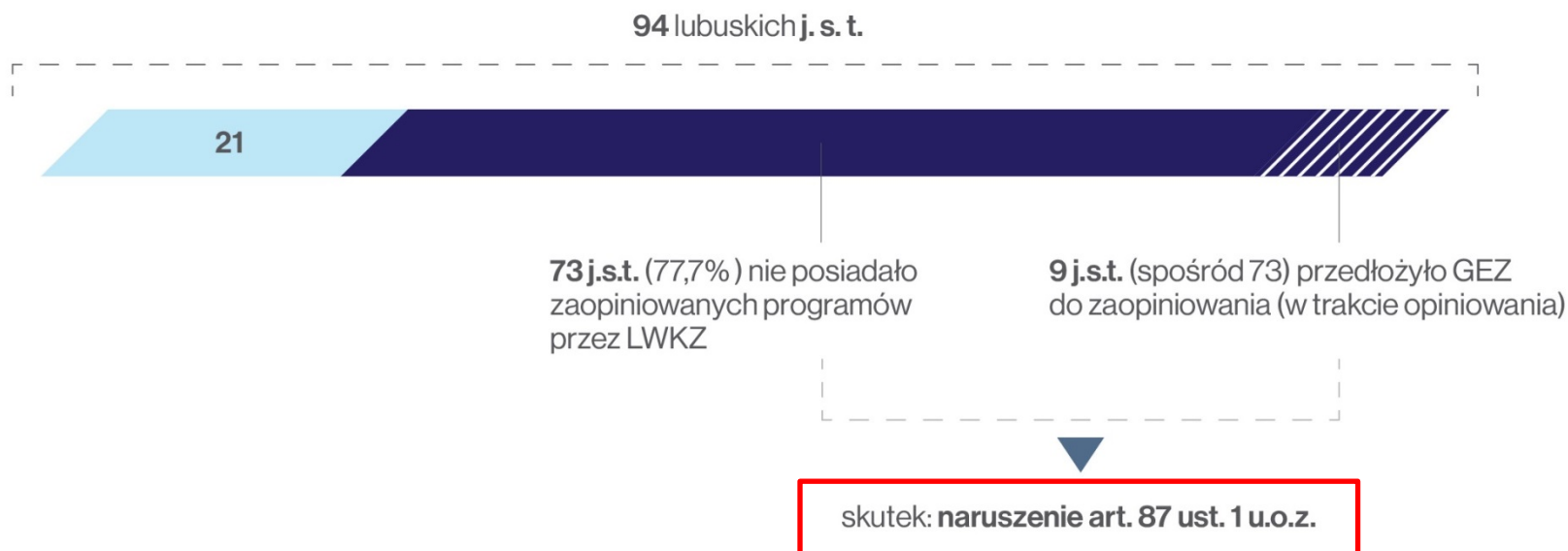


- **Tylko 37 spośród 82 lubuskich gmin** dysponowała uzgodnionym z LWKZ kluczowym narzędziem ewidencjonowania zabytków na obszarze gminy – GEZ.
- Sześć spośród dziewięciu skontrolowanych gmin posiadało GEZ (w tym dwie przyjęły GEZ z pięcioletnim opóźnieniem). W trzech gminach GEZ nie była rzetelna.

Stwierdzony stan – samorządowe programy opieki nad zabytkami



**OBOWIĄZEK SPORZĄDZENIA SAMORZĄDOWYCH PROGRAMÓW OPIEKI
NAD ZABYTKAMI - OD 17 LISTOPADA 2003 R.**



- **Tylko 21 spośród 94 lubuskich j.s.t.** dysponowała zaopiniowanym przez LWKZ programem opieki nad zabytkami.
- 10 spośród 16 skontrolowanych j.s.t. nie posiadało programu opieki nad zabytkami.

Stwierdzony stan – plany ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych (POZ)



TERMIN SPORZĄDZENIA PLANÓW – DO 15 LIPCA 2005 R.

94 lubuskich j. s. t.

63

31 j.s.t. (33%) nie uzgodniło planów

10 j.s.t. (spośród 31) przedłożyło plany do uzgodnienia (w trakcie uzgadniania)

skutek: **naruszenie § 4 ust. 2 oraz ust. 3 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków**

- **63 spośród 94 lubuskich j.s.t.** posiadało uzgodniony z LWKZ plan ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych – POZ.
- W ośmiu spośród 16 skontrolowanych j.s.t. opracowano POZ, przy czym nie było one corocznie aktualizowane i zawierały nierzetelne dane – **żadna ze skontrolowanych j.s.t. nie dysponowała w pełni funkcjonalnym (aktualnym i kompletnym) POZ.**

13 Stwierdzony stan – Wojewódzki POZ

- WPOZ nie zawierał rzetelnych i kompletnych danych oraz nie spełniał niektórych wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie ochrony zabytków.

Przykładowe braki w WPOZ:

- na schemacie łączności i powiadamiania **nie wykazano danych niektórych j.s.t.** (powiatu wschowskiego oraz powiatów grodzkich w Zielonej Górze i Gorzowie Wlkp.) **oraz nie zaktualizowano danych teleadresowych** (powiatu gorzowskiego, krośnieńskiego, strzelecko-drezdeneckiego);
- nie określono zestawienia prac dokumentacyjnych i konserwatorsko-zabezpieczających na wypadek wystąpienia strat i szkód w zabytkach.

14 Stwierdzony stan – Wojewódzki POZ

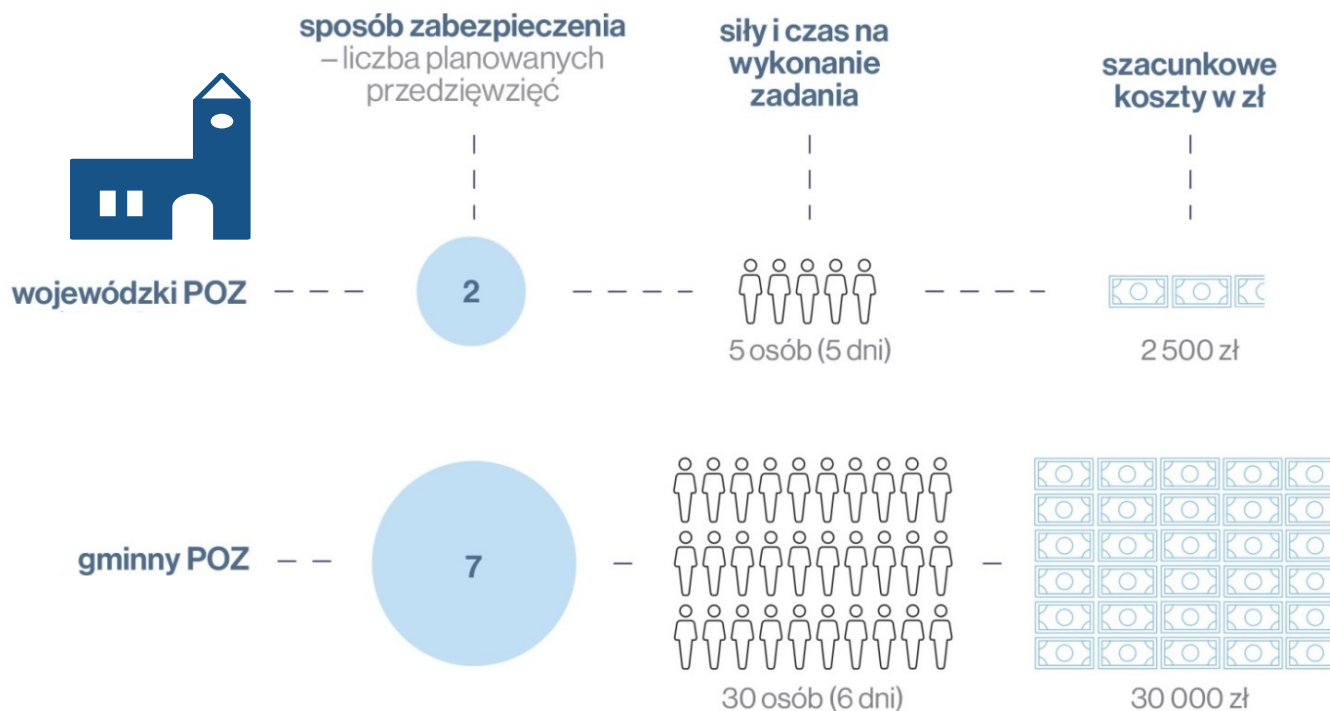
- LWKZ nie zrealizował wielu przewidzianych w WPOZ przedsięwzięć, w tym m.in.:
 - nie utworzono w WUOZ Punktu kierowania w gabinecie LWKZ;
 - nie powołano Zespołu Kierowania Ochroną Zabytków oraz nie założono i nie prowadzono na bieżąco Dziennika Zdarzeń;
 - nie założono i nie prowadzono tzw. „Rejestru strat w zabytkach w wyniku nadzwyczajnych zdarzeń”.
- Założenia WPOZ nie zostały przekazane do lubuskich j.s.t. i innych właścicieli/zarządców zabytków (praktyka ta została zmieniona dopiero po kontroli NIK).

15 Stwierdzony stan – rozbieżności między zapisami POZ

Negatywną konsekwencją braku udostępniania WPOZ było niezapewnienie spójności między postanowieniami planów ochrony zabytków opracowywanych na poszczególnych szczeblach administracji.

Przykład nr 1

Rozbieżności w sposobie ujęcia ochrony Kościoła Wniebowzięcia NMP w Żaganiu

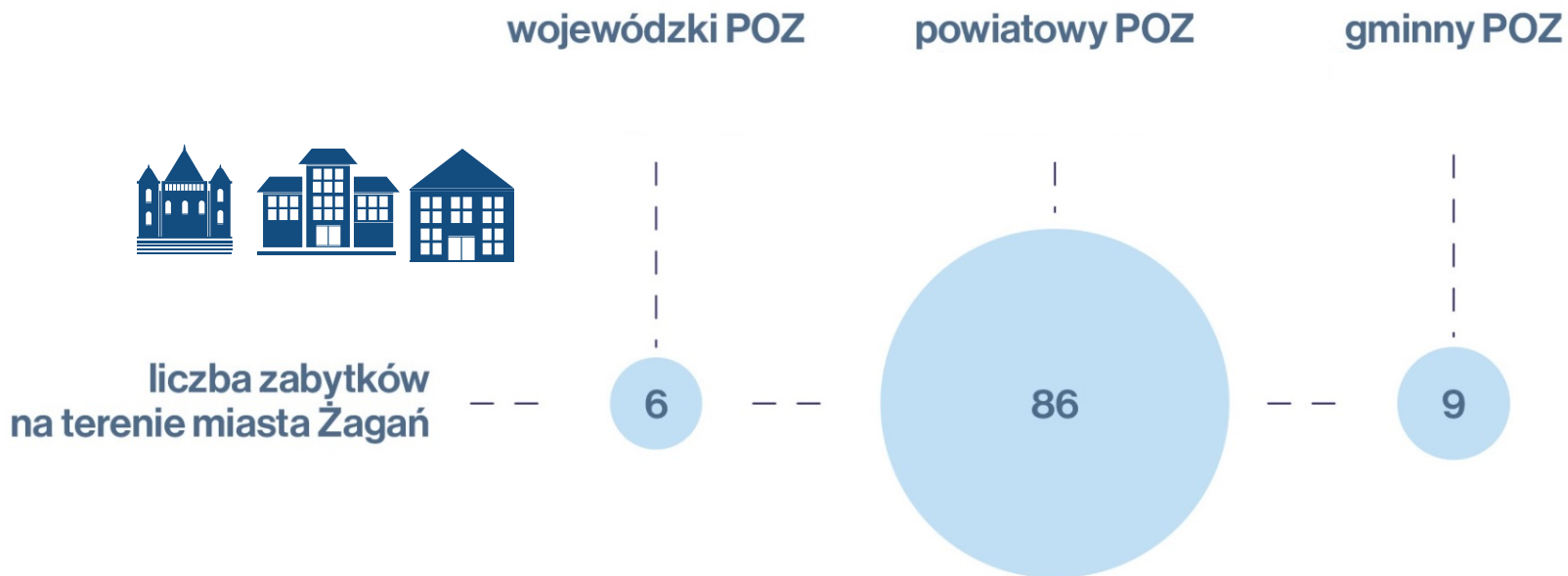


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

16 Stwierdzony stan – rozbieżności między zapisami POZ

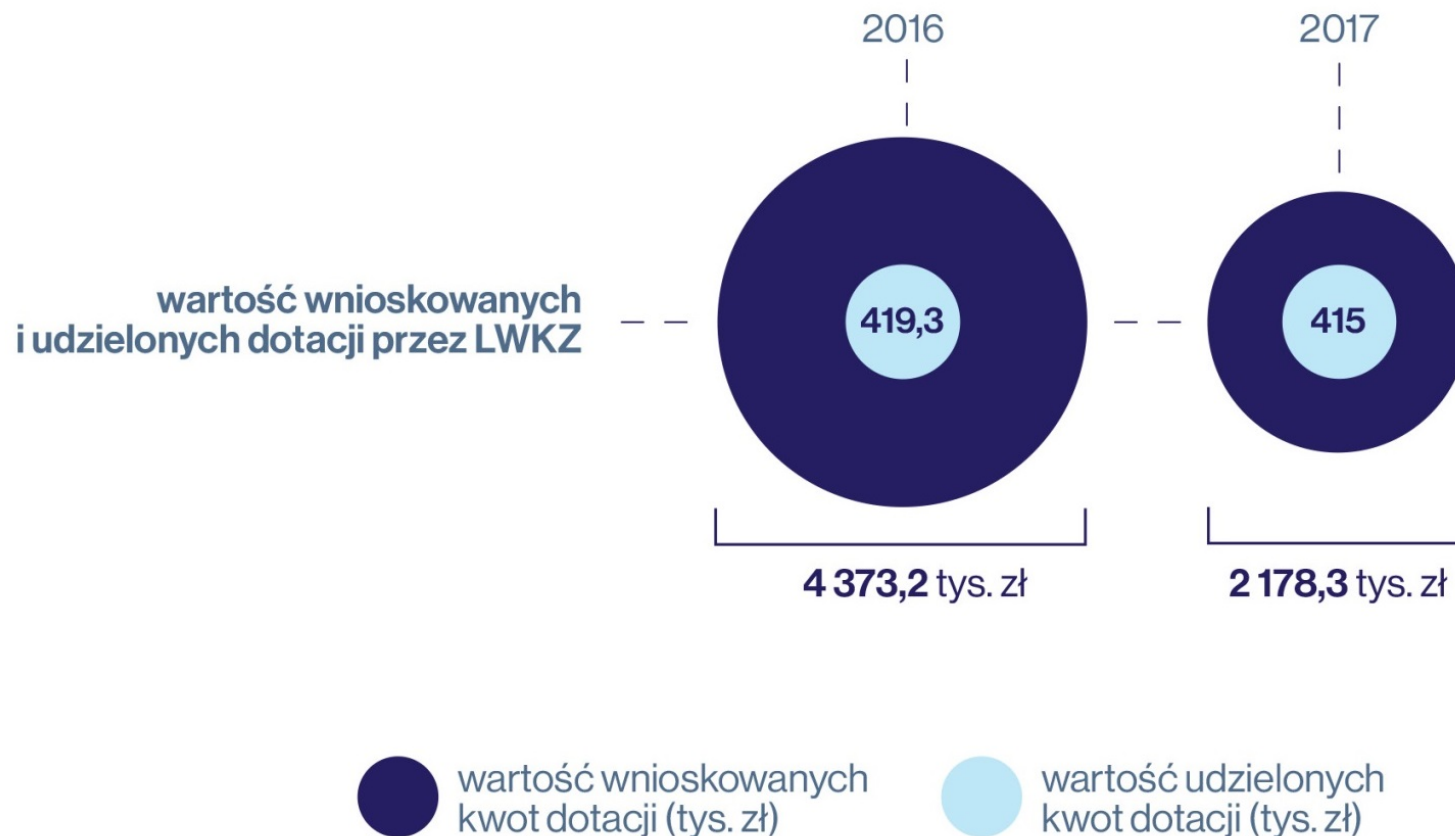
Przykład nr 2

Rozbieżności w liczbie chronionych zabytków



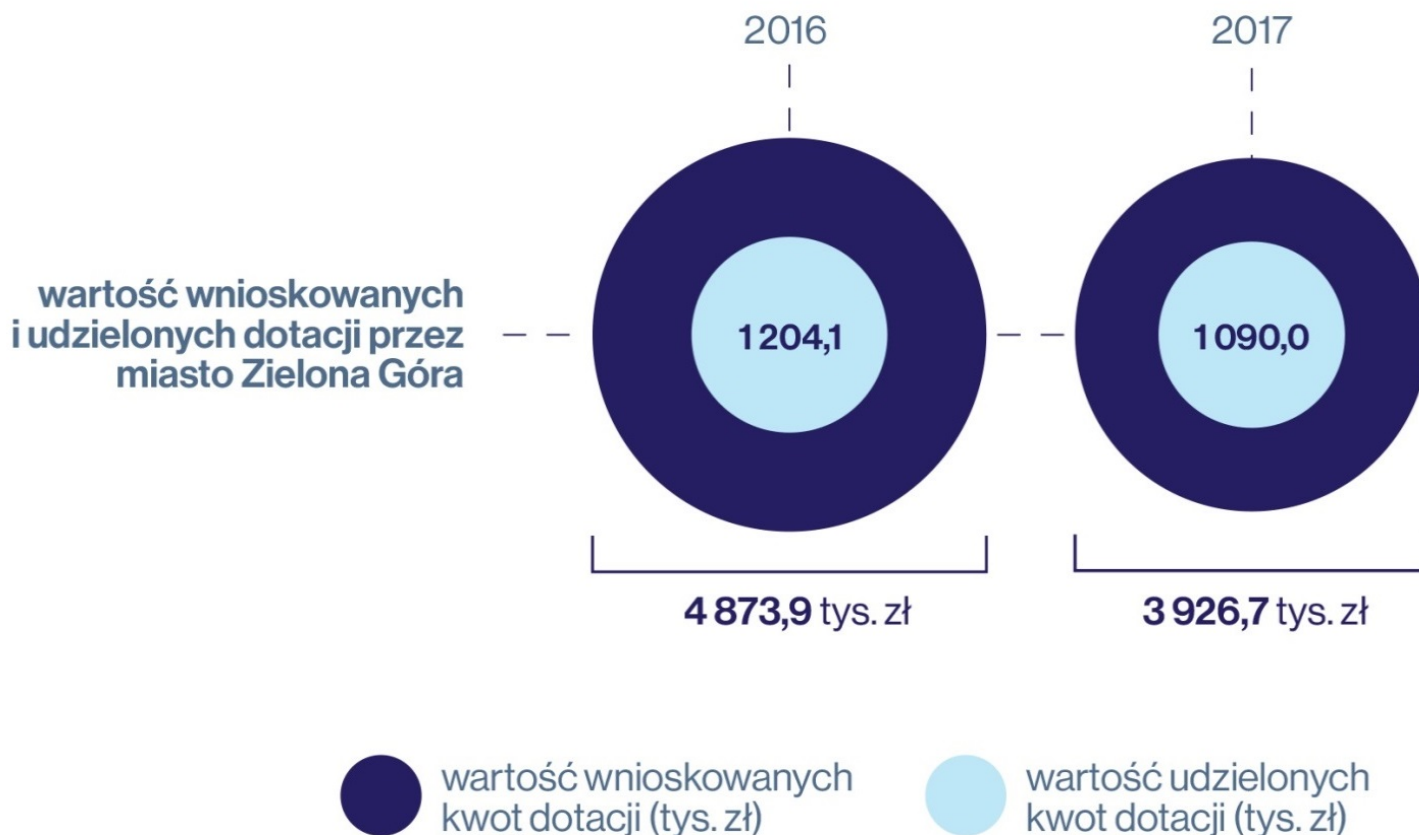
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Stwierdzony stan – niedostateczny poziom finansowania prac przy zabytkach przez LWKZ



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Stwierdzony stan – niedostateczny poziom finansowania prac przy zabytkach przez j.s.t. na przykładzie miasta Zielona Góra



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Stwierdzony stan – zły stan techniczny zabytków i lekceważenie obowiązków dotyczących zabytków przez skontrolowane jednostki

- Oględziny 67 zabytków wykazały, że znajdowały się one w stanie technicznym wymagającym podjęcia prac remontowych lub zabezpieczających.
- Stwierdzone nieprawidłowości:

NARUSZENIA OBOWIĄZKÓW Z PRAWA BUDOWLANEGO

- w 9 z 16 skontrolowanych jednostek nie zlecano wymaganych prawem przeglądów **stanu technicznego (rocznych lub pięcioletnich)** – naruszenie art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy Prawo budowlane
- w trzech j.s.t. stwierdzono **brak ksiąg obiektu budowlanego dla dziewięciu zabytków** – naruszenie art. 64 ust. 1 ww. ustawy

NARUSZENIA OBOWIĄZKÓW PPOŻ

- w 4 z 16 skontrolowanych jednostkach stwierdzono **brak wymaganej dla obiektu instrukcji ppoż** – naruszenie § 6 ust. 1 rozporządzenia MSWiA z dnia 7 czerwca 2010 r.
- w trzech j.s.t. stwierdzono **brak aktualizacji instrukcji ppoż.** - naruszenie § 6 ust. 7 ww. rozporządzenia.

- Skontrolowane jednostki jeszcze w trakcie kontroli NIK lub bezpośrednio po ich zakończeniu podjęły działania w celu usunięcia nieprawidłowości.

20 Stwierdzony stan – gromadzenie i wymiana informacji

- Żadna ze skontrolowanych j.s.t. oraz LWKZ nie dysponowały kompletną wiedzą o zdarzeniach i interwencjach dotyczących zabytków znajdujących się na jej terenie oraz terenie województwa lubuskiego.
 - W latach 2016-2017 do lubuskich gmin i powiatów trafiło łącznie 341 ostrzeżeń (WCZK w Gorzowie Wlkp.) - w skontrolowanych j.s.t. ostrzeżenia te nie skutkowały przekazaniem tej informacji do właścicieli/zarządców zabytków;
 - W 12 spośród 16 skontrolowanych j.s.t. stwierdzono udokumentowanie łącznie 23 zdarzeń dotyczących zabytków (dwa pożary, jedno zgłoszenie o podłożeniu bomby, dwa akty wandalizmu, trzy katastrofy budowlane oraz 15 zdarzeń związanych z uszkodzeniami po wichurach) - tylko o siedmiu z tych zdarzeń poinformowano LWKZ.
- Przyczyną tego stanu było przede wszystkim zaniechanie obowiązków informowania LWKZ o uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku, a także brak przepływu i wymiany informacji między podmiotami/służbami zaangażowanymi w działania związane z ochroną zabytków w sytuacjach kryzysowych.
- Po zakończeniu kontroli, LWKZ został włączony do prowadzonego przez Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego (WCZK) systemu SSAPiK (SMS-owy System Automatycznego Powiadamiania i Koordynacji) służącego do wspierania działań służb reagowania i zarządzania sytuacjami kryzysowymi.

Stwierdzony stan – zidentyfikowane trudności/przeszkody w skutecznej ochronie zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych



trudności w pozyskaniu merytorycznie przygotowanych pracowników do realizacji zadań



niedostateczny poziom finansowania zadań związanych z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami



brak podstaw do egzekwowania od właścicieli zabytków (w tym sakralnych) obowiązku sporządzania POZ



brak obowiązku przekazywania egzemplarza POZ – Policji i Straży Pożarnej



brak pełnej i rzetelnej informacji o zabytkach zlokalizowanych na obszarze poszczególnych gmin/powiatów



brak kategoryzacji zabytków, a przez to trudność w ustaleniu priorytetów

22 Ocena ogólna (1)

Skontrolowane organy nierzetelnie realizowały zadania z zakresu ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych, a niewłaściwa organizacja tych zadań oraz zaniechanie działań przygotowawczych i zabezpieczających nie sprzyjały budowie spójnego i skutecznego systemu zapobiegania oraz reagowania na sytuacje kryzysowe.

Okolicznościami, które nie sprzyjały podejmowaniu skutecznych działań na rzecz ochrony zabytków – oprócz powszechnego nierealizowania ustawowych obowiązków i braku skutecznych działań nadzorczych LWKZ nad ich wykonaniem – były również wieloletnie zaniedbania w zapewnieniu odpowiedniego stanu zachowania zabytków.

Niewątpliwy wpływ na zakres i sposób realizacji zadań z zakresu ochrony zabytków miał niewspółmiernie niski w odniesieniu do zgłaszanych potrzeb poziom finansowania prac przy zabytkach, ale również – identyfikowane przez podmioty kontrolowane – ograniczenia kadrowe (zwłaszcza w WUOZ), niedostateczna wiedza o obowiązujących przepisach i procedurach, a także brak jasnych i przejrzystych mechanizmów, które umożliwiłyby prawidłową i skuteczną realizację zadań.

23 Ocena ogólna (2)

Powszechnie nie przestrzegano ustawowego obowiązku prowadzenia gminnej ewidencji zabytków (nadal ponad połowa lubuskich gmin nie posiada ewidencji), a w gminach, które ją posiadały, **nie była ona prowadzona rzetelnie**.

W konsekwencji lubuskie j.s.t. **nie dysponowały niezbędnym do prowadzenia planowej polityki w dziedzinie ochrony zabytków źródłem wiedzy o zasobie i stanie zachowania zabytków zlokalizowanych na ich terenie**.

Nagminnie **ignorowano również obowiązek sporządzania samorządowych programów opieki nad zabytkami**, stanowiących istotny element planowania polityki samorządowej w tym obszarze (ponad 3/4 lubuskich j.s.t. nie posiadało programu).

Szczególnie niepokojące są zaniedbania w opracowaniu i aktualizacji planów ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych (POZ). Spośród 16 j.s.t. objętych kontrolą, POZ został opracowany w zaledwie ośmiu jednostkach, przy czym w jednostkach posiadających POZ nie były one corocznie aktualizowane i zawierały nierzetelne dane. Również wojewódzki POZ nie zawierał wszystkich wymaganych elementów, a także rzetelnych i kompletnych danych. W konsekwencji **żadna ze skontrolowanych jednostek nie dysponowała w pełni funkcjonalnym kluczowym elementem planowania organizacji i sposobu ochrony zabytków w sytuacjach kryzysowych**.

24 Ocena ogólna (3)

Wyniki kontroli wskazują na zaniedbania w gromadzeniu i wymianie informacji o zagrożeniach i zdarzeniach związanych z sytuacjami kryzysowymi dotyczącymi zabytków.

W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych **działania** skontrolowanych organów **ograniczały się zasadniczo do usunięcia lub wsparcia w usuwaniu skutków (szkód) tych zdarzeń**, a także w jednostkowych przypadkach współdziałania z właściwymi służbami w akcjach ratowniczych. Nierzetelnie realizowano natomiast obowiązki dotyczące informowania LWKZ o stratach, podjętych działaniach i ewentualnych potrzebach pomocy.

Należy jednak zaznaczyć, że w kontrolowanym okresie, nie doszło do sytuacji kryzysowych, których skala, dynamika i siła, skutkowałyby masowym i nieodwracalnym uszkodzeniem zabytków.

25 Wnioski *de lege ferenda*

Do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o podjęcie działań legislacyjnych:

- w celu stworzenia jednolitej, spójnej, powszechnie dostępnej elektronicznej bazy danych (rejestr i ewidencja) o zabytkach

Aktualnie obowiązujący sposób ewidencjonowania zabytków (w formie papierowych ksiąg i kart ewidencyjnych), i to na dwóch różnych szczeblach administracji (WKZ – rejestry i ewidencja wojewódzka, gminy – ewidencja gminna), nie stanowi efektywnego narzędzia gromadzenia, agregowania oraz zarządzania informacjami o zasobie zabytków. Skala zaniedbań w tworzeniu i uzgadnianiu ewidencji zabytków, na co niewątpliwie wpływ ma sposób i forma prowadzenia tej ewidencji, świadczy o niefunkcjonalności i archaiczności przyjętych rozwiązań.

- w celu zmiany rozporządzenia dotacyjnego MKiDN polegającej na umożliwieniu wojewódzkim konserwatorom zabytków dotowania prac związanych z uszkodzeniem zabytków w następstwie zdarzeń kryzysowych w każdym czasie (z pominięciem terminów na złożenie wniosków)

W aktualnym stanie prawnym tylko w przypadku udzielanych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego dotacji celowych na prace związane z uszkodzeniem zabytków w następstwie ww. zdarzeń istnieje podstawa prawna do pominięcia terminów na złożenie wniosku o dotację.



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze