



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.014.01.2021

**W odpowiedzi proszę powołać się
na numer naszego pisma**

Pani
Jolanta Goszczyńska
Wielkopolski Wojewódzki
Konserwator Zabytków

Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków
w Poznaniu

wpłynęło
dnia

2021 -08- 04

wysłano
dnia

L.dz. WUOZ.....

Sprawę prowadzi.....

Wojewódzki Urząd Ochrony
Zabytków w Poznaniu
ul. Gołębia 2, 61-834 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/023 – System ochrony zabytków w Polsce

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Poznaniu ¹ , ul. Gołębia 2, 61-834 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Goszczyńska, Wielkopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków ² , od 19 maja 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki organizacyjne prowadzenia działalności na rzecz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. 2. Prowadzenie działalności z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. 3. Nadzór i kontrola nad realizacją zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. 4. Wydatkowanie środków publicznych na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021 (do 28 lipca) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Krzysztof Kowalak, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/62/2021 z 4 maja 2021 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Urząd albo WUOZ.

² Dalej: Konserwator albo WWKZ.

³ Dalej także: badany okres, kontrolowany okres.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2021 (do 28 lipca) w Urzędzie podejmowano działania na rzecz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, jednak z uwagi na istotne niedobory kadrowe oraz znaczną rotację pracowników – co przekładało się na obciążenie pracą pozostałych zatrudnionych – część tych zadań wykonywano nieprawidłowo.

W okresie objętym kontrolą struktura organizacyjna WUOZ oraz jego delegatur była dostosowana do obowiązujących przepisów prawa, z tym że w Delegaturze w Koninie oraz w Pile zadania przypisane do stanowiska ds. rejestru zabytków i dokumentacji zabytków były realizowane przez innych, wyznaczonych pracowników delegatur i jednego z wydziałów WUOZ w Poznaniu. Konserwator trafnie identyfikowała ryzyka działalności Urzędu oraz podejmowała działania zmierzające do ich wyeliminowania, jednakże wystąpienie do Wojewody Wielkopolskiego⁶ o zwiększenie środków na wynagrodzenia oraz wzrost liczby etatów nie przyniosło pozytywnego rezultatu. Kontynuowano realizację zadań wynikających z porozumień zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego⁷ przed okresem objętym kontrolą. Nie korzystano natomiast z możliwości powierzenia przez Wojewodę prowadzenia niektórych spraw Urzędu kierownikom instytucji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami.

W świetle zasobów jakimi dysponował WUOZ, prowadzona przez WWKZ działalność z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami była co do zasady skuteczna, jednak nie zawsze zgodna z przepisami prawa. Ponad 80% badanych postępowań w sprawie wpisu zabytków do rejestru prowadzono w sposób przewlekły w rozumieniu art. 37 ust. 1 pkt 2 Kpa⁸, podobnie jak 25% postępowań, o których mowa w art. 36 ust. 1 uoz⁹. Wbrew wymogom Kpa nie informowano też stron o niezafatwieniu sprawy w terminie, a także nie zakładano metryk niektórych spraw. Ponadto nie wszystkie udzielone przez WWKZ pozwolenia¹⁰ zawierały komplet wymaganych elementów. Rejestr zabytków prowadzono w formie ksiąg według obowiązujących wzorów. Stwierdzono jednak naruszenie niektórych przepisów rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków¹¹, polegające na przypadkach: niedokonania wpisu zabytku w księdze zabytków lub dokonania wpisu niekompletnego; niesporządzania kart ewidencyjnych zabytków, sporządzania kart na wzorach dla innych rodzajów zabytków, dokonywania niekompletnych wpisów, nieaktualizowania kart oraz nieprzekazywania ich do Generalnego Konserwatora Zabytków¹². Występowały również przypadki nieuzasadnionych opóźnień we włączaniu zabytków do Wojewódzkiej Ewidencji Zabytków¹³ oraz w inicjowaniu ogłaszania informacji w wojewódzkim publikatorze o wpisie zabytku do rejestru zabytków albo o jego skreśleniu. Wszystkie gminy z terenu województwa wielkopolskiego regularnie natomiast informowano o obowiązkach związanych

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: Wojewoda.

⁷ Dalej: jst.

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735), dalej: Kpa.

⁹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2021 r. poz. 710 ze zm.), dalej: uoz.

¹⁰ Na umieszczenie na zabytku wpisanym do rejestru zabytków urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń oraz na prowadzenie badań archeologicznych.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. z 2021 r. poz. 56), dalej: rozporządzenie w sprawie rejestru zabytków.

¹² Dalej: GKZ.

¹³ Dalej: WEZ.

z ochroną zabytków, w efekcie czego tylko 6% z nich nie prowadziło gminnych ewidencji zabytków¹⁴. W latach 2019-2021 w Urzędzie podejmowano działania, które wpisywały się w cele szczegółowe i kierunki działania Krajowego Programu¹⁵. W WUOZ opracowano też i prawidłowo uzgodniono Plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych¹⁶, który w okresie objętym kontrolą terminowo aktualizowano. W sprawach ochrony zabytków współpracowano też z innymi organami administracji publicznej i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego.

WWKZ zapewniała nadzór i kontrolę nad realizacją zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Upoważnieni pracownicy Urzędu przeprowadzali czynności kontrolne zgodnie z procedurą, choć nie wszystkie protokoły z kontroli zawierały komplet wymaganych elementów i były sporządzone zgodnie ze wzorem. Nie zawsze też na bieżąco monitorowano realizację nałożonych zaleceń pokontrolnych i nakazów, pomimo upływu terminu do ich wykonania. Z powodu m.in. braku środków finansowych oraz wykwalifikowanych w tym zakresie kadr, WWKZ nie korzystała z uprawnienia do zastępczego wykonania prac konserwatorskich lub robót budowlanych. Skreśleń w rejestrze zabytków nie w każdym przypadku dokonywano zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków. Wszystkie skargi rozpatrzone terminowo.

WWKZ nie dysponowała w latach 2018-2021 środkami finansowymi w wysokości umożliwiającej sfinansowanie wszystkich wniosków o udzielenie dofinansowania na ochronę zabytków i opiekę nad nimi. Skutkiem tego, w okresie objętym kontrolą, jedynie 43% wniosków o udzielenie dotacji – najlepiej ocenionych przez Komisję – uzyskało dofinansowanie, przy czym łączna kwota udzielonego wsparcia stanowiła 27% łącznej kwoty zawnioskowanych środków. Na realizację wybranych wniosków Konserwator otrzymała dodatkowe środki od Prezesa Rady Ministrów oraz Wojewody, a ponadto dokonano stosownych przesunięć w budżecie WUOZ. WWKZ wnioskowała również o środki finansowe na remonty zastępcze zabytków, jednak środki te nie zostały przyznane. Wnioski o udzielenie dofinansowania oraz rozliczenia dotacji składane przez beneficjentów rozpatrywane były zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz zarządzeniami Konserwatora.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki organizacyjne prowadzenia działalności na rzecz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

Opis stanu faktycznego

WUOZ wykonywał swoje zadania za pomocą placówki w Poznaniu oraz czterech delegatur, tj. w: Kaliszu, Koninie, Lesznie i Pile.

Struktura organizacyjna WUOZ oraz delegatur¹⁸ odpowiadała wymogom § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji

¹⁴ Dalej: GEZ.

¹⁵ „Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022”, dalej: Krajowy Program.

¹⁶ Dalej: Plan ochrony zabytków.

¹⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁸ Zgodnie z § 14 Regulaminu Organizacyjnego WUOZ z 26 czerwca 2018 r. w Urzędzie funkcjonował: Wydział do spraw zabytków nieruchomych, Wydział do spraw zabytków ruchomych, Wydział do spraw zabytków archeologicznych, Wydział do spraw rejestru, dokumentacji i ewidencji zabytków nieruchomych, Wydział do spraw finansów i księgowości, Wydział do spraw pracowniczych, organizacji i kontroli, samodzielne

wojewódzkich urzędów ochrony zabytków¹⁹, przy czym w delegaturach w Koninie i w Pile nie funkcjonowało stanowisko ds. rejestru zabytków i dokumentacji zabytków, wskazane w § 2 ust. 1 pkt 4 w zw. z § 2 ust. 4 ww. rozporządzenia. Konserwator wyjaśniła, że sprawy z zakresu dokumentacji i ewidencji zabytków nieruchomości prowadzą bezpośrednio kierownicy delegatur oraz pracownicy przez nich wyznaczeni²⁰. Sprawy wpisów i wykreśleń z rejestru zabytków prowadzi Wydział ds. dokumentacji i ewidencji zabytków nieruchomości w WUOZ. Zarówno delegatura w Koninie jak i w Pile prowadziły znacznie mniej spraw, w tym spraw z zakresu dokumentacji zabytków, dlatego też pracownicy merytoryczni zajmujący się ochroną zabytków nieruchomości byli w stanie prowadzić sporadyczne sprawy z zakresu dokumentacji i ewidencji zabytków. Z kolei sprawy związane z archiwizacją powierzono w delegaturze w Koninie specjalście ds. zabytków ruchomych, a w delegaturze w Lesznie pracownikowi sekretariatu.

(akta kontroli str. 6-29, 1557-1564)

W latach 2018, 2019 i 2020 stosunek planowanej liczby etatów do liczby faktycznej²¹ kształtował się następująco: 72 do 67,95 pracowników; 72 do 70,25 pracowników i 72 do 67,75 pracowników. W latach tych do pracy w Urzędzie przyjęto odpowiednio: 13, siedem i 11 osób, a z pracy odeszło²² po 10 osób w każdym roku. Przeciętne wynagrodzenie brutto dla kadry kierowniczej WUOZ wynosiło natomiast odpowiednio: 7 748,00 zł, 9 378,00 zł i 8 884,00 zł, a dla pracowników: 4 144,67 zł, 4 389,78 zł i 5 480,44 zł.

(akta kontroli str. 66-67, 2397-2399)

W kolejnych latach badanego okresu na jednego pracownika WUOZ przypadało odpowiednio 55,93, 58,06 i 46,41 spraw, w tym w głównej mierze były to sprawy dotyczące: wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w uoz na podstawie art. 91 ust. 4 pkt 4 uoz (odpowiednio 172,5; 171,5 i 167,1 spraw na pracownika²³), wydawanie ich na podstawie przepisów odrębnych (odpowiednio 117,8; 121,3 i 46,3 spraw na pracownika²⁴) oraz, rozpatrywania wniosków właścicieli obiektów zabytkowych o udzielenie przez Konserwatora dofinansowania (odpowiednio 22,5; 22,5; 22 spraw na pracownika²⁵).

(akta kontroli str. 64, 69-70, 73-195)

Konserwator diagnozowała ryzyka wpływające na prawidłową realizację zadań przez WUOZ w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Wyjaśniła, że ryzyka te w latach 2018 – 2021 były takie same i dotyczyły:

- niedotrzymania terminów załatwienia spraw, spowodowanego niedostateczną liczbą pracowników w stosunku do liczby spraw wpływających do WUOZ oraz rotacją w zatrudnieniu pracowników. Wpływ na to ryzyko miały niskie wynagrodzenia w porównaniu do kwalifikacji pracowników i ilości realizowanych zadań, a konsekwencją trudności w pozyskaniu odpowiednich osób do pracy w Urzędzie. W latach 2018 – 2020 przeprowadzono łącznie 74 nabory²⁶,

stanowiska – ds. ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, zadań obronnych, obrony cywilnej i ochrony informacji niejawnych, ds. archiwum zakładowego, radca prawny.

¹⁹ Dz. U. nr 75 poz. 706, dalej: rozporządzenie w sprawie organizacji wuoz.

²⁰ Najczęściej są to pracownicy, którzy zajmują się określonym terenem, którego dana sprawa dotyczy.

²¹ Liczba zatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty według sprawozdania Rb-70.

²² W tym na emeryturę.

²³ W latach 2018-2020 prowadzeniem spraw zajmowało się odpowiednio: 51,5, 53,5 i 51,3 pracowników (etatu) WUOZ.

²⁴ W latach 2018-2020 prowadzeniem spraw zajmowało się odpowiednio: 51,5, 53,5 i 51,3 pracowników (etatu) WUOZ.

²⁵ W latach 2018-2020 rozpatrywaniem wniosków o udzielenie dofinansowania zajmowały się cztery osoby.

²⁶ Odpowiednio: 21, 26, 27.

z czego 45²⁷ (blisko 61%) nie zostało rozstrzygniętych z powodu m.in. braku ofert, niespełnienia przez kandydata warunków zawartych w ogłoszeniu lub nieuzyskania wymaganej liczby punktów lub też niepodjęcia pracy.

- nieprawidłowego załatwienia spraw, spowodowanego krótkim stażem pracy pracowników, nieposiadaniem przez nich doświadczenia oraz brakiem czasu na właściwe wprowadzenie nowych pracowników w pełną merytorykę prowadzonych spraw.

Ponadto, wpływ na zmaterializowanie się ww. ryzyk miały także m.in.: krótkie terminy na załatwianie spraw, konieczność każdorazowej kwerendy archiwalnej (brak digitalizacji dokumentów), brak przedstawienia położenia zabytku w postaci mapowej, trudności w ustaleniu stron postępowania z uwagi na brak dostępu do odpowiednich baz danych (konieczność wysyłania zapytań do innych instytucji z prośbą o udzielenie informacji). Konserwator dodała, że w 2020 r. i w 2021 r. ryzyka te zostały zwiększone dużą absencją pracowników spowodowaną pandemią COVID-19.

Konserwator podała ponadto, że WUOZ przy obecnym składzie osobowym posiada odpowiednie wyposażenie, warunki lokalowe i techniczne (komputery i samochody), ale biorąc pod uwagę znaczną ilość obiektów zabytkowych w województwie i jego wielkość, nie jest możliwa bieżąca i szybka obecność w terenie oraz kontrola stanu każdego zabytku.

(akta kontroli str. 40, 198, 211, 228)

W związku z identyfikacją ww. ryzyk Konserwator wystąpiła do Wojewody w 2019 r.²⁸ z wnioskiem o dodatkowe środki finansowe z przeznaczeniem na zwiększenie wynagrodzeń oraz zatrudnienia w WUOZ o dwa etaty. W odpowiedzi na ww. wniosek Wojewoda²⁹ poinformował o braku prawnych oraz finansowych możliwości uwzględnienia zgłoszonych potrzeb. Ponadto - co należy podkreślić - w imieniu wszystkich wojewódzkich konserwatorów zabytków w Polsce, WWKZ zwróciła się do GKZ z prośbą o możliwość rozmowy w temacie sytuacji płacowej w wojewódzkich urzędach ochrony zabytków. W piśmie tym podniesiono kwestie bardzo trudnej sytuacji kadrowej, która spowodowana była niskimi zarobkami, niewspółmiernymi do wykonywanej pracy. Wskazano także, że w wyniku wieloletnich zaniedbań pensje pracowników zatrudnionych na tych samych stanowiskach były zróżnicowane w poszczególnych województwach, co nie wpływa na poprawę nastrojów. Dodano, że pracownicy poszukują innego zatrudnienia, zwłaszcza w sytuacji, gdy lawinowo rośnie liczba spraw wpływających do urzędów i dodatkowych obowiązków, przy jednoczesnym braku możliwości zwiększenia etatów i wynagrodzeń.

(akta kontroli str. 2292-2296)

W opinii WWKZ, przy uwzględnieniu obecnych możliwości organizacyjnych, na dziś niezbędne jest zatrudnienie trzech osób. Biorąc jednak pod uwagę m.in. zwiększającą się ilość spraw, zwiększenie działalności kontrolnej i systematyczne prowadzenie spraw związanych z nadzorem konserwatorskim, wskazane byłoby, aby jeden inspektor ds. zabytków nieruchomych zajmował się sprawami z terenu jednego powiatu. Obecnie jeden inspektor prowadzi sprawy z dwóch powiatów, co pozwala na prowadzenie spraw bieżących, często bez możliwości szerszego zagłębienia się w temat, sięgnięcia do dokumentacji archiwalnej, pełnego rozpoznania sprawy, a następnie bieżącej kontroli prowadzenia robót lub prac

²⁷ Odpowiednio: 7, 21, 17.

²⁸ Pismo Po.3121.53061.2019 z 3 czerwca.

²⁹ Pismo FB-I.3111.188.2019.1 z 6 czerwca 2019 r.

konserwatorskich w terenie. Podała, że sprawniejsze i skuteczniejsze zarządzanie urzędem byłoby możliwe po wprowadzeniu zmian w strukturze organizacyjnej poprzez wydzielenie dodatkowej delegatury obsługującej 11 powiatów, które obecnie są obsługiwane przez WWKZ. W efekcie tego, sprawy związane bezpośrednio z inspekcją zabytków nieruchomych, ruchomych i archeologicznych prowadziłby kierownik delegatury, a Konserwator skupiałby się na kierowaniu całym Urzędem oraz prowadzeniu spraw w zakresie m.in.: rejestru, ewidencji, dokumentacji, opracowywania wojewódzkiego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz koordynacją działań w tym zakresie, programów opieki nad zabytkami, sprzedażą zabytków, upowszechniania wiedzy o zabytkach. Zdaniem WWKZ, wdrożenie powyższych zmian wiązałoby się z zatrudnieniem 37 dodatkowych osób oraz przygotowaniem dodatkowej siedziby w Poznaniu.

(akta kontroli str. 2240-2242)

W badanym okresie obowiązywało pięć porozumień³⁰ zawartych przez Wojewodę, na podstawie art. 96 ust. 2 uoz, w sprawie powierzenia jednostkom samorządu terytorialnego prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości wojewody, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków. Nie powierzono prowadzenia niektórych spraw kierownikom instytucji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami, w drodze porozumienia, o którym mowa w art. 96 ust. 3 uoz.

(akta kontroli str. 40-41)

W latach 2018, 2019, 2020 i 2021 (I kwartał) r. na funkcjonowanie WUOZ³¹ wydatkowano odpowiednio 5 753,0 tys. zł (99% planu po zmianach), 6 020,0 tys. zł (99,9%), 7 565,0 tys. zł (98,8%) i 1 926,0 tys. zł (22,4%). W ramach ww. kwot na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wydatkowano odpowiednio 4 418,0 tys. zł, 4 604,0 tys. zł, 5 721,0 tys. zł i 1 574,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 42, 65)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Struktura organizacyjna WUOZ oraz jego delegatur była dostosowana do obowiązujących przepisów prawa, z tym że w Delegaturze w Koninie oraz w Pile zadania przypisane do stanowiska ds. rejestru zabytków i dokumentacji zabytków były realizowane przez innych, wyznaczonych pracowników delegatur i jednego z wydziałów WUOZ w Poznaniu. W całym okresie objętym kontrolą występowały istotne niedobory kadrowe oraz znaczna rotacja pracowników, co przekładało się na obciążenie pracą pozostałych zatrudnionych. Konserwator trafnie identyfikowała ryzyka działalności Urzędu oraz podejmowała działania zmierzające do ich wyeliminowania, jednakże wystąpienie do Wojewody o zwiększenie środków na wynagrodzenia oraz wzrost liczby etatów nie przyniosło pozytywnego rezultatu. Kontynuowano realizację zadań wynikających z porozumień zawartych z jst przed okresem objętym kontrolą. Nie korzystano natomiast z możliwości powierzenia przez Wojewodę prowadzenia niektórych spraw Urzędu kierownikom instytucji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami.

³⁰ Tj. z gminami miejskimi: Poznań - porozumienie z 18 listopada 2003 r. (zmienione 15 lutego 2016 r.); Gniezno – porozumienie z 8 grudnia 2017 r.; Ostrów Wlkp. – porozumienie z 11 kwietnia 2005 r.; Leszno – porozumienie z 28 października 2015 r. oraz z Powiatem Poznańskim – porozumienie z 24 marca 2009 r.

³¹ Klasyfikacja dochodów i wydatków publicznych, rozdział 92121 – Wojewódzkie Urzędy Ochrony Zabytków

2. Prowadzenie działalności z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

Opis stanu faktycznego

2.1. Podmiotem wiodącym Krajowy Program był Narodowy Instytut Dziedzictwa³² (dalej: NID). W latach 2019-2021 w Urzędzie podejmowano działania, które wpisywały się w cele szczegółowe i kierunki działania Krajowego Programu:

- poinformowano pisemnie³³ wszystkich wójtów, burmistrzów, prezydentów miast województwa wielkopolskiego o inicjatywie NID dotyczącej stworzenia w oddziałach terenowych NID centrów kompetencji ds. uwzględniania dziedzictwa kulturowego w procesach rewitalizacji³⁴. Informacja ta została także zamieszczona na stronie internetowej WUOZ³⁵,
- wytypowano (na wniosek NID) dwa obszary zabytkowe wymagające opracowania w ramach pilotażu studiów wartości kulturowych, tj. miasta: Koło i Rydzyna³⁶,
- przekazano wszystkim wójtom, burmistrzom, prezydentom miast województwa wielkopolskiego zaproszenia do udziału w konkursie na modelowe wdrożenie programu opieki nad zabytkami³⁷. Informacja ta została także zamieszczona na stronie internetowej WUOZ,
- oddelegowywano pracowników na szkolenia organizowane przez NID³⁸,
- współpracowano z NID w zakresie współtworzenia cyfrowego repozytorium rejestru zabytków w aplikacji NID ScanManager³⁹,
- realizowano (wspólnie z Komendą Wojewódzką Policji w Poznaniu i Archidiecezją Poznańską) program znakowania zabytków ruchomych. W 2018 r. oznakowano 1 260 zabytków ruchomych oraz wykonano 3 987 fotografii, z kolei w 2019 r. oznakowano 1 364 obiektów i wykonano 4 703 zdjęć zabytków⁴⁰. Natomiast w 2020 r. i 2021 r. znakowanie nie odbyło się ze względu na pandemię COVID-19⁴¹. Wielkopolski Program Znakowania Zabytków Ruchomych Zgromadzonych w Obiektach Sakralnych jest realizowany od 2015 r.,

³² Państwowa instytucja kultury, będąca eksperckim i opiniodawczym wsparciem dla Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu.

³³ Pismo nr WWKZ.5125.10341.2.2020 z 17 grudnia 2020 r.

³⁴ Cel szczegółowy 1: Optymalizacja systemu ochrony dziedzictwa kulturowego. Kierunek działania 1.1.: Wzmocnienie systemu ochrony na poziomie lokalnym. Zadanie 1.1.3.: Merytoryczne wsparcie procesu planowania i rewitalizacji w gminach.

³⁵ <http://poznan.wuoz.gov.pl/> (zakładka: „Informacje dla samorządów”).

³⁶ Cel szczegółowy 1: Optymalizacja systemu ochrony dziedzictwa kulturowego. Kierunek działania 1.1.: Wzmocnienie systemu ochrony na poziomie lokalnym. Zadanie 1.1.3.: Merytoryczne wsparcie procesu planowania i rewitalizacji w gminach.

³⁷ Cel szczegółowy 1: Optymalizacja systemu ochrony dziedzictwa kulturowego. Kierunek działania 1.1.: Wzmocnienie systemu ochrony na poziomie lokalnym. Zadanie 1.1.4.: Konkurs Generalnego Konserwatora Zabytków nagradzający gminy za modelowe wdrażanie programów opieki nad zabytkami.

³⁸ Cel szczegółowy 1: Optymalizacja systemu ochrony dziedzictwa kulturowego. Kierunek działania 1.2.: Wzmocnienie systemu ochrony na poziomie centralnym. Zadanie 1.2.1.: Wspieranie rozwijania kompetencji zawodowych przez pracowników służb konserwatorskich. Np. dot. współpracy wojewódzkich urzędów ochrony zabytków i koordynatorów wydziałów kryminalnych wojewódzkich komend policji w zwalczaniu przestępczości przeciwko dziedzictwu archeologicznemu.

³⁹ Cel szczegółowy 1: Optymalizacja systemu ochrony dziedzictwa kulturowego. Kierunek działania 1.2.: Wzmocnienie systemu ochrony na poziomie centralnym. Zadanie 1.2.3.: Wsparcie działań dokumentacyjnych zasobu zabytkowego.

⁴⁰ Cel szczegółowy 2: Wsparcie działań w zakresie opieki nad zabytkami. Kierunek działania 2.2.: Podnoszenie bezpieczeństwa zasobu zabytkowego. Zadanie 2.2.1.: Podniesienie bezpieczeństwa zabytków ruchomych przez sprzyjanie intensyfikacji współpracy z opiekunami zabytków przez właściwe służby i instytucje.

⁴¹ W 2020 r. zaplanowano znakowanie w dwóch dekanatach, a w 2021 r. planuje się przeprowadzenie znakowania we wrześniu jednego z pomników historii.

- organizowano szkolenia dla nowych proboszczów w 2019 i 2020 r., w trakcie których poruszany był temat zabezpieczenia zabytków przed kradzieżą i włamaniem⁴²,
- organizowano i współorganizowano konferencje naukowe⁴³; wydano folder promujący wielkopolskie zabytki („100 wielkopolskich zabytków zaprasza”) oraz materiały z konferencji na temat miejsc funeralnych; prowadzono stronę internetową WUOZ oraz portal społecznościowy Facebook, na których zamieszczano bieżące informacje dotyczące działalności WUOZ, w tym m.in. o ciekawszych realizacjach konserwatorskich, konferencjach, odkryciach archeologicznych, wydarzeniach związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego⁴⁴.

(akta kontroli str. 42-44, 2243-2253, 2377-2378, 2389-2396)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. na terenie województwa wielkopolskiego 60% gmin (134) posiadało gminne programy opieki nad zabytkami⁴⁵, a 57% powiatów (20) powiatowe programy opieki nad zabytkami⁴⁶. WWKZ wskazała, że w trakcie opiniowania jest dodatkowo pięć programów⁴⁷.

Konserwator monitorowała działania związane z realizacją przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego, zarządy powiatów oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) obowiązków sporządzenia samorządowych programów opieki nad zabytkami i ich zaopiniowania (art. 87 uoz). Za pomocą prowadzonego w WUOZ wykazu, w którym zamieszczano informacje o ww. programach, sprawdzano które z jst posiadały – albo nie – aktualne programy. W przypadku ich nieaktualności⁴⁸, Konserwator wystosowywała do jst monity przypominające o niniejszym obowiązku. W okresie lat 2018 – 2021 wysłano odpowiednio: 33, 34, 45 oraz 19 monitów do różnych jst. Analiza prowadzonego wykazu oraz wysłanych monitów wykazała, że na terenie Wielkopolski były takie jst, które nawet od kilkunastu lat (pomimo licznych monitów) nie sporządziły programów opieki nad zabytkami. Ponadto, w ramach przypomnienia i ułatwienia jst przygotowywania programów, na stronie internetowej Urzędu (w zakładce *Informacje dla samorządów*)⁴⁹, zamieszczono najważniejsze informacje w tym zakresie. Konserwator podała, że zagadnienia związane z programami opieki nad zabytkami były także poruszane w trakcie bezpośrednich spotkań z władzami jst.

(akta kontroli str. 44, 1986-2239, 2299, 2314-2318, 2400-2402)

WWKZ, działając na podstawie art. 87 ust. 3 uoz, zaopiniowała pozytywnie przedstawiony przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego „Program opieki nad zabytkami województwa wielkopolskiego na lata 2017 - 2020”⁵⁰.

⁴² Cel szczegółowy 2: Wsparcie działań w zakresie opieki nad zabytkami. Kierunek działania 2.2.: Podnoszenie bezpieczeństwa zasobu zabytkowego. Zadanie 2.2.1.: Podniesienie bezpieczeństwa zabytków ruchomych przez sprzyjanie intensyfikacji współpracy z opiekunami zabytków przez właściwe służby i instytucje.

⁴³ Tj.: „Piórem i skalpelem czyli o zabytku w świetle badań historyków sztuki i konserwatorów” (11 październik 2019 r.); „Archeologia miejsc funeralnych w Wielkopolsce” (2019 r.).

⁴⁴ Cel szczegółowy 3: Budowanie świadomości społecznej wartości dziedzictwa kulturowego. Kierunek działania 3.1.: Upowszechnianie wiedzy na temat dziedzictwa kulturowego i jego wartości.

⁴⁵ Tj. dotyczące 2020 i 2021 r. i zaopiniowane pozytywnie przez WWKZ.

⁴⁶ Tj. dotyczące 2020 i 2021 r. i zaopiniowane pozytywnie przez WWKZ.

⁴⁷ Według raportu z realizacji badania Głównego Urzędu Statystycznego pn. „Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w samorządzie gminnym”, na 30 marca 2020 r. spośród 226 gmin na terenie województwa – 115 gmin nie posiadało obowiązującego programu opieki nad zabytkami, w tym w 65 – program był w trakcie sporządzania, a w 50 – nie przystąpiono do jego sporządzenia.

⁴⁸ Zgodnie z art. 87 ust. 1 uoz, samorządowe programy opieki nad zabytkami sporządzane są na okres czterech lat.

⁴⁹ <http://poznan.wuoz.gov.pl/>

⁵⁰ Pismo nr Po.5120.9222.1.2017 z 13 listopada 2017 r. oraz pismo nr Po.5120.9222.6.2017 z 24 listopada 2017 r. (wprowadzono zmiany związane z rozszerzeniem zadań związanych z upamiętnieniem Powstania Wielkopolskiego).

Programu na kolejne lata do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK⁵¹ nie przedstawiono. Zarząd Województwa przekazywał WWKZ sprawozdania z realizacji programu opieki nad zabytkami, o których mowa w art. 87 ust. 6 uoizz⁵².

(akta kontroli str. 2297-2298)

2.2. W Urzędzie prowadzono rejestr zabytków w formie ksiąg A, B i C⁵³, według wzoru, o którym mowa w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków. Księgi te zawierały wszystkie elementy o których mowa w § 3 ww. rozporządzenia.

Według stanu na dzień 31 marca 2021 r. do rejestru zabytków wpisanych było ogółem 32 480 zabytków, w tym 24 511 ruchomych, 7 285 nieruchomości oraz 684 archeologicznych. W poszczególnych latach do rejestru wpisano:

- w 2018 r. ogółem 174 zabytki, w tym 145 ruchome, 26 nieruchomości i trzy archeologiczne;
- w 2019 r. ogółem 510 zabytki, w tym 481 ruchome i 29 nieruchomości;
- w 2020 r. ogółem 338 zabytki, w tym 329 ruchome i dziewięć nieruchomości;
- w 2021 r. (I kwartał) ogółem 11 zabytków, w tym dwa ruchome i dziewięć nieruchomości.

Do WEZ włączone były ogółem 52 204 zabytki, w tym 21 592 ruchome, 23 438 nieruchomości i 7 174 archeologiczne. W poszczególnych latach objętych kontrolą do ewidencji wprowadzono:

- w 2018 r. ogółem 2 282 zabytki, w tym 786 ruchomych i 1 496 nieruchomości;
- w 2019 r. ogółem 4 475 zabytki, w tym 772 ruchome i 3 703 nieruchomości;
- w 2020 r. ogółem 1 000 zabytków, w tym 998 ruchomych i dwa nieruchomości;
- w 2021 r. (I kwartał) ogółem 151 zabytki, w tym 149 ruchomych i dwa nieruchomości.

Według stanu na 31 grudnia 2017 r., ogółem liczba zabytków skreślonych z rejestru zabytków wyniosła 292, w tym 52 ruchome i 240 nieruchomości, a wyłączonych z WEZ - 134, w tym 28 ruchomych i 106 nieruchomości.

W okresie objętym kontrolą:

- z rejestru zabytków wykreślono ogółem 17 zabytków, w tym sześć nieruchomości w 2018, po jednym nieruchomości i archeologicznym w 2019 r., po cztery ruchome i nieruchomości w 2020 r. oraz jeden nieruchomy w 2021 r. (I kwartał);
- z ewidencji zabytków wyłączono ogółem 806 zabytków, w tym 26 ruchomych i 218 nieruchomości w 2018 r., 36 ruchomych i 381 nieruchomości w 2019 r., 31 ruchomych i 78 nieruchomości w 2020 r., oraz 32 ruchome i cztery nieruchomości w 2021 r.

(akta kontroli str. 68)

Na próbie jedenastu zabytków wpisanych do rejestru⁵⁴ stwierdzono, że w siedmiu przypadkach wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie wpisania zabytku do rejestru zabytków nastąpiło z urzędu, a w czterech na wniosek właściciela. Przed wpisem obiektów do rejestrów dokonywano ich oględzin. Korzystano także z zasobów (w tym m.in. geodezyjnych) innych podmiotów⁵⁵ i urzędów⁵⁶. Stwierdzono, że dla ośmiu zabytków sporządzono karty ewidencyjne,

⁵¹ Tj. do 28 lipca 2021 r.

⁵² Tj. za okres 2015 – 2016 pismem nr DK-II-2.501.1.2017 z 18 grudnia 2017 r. oraz za okres 2017 – 2018 pismem nr DK-II-1-K.501.1.2020 z 28 stycznia 2020 r. Według informacji WWK, sprawozdanie za okres 2019-2020 zostanie przekazane w II połowie 2021 r.

⁵³ Przy czym w zakresie księgi B i C stwierdzono nieprawidłowości o których szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁵⁴ Cztery nieruchomości, cztery ruchome oraz trzy archeologiczne.

⁵⁵ Np. Archiwum Archidiecezjalnego w Poznaniu, gmin żydowskich.

⁵⁶ Np. właściwe miejscowo starostwa powiatowe.

a dla trzech nie, a także iż w jednym przypadku brak aktualizacji karty⁵⁷. Dwa postępowania prowadzone były z zachowaniem terminów określonych w Kpa, a dziewięć nie⁵⁸. Tylko dla dwóch z badanych spraw założono metryki⁵⁹.

(akta kontroli str. 473-893)

Na próbie dwunastu obiektów nieruchomości wpisanych do WEZ⁶⁰ a niewpisanych do rejestru stwierdzono, że w 11 przypadkach sporządzono karty ewidencyjne zgodnie z wymogami o których mowa w § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków, a w jednym przypadku wymogów tych nie spełniono⁶¹. W ośmiu przypadkach karty te przekazano do GKZ, a w czterech nie przekazano⁶².

Zawiadomienia o zamiarze włączenia zabytku do ww. ewidencji przekazywano, stosownie do wymogów § 15 ust. 1, 3, 4 ww. rozporządzenia, właścicielowi obiektu oraz publikowano na stronie internetowej WUOZ. Informacje o włączeniu zabytku do ewidencji w 11 przypadkach opublikowano na stronie BIP Urzędu, a w jednym nie⁶³. W każdym przypadku zawiadomienia o włączeniu obiektu do WEZ przekazywano właściwemu kierownikowi jst, zgodnie z § 15 ust. 5 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 296-306, 313-434)

W grudniu 2019 r.⁶⁴ WWKZ wystosowała do wszystkich 226 gmin z terenu województwa wielkopolskiego pismo informujące o nowym wzorze karty adresowej oraz o sposobie postępowania z GEZ. W tym samym piśmie zwrócono się także o potwierdzenie prowadzenia GEZ. Według stanu na 28 stycznia 2021 r.⁶⁵ na terenie województwa wielkopolskiego z 226 gmin tylko 14 (6%) nie stworzyło GEZ. Do gmin, które jej nie prowadziły, wysłano pisma zwracające uwagę na obowiązek ich prowadzenia. Obecnie trwa proces opiniowania nowych GEZ.

(akta kontroli str. 2361-2372)

WWKZ monitorowała realizację przez organy wykonawcze gmin obowiązku prowadzenia GEZ, o którym mowa w art. 22 ust. 4 uoizz, przede wszystkim poprzez ich opiniowanie⁶⁶. Weryfikowano czy ujęte są w niej wyłącznie zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków, inne zabytki nieruchome znajdujące się w WEZ lub inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w porozumieniu z WWKZ. Konserwator podała, że w latach 2018 – 2021 opiniowano około 25⁶⁷ gminnych ewidencji zabytków lub ich aktualizacji. Równocześnie monitoring ten odbywał się poprzez: zawiadamianie gmin o włączeniu karty ewidencyjnej zabytku nieruchomego do WEZ, sporządzeniu nowej karty ewidencyjnej zabytku w celu ujęcia tego zabytku w GEZ albo włączeniu nowej karty

⁵⁷ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁵⁸ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁵⁹ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁶⁰ Trzy zabytki wpisane do ewidencji zabytków w 2018 r. (zarządzenia WWKZ nr: 8/WEZ/2018, 9/WEZ/2018, 12/WEZ/2018), trzy z 2019 r. (zarządzenia nr: 1/WEZ/2019, 3/WEZ/2019 [trzy obiekty], 6/WEZ/2019), dwa z 2020 r. (zarządzenia nr: 30/WEZ/2020, 38/WEZ/2018) oraz dwa z 2021 r. (zarządzenia nr: 5/WEZ/2021, 6/WEZ/2021).

⁶¹ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁶² O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁶³ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁶⁴ W związku z wejściem w życie (19 października 2019 r.) rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 10 września 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. poz. 1886).

⁶⁵ Pismo nr Po-WD.5135.11713.3.2020 z 28 stycznia 2021 r. skierowane do Dyrektora Departamentu Ochrony Zabytków w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

⁶⁶ Na wniosek gmin lub upoważnionych wykonawców.

⁶⁷ M.in. dla gmin: Puszczykowo, Trzemeszno, Kłecko, Nowy Tomyśl, Zbąszyń, Witkowo, Pniewy, Skoki, Środa Wlkp., Kostrzyn, Jarocin, Jaraczewo, Września, Krzykosy, Nowe Miasto nad Wartą, Mieścisko, Luboń, Żerków, Nekla, Kołaczkowo, Miłostaw, Murowana Goślina, Mosina, Miasto Poznań, Miasto Gniezno.

adresowej zabytku do GEZ, a także poprzez zawiadamianie o wyłączeniach obiektów z WEZ. Taki sam tryb postępowania stosowano w odniesieniu do obiektów, które nie były ujęte w WEZ, a należały do innych zabytków nieruchomych wyznaczonych przez organy wykonawcze gmin, ujętych w GEZ. W latach 2018 – 2021 (do 31 marca) do WEZ włączono 5 164 obiektów, a wyłączono⁶⁸ z niej 619.

(akta kontroli str. 45-47, 2346-2360, 2373-2376)

WWKZ podała, że według szacunków około 70 zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków jest zdezaktualizowana z uwagi na bezpowrotną utratę wartości historycznej, artystycznej i naukowej polegającą na całkowitej utracie substancji – brak zabytków lub ich całkowita przebudowa dokonana najczęściej w latach 70-tych i 80-tych XX wieku. Dodała, że w przypadku innych obiektów trudno dokonać jest tego typu ustaleń, gdyż w celu ustalenia wartości konieczna jest każdorazowo dogłębna analiza i wykonanie specjalistycznej oceny dokonującej właściwego wartościowania. W procedurze wykreślania, tego typu opinie sporządza NID na zlecenie Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu⁶⁹. WWKZ dodała, że w przypadku zabytków ruchomych i archeologicznych, nie jest w stanie dokonać jakiegokolwiek oceny w tym zakresie.

(akta kontroli str. 2243-2245)

2.3. W kolejnych latach okresu 2018 – 2021⁷⁰ do WUOZ wpłynęło odpowiednio 38 637, 39 535, 38 973 oraz 15 616 korespondencji. W okresie 2018 – 2021 (do 30 czerwca) WWKZ wydała odpowiednio 9 583, 10 967, 10 343, 5 666 decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w uoz oraz w przepisach odrębnych, o których mowa w art. 91 ust. 4 pkt 4 uoz. W tym okresie Konserwator wydała odpowiednio:

- 18, 17, dziewięć i 10 decyzji o wpisie zabytku nieruchomego (z wyłączeniem zabytków archeologicznych) do rejestru zabytków (art. 9 ust. 1 uoz)⁷¹,
- 16, 25, 21 i pięć decyzji o wpisie zabytku ruchomego (z wyłączeniem zabytków archeologicznych) do rejestru zabytków (art. 10 ust. 1 uoz)⁷²,
- 1 254, 1 898, 1 802 i 718 pozwoleń na prowadzenie prac, robót lub badań przy zabytkach (art. 36 ust. 1 pkt 1-4 uoz),
- 2 211, 2 481, 2 340 i 1 251 pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych (art. 36 ust. 1 pkt 5 uoz),
- 24, 31, 42 i 21 pozwoleń na poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania (art. 36 ust. 1 pkt 12 uoz),
- 306, 246, 248 i 118 uzgodnionych projektów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp) lub zmian w mpzp (art. 20 uoz),
- 4 563, 4 681, 4 481 i 2 666 uzgodnionych decyzji ustalających: lokalizację inwestycji celu publicznego albo warunki zabudowy (art. 53 ust. 4 oraz art. 60

⁶⁸ W tym wykreślono z wykazu zabytków nieruchomych wyznaczonych przez WKZ do ujęcia w wojewódzkiej ewidencji zabytków.

⁶⁹ Dalej: MKDNiS, utworzone 1 marca 2021 r.

⁷⁰ Do 14 maja.

⁷¹ W tym z urzędu: osiem, dziesięć, pięć i dziewięć.

⁷² Wszystkie decyzje wydane były na wniosek.

ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷³),

- 352, 543, 519 i 362 uzgodnionych pozwoleń na budowę (art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷⁴),
- 333, 496, 502 i 227 pozwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków (art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁷⁵),
- dwie, jedno, jedno i dwa uzgodnione działania związane z prowadzeniem gospodarki leśnej w lasach wpisanych do rejestru zabytków i w lasach, w których znajdują się zabytki archeologiczne wpisane do rejestru zabytków (art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁷⁶),
- 16, 13, 28 i trzy pozwolenia na sprzedaż, zamianę, darowiznę lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jst, a także na wnoszenie takich nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek (art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷⁷).

Ponadto, WWKZ wydała:

- w 2018 r. trzy decyzje o wpisie zabytku archeologicznego do rejestru zabytków (art. 9 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 4 uoz),
- w 2021 r. (do 30 czerwca) dziesięć zaleceń konserwatorskich w formie pisemnej (art. 27 uoz),
- w 2018 r. jedną, w 2019 r. cztery i w 2021 r. (do 30 czerwca) jedną - decyzje określające zakres i sposób eksploatacji gruntów, na których znajdują się zabytki archeologiczne (art. 34 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁷⁸).

W okresie objętym kontrolą WWKZ nie wydawała pozwoleń na przeniesienie zabytków z terenu cmentarza, który ma być użyty na inny cel (art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁷⁹).

Konserwator wyjaśniła, że nie jest w stanie określić ile spraw nie zostało rozpatrzonych na koniec danego roku ponieważ sprawy wpływające w danym roku kalendarzowym nie muszą się w tym roku zakończyć. Poza tym, system informatyczny obsługujący WUOZ⁸⁰ generuje liczbę prowadzonych spraw, natomiast nie pozwala na wygenerowanie liczby spraw niezakończonych w danym roku.

(akta kontroli str. 47-48, 64, 69-70)

Na próbie 12 postępowań w sprawie wydania przez Konserwator pozwoleń o których mowa w art. 36 ust. 1 uoz⁸¹, stwierdzono, że dziewięć postępowań zakończono w terminie 30 dni tj. zgodnie z art. 35 § 3 Kpa, natomiast trzy po upływie tego terminu⁸². Wnioski zawierały wszystkie elementy wymagane § 4-11 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań

⁷³ Dz. U. z 2021 r. poz. 741.

⁷⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

⁷⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1098.

⁷⁶ Dz. U. z 2020 r., poz. 1463, ze zm.

⁷⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, ze zm.

⁷⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, ze zm.

⁷⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1947.

⁸⁰ „Elektroniczny System Obiegu Dokumentacji – eSOD”.

⁸¹ Tj. pozwolenia nr: 5/2018/A, 5/B/2018, 5/2018/C, 1/2019/A, 1/2019/B, 1/2019/C, 10/2020/A, 10/2020/B, 10/2020/C, 15/A/2021, 15/2021/B, 15/2021/C.

⁸² O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków⁸³.

Przed wydaniem decyzji pracownicy WUOZ nie przeprowadzali oględzin obiektu. Konserwator wyjaśniła, że oględziny przeprowadzane są każdorazowo w przypadku wydania pozwoleń na prace związane z wycinką drzew i krzewów na terenach zabytkowych. Natomiast w przypadku innych obiektów każda sprawa rozpatrywana jest indywidualnie, a konieczność przeprowadzania oględzin zgłaszana jest przez pracownika. W badanych sprawach nie było konieczności przeprowadzania oględzin ponieważ m.in.: dołączano szczegółową dokumentację fotograficzną, obiekty były dobrze znane pracownikom z uwagi na wcześniejsze postępowania i przeprowadzone oględziny, lub też, w przypadku pozwoleń na badania archeologiczne, z uwagi na brak możliwości dokonania jakichkolwiek ustaleń przed rozpoczęciem prac i zdjęciem warstw ziemi. Dziesięć pozwoleń WWKZ zawierało wszystkie elementy wymagane § 12-20 rozporządzenia w sprawie prac konserwatorskich, natomiast dwa z nich niektórych z tych elementów nie posiadały⁸⁴.

(akta kontroli str. 906- 1046)

2.4. Konserwator dokonała identyfikacji potencjalnych zagrożeń lub ryzyk dla zabytków w oparciu o wytyczne otrzymane z Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu. Opracowano dwa moduły zadaniowe: Ochrona przeciwpowodziowa zabytków województwa wielkopolskiego⁸⁵ i Ochrona zabytków w sytuacjach kryzysowych⁸⁶. Również w Planie ochrony zabytków wskazano zagrożenia dla zabytków na czas pokoju i na czas wojny⁸⁷. W Planie tym ujęto najcenniejsze zabytki nieruchome, tj. posiadające szczególne wartości historyczne, kulturowe oraz walory architektoniczne (np. Pomniki Historii⁸⁸), a także obiekty najstarsze, czy też zawierające bogate zespoły wyposażenia i wystroju.

W ramach pkt 5 Planu ochrony zabytków: „Sposoby ochrony zabytków w zależności od zagrożenia”, tj. m.in.: pożaru, katastrofalnej ulewy, awarii wodnej, wichury, kradzieży, aktu wandalizmu, katastrofy budowlanej, awarii technicznej i chemicznej, demonstracji i rozruchów ulicznych, wskazano działania, które powinny być podjęte w przypadku zaistnienia ww. zagrożeń. Konserwator podała, że koncentrowano się przede wszystkim na działaniach prewencyjnych związanych z: dokumentowaniem zabytków poprzez wykonywanie ekspertyz stanu ich zachowania, prowadzeniem kart ewidencyjnych zabytków nieruchomych i ruchomych, znakowaniem zabytków,

⁸³ Dz. U. z 2021 r. poz. 81, dalej: rozporządzenie w sprawie prac konserwatorskich.

⁸⁴ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁸⁵ Obejmujący również budynki WUOZ w Poznaniu oraz delegatur w Kaliszu, Koninie, Lesznie i Pile.

⁸⁶ Obejmujący ochronę zabytków przed następującymi zagrożeniami: pożarami przestrzennymi lasów lub zwartej zabudowy w miastach, silnych wiatrów, zdarzeń terrorystycznych i zamieszek społecznych oraz likwidację skutków tychże wydarzeń zgodnie z Planem ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych.

⁸⁷ 1) Zagrożenia czasu pokoju: a) klęski żywiołowe oznaczające sytuację kryzysową, katastrofę naturalną spowodowaną przez siły natury. Do nich zalicza się: powódzie, pożary, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, burze połączone z intensywnymi opadami deszczu i wyładowaniami atmosferycznymi, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, susze, usuwiska ziemi, b) katastrofy cywilizacyjne oznaczające sytuację kryzysową spowodowaną działalnością człowieka jak: skażenie środowiska środkami promieniotwórczymi lub chemicznymi spowodowane awariami w zakładach pracy lub transporcie, katastrofy budowlane powstałe w wyniku zawalenia się budynków z powodu błędów konstrukcyjnych, podmyć wodą oraz awarie energetyczne, ataki terrorystyczne, demonstracje i rozruchy uliczne, rabunek i wandalizm. 2) Zagrożenia czasu wojny: atak powietrzny nieprzyjaciela, działania wojenne z użyciem broni konwencjonalnej, działania dywersyjne, użycie broni masowego rażenia.

⁸⁸ O których mowa w art. 15 uoz.

zwracaniem uwagi na właściwe ich zabezpieczanie przed kradzieżą oraz przed pożarem.

Zgodnie z § 4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Kultury z 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych⁸⁹, Plan ochrony zabytków został opracowany przez WWKZ oraz uzgodniony z Wojewodą a także Szefem Obrony Cywilnej Kraju (10 sierpnia 2007 r.) W okresie objętym kontrolą aktualizowano go 29 marca 2018 r. (za 2017 r.), 27 marca 2019 r. (za 2018 r.), 31 marca 2020 r. (za 2019 r.) oraz 31 marca 2021 r. (za 2020 r.). Zmiany wprowadzone do Planu ochrony zabytków dotyczyły:

- w 2018 r.: aktualizacji obiektów uznanych za Pomniki Historii⁹⁰; dołączenia projektu ogólnego procedury postępowania WWKZ na wypadek rozporządzenia Prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wojennego wraz z wykazem 31 powiatów i czterech miast na prawach powiatu oraz wzorami zarządzeń i pisma, nakazującymi jest wykonanie ochrony zabytków;
- w 2019 r.: m.in.: aktualizacji rozdziału trzeciego ww. Planu tj. „Charakterystyka zasobów i rozmieszczenie zabytków oraz stopień ich spodziewanego zagrożenia” w zakresie liczby zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków: liczby zaewidencjonowanych stanowisk archeologicznych⁹¹; aktualizacji wykazu muzeów Poznania i województwa wielkopolskiego zaplanowanych do zabezpieczenia ich zbiorów ruchomych dóbr kultury na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (szczegółowe wykazy zbiorów i sposoby ich zabezpieczenia ujęte są w planach ochrony poszczególnych jednostek organizacyjnych)⁹²; aktualizacji wykazu najważniejszych stanowisk archeologicznych⁹³; dołączenia wykazu muzeów i zabytków budowlanych z terenu województwa wielkopolskiego, w których wymagane jest stosowanie sygnalizacji pożarowej, wyznaczonych przez GKZ w uzgodnieniu z Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej⁹⁴.
- w 2020 r.: ponownej aktualizacji rozdziału trzeciego Planu ochrony zabytków⁹⁵ oraz przywołanych w nim podstaw prawnych.

W okresie objętym kontrolą Konserwator podejmowała działania związane z ochroną zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych, poprzez: realizowanie programu znakowania zabytków ruchomych; kontynuowanie procesu dokumentowania zabytków nieruchomych i ruchomych (opracowywanie kart obiektów); wygłoszenie prelekcji „Podstawy prawne ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych”⁹⁶; przeprowadzenie szkolenia na temat dokumentów planistycznych jednostek organizacyjnych do realizacji ochrony

⁸⁹ Dz. U. Nr 212, poz. 2153, dalej: rozporządzenie w sprawie ochrony zabytków.

⁹⁰ Przed zmianą było osiem Pomników Historii, a po zmianie 11.

⁹¹ Przed zmianą było 69 866 stanowisk archeologicznych, a po zmianie 73 000.

⁹² Przed zmianą były 103 muzea, a po zmianie 113.

⁹³ Ich liczba – 22 nie uległa zmianie, z tym że niektóre z nich wykreślono a wpisano inne.

⁹⁴ Wykazano 54 obiekty. Przedmiotowy wykaz dołączono do Planu w związku z prowadzoną przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego aktualizacją wykazu muzeów i zabytków budowlanych, w których wymagane jest stosowanie systemu sygnalizacji pożarowej (pismo DOZ-KiNK.654.4.2018.AO z 22 maja 2018 r.). Wykaz ten dostępny jest również na stronie internetowej Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów: <https://nimoz.pl/baza-wiedzy/bezpieczenstwo-zbiorow-i-ludzi/ochrona-przeciwpozarowa/wykaz-muzeow-i-zabytkow-budowlanych-w-ktorych-wymagane-jest-stosowanie-systemu-sygnalizacji-pozarowej>.

⁹⁵ 7 276 zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków.

⁹⁶ Prelekcja odbyła się 7 października 2019 r. w Muzeum Narodowym Rolnictwa i Przemysłu Rolno – Spożywczego w Szreniawie. Szkolenie na temat: „Ochrona zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych” odbyło się z inicjatywy Marszałka Województwa Wielkopolskiego i było skierowane do kadry kierowniczej i pracowników podległych i nadzorowanych wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych⁹⁷; monitorowanie zgłoszeń szkód w dobrach kultury na terenie województwa wielkopolskiego⁹⁸; przygotowanie dla Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zabytków kart z wykazu muzeów i zabytków budowlanych, w których wymagane było stosowanie systemu sygnalizacji pożarowej⁹⁹; coroczne aktualizowanie planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych.

Konserwator wyjaśniła, że corocznie monitoruje realizację przez inne podmioty (gminy, powiaty oraz jednostki organizacyjne), obowiązku uzgadniania planów ochrony na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. W okresie objętym kontrolą, WWKZ wystosowała pisma przypominające o ww. obowiązku (do 35 powiatów¹⁰⁰, ośmiu gmin¹⁰¹, sześciu jednostek organizacyjnych¹⁰²). Według stanu na 9 czerwca 2021 r., z 35 powiatów w województwie wielkopolskim 32 (91%) posiadały Plan ochrony zabytków, a trzy były w trakcie jego opracowywania. Natomiast z 226 gmin, 195 (86%) posiadało powyższy dokument, a 31 było w trakcie jego opracowywania. W Urzędzie nie dysponowano wiedzą na temat planów ochrony zabytków dla jednostek organizacyjnych, a informacje na temat aktualizacji planów gmin, powiatów oraz jednostek organizacyjnych można było uzyskać na podstawie sprawozdań kwartalnych z realizacji zadań sporządzanych przez Pełnomocnika. W trakcie trwania czynności kontrolnych, okazano projekt tabeli, która miałaby służyć monitorowaniu gminnych oraz powiatowych planów ochrony zabytków a także ich aktualizacji.

Ponadto, na stronie internetowej WUOZ znajdowała się instrukcja dotycząca opracowania planu ochrony zarówno dla gmin i powiatów jak i jednostek organizacyjnych¹⁰³. Konserwator podała, że również m.in. w trakcie opiniowania programów opieki nad zabytkami¹⁰⁴ zwracano uwagę by ujmowano w nich postanowienia dotyczące posiadania planu ochrony oraz jego aktualizacji.

(akta kontroli str. 48-53, 1047-1184, 1327-1329)

2.5. WWKZ na podstawie art. 91 ust. 4 pkt 9 uoizz współpracowała z:

- Komendantem Wojewódzkim Policji w Poznaniu, poprzez realizację porozumienia GKZ i Komendanta Głównego Policji z 8 lutego 2018 r. w sprawie zapobiegania i zwalczania przestępczości skierowanej przeciwko zabytkom oraz innym dobrom kultury¹⁰⁵,
- Marszałkiem Województwa Wielkopolskiego, poprzez uczestnictwo przedstawicieli WWKZ w pracach komisji dotyczącej udzielania dotacji na lata

⁹⁷ Szkolenie przeprowadzone 7 października 2019 r. w Muzeum Narodowym Rolnictwa i Przemysłu Rolno – Spożywczego w Szreniawie przez Pełnomocnika WWKZ ds. ochrony zabytków w sytuacjach kryzysowych (dalej: Pełnomocnik).

⁹⁸ Dnia 9 sierpnia 2019 r. WWKZ skierowała pismo do kierowników wydziałów ds. zabytków nieruchomych, ruchomych i archeologicznych oraz kierowników delegatur WUOZ dotyczące niezwłocznego przesyłania informacji w zakresie zdarzeń zagrażających zabytkom (m.in. pożary, powodzie, wichury, katastrofy budowlane, kradzieże, włamania ataki terrorystyczne, konflikty zbrojne). W okresie 2018 – 2021 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie) zgłaszano zdarzenia związane z: wichurami (złomy i wyrwy drzew w parkach, zerwanie części blachy na wieży kościelnej), aktami wandalizmu (uszkodzenie nagrobków) oraz pożarem dworu w zespole dworsko – folwarczym.

⁹⁹ Łącznie do Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zabytków przekazano 54 karty, tj. wszystkie znajdujące się w wykazie.

¹⁰⁰ Z 6 listopada 2019 r.

¹⁰¹ Z 21 października 2020 r.

¹⁰² Z 6, 12 marca i 26 marca 2018 r., 19 grudnia 2018 r., 16 grudnia 2019 r. i 14 października 2020 r.

¹⁰³ <http://poznan.wuoz.gov.pl/ochrona-zabytkow-na-wypadek-szczegolnych-zagrozen/plany-ochrony-dla-jednostek-organizacyjnych> oraz <http://poznan.wuoz.gov.pl/ochrona-zabytkow-na-wypadek-szczegolnych-zagrozen/plany-ochrony-dla-gmin-powiatow>

¹⁰⁴ Dwa przypadki, tj. z: 11 lipca 2019 r. oraz 30 marca 2021 r.

¹⁰⁵ Dnia 18 maja 2018 r. pomiędzy Komendantem Wojewódzkim Policji w Poznaniu a WWKZ zawarto porozumienie wykonawcze w sprawie współdziałania w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości skierowanej przeciwko zabytkom oraz innym dobrom kultury.

2018 – 2021 przez Samorząd Województwa Wielkopolskiego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków¹⁰⁶,

- przedstawicielami jednostek muzealnych samorządu województwa wielkopolskiego poprzez przeprowadzenie szkolenia w zakresie działań obronnych (patrz: pkt 2.4.), co wpływało na lepszą jakość powstałych planów ochrony i zmobilizowanie jednostek do ich wykonania,
- radami muzealnymi poprzez zasiadanie w nich WWKZ lub jej przedstawicieli,
- z władzami (lub przedstawicielami) jst w zakresie omówienia problemów dotyczących zabytków i konieczności podjęcia działań na rzecz ich ratowania, w tym z gminami w zakresie zakładania i prowadzenia GEZ oraz gminnych i powiatowych programów opieki nad zabytkami. Na stronie internetowej WUOZ stworzono zakładkę „Informacje dla samorządów”, w której umieszczane były informacje przydatne samorządom w wypełnianiu zadań związanych z ochroną zabytków¹⁰⁷,
- samorządowymi konserwatorami zabytków w zakresie m.in. przekazywania wytycznych, orzeczeń MKiDN oraz przedkładania tematów zgłaszanych przez samorządowych konserwatorów zabytków Wojewódzkiej Radzie Ochrony Zabytków,
- organizacjami pożytku publicznego poprzez współpracę pozafinansową (m.in. spotkania z członkami stowarzyszeń naukowych, opiniowanie przedsięwzięć, objęcie patronatu nad projektami) jak i finansową (dofinansowanie publikacji¹⁰⁸).

(akta kontroli str. 54-56, 2324-2345, 2377-2378)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wystąpiły przypadki prowadzenia postępowań z naruszeniem przepisów Kpa.

1.1. Dziewięć z jedenastu badanych postępowań¹⁰⁹ dotyczących wpisu zabytków do rejestru zabytków w latach 2018-2021, prowadzonych było w sposób przewlekły, w rozumieniu art. 37 § 1 pkt 2 Kpa. Nawet przy przyjęciu, że wszystkie te sprawy były szczególnie skomplikowane w rozumieniu art. 35 § 3 Kpa, tj. na ich załatwienie Urząd miał dwa miesiące, to trwały one od 87 do nawet 1 967 dni. Ponadto, wbrew obowiązкови określoneму w art. 36 Kpa, w ww. przypadkach nie zawsze też¹¹⁰ zawiadamiano stronę, o niezałatwieniu sprawy w terminie, przyczynach zwłoki, nowym terminie załatwienia sprawy oraz nie pouczano o prawie do wniesienia pognaglenia.

Jak wyjaśniła WWKZ, przyczynami przewlekłego prowadzenia ww. postępowań były m.in.: równoległe prowadzenie kilkudziesięciu spraw przez Wydział do spraw rejestru; zbyt mała liczba pracowników i ich rotacja, w tym na stanowiskach kierowniczych; wakaty; długotrwałe nieobecności (zwolnienia lekarskie) zarówno w WUOZ w Poznaniu jak i w delegaturach. Z tego też względu przeoczono sporządzanie ww. zawiadomień. Konserwator dodała również, że sprawy dotyczące rejestru zabytków są czasochłonne i wielotorowe, a procedura jest długotrwała. Przy

¹⁰⁶ Pisma WWKZ o nr: Po.5124.1609.2.2018 z 27 lutego 2018 r., Po.5124.1650.2.2019 z 20 lutego 2019 r., Po.5124.1232.2.2020 z 17 lutego 2020 r. i Po.5124.1943.2.2021 z 1 marca 2021 r. W każdym roku do pracy w komisji wyznaczone były dwie osoby, tj.: Zastępca Wielkopolskiego Konserwatora Zabytków oraz Kierownik Wydziału do spraw zabytków ruchomych.

¹⁰⁷ <http://poznan.wuoz.gov.pl/>

¹⁰⁸ W latach 2018 – 2020 przekazano dofinansowanie na łączną kwotę 73 486,60 zł.

¹⁰⁹ Tj. sprawy nr: 1067/Wlkp/A, 1086/Wlkp/A, 1101/Wlkp/A, 501/Wlkp/B, 517/Wlkp/B, 542/Wlkp/B, 455/Wlkp/C, 457/Wlkp/C, 458/Wlkp/C.

¹¹⁰ Tj. sprawy nr: 1086/Wlkp/A, 1101/Wlkp/A, 501/Wlkp/B, 517/Wlkp/B, 542/Wlkp/B, 455/Wlkp/C, 457/Wlkp/C, 458/Wlkp/C.

natłoku obowiązków skupiono się na merytorycznym załatwieniu sprawy. Pomimo braku stosownych zawiadomień, pracownicy byli w kontakcie mailowym i telefonicznym z właścicielami zabytków, których informowano o wielotorowości i złożoności sprawy, o czym świadczy brak jakichkolwiek skarg w tym zakresie. Konserwator dodała, że prowadzenie tego rodzaju postępowań wiąże się nie tylko z oględzinami zabytku i procedurami administracyjnymi, ale przede wszystkim na pracy merytorycznej, poszukiwaniem analogii formalnych i literatury z zakresu sztuki, które mają na celu uzasadnienie, że wpisany zabytek posiada wartości artystyczne, historyczne i zabytkowe. Podkreśliła również, że w przypadkach orzeczeń w sprawach odwołań od decyzji o wpisie do rejestru zabytków Minister Kultury nigdy nie podnosił kwestii naruszenia terminów z uwagi na fakt, iż jest oczywiste, że są to postępowania szczególnie skomplikowane, wymagające pogłębionej analizy merytorycznej, zgromadzenia dowodów, przeprowadzenia oględzin.

(akta kontroli str. 473-475, 479-725, 734-893, 881-893)

1.2. Trzy na 12 badanych postępowań w sprawie wydania pozwoleń, o których mowa w art. 36 ust. 1 uoz, były prowadzone w sposób przewlekły, w rozumieniu art. 37 § 1 pkt 2 Kpa. Czas prowadzenia tych postępowań wynosił 38¹¹¹, 49¹¹² i 190¹¹³ dni i tym samym przekraczał miesięczny termin na załatwienie sprawy określony w art. 35 § 3 Kpa. Ponadto, wbrew obowiązkowi określonymu w art. 36 Kpa, w ww. przypadkach nie zawiadamiano strony o niezakończonym w terminie, przyczynach zwłoki, nowym terminie załatwienia sprawy oraz nie pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia.

Jak wyjaśniła WWKZ, brak dochowania ww. terminu spowodowany był m.in. tym, że osoby odpowiedzialne za wydanie pozwoleń prowadziły postępowania z dwóch dużych powiatów i bardzo aktywnych pod względem ilości spraw. Podała również, że z uwagi na dużą ilość wpływających wniosków, kiedy istnieje możliwość wezwania do doprecyzowania wniosku drogą telefoniczną, to właśnie ten sposób komunikacji jest wykorzystywany, zwykle skutecznie. Konserwator podała także, iż termin na załatwienie sprawy nie został formalnie przedłużony, ale pracownicy byli w stałym kontakcie z wnioskodawcami. Nie wystosowano zawiadomienia o niezakończonym w terminie również z uwagi na stosunkowo niewielkie przekroczenie terminu w dwóch pierwszych z ww. przypadków i przygotowywanie pozwoleń. WWKZ zadeklarowała, że zwrócona zostanie uwaga wszystkim pracownikom WUOZ na stosowanie pisemnej formy wezwań do uzupełnień wniosków, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 906-920, 925-932, 941-949, 1041-1046)

1.3. W dziewięciu¹¹⁴ na jedenaście zbadanych postępowań w sprawie wpisania w latach 2018-2021 zabytków do rejestru, wbrew obowiązkowi określonymu w art. 66a Kpa nie założono i nie prowadzono metryki sprawy.

Jak wyjaśniła WWKZ, wynikało to z niedopatrzenia. Dodała, że brakujące metryki zostaną niezwłocznie uzupełnione oraz zwrócona zostanie uwaga kierownikom wydziałów na bieżące prowadzenie metryk.

W trakcie trwania czynności kontrolnych NIK założono brakujące metryki.

(akta kontroli str. 473-478, 511-755, 854-893)

¹¹¹ Pozwolenie nr 5/2018/C.

¹¹² Pozwolenie nr 5/2018/A.

¹¹³ Pozwolenie nr 15/A/2021. W niniejszej sprawie 17 sierpnia 2020 r. (również po upływie 30 dni od wpływu wniosku) wezwano telefonicznie wnioskodawcę o sprecyzowanie wniosku. Dopiero 22 grudnia 2020 r. sporządzono pisemne wezwanie w sprawie złożonego wniosku.

¹¹⁴ Tj. 1041/Wkp/A, 1086/Wkp/A, 1101/Wkp/A, 501/Wkp/B, 517/Wkp/B, 542/Wkp/B, 576/Wkp/B, 455/Wkp/C, 458/Wkp/C.

2. Wystąpiły przypadki podejmowania działań z naruszeniem przepisów rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków oraz nierzetelnego realizowania obowiązków w nim określonych.

2.1. Wbrew obowiązkowi określonemu w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków, w dwóch przypadkach na jedenaście badanych (18%) nie dokonano wpisu zabytku w księdze zabytków B (dotyczy sprawy nr 576/WLKP/B) i C (dotyczy sprawy nr 455/WLKP/C), pomimo że decyzje o wpisie tych zabytków do rejestru stały się ostateczne.

Jak wyjaśniła Konserwator przyczyną braku wpisu do księgi pierwszej z ww. decyzji był brak pustej księgi. Urząd otrzymał około 2001 r. pięć ksiąg rejestru B, w których wpisano 538 decyzji, przy czym ostatniego wpisu dokonano 2 listopada 2020 r. WWKZ dodała, że od sierpnia 2019 r. w WUOZ podejmowane są działania mające na celu pozyskanie nowych ksiąg. Jednak z uwagi na niestandardowe zamówienie oraz epidemię COVID-19, ksiąg tych (także dla innych WUOZ w Polsce), pomimo złożonego zamówienia jeszcze nie otrzymano. W drugim przypadku brak wpisu nastąpił przez omyłkę, a Konserwator zadeklarowała, że zostanie niezwłocznie uzupełniony.

(akta kontroli str. 473-475, 726-755, 881-893)

2.2. Stwierdzono przypadki dokonywania niepełnych wpisów do księgi B rejestru zabytków w sprawie 542/Wlkp/B poprzez:

- niewpisanie niektórych danych w kolumnie: „Miejsce położenia lub przechowywania zabytku – adres miejsca położenia lub przechowywania zabytku, z podaniem nazwy miejscowości, nazwy ulicy i numeru posesji, oraz nazwy gminy i powiatu”, gdzie ograniczono się wyłącznie do nazwy gminy i powiatu, co było niezgodne z § 3 pkt 2 ppkt 5 rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków;
- niewpisanie danych w kolumnie „Właściciel zabytku”, co było niezgodne z § 3 ust. 2 pkt 8 ww. rozporządzenia.

Konserwator wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia. Rejestr zabytków uzupełniono o brakujące dane w toku trwania czynności kontrolnych NIK.

(akta kontroli str. 542-725, 881-893)

2.3. W trzech przypadkach, w sprawach: 458/Wlkp/C, 501/Wlkp/B, 517/Wlkp/B, w których decyzje o wpisie zabytków do rejestru Konserwator wydała odpowiednio: 11 czerwca 2018 r., 9 lutego 2018 r. i 2 stycznia 2019 r., do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, pomimo upływu ponad dwóch lat nie sporządzono kart ewidencyjnych tych zabytków, o których mowa w § 11 i 12 rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków. Jakkolwiek przepisy rozporządzenia nie określają terminu w jakim powinny być sporządzone ww. karty, należy przyjąć, że powinno to nastąpić bez zbędnej zwłoki. Przyjęcie odmiennej interpretacji dawałoby możliwość nawet wieloletniego niewypełniania ww. obowiązku - a nie taka z pewnością była intencja prawodawcy.

Jak wyjaśniła WWKZ, karta ewidencyjna zabytku archeologicznego w sprawie 458/Wlkp/C powinna zostać założona przez prowadzącego badania i przekazana w momencie zakończenia badań archeologicznych przy obiekcie. Karta nie została wykonana, nawet pomimo monitów kierowanych do właściwej delegatury, a pracownik zajmujący się sprawą zmarł w 2021 r. Konserwator dodała, że ponownie wystąpi do delegatury o sporządzenie tej karty ewidencyjnej. W zakresie kart ewidencyjnych dla zabytków ruchomych, WWKZ wyjaśniła, że w przypadku spraw 501/Wlkp/B i 517/Wlkp/B założenie karty zostało ujęte w planach ewidencyjnych na 2021 r. i zostaną one wykonane niezwłocznie. Dodała, że typowanie i zlecanie kart ewidencyjnych do wykonania odbywa się co roku

po ustaleniu budżetu oraz ilości środków przeznaczonych na ten cel. Postępowania związane z wyłonieniem wykonawcy, jak i przygotowanie umów, a następnie odbióry dokumentacji prowadzone są przez kierownika wydziału rejestru, ewidencji i dokumentacji. Ponadto, samo wykonanie kart jest pracochłonne i czasochłonne (od miesiąca do kilku miesięcy).

(akta kontroli str. 301-306, 881-893)

2.4. W jednym przypadku, w sprawie 1041/Wlkp/A, nie zaktualizowano karty ewidencyjnej w zakresie rubryki nr 5 „Przynależność administracyjna” (§ 9 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków), gdzie wciąż widniało województwo poznańskie, zamiast wielkopolskiego.

Jak wyjaśniła WWKZ karta ewidencyjna nie została zaktualizowana z powodu braku technicznych i kadrowych zasobów Urzędu. W momencie powstania nowego województwa należałoby w ten sposób zaktualizować kilkanaście tysięcy kart ewidencyjnych oraz pozostałą dokumentację ewidencyjną. Dodała, że karty ewidencyjne są na bieżąco aktualizowane przez inspektorów zajmujących się danym terenem, przy okazji prowadzonych czynności, jakie wiążą się z obiektem (np. kontrole).

W trakcie trwania czynności kontrolnych NIK karta ewidencyjna została zaktualizowana.

Nie negując racjonalności przedstawionej argumentacji, NIK wskazuje, że 19 października 2019 r. rozpoczął obowiązywanie art. 14a ww. rozporządzenia, w myśl którego, w przypadku stwierdzenia konieczności zastąpienia niezgodnych ze stanem faktycznym lub prawnym danych zawartych w karcie ewidencyjnej zabytku włączonej do wojewódzkiej ewidencji zabytków odpowiednimi danymi zgodnymi ze stanem faktycznym lub prawnym, ujawnienia nowych danych lub usunięcia błędnych danych wojewódzki konserwator zabytków sporządza nową kartę ewidencyjną zabytku zawierającą dane zgodne ze stanem faktycznym i prawnym.

(akta kontroli str. 473-478, 881-886)

2.5. W czterech¹¹⁵ na 12 badanych spraw, nie przekazano do GKZ¹¹⁶ kart ewidencyjnych zabytków wpisanych do wojewódzkiej ewidencji zabytków jeszcze w 2019 r. W wyniku tego, karty te nie zostały włączone do krajowej ewidencji zabytków zgodnie z § 14 ust 2 rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków. W myśl ww. przepisu GKZ włącza kartę ewidencyjną zabytku do krajowej ewidencji zabytków po otrzymaniu tej karty od wojewódzkiego konserwatora zabytków. Ponadto, w przypadku pięciu innych spraw¹¹⁷ karty ewidencyjne wraz z zarządzeniami Konserwator o wpisie zabytku do WEZ zostały przekazane do NID dopiero w trakcie trwania czynności kontrolnych, w załączeniu do pisma WWKZ z 18 maja 2021 r. Nastąpiło to w przedziale od 290 do 950 dni od wydania przez konserwator przedmiotowych zarządzeń.

Jak wyjaśniła WWKZ, ww. kart nie przekazano do NID omyłkowo i zostaną one przesłane kolejną przesyłką. Dodała, że karty ewidencyjne są przekazywane do NID grupowo, sukcesywnie – w dogodnych organizacyjnie terminach. Rozporządzenie w sprawie rejestru zabytków nie reguluje szczegółowo terminu ich przekazania, a § 14 ust. 2 rozporządzenia stanowi jedynie, że „Generalny Konserwator Zabytków włącza kartę ewidencyjną zabytku do krajowej ewidencji zabytków po otrzymaniu tej karty od wojewódzkiego konserwatora zabytków”.

¹¹⁵ Tj. Zarządzenia nr: 1/WEZ/2019, 3/WEZ/2019 (trzy obiekty).

¹¹⁶ W praktyce do NID.

¹¹⁷ Tj. 8/WEZ/2018, 9/WEZ/2018, 12/WEZ/2018, 6/WEZ/2018 i 30/WEZ/2018.

NIK ponownie wskazuje, że w przypadku gdy w przepisach nie określono terminu na dokonanie danej, obowiązkowej czynności, to powinno to nastąpić bez zbędnej zwłoki. Podkreślić również należy, iż bieżące przekazywanie ww. kart jest niezbędne dla zapewnienia kompletności i aktualności krajowej ewidencji zabytków.

(akta kontroli str. 296-330)

2.6. Stwierdzono jednostkowe przypadki niedokonywania wpisów w kartach ewidencyjnych zabytków nieruchomych niewpisanych do rejestru zabytków poprzez:

- nieuzupełnienie punktu 10 „Istniejące zagrożenia, najpilniejsze postulaty konserwatorskie”, (dotyczy sprawy 3/WEZ/2018 – trzy obiekty);
- nieuzupełnienie punktu 6 „Współrzędne geograficzne”, (dotyczy sprawy 6/WEZ/2019),

co było niezgodne z § 10 ust. 1 pkt 6 i 10 oraz ust. 2 rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków. W myśl tych przepisów karta ewidencyjna zabytku nieruchomego niewpisanego do rejestru zawiera m.in. jego współrzędne geograficzne; istniejące zagrożenia, najpilniejsze postulaty konserwatorskie, a jej wzór określa załącznik nr 3 do rozporządzenia.

Jak wyjaśniła WWKZ przyczyną tych braków były przeoczenia wykonawcy wynikające najprawdopodobniej z odpowiednio: braku większych zagrożeń obiektów, dla których założono ww. karty oraz z faktu skupienia się na ustaleniu działek, na których położony jest obiekt (cmentarz). W przypadku cmentarzy, które są zabytkami obszarowymi, ze względu na praktykę działania Urzędu, istotnym jest ustalenie ich granic, a więc działek, na których są położone. Ustalanie współrzędnych geograficznych w przypadku ochrony nekropolii nie ma większego zastosowania praktycznego, jeżeli podany jest adres, przy którym położony jest cmentarz. Konserwator dodała, że instrukcja opracowywania kart ewidencyjnych zabytków nieruchomych niewpisanych do rejestru zabytków (wyd. NID 2011) nie podaje szczegółowych wytycznych dotyczących sposobu podawania współrzędnych geograficznych cmentarzy.

NIK wskazuje, że z formalnoprawnego punktu widzenia, ww. dane powinny być każdorazowo ujmowane w karcie. W przypadku ewentualnego braku zagrożeń lub postulatów konserwatorskich należy to wprost stwierdzić, aby możliwe było odróżnienie tej sytuacji od jedynie omyłkowego niedokonania wpisu w tym zakresie.

(akta kontroli str. 296-306, 319-336)

2.7. Na stronie internetowej WUOZ¹¹⁸ umieszczone były trzy zawiadomienia o zamiarze włączenia kart ewidencyjnych zabytku do WEZ¹¹⁹, pomimo że zamieszczono już na niej informacje o włączeniu tych kart ewidencyjnych do WEZ, co było niezgodne z § 15 pkt 3 rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków. Przepis ten stanowi, że ww. zawiadomienia umieszcza się na stronie podmiotowej BIP¹²⁰ do czasu zamieszczenia informacji o włączeniu karty ewidencyjnej zabytku do WEZ. Ponadto, w jednym przypadku¹²¹ na 12 obiektów objętych badaniem na stronie internetowej w ogóle nie umieszczono zawiadomienia o włączeniu karty ewidencyjnej zabytku do WEZ.

Jak wyjaśniła Konserwator, zawiadomienia o zamiarze włączenia obiektów, które już zostały włączone do WEZ nie zostały usunięte ze strony internetowej omyłkowo.

Przedmiotowe zawiadomienia zostały usunięte ze strony internetowej w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych, a pozostały na niej wyłącznie te wobec

¹¹⁸ <http://poznan.wuoz.gov.pl/wojewodzka-ewidencja-zabytkow>

¹¹⁹ Tj. 30/WEZ/2020, 5/WEZ/2021 i 6/WEZ/2021.

¹²⁰ Biuletyn Informacji Publicznej.

¹²¹ Tj. 38/WEZ/2018.

których postępowanie jeszcze się toczyło. Brakujące zawiadomienie umieszczono na stronie internetowej również w toku kontroli.

(akta kontroli str. 296-306)

2.8. W jednej sprawie¹²² na 12 zbadanych, dla obiektu niewpisanego do rejestru zabytków sporządzono kartę ewidencyjną zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków, o której mowa w § 9 rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków, zamiast karty ewidencyjnej zabytku nieruchomego niewpisanego do ww. rejestru opisaną w § 10 przywołanego rozporządzenia.

Jak wyjaśniła WWKZ, dla obiektu została założona karta ewidencyjna zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków, ponieważ było to związane z potrzebą rozpoznania obiektu, oceny jego wartości zabytkowych. Wzór tej karty daje większą możliwość obszerniejszego opisu obiektu, ustalenia jego historii, zamieszczenia dokumentacji zdjęciowej, planów itd. oraz w konsekwencji ewentualnego wpisu do rejestru zabytków nieruchomych. W wyniku ww. rozpoznania okazało się, że obiekt posiada wartości zabytkowe, jednak z uwagi na brak zagrożeń, stwierdzono, że włączenie obiektu do WEZ stanowi wystarczającą ochronę. Konserwator dodała, że wpis do rejestru zabytków nieruchomych nastąpi w późniejszym terminie.

Dostrzegając motywację jaką się w tym przypadku kierowano, NIK wskazuje, że z woli prawodawcy, każda z ww. kart ma określony wzór oraz zawiera zamknięty katalog rubryk do wypełnienia.

(akta kontroli str. 296-306, 337-350)

2.9. W jednej sprawie¹²³ na 12 zbadanych stwierdzono opieszałość w zakresie włączenia do WEZ zabytku, dla którego kartę ewidencyjną obiektu nieruchomego niewpisanego do rejestru zabytków sporządzono jeszcze w kwietniu 2018 r. Włączenia do WEZ dokonano zarządzeniem WWKZ nr 5/WEZ/2021 z 3 marca 2021 r., tj. po upływie blisko trzech lat od sporządzenia ww. karty ewidencyjnej.

Jak wyjaśniła Konserwator, wykonane karty ewidencyjne są włączane do WEZ sukcesywnie, w miarę posiadanych możliwości. Żadne przepisy nie regulują szczegółowo maksymalnego terminu jaki może upłynąć od momentu wykonania karty ewidencyjnej do jej włączenia do WEZ. Jedynie § 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków stanowi, że wojewódzki konserwator zabytków włącza kartę ewidencyjną zabytku do WEZ po sprawdzeniu czy dane zawarte w karcie ewidencyjnej zabytku są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym, a także czy dokumentacja fotograficzna zabytku umożliwia jego identyfikację.

NIK raz jeszcze wskazuje, że w przypadku gdy w przepisach nie określono terminu na dokonanie danej, obowiązkowej czynności, to powinno to nastąpić bez zbędnej zwłoki. Nieuzasadnione opóźnienia we włączeniu ww. kart do WEZ nie służą jej kompletności i aktualności.

(akta kontroli str. 296-306, 351-402)

3. Wnioski Konserwator do Wojewody o ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym informacji o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru zabytków (art. 9 ust. 6 uoz) i o skreśleniu z tego rejestru (art. 14 ust. 3 uoz) nie były sporządzane na bieżąco. Wnioski te, za poszczególne lata okresu 2018 – 2020 kierowane były w kolejnym roku w związku z czym publikacja informacji o wpisie w Dzienniku

¹²² Tj. 38/WEZ/2018.

¹²³ Tj. 5/WEZ/2021.

Urzędowym Województwa Wielkopolskiego następowała nawet po upływie półtora roku od wpisu zabytku do rejestru albo skreśleniu go z tego rejestru. Konserwator wyjaśniła, że w WUOZ, od co najmniej 2004 r., stosowana jest praktyka przygotowywania ogłoszeń o wpisach i skreśleniach z rejestru zabytków raz w roku – w odniesieniu do roku poprzedniego. Dodała, że przepisy nie określają terminu w którym należy ogłosić ww. informacje w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

NIK wskazuje – jak to już wcześniej zasygnalizowano - że w takich przypadkach, należy przyjąć, iż powinno to nastąpić bez zbędnej zwłoki. Zwlekanie z publikacją tych informacji nie sprzyja transparentności podejmowanych działań, może też chociażby negatywnie wpływać na plany ewentualnych inwestorów.

W trakcie trwania czynności kontrolnych przedłożono ogłoszenie nr 2/2021 WWKZ z 15 lipca 2021 r. w sprawie wpisania do rejestru zabytków nieruchomości prawomocnymi decyzjami WWKZ i zawiadomieniami oraz w sprawie skreślenia zabytków z rejestru na podstawie decyzji MKDZiS a dotyczące spraw zarówno z 2020 r. jak również pierwszego i drugiego kwartału 2021 r. Załączony do ogłoszenia wykaz obiektów wpisanych jak i skreślonych z rejestru zabytków zawierał obiekty także objęte niniejszą kontrolą.

(akta kontroli str. 881-893, 1557-1564)

4. W dwóch pozwoleniach¹²⁴ nie zawarto niektórych elementów wskazanych w § 16 ust. 1 pkt 2 i 6 oraz § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie prac konserwatorskich. W pierwszym przypadku w pozwoleniu nie wskazano miejsca położenia zabytku oraz terminu ważności pozwolenia, a w drugim - adresu wnioskodawcy.

Jak wyjaśniła WWKZ wynikało to z przeoczenia.

(akta kontroli str. 906-928, 941-945)

OCENA CZĄSTKOWA

W świetle zasobów jakimi dysponował WUOZ, prowadzona przez WWKZ działalność z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami była co do zasady skuteczna, jednak nie zawsze zgodna z przepisami prawa. Ponad 80% badanych postępowań w sprawie wpisu zabytków do rejestru prowadzono w sposób przewlekły w rozumieniu art. 37 ust. 1 pkt 2 Kpa, podobnie jak 25% postępowań, o których mowa w art. 36 ust. 1 uoz. Wbrew wymogom Kpa nie informowano też stron o niezafatwieniu sprawy w terminie, a także nie zakładano metryk niektórych spraw. Ponadto nie wszystkie pozwolenia zawierały komplet wymaganych elementów. Rejestr zabytków prowadzono w formie ksiąg według obowiązujących wzorów. Stwierdzono jednak naruszenie niektórych przepisów rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków, polegające na przypadkach: niedokonania wpisu zabytku w księdze zabytków lub dokonania wpisu niekompletnego; niesporządzania kart ewidencyjnych zabytków, sporządzania kart dla innych rodzajów zabytków, dokonywania niekompletnych wpisów, nieaktualizowania kart oraz nieprzekazywania ich do GKZ. Występowały również przypadki nieuzasadnionych opóźnień we włączaniu zabytków do WEZ oraz w inicjowaniu ogłaszania informacji w wojewódzkim publikatorze o wpisie zabytku do rejestru zabytków albo o jego skreśleniu. Wszystkie gminy z terenu województwa wielkopolskiego regularnie natomiast informowano o obowiązkach związanych z ochroną zabytków, w efekcie czego tylko 6% z nich nie prowadziło GEZ. W latach 2019-2021 w Urzędzie

¹²⁴ Nr 5/2018/A z 9 stycznia 2018 r. na umieszczenie na zabytku wpisanym do rejestru zabytków urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń oraz nr 5/2018/C z 8 stycznia 2018 r. na prowadzenie badań archeologicznych.

podejmowano działania, które wpisywały się w cele szczegółowe i kierunki działania Krajowego Programu. W WUOZ opracowano też i prawidłowo uzgodniono Plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, który w okresie objętym kontrolą terminowo aktualizowano. Współpracowano też w sprawach ochrony zabytków z innymi organami administracji publicznej i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego.

OBSZAR

3. Nadzór i kontrola nad realizacją zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

Opis stanu faktycznego

3.1. Konserwator, we współpracy z kierownikami delegatur WUOZ, opracowywała roczne plany kontroli¹²⁵. Do planów kontroli typowano przede wszystkim obiekty, które były najbardziej zagrożone zniszczeniem, ale również obiekty, gdzie dawno nie przeprowadzono kontroli oraz wobec jakich WWKZ nie posiadała informacji o prowadzeniu prac lub w przypadkach gdy nie było kontaktu z właścicielem zabytku. W konstruowaniu planów udział również brali inspektorzy terenowi, którzy zgłaszali propozycje zabytków do kontroli kierownikom wydziałów lub delegatur. W WUOZ prowadzone były także kontrole nieprzewidziane w rocznym planie kontroli – tzw. kontrole interwencyjne.

W kolejnych latach okresu 2018 – 2021 (do 30 czerwca) w WUOZ, w zakresie przestrzegania oraz stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, przeprowadzono odpowiednio: 353, 299, 177 oraz 62 kontrole, z których zdecydowana większość dotyczyła zabytków wpisanych do rejestru zabytków (343, 291, 173 i 62)¹²⁶. Efektem powyższej działalności było:

- sformułowanie zaleceń pokontrolnych (art. 40 ust. 1 uoz) w liczbie odpowiednio: 98, 64, 46 i 12,
- odstąpienie od wydania zaleceń pokontrolnych i wydanie decyzji (art. 40 ust. 2 uoz) w liczbie: 26, 45, 15 i 3,
- sformułowanie w 2019 r. sześciu wystąpień z żądaniem przeprowadzenia postępowania służbowego lub innego przewidzianego prawem wobec osób winnych dopuszczenia do powstania uchybień przy przestrzeganiu i stosowaniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 40 ust. 3 uoz),
- sporządzenie zawiadomień o popełnieniu wykroczenia (albo przestępstwa) skierowanych do policji, prokuratury, albo sądu, w przypadku stwierdzenia, że działania lub zaniechania kontrolowanego podmiotu naruszały przepisy art. 108-118 uoz (art. 41 uoz) w liczbie: 15, dziewięciu, czterech i dwóch. W zdecydowanej większości odmawiano wszczęcia postępowania (11 przypadków) lub sprawy umarzano (sześć przypadków). Pozostałe sprawy są w toku lub w Urzędzie brak jest informacji o ich rozstrzygnięciu (12 przypadków). W jednym przypadku wystąpiło umorzenie warunkowe na okres jednego roku z orzeczeniem nawiązki w wysokości 500 zł,
- wydanie w 2018 r. dwóch decyzji o zabezpieczeniu zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia (art. 50 ust. 3 uoz),
- sporządzenie w 2018, 2019 i 2021 r. (do 30 czerwca) po jednym wniosku o wywłaszczenie zabytku nieruchomości (art. 50 ust. 4 pkt 2 uoz),

¹²⁵ W 2018 r. każda jednostka organizacyjna sporządziła odrębny Plan kontroli. Natomiast za lata 2019 – 2021 przygotowano wspólny Plan kontroli, w którym wskazano kontrole realizowane przez WUOZ w Poznaniu i poszczególne delegatury.

¹²⁶ Pozostałe, tj. 10, osiem i cztery dotyczyły zabytków niewpisanych do rejestru zabytków (włączonych do ewidencji zabytków).

- nałożenie w latach 2018, 2019, 2020 i 2021 (do 30 czerwca) kar pieniężnych na podstawie art. 107a – 107e uoz, w liczbie i łącznej kwocie odpowiednio: 16 i 119 800,00 zł; 42 i 327 000,00 zł; 47 i 255 000,00 zł; dziesięciu i 52 000,00 zł. Na dzień 28 lipca 2021 r. wyegzekwowano (wraz z należnymi odsetkami) odpowiednio: 12 kar na łączną kwotę 74 523,37 zł, 32 na kwotę 126 154,37 zł, 20 na kwotę 118 961,09 zł oraz trzy na kwotę 17 000,00 zł.

W okresie objętym kontrolą WWKZ: nie sporządzała wniosków o pomoc policji w przeprowadzeniu czynności kontrolnych (art. 38 ust. 4a uoz); nie wykonywała zastępczo prac konserwatorskich przy zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków (art. 127 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹²⁷); nie wydawała decyzji określających wysokość wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu wykonania zastępczego tych prac lub robót, ich zakres oraz terminu wymagalności tej wierzytelności (art. 49 ust. 3 uoz), a także decyzji o przejęciu zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa (art. 50 ust. 4 pkt 1 uoz).

Odnosnie do zastępczego wykonania prac konserwatorskich, WWKZ podała, że nie prowadzono działań w tym zakresie z uwagi na brak środków finansowych na ten cel. W jednym przypadku¹²⁸ wystąpiono do Wojewody o zwiększenie budżetu WUOZ z przeznaczeniem na remont zastępczy jednego z kościołów, jednakże środków tych Urząd nie otrzymał. Natomiast w przedmiocie wykonania zastępczego robót budowlanych, ich realizacja powinna zostać zlecona innej osobie w umowie o roboty budowlane z uwzględnieniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Konserwator podkreśliła, że WUOZ nie dysponuje kadrą posiadającą odpowiednie doświadczenie w zakresie prowadzenia tego rodzaju procedur i procesów budowlanych, konieczne byłoby zatem zatrudnienie wykonawcy zewnętrznego.

W zakresie decyzji o przejęciu zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa, Konserwator podała, że nie było takiej konieczności (nie stwierdzono takich sytuacji). Dodała, że procedura przejęcia zabytku związana jest z odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku, co wiąże się z kosztami wyceny zabytku, a następnie wydatkowaniem środków na ten cel, co również nie zostało zaplanowane w budżecie Urzędu.

(akta kontroli str. 56, 62-63, 68-72a, 204, 218-219, 234, 2380-2385)

Przeprowadzone w latach 2018, 2019, 2020 i 2021 (do 30 czerwca) kontrole¹²⁹ dotyczyły odpowiednio:

- 8,5%, 5,5%, 3,4% i 2,4% wydanych w tych latach pozwoleń na prowadzenie prac/badań/robót¹³⁰;
- 1,1%, 0,9%, 0,5% i 0,2% zabytków wpisanych do rejestru zabytków¹³¹,
- 0,7%, 0,6%, 0,3% i 0,1% zabytków włączonych do wojewódzkiej ewidencji zabytków¹³².

(akta kontroli str. 68-72)

¹²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, dalej: pea.

¹²⁸ Patrz punkt 4.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹²⁹ Odpowiednio: 353, 299, 177 i 62.

¹³⁰ Uwzględniono: pozwolenia na prowadzenie prac, robót lub badań przy zabytkach (art. 36 ust. 1 pkt 1-4 uoz), pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych (art. 36 ust. 1 pkt 5 uoz), pozwolenia na budowę (art. 39 ust. 3 Prawa budowlanego), pozwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków (art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody) w liczbie odpowiednio: 4 150, 5 418, 5 163, 2 558.

¹³¹ Odpowiednio: 31 621, 32 131, 32 469 i 32 480 wpisanych do rejestru zabytków.

¹³² Odpowiednio: 46 578, 51 053, 52 053, 52 204 zabytków włączonych do wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Na próbie 12 postępowań kontrolnych przeprowadzonych przez WUOZ w latach 2018-2021¹³³ stwierdzono, że każdorazowo czynności kontrolne przeprowadzane były na podstawie upoważnienia do kontroli wystawionego przez WWKZ stosownie do wymogów art. 38 ust. 1 i 2 uoz i w obecności kontrolowanego lub jego przedstawiciela, tj. zgodnie z art. 38 ust. 4 uoz. W jednym przypadku¹³⁴ omyłkowo wystawiono upoważnienia o tym samym numerze. Z każdej kontroli sporządzano protokoły, które podpisywane były przez obie strony postępowania, przy czym w jednym przypadku nie zawierały one wszystkich elementów wymaganych art. 39 ust. 2 uoz¹³⁵. W siedmiu przypadkach nie sformułowano zaleceń pokontrolnych, w czterech sformułowano, a w jednym odstąpiono od formułowania zaleceń, wszczynając postępowanie z urzędu w trybie art. 49 uoz (nakaz przeprowadzenia prac). Ww. zalecenia pokontrolne nie były zmieniane na podstawie art. 40 ust. 2b pkt 1 uoz. Nie zawsze na bieżąco monitorowano realizację ww. zaleceń pokontrolnych¹³⁶.

(akta kontroli str. 1185-1329)

3.2. W latach 2018 - 2021 WWKZ podejmowała działania nadzorcze nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych i archeologicznych, prac konserwatorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach poprzez:

- w 94 przypadkach, skorzystanie z możliwości odstąpienia na podstawie art. 40 ust. 2 uoz od wydania zaleceń pokontrolnych i wydania w to miejsce decyzji, o której mowa w art. 43, art. 44 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 46 ust. 1, art. 49 ust. 1 lub art. 50 ust. 1 ww. ustawy, w tym w kolejnych latach ww. okresu miało to miejsce odpowiednio w: 26, 45, 15 i ośmiu przypadkach;
- w dwóch przypadkach, w 2018 r., skorzystanie z możliwości wydania decyzji o zabezpieczeniu zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia na podstawie art. 50 ust. 3 uoz;
- złożenie dwóch wniosków o wywłaszczenie zabytku nieruchomego na podstawie art. 50 ust. 4 pkt 2 uoz, raz w 2018 r. i raz w 2019 r.

Na próbie 12 decyzji nakazujących wydanych przez WWKZ w latach 2018-2021, stwierdzono, że w 11 przypadkach¹³⁷ pracownicy WUOZ monitorowali wykonanie ww. decyzji m.in. poprzez przeprowadzenie kontroli i oględzin, ujęcie obiektu w planie kontroli na 2021 r. lub też termin wykonania nakazu jeszcze nie upłynął. W jednym przypadku realizacji ww. nakazu nie monitorowano¹³⁸. W jednej z ww. spraw w związku z wystąpieniem właścicieli nieruchomości z wnioskiem o skreślenie z rejestru zabytku obiektu, MKiDN wydał decyzję zgodną z wnioskiem. Również w jednej sprawie¹³⁹ złożono wnioski o ukaranie dwóch osób– obecnie sprawa toczy się w sądzie rejonowym.

(akta kontroli str. 1330-1556)

¹³³ Po trzy postępowania przeprowadzone w 2018, 219, 2020 i 2021 r.

¹³⁴ Kontrola stanowiska archeologicznego przeprowadzona w 2018 r. na podstawie upoważnień nr 29/2018 z 7 marca 2018 r.

¹³⁵ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹³⁶ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹³⁷ Decyzje (nakazy) nr: 42/2018 z 26 lutego 2018 r., 11/2018 z 15 stycznia 2018 r., 12/2018 z 16 stycznia 2018 r., 1/2019 z 9 stycznia 2019 r., 1/2019/A z 21 lutego 2019 r., 4/2020 z 28 stycznia 2020 r., 1/2020 z 28 stycznia 2020 r., 6/2020 z 22 maja 2020 r., 1/2021 z 16 lutego 2021 r., 2/2021 z 16 lutego 2021 r. oraz 3/2021 z 11 marca 2021 r.

¹³⁸ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹³⁹ Decyzja nr 11/2018 z 15 stycznia 2018 r. nakazująca stronie przeprowadzenie prac.

3.3. Na próbie dziewięciu zabytków¹⁴⁰ wykreślonych decyzją MKiDN z rejestru zabytków w latach 2018-2021 stwierdzono, że ww. decyzje podjęte były m.in. w związku z: gruntowną przebudową budynku w latach 80-tych XX w., znaczną dewastacją i bardzo złym stanem technicznym obiektu, zniszczeniem drzew w parku na skutek klęsk naturalnych, nieistnieniem obiektu (rozebrany w latach 80-tych XX w.), błędnego wpisania zabytków ruchomych do rejestru w sytuacji gdy następnie okazały się one ich kopiami, wpisaniem zabytków do inwentarza muzeum. Jak wyjaśniła WWKZ, w przypadku obiektów nieruchomości służby konserwatorskie, poza pojedynczymi oględzinami, nie podejmowały działań zapobiegających utracie przez obiekty ich wartości, gdyż w większości przypadków utraciły one już swoją wartość w latach ubiegłych. Ustalenia te znalazły potwierdzenie w opiniach wydawanych przez NID.

Skreśleń ww. zabytków z rejestru nie zawsze dokonywano w sposób zgodny z przepisami rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków¹⁴¹.

(akta kontroli str. 1557-1645)

W WUOZ nie sformalizowano zasad współdziałania z jednostkami samorządu terytorialnego przy wykonywaniu nadzoru konserwatorskiego, w tym przekazywania informacji o podejrzeniu popełnienia czynów, o których mowa w art. 108, 110, 112-114, 117-118 uoz. Konserwator wskazała, że przepisy uoz nie określają podstaw zawarcia z jednostkami samorządu terytorialnego odrębnych porozumień obejmujących przekazywanie informacji o podejrzeniu popełnienia ww. czynów. Dodała, że zgodnie z art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego¹⁴², każda instytucja państwowa i samorządowa, która w związku ze swą działalnością dowiedziała się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, jest obowiązana niezwłocznie zawiadomić o tym prokuraturę lub policję.

(akta kontroli str. 56)

3.4. W porozumieniach w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych spraw z zakresu swojej właściwości na podstawie art. 96 ust. 2 uoz, ujęto postanowienia dotyczące przeprowadzenia kontroli w podmiotach przejmujących zadania. W zależności od tego kiedy i z kim zawarto dane porozumienie, kontrole przeprowadzono z różną częstotliwością¹⁴³. W latach 2018 – 2021 (do 30 czerwca) łącznie przeprowadzono 36 kontroli¹⁴⁴, w tym 16 w 2018 r., 13 w 2019 r., cztery w 2020 r. i trzy w 2021 r. Wystąpienia pokontrolne przekazywano do prezydentów miast albo starosty powiatowego, a sprawozdania z przeprowadzonych kontroli składano Wojewodzie po każdym kwartale danego roku.

(akta kontroli str. 40-41, 1298-1307)

3.5. W latach 2018, 2019 i 2020 do Urzędu wpłynęły odpowiednio: dwie, dziewięć i dwie skargi w sprawie ochrony zabytków. W 2021 r. (do 17 maja) do WUOZ nie złożono żadnej skargi ani wniosku w tym zakresie. Tylko w jednym przypadku skargę uznano w części za zasadną, a pozostałe za bezzasadne. Ponadto, do Urzędu złożono w 2018 r. jedną petycję, a w 2019 r. dwie.

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie skargi z 2018 i 2020 r., oraz cztery z 2019 r. Skargi dotyczyły: powstrzymania rozbiórki budynku handlowego, wniosku

¹⁴⁰ Po jednym zabytku nieruchomym wykreślonym w 2018, 2019, 2020 i 2021 r., jeden obiekt archeologiczny wykreślony w 2019 r. oraz zabytki ruchome wykreślone w 2020 r.

¹⁴¹ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹⁴² Dz. U. z 2021 r. poz. 534.

¹⁴³ Od co najmniej raz na kwartał do raz na rok.

¹⁴⁴ W związku z epidemią COVID-19 w 2020 r. nie przeprowadzono niektórych zaplanowanych kontroli konserwatorów samorządowych.

o wpis do rejestru zabytków, beczynności w zakresie udostępniania informacji publicznej, dopuszczenia nowej lokalizacji przystanków tramwajowych, aktualizacji karty ewidencyjnej zabytku nieruchomego (cmentarza żydowskiego), skreślenia budynku z wykazu zabytków nieruchomych wyznaczonych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków do ujęcia w wojewódzkiej ewidencji zabytków (dwie skargi), braku odpowiedzi na wniosek o wycinkę drzew oraz budowy ogrodzenia. Wszystkie badane skargi rozpatrzono zgodnie z art. 237 § 1 Kpa tj. bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca.

(akta kontroli str. 435-472)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W jednej¹⁴⁵, na 12 badanych kontroli przeprowadzanych przez Urząd, protokół z kontroli nie zawierał niektórych danych wymaganych art. 39 ust. 2 uoz, tj. nie wskazano przyczyn powstania, zakresu i skutków stwierdzonych nieprawidłowości. Ponadto, w dwóch przypadkach¹⁴⁶ stwierdzone nieprawidłowości (których wprost tak nie nazwano) zawarto w opisie stanu faktycznego, a nie w części protokołu „Ustalone nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn powstania, zakresu i skutków tych nieprawidłowości”, co mogło skutkować błędną ich interpretacją przez stronę.

WWKZ wyjaśniła, że przyczyn nieprawidłowości nie zawarto z uwagi na złożoność problemu, gdyż mogą być one różnorakie i nie da się ich określić bez dodatkowych ekspertyz. Przyznała, że ww. nieprawidłowości oraz ich skutki zawarto w opisie stanu faktycznego, a nie w przeznaczonej do tego części protokołu. Konserwator zadeklarowała jednocześnie, że zostanie zwrócona uwaga wszystkim pracownikom WUOZ dotycząca prawidłowego przeprowadzania kontroli i ujmowania w protokole wszystkich elementów wynikających z przepisów uoz, a w przypadku braku możliwości określenia przyczyn lub skutków zalecone zostanie wpisanie do protokołu adnotacji o tym fakcie.

(akta kontroli str. 1185-1196, 1295-1307)

2. W niektórych przypadkach nie monitorowano realizacji uprzednio nałożonych obowiązków.

2.1. W dwóch¹⁴⁷ na 12 badanych postępowań kontrolnych prowadzonych w latach 2018 - 2021 przez WUOZ, nie monitorowano wykonania nałożonych zaleceń pokontrolnych, co było zachowaniem nierzetelnym. Ponadto, w jednym z ww. 12 przypadków¹⁴⁸ zalecenia pokontrolne jak i zapytanie o ich realizację, przekazano kontrolowanemu odpowiednio dopiero po pięciu miesiącach od sporządzenia protokołu oraz po upływie prawie 11 miesięcy od upływu terminu ich wykonania.

WWKZ wyjaśniła m.in., że wynikało to przede wszystkim z braków kadrowych w Urzędzie, dużej ilości spraw do załatwienia oraz sytuacji epidemicznej w kraju w wyniku której ograniczono kontakty z zewnętrznymi klientami WUOZ. W trakcie trwania czynności kontrolnych NIK wobec wszystkich ww. przypadków podjęto działania mające na celu weryfikację wykonania nałożonych zaleceń pokontrolnych, tj. wszczęto lub zaplanowano kontrole. Konserwator dodała, że dopiero

¹⁴⁵ Kontrola parku przeprowadzona w 2018 r. na podstawie upoważnień z 16 stycznia 2018 r.

¹⁴⁶ Kontrola figury przydrożnej przeprowadzona w 2018 r. na podstawie upoważnień z 22 marca 2018 r. oraz kontrola stajni – wozowni przeprowadzona w 2019 r. na podstawie upoważnienia z 29 stycznia 2019 r.

¹⁴⁷ Tj. kontrola parku przeprowadzona w 2018 r. na podstawie upoważnień z 16 stycznia 2018 r., kontrola oficyny w zespole dworskim przeprowadzona w 2019 r. na podstawie upoważnień z 12 lutego 2019 r.

¹⁴⁸ Kontrola stajni – wozowni przeprowadzona w 2019 r. na podstawie upoważnienia z 29 stycznia 2019 r.

po wykazaniu, że zalecenia nie zostały wykonane, możliwe będzie wszczęcie postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej¹⁴⁹.

(akta kontroli str. 1185-1199, 1233-1256, 1295-1307)

2.2. W jednej¹⁵⁰ na 12 badanych decyzji wydanych przez WWKZ w latach 2018-2021, stwierdzono, że pracownicy WUOZ nie monitorowali wykonania nakazów ujętych w ww. decyzji, dotyczącej doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu poprzez przeprowadzenie prac w wyznaczonym terminie.

Jak wyjaśniła Konserwator, nakaz dotyczył budynku niewpisanego do rejestru zabytków, a jedynie znajdującego się na terenie wpisanego do rejestru historycznego układu urbanistycznego miasta. Właściciel obiektu nie zwrócił się do WUOZ z wnioskiem o wydanie stosownego pozwolenia, w związku z czym należy domniemywać, że nakaz nie został wykonany. Z powodu pandemii i ograniczenia wyjazdów, a następnie w natłoku spraw, które stały się konieczne do załatwienia, kontrola wykonania zeszła na dalszy plan. WWKZ zadeklarowała, że kontrola ww. nakazu zostanie przeprowadzona przy najbliższym planowanym wyjeździe w rejon obiektu i w przypadku niewykonania prac określonych w nakazie zostaną podjęte działania zmierzające do egzekucji nałożonego obowiązku.

(akta kontroli str. 1330-1336, 1445-1448)

3. W rejestrze zabytków nie dokonywano niektórych wpisów związanych z decyzjami MKiDN skreślającymi zabytki z ww. rejestru. W jednym przypadku¹⁵¹ nie odnotowano w rubryce „zakres ochrony” przedmiotu skreślenia (jego części) oraz nie podano oznaczenia organu, daty i numeru ww. decyzji, co było niezgodne z § 6 rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków. Również w jednym przypadku¹⁵² nie odnotowano numeru decyzji a pozostałe dane (oznaczenie organu, daty) odnotowano czerwonym atramentem zamiast czarnym, co było niezgodne z § 3 ust. 2 pkt 10 ww. rozporządzenia.

Jak wyjaśniła WWKZ, z uwagi na liczne obowiązki pracowników powyższych informacji nie odnotowano przez niedopatrzenie i niezwłocznie zostaną odnotowane w rejestrach. W zakresie stosowania czerwonego koloru do wykreśleń Konserwator podała, że wynika to zapewne z trudności w stosowaniu w praktyce rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków. Już w 2011 r. zwracano się do Ministra Kultury z uwagami dotyczącymi niekonsekwencji w stosowaniu kolorów atramentu, wskazując jednocześnie, że wprowadzenie aż czterech kolorów jest mylące i wystarczyłyby dwa kolory: czarny do wpisu i czerwony do wszystkich zmian. WWKZ zadeklarowała, że przy kolejnych wpisach do księgi rejestru wpisy dotyczące skreśleń będą dokonywane czarnym atramentem, zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem.

(akta kontroli str. 1557-1564)

OCENA CZĄSTKOWA

WWKZ zapewniała nadzór i kontrolę nad realizacją zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Upoważnieni pracownicy Urzędu przeprowadzali czynności kontrolne zgodnie z procedurą, choć nie wszystkie protokoły z kontroli zawierały komplet wymaganych elementów i były sporządzone zgodnie ze wzorem. Nie zawsze też na bieżąco monitorowano realizację nałożonych zaleceń pokontrolnych i nakazów, pomimo upływu terminu do ich wykonania. Z powodu m.in. braku środków finansowych oraz wykwalifikowanych w tym zakresie kadr, WWKZ

¹⁴⁹ O której mowa w art. 107e uoz.

¹⁵⁰ Tj. decyzja (nakaz) nr 1/2019 z 22 lutego 2019 r.

¹⁵¹ Decyzja nr DOZ-OAiK.650.860.2018.MPU-6 z 26 kwietnia 2019 r.

¹⁵² Pozycja 376/A w rejestrze zabytków.

nie korzystała z uprawnienia do zastępczego wykonania prac konserwatorskich lub robót budowlanych. Skreśleń w rejestrze zabytków nie w każdym przypadku dokonywano zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków. Wszystkie skargi rozpatrzono terminowo.

OBSZAR

4. Wydatkowanie środków publicznych na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami

Opis stanu faktycznego

4.1. W kolejnych latach okresu 2018 – 2021 (I kwartał) na zadania związane z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami WUOZ wydatkował odpowiednio 3 006 tys. zł, 1 563 tys. zł, 1 622 tys. zł i 0,00 zł co stanowiło 97,7%, 99%, 98,9% i 0% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 65)

4.2. Plany finansowe ochrony zabytków i opieki nad zabytkami sporządzane były w ramach planów finansowych Urzędu na poszczególne lata objęte kontrolą w podziale na wydatki na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami¹⁵³ oraz na funkcjonowanie WUOZ¹⁵⁴.

Niezbędne środki na sfinansowanie zadań z zakresu opieki nad zabytkami WWKZ szacowała na podstawie danych o ich wykorzystaniu w roku poprzednim oraz możliwości przeprowadzenia określonych działań przez pracowników WUOZ. Konserwator wyjaśniła, że kwota przyznanych środków finansowych na dotacje jest zawsze niewystarczająca na spełnienie oczekiwań wszystkich wnioskodawców. W związku z tym, że WWKZ pełną informację o wysokości niezbędnych środków finansowych, posiada dopiero po 28 lutego każdego roku¹⁵⁵ czyli już po zatwierdzeniu budżetu państwa na dany rok, nie jest możliwe dokładne określenie koniecznej kwoty. Niemożliwe jest również oszacowanie wszystkich koniecznych środków na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach. W świetle danych zawartych w „Raporcie o stanie zachowania zabytków nieruchomych w województwie wielkopolskim”¹⁵⁶, na terenie tego województwa znajduje się około 550 zabytków nieruchomych w złym stanie technicznym (7,15%). Konserwator wyjaśniła, że podobną wartość można przyjąć dla zabytków ruchomych. Dodała, że w celu rzetelnego oszacowania wszystkich potrzeb konieczne byłoby wykonanie dokumentacji projektowych wraz z kosztorysami, co dla takiej ilości obiektów nie jest możliwe, zarówno z uwagi na bardzo wysokie koszty, jak i trudności organizacyjne związane z obsługą tych czynności.

(akta kontroli str. 57-58, 1646-1698)

W okresie objętym kontrolą, WWKZ zwracała się do Wojewody o zwiększenie środków finansowych na działalność WUOZ z przeznaczeniem na remonty zastępcze zabytków (pałacu myśliwskiego w miejscowości Moja Wola w gminie Sośnie, kościoła ewangelickiego w Stawiszynie, pałacu w Welnie w gminie Rogoźno). Przykładowo, w celu ustalenia szacunkowych kosztów koniecznych do wykonania prac w kościele w Stawiszynie, zlecono wykonanie aktualizacji ekspertyzy o stanie technicznym oraz szacunkowego kosztorysu wykonania koniecznych zabezpieczeń kościoła. Według wstępnych wyliczeń całość prac wyceniono na kwotę 1 540 173,21 zł, o którą zwrócono się do Wojewody¹⁵⁷, który

¹⁵³ Rozdział 92120.

¹⁵⁴ Rozdział 92121.

¹⁵⁵ Termin naboru wniosków.

¹⁵⁶ Opracowanym przez NID w 2017 r.

¹⁵⁷ Pismo nr WWKZ.5143.10990.1.2020 z 23 listopada 2020 r. W piśmie wskazano kwotę 1,6 mln zł.

poinformował¹⁵⁸, że brak jest możliwości pozytywnego rozstrzygnięcia wniosku WWKZ.

(akta kontroli str. 57-58, 2319-2333)

W okresie objętym kontrolą Konserwator udzielała dotacji i refundacji na podstawie opracowywanych (dla każdego roku odrębnie) regulaminów wewnętrznych¹⁵⁹, a także na podstawie zarządzeń w sprawie powołania komisji do spraw udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Regulaminy określały m.in. rodzaje kwalifikujących się zadań, uprawnionych wnioskodawców, wysokość udzielanych dotacji, terminy i tryb naboru wniosków, wymagania formalne dla zadań, kryteria oceny wniosków, zobowiązania beneficjenta i warunki rozliczenia dotacji.

(akta kontroli str. 1719-1722)

Wykazy udzielonych w latach 2018 - 2020 dotacji publikowane były na stronie internetowej WUOZ¹⁶⁰. Realizując obowiązek informacyjny wynikający z § 14 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 sierpnia 2017 r. w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków¹⁶¹, WWKZ przekazywała do MKDN zbiorczą informację o udzielonych dotacjach celowych¹⁶². Informacje te, po każdym zawarciu umowy na dofinansowanie, Konserwator przekazywała właściwym dla beneficjentów organom jst, a także do ww. ministerstwa. Także WWKZ otrzymywała takie informacje od innych podmiotów uprawnionych do udzielania dotacji. Pomimo tego, jednym z elementów wniosku do Konserwator o udzielenie dotacji lub refundacji była tabela, w której wnioskodawca określał czy ubiega się o dotację na prace objęte wnioskiem u innych podmiotów, wskazując w niej te podmioty oraz wysokość wnioskowanej dotacji. Ponadto, w umowie o dotację beneficjent oświadczał, że łączna kwota środków publicznych nie przekroczy 100% nakładów koniecznych do wykonania zadania. Ostateczna wysokość środków publicznych przekazanych beneficjentowi weryfikowana była na etapie rozliczenia umowy z uwagi na to, że dodatkowe środki mogły być przyznane także w trakcie realizacji prac¹⁶³.

(akta kontroli str. 58, 920-1985)

W latach 2018-2020 proces udzielania przez WUOZ dotacji kształtował się następująco:

- w 2018 r. wpłynęło 90 wniosków o dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (dalej: wniosek o dofinansowanie) na łączną kwotę 6 413,0 tys. zł. Oceniono pozytywnie pod względem formalnym 79 wniosków na kwotę 5 683,5 tys. zł. Przyjęto do realizacji (umowa o udzielenie dotacji) 39 wniosków na kwotę 2 724,5 tys. zł¹⁶⁴. Udział wniosków o dofinansowanie przyjętych

¹⁵⁸ Pismo nr FB-I.3111.16.2021.2 z 14 stycznia 2021 r.

¹⁵⁹ W sprawie zasad naboru wniosków i przyznawania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach ruchomych i nieruchomych, w ramach przyznawanych środków budżetowych.

¹⁶⁰ <http://poznan.wuoz.gov.pl/dotacje>

¹⁶¹ Dz. U. poz. 1674 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie dotacji.

¹⁶² Pisma nr: Po.5124.6783.1.2018 z 3 lipca 2018 r. (za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2018 r.), Po.5124.264.1.2019 z 9 stycznia 2019 r. (za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2018 r.), Po.5124.6608.1.2019 z 11 lipca 2019 r. (za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2019 r.), Po.5124.141.1.2020 z 7 stycznia 2020 r. (za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2019 r.), Po.5124.6891.1.2020 z 24 lipca 2020 r. (za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2020 r.), Po.5124.12235.1.2020 z 29 grudnia 2020 r. (za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2020 r.).

¹⁶³ Podmioty mogą ogłaszać i rozstrzygać nabory o dofinansowanie w różnym czasie.

¹⁶⁴ Kwota dotacji po rozliczeniu umów wyniosła 2 722,5 tys. zł.

do realizacji w stosunku do wniosków złożonych wynosił w wymiarze liczbowym 43,33% a kwotowym – 42,48%.

- w 2019 r. wpłynęło 90 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 6 281,0 tys. zł. Oceniono pozytywnie pod względem formalnym 79 wniosków na kwotę 5 715,8 tys. zł. Przyjęto do realizacji (umowa o udzielenie dotacji) 33 wnioski na kwotę 1 302,2 tys. zł¹⁶⁵. Udział wniosków o dofinansowanie przyjętych do realizacji w stosunku do wniosków złożonych wynosił w wymiarze liczbowym 36,66%, a kwotowym - 20,73%.
- w 2020 r. wpłynęło 88 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 7 064,1 tys. zł. Oceniono pozytywnie pod względem formalnym 80 wniosków na kwotę 6 714,2 tys. zł. Przyjęto do realizacji (umowa o udzielenie dotacji) 31 wnioski na kwotę 1 399,8 tys. zł¹⁶⁶. Udział wniosków o dofinansowanie przyjętych do realizacji w stosunku do wniosków złożonych wynosił w wymiarze liczbowym 35,22%, a kwotowym – 19,81%.

Konserwator wyjaśniła, że do głównych przyczyn nieprzyjęcia do realizacji wniosków o dofinansowanie ocenionych pozytywnie pod względem formalnym był brak wystarczających środków finansowych. Wnioski oceniane były przez komisję powołaną przez WWKZ najpierw pod względem formalnym, następnie merytorycznym według czterech kryteriów¹⁶⁷ i przydzielane były punkty. Komisja rekomendowała Konserwator propozycje zadań, które powinny być dofinansowane wraz z propozycją wysokości dotacji. Ostatecznego zatwierdzenia propozycji komisji dokonywała WWKZ. Wskazała ona także, iż organ konserwatorski dokonuje analizy proponowanych do realizacji konkretnych zadań przy zabytkach w kontekście posiadanej wiedzy o ich wartości oraz stanie zachowania. Ze względu na ograniczone środki finansowe, dofinansowywane były prace przy obiektach najcenniejszych pod względem wartości kulturowych oraz prace niezbędne dla zachowania i utrwalenia autentycznej substancji zabytku.

(akta kontroli str. 58-61)

W latach 2018-2020 proces udzielania przez WUOZ refundacji kształtował się następująco:

- w 2018 r. wpłynęły cztery wnioski o dofinansowanie na łączną kwotę 509,3 tys. zł. Oceniono pozytywnie pod względem formalnym dwa wnioski na kwotę 195,1 tys. zł. Przyjęto do realizacji (umowa o udzielenie dotacji) jeden wniosek na kwotę 20 tys. zł. Udział wniosków o dofinansowanie przyjętych do realizacji w stosunku do wniosków złożonych wynosił w wymiarze liczbowym 25%, a kwotowym – 3,93%.
- w 2019 i 2020 r. WWKZ wydała zarządzenia¹⁶⁸ odwołujące nabory wniosków na dofinansowanie prac przeprowadzonych w okresie trzech lat poprzedzających rok złożenia wniosku (tzw. II nabór), w którym wnioski składa się do 30 czerwca, z powodu wyczerpania budżetu przeznaczanego na dotacje celowe, po zakończeniu I naboru (do 28 lutego) i przyznaniu dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane, które zostaną przeprowadzone w 2019 r. i 2020 r.

¹⁶⁵ Kwota dotacji po rozliczeniu umów wyniosła 1 298,8 tys. zł.

¹⁶⁶ Kwota dotacji po rozliczeniu umów wyniosła 1 399,7 tys. zł.

¹⁶⁷ Tj.: 1. Wartości zabytku – historyczna, artystyczna, naukowa i zabytkowa, 2. Stan zachowania budynku, 3. Status Pomnika Historii, 4. Procentowy udział wkładu własnego oraz środków pozyskanych z innych źródeł w całościowym budżecie zadania (finansowy stopień zaangażowania wnioskodawcy i starania o uzyskanie dotacji u innych podmiotów).

¹⁶⁸ Nr 19/2019 z 28 maja 2019 r., dotyczące naboru wniosków za prace przeprowadzone w latach 2016 – 2018 oraz nr 24/2020 z 1 czerwca 2020 r., dotyczące naboru wniosków za prace przeprowadzone w latach 2017 – 2019.

Konserwator wyjaśniła, że przyczynami odrzucania wniosków były: niespełnienie wymogów formalnych oraz niezgodności w dokumentach księgowo – rachunkowych.

(akta kontroli str. 2300-2302)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dziewięciu umów¹⁶⁹ o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie prac konserwatorskich i restauratorskich przy zabytku, zawartych przez WWKZ w latach 2018 – 2020, w kwocie ogółem 1 462,6 tys. zł. Z czego trzy najwyższe dotacje, tj.: 494 tys. zł przekazane zostały dodatkowo przez Wojewodę¹⁷⁰, 350 tys. zł przez Prezesa Rady Ministrów¹⁷¹, a 200 tys. zł pochodziło z oszczędności WUOZ w grupie wydatków bieżących¹⁷².

Przy analizie wniosków o dofinansowanie zadań przestrzegano postanowień rozporządzenia w sprawie dotacji oraz procedur określonych przez WWKZ. Również rozliczenia dotacji odbywały się zgodnie z postanowieniami umownymi. NIK wskazuje jednak, że pomimo terminowego wywiązywania się przez beneficjentów ze składania końcowych raportów i ich zatwierdzania przez WUOZ, informacje o tej akceptacji wysyłane były do beneficjentów niejednokrotnie w terminie późniejszym, tj. po kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu dniach od daty zatwierdzenia raportu.

(akta kontroli str. 1699-1919)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

WWKZ nie dysponowała w latach 2018-2021 środkami finansowymi w wysokości umożliwiającej sfinansowanie wszystkich wniosków o udzielenie dofinansowania na ochronę zabytków i opiekę nad nimi. Skutkiem tego, w okresie objętym kontrolą jedynie 43% wniosków o udzielenie dotacji - najlepiej ocenionych przez Komisję - uzyskało dofinansowanie, przy czym łączna kwota udzielonego wsparcia stanowiła 27% łącznej kwoty zawnioskowanych środków. Na realizację wybranych wniosków Konserwator otrzymała dodatkowe środki od Prezesa Rady Ministrów oraz Wojewody, a ponadto dokonano stosownych przesunięć w budżecie WUOZ. WWKZ wnioskowała również o środki finansowe na remonty zastępcze zabytków, jednak środki te nie zostały przyznane. Wnioski o udzielenie dofinansowania oraz rozliczenia dotacji składane przez beneficjentów rozpatrywane były zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz zarządzeniami Konserwator.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

Wnioski

- 1) wydawania decyzji administracyjnych w terminach określonych w art. 35 Kpa, a w przypadku ich niezachowania – informowania wnioskodawców

¹⁶⁹ Tj. umowy nr: 21, 35 i 40 (refundacja) z 2018 r.; 7, 10 i 24 z 2019 r.; 22, 23 i 31 z 2019 r.

¹⁷⁰ Pismo Wojewody nr FB-I.3111.96.2018.4 z 23 marca 2018 r. w sprawie zwiększenia planu wydatków budżetowych na rok 2018 z przeznaczeniem na prace konserwatorskie i restauratorskie przy ruinach zamku Klaudyny Potockiej na wyspie na Jeziorze Góreckim.

¹⁷¹ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 146 z 7 września 2018 r. w sprawie przyznania Wojewodzie, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem dla WUOZ na renowację zniszczonej zewnętrznej elewacji zabytkowej Kolegiaty pw. Św. Andrzeja Apostoła w Choczcu.

¹⁷² Pismo nr PO.WK.3111.8885.1.2020 z 24 września 2020 r. do Wojewody z prośbą o przesunięcie kwoty 200 tys. zł z rozdziału 92121 do rozdziału 92120. Pismem nr FB-I.3111.332.2020.2 z 7 października 2020 r. Wojewoda zmienił plan wydatków budżetowych na 2020 r.

- o przedłużeniu tych terminów, a także każdorazowego zakładania i bieżącego prowadzenia metryk spraw;
- 2) pełnej i rzetelnej realizacji obowiązków określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków, dotyczących:
- dokonywania wpisu i skreślenia zabytku z księgi zabytków;
 - sporządzania i aktualizowania kart ewidencyjnych zabytków oraz przekazywania ich do GKZ, a także dokonywania w nich wpisów;
 - umieszczania zawiadomień na stronie internetowej Urzędu i ich usuwania;
- 3) inicjowania bez zbędnej zwłoki ogłaszania informacji w wojewódzkim publikatorze o wpisie zabytku do rejestru zabytków albo o jego skreśleniu;
- 4) kompletności wszystkich wydawanych pozwoleń;
- 5) kompletności i rzetelności sporządzanych protokołów z kontroli;
- 6) bieżącego monitorowania wydanych zaleceń i nakazów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 30 lipca 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Krzysztof Kowalak
Starszy Inspektor kontroli państwowej



podpis

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
p.o. Wicedyrektor



podpis