



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO – 4112-002-01/2014

S/14/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/14/007 <i>Ochrona zabytków przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w latach 2013-2014</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler	Andrzej Zaleski-Ejgierd, doradca ekonomiczny; legitymacja służbowa nr 13180
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Gdańsku (dalej: WUOZ, Urząd), ul. Pohulanka 2, 80-807 Gdańsk
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Chmielewski, Pomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków (dalej: PWKZ lub Konserwator) od 1 listopada 2012 r.

(akta kontroli, str. 1)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia¹ działania Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w zakresie ochrony zabytków. Konserwator w nieprawidłowy sposób prowadził rejestr i ewidencję zabytków oraz zaniechał aktualizacji wojewódzkiego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. Nadzór konserwatorski PWKZ sprawowany nad zabytkami był nieskuteczny, a dotychczasowe działania Konserwatora nie zapewniły właściwej ochrony obiektów znajdujących się na terenie dawnej Stoczni Gdańskiej. Konserwator nieskutecznie prowadził również ochronę i nadzór konserwatorski nad pozostałościami spichlerza *Woli Łeb*, co w konsekwencji doprowadziło do jego rozbiórki.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków nie prowadzono księgi rejestru zabytków archeologicznych (księga typu C), mimo obowiązku wynikającego z § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem². Zbiór kart ewidencji zabytków archeologicznych nie jest uporządkowany, co m.in. uniemożliwia określenie, ile z zabytków ujętych i nieujętych w dotychczasowym rejestrze posiada kartę ewidencji. W przypadku zabytków ruchomych wpisanych do rejestru zabytków na podstawie decyzji administracyjnych nie opracowano kart ich ewidencji.

Wojewódzki plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych nie był aktualizowany od czasu jego opracowania w 2005 r., co stwarza potencjalne zagrożenie dla zachowania zabytków podlegających ochronie. Brak systematycznych corocznych działań związanych z aktualizacją ww. planu wpłynął, zdaniem NIK, na niezgodnienie i nieprzekazanie PWKZ planów ochrony zabytków przez 72 spośród 126 gmin i powiatów, a także 799 spośród 916 jednostek organizacyjnych posiadających zabytki (według wykazu Urzędu), pomimo obowiązywania tego wymogu od 15 lipca 2005 r. Zaktualizowanego planu ochrony zabytków nie posiada również żadne z muzeów na terenie województwa pomorskiego.

PWKZ od 2004 r. do zakończenia czynności kontrolnych (30 stycznia 2015 r.) nie podejmował z urzędu działań dotyczących wpisania do rejestru zabytków obiektów dawnej Stoczni Gdańskiej, co umożliwiłoby podejmowanie skutecznych działań zapewniających zachowanie ww. obiektów.

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

² Dz. U. Nr 113, poz. 661, dalej: rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków.

Nadzór konserwatorski PWKZ sprawowany nad zabytkami był nieskuteczny m.in. ze względu na nieliczne, w porównaniu do potrzeb wynikających z liczby zabytków na terenie województwa pomorskiego, kontrole przestrzegania i stosowania przepisów w sprawach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. PWKZ nie przeprowadził kontroli stanu zachowania i warunków przechowywania i zabezpieczenia ołtarza *Sąd Ostateczny* Hansa Memlinga. Nieskutecznie prowadzona była również ochrona i nadzór konserwatorski nad pozostałościami spichlerza *Woli Łeb*, który ostatecznie został rozebrany.

W latach 2013-2014 w wyniku kontroli prawidłowości wydawanych przez PWKZ decyzji administracyjnych w sprawach ochrony zabytków zostało uchylonych lub zmienionych przez organ odwoławczy 41 (87%) spośród 47 rozpatrzonych decyzji, co świadczy o ich niskiej jakości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prowadzenie rejestru zabytków i ewidencji zabytków

W ramach Urzędu³ utworzono zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków⁴ wydziały lub stanowiska do wykonywania zadań, tj. w szczególności wydziały ds.: zabytków nieruchomych, zabytków ruchomych, zabytków archeologicznych oraz dokumentacji, rejestru i ewidencji zabytków.

Utworzono również stanowisko pracy ds. obronnych, obrony cywilnej i ochrony informacji niejawnych. W strukturze organizacyjnej Urzędu nie wyodrębniono stanowiska radcy prawnego.

(dowód: akta kontroli, str. 1-18)

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. i 30 listopada 2014 r. w Urzędzie było zatrudnionych odpowiednio 41 (35,75 etatu) i 41 osób (36,75 etatu), z tego 32 i 30 osób na stanowiskach merytorycznych oraz osiem i 11 osób na stanowiskach obsługowych (w tym PWKZ i jego zastępca).

(dowód: akta kontroli, str. 38-41)

Wojewoda Pomorski wprowadził zasady funkcjonowania Wojewódzkiej Rady Ochrony Zabytków w Gdańsku (WROZ) w załączniku do zarządzenia nr 44/2014 z dnia 19 lutego 2014 r. w sprawie nadania regulaminu Wojewódzkiej Rady Ochrony Zabytków w Gdańsku. Wojewoda powierzył wykonanie zarządzenia PWKZ, który 4 marca 2014 r. na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁵, powołał sześciu członków WROZ. Uprzednio działała WROZ, której członkowie zostali powołani do jej składu 12 stycznia 2011 r. na kadencję 2012-2015 (12 września 2012 r. złożyli oni rezygnację w pracach tego organu).

PWKZ nie zwrócił się do WROZ, działającej w nowym składzie od marca 2014 r., o wydanie opinii w sprawie spichlerza *Woli Łeb* przy ul. Chmielnej 12, murów piwnicznych z XV-XVI w. przy ul. Św. Ducha w Gdańsku, historycznych budynków Stoczni Gdańskiej, a także pozwolenia na wywóz za granicę ołtarza *Sąd Ostateczny* Hansa Memlinga.

(dowód: akta kontroli, str. 19-31, 86-89)

Do rejestrów zabytków prowadzonych przez PWKZ zostało wpisanych: 3442 zabytki nieruchome, 8478 zabytków ruchomych i 458 zabytków archeologicznych. W latach 2013-2014 wpisano do odpowiednich rejestrów: 70 zabytków nieruchomych, 301 zabytków ruchomych i jeden zabytek archeologiczny.

(akta kontroli, str. 103-125, 133, 392, 422)

³ Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków działa na podstawie regulaminu organizacyjnego nadanego zarządzeniem nr 332/2013 Wojewody Pomorskiego z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie nadania regulaminu Wojewódzkiemu Urzędowi Ochrony Zabytków w Gdańsku. Uprzednio obowiązywało zarządzenie nr 293/2010 Wojewody Pomorskiego z dnia 22 listopada 2010 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Wojewódzkiemu Urzędowi Ochrony Zabytków w Gdańsku.

⁴ Dz.U. Nr 75, poz. 706; dalej: rozporządzenie w sprawie organizacji urzędów ochrony zabytków.

⁵ Dz.U. z 2014 r., poz. 1446; dalej: ustawa o ochronie zabytków.

Spichlerz *Woli Łeb* przy ul. Chmielnej 12 w Gdańsku oraz mury piwniczne z XV-XVI w. przy ul. Św. Ducha 68 w Gdańsku nie są wpisane indywidualnie do rejestru zabytków nieruchomych. Natomiast powyższe obiekty znajdują się w układzie urbanistycznym miasta Gdańska w obrębie nowożytnych fortyfikacji w XVII w., który został wpisany do rejestru zabytków na podstawie decyzji z 11 października 1947 r., stosownie do art. 1-3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami⁶.

Zarządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 września 1994 r. w sprawie uznania za pomnik historii⁷, wydanym na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach⁸, uznano za pomnik historii *Gdańsk - miasto w zasięgu obwarowań XVII w.* Zgodnie z art. 142 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków, zabytki nieruchome uznane za pomniki historii na podstawie dotychczasowych przepisów stają się pomnikami historii w rozumieniu powyższej ustawy.

Ołtarz *Sąd Ostateczny* Hansa Memlinga został wpisany do księgi inwentarzowej Muzeum Narodowego w Gdańsku (stosownie do art. 11 ustawy o ochronie zabytków do rejestru zabytków nie wpisuje się zabytku wpisanego do inwentarza muzeum).

(dowód: akta kontroli, str. 103, 134, 145-192, 420-422)

Dwa obiekty znajdujące się na terenie byłej Stoczni Gdańskiej zostały objęte ochroną w formie wpisania do rejestru zabytków, tj. sala konferencyjna i muzeum zakładowe Stoczni Gdańskiej (tzw. sala BHP) oraz Plac Solidarności wraz pomnikiem poległych Stoczniovców Grudnia 1970 r. z murem wzdłuż północnej pierzei Placu i dawną Bramą nr 2 Stoczni Gdańskiej.

(dowód: akta kontroli, str. 422, 602-608)

Na podstawie włączenia 24 marca 2014 r. przez PWKZ do wojewódzkiej ewidencji zabytków (WEZ) obiektów znajdujących się na terenach dawnej Stoczni w Gdańsku zarządzeniem nr 673/14 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie założenia i prowadzenia gminnej ewidencji zabytków miasta Gdańska włączono te obiekty do gminnej ewidencji zabytków (GEZ). Następnie zarządzeniem Nr 1170/14 Prezydenta Miasta Gdańska z 19 sierpnia 2014 r. zmieniającym zarządzenie nr 673/14 wyłączono z WEZ obiekty, które wymieniono w pismach PWKZ z 23 maja 2014 r. i 6 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 126-127, 458-460, 624-639)

Budynki Stoczni Gdańskiej: hala 88A została włączona przez PWKZ do WEZ 24 marca 2014 r., natomiast wyłączono ją z ewidencji 23 maja 2014 r. z uwagi na brak wartości zabytkowych. Hala 59A nie została włączona do WEZ, ponieważ, zdaniem PWKZ, nie posiada wystarczających wartości zabytkowych uzasadniających jej włączenie do tej ewidencji. Jest to typowy budynek z okresu przedwojennego (z 1929 r.), silnie zdewastowany, z widocznymi przemurowaniami w elewacjach. PWKZ nie posiada wiedzy w zakresie obecnego stanu powyższych obiektów⁹. Hale te nie figurują w WEZ, stąd PWKZ w związku z tym nie otrzymywał informacji o ich rozbiórce.

(dowód: akta kontroli, str. 103, 145-192, 422, 509)

Pięć spółek posiadających prawa do terenów postoczniovcych (BPTO Stocznia Cesarska Sp. z o.o., BPTO Kolonia Robotnicza Sp. z o.o., Drewnica Development Sp. z o.o., Aluship Technology Sp. z o.o., Synergia 99 Sp. z o.o.) wniosło w kwietniu i maju 2014 r. skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku (WSA w Gdańsku) na włączenie przez PWKZ łącznie 35 obiektów z terenów postoczniovcych do WEZ. WSA w Gdańsku

⁶ Dz.U. Nr 29, poz. 265 ze zm.

⁷ M.P. Nr 50, poz. 415.

⁸ Dz. U. z 1999 r., Nr 98, poz. 1150 ze zm. Od dnia 4 lutego 1997 r. zmieniono nazwę ustawy na: ustawa o ochronie dóbr kultury; utraciła ona moc z dniem wejścia w życie ustawy o ochronie zabytków, tj. 17 listopada 2013 r.

⁹ Hale 88A, 59A, 60B i 27 B zostały wyburzone na początku grudnia 2014 r. - <http://www.dziennikbałtycki.pl/artykul/3680406,gdansk-kolejna-fala-wyburzen-na-terenach-postoczniovcych-zdjecia,id,t.html>; <http://www.dziennikbałtycki.pl/artykul/3683190,wyburzenie-hali-27b-na-terenach-postoczniovcych-spoeczny-protest-w-sprawie-niszczenia-dziedzictwa,id,t.html>;

1 października 2014 r. oddalił wszystkie skargi, uznając, że wpisów do ewidencji dokonano poprawnie pod względem formalnym. Sąd przychylił się także do argumentów merytorycznych podnoszonych przez PWKZ, uzasadniających decyzję o włączeniu obiektów do WEZ.

Powyższe spółki złożyły skargi kasacyjne od wyroków WSA w Gdańsku w grudniu 2014 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. PWKZ w grudniu 2014 r. i styczniu 2015 r. złożył do WSA w Gdańsku odpowiedzi na powyższe skargi kasacyjne. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych skargi nie zostały rozpatrzone.

(dowód: akta kontroli, str. 193-354, 640-737)

Rejestr zabytków ruchomych i nieruchomości jest prowadzony w sposób określony w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków.

Zadania związane z ochroną zabytków archeologicznych zostały przejęte przez Urząd od Muzeum Archeologicznego w Gdańsku 30 kwietnia 2013 r. na podstawie aneksu z 4 lipca 2013 r. do porozumienia zawartego pomiędzy Wojewodą Pomorskim a dyrektorem Muzeum Archeologicznego w Gdańsku w sprawie prowadzenia spraw z zakresu właściwości Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku¹⁰. Wraz z dokumentacją Urząd przejął również księgę rejestru zabytków archeologicznych o nazwie „Rejestr zabytków. Dział A Zabytki Nieruchome (Archeologia)” o wymiarach 46 cm (wysokość) na 26 cm (szerokość) zawierającą 201 arkuszy.

PWKZ w piśmie do Wojewody Pomorskiego z 4 lipca 2013 r. szacował, że dla zapewnienia prawidłowej realizacji zadań z zakresu archeologii wynikających z ustawy o ochronie zabytków niezbędne jest zatrudnienie dodatkowych pięciu pracowników.

W opinii z przeprowadzonego w październiku 2013 r. przez Pomorski Urząd Wojewódzki audytu wewnętrznego pn. *Ocena organizacji pracy w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Gdańsku* stwierdzono – w przypadku 14 spośród 23 badanych stanowisk merytorycznych – stopień obciążenia pracą jako nieoptymalny. W propozycjach zmian organizacyjnych zaproponowano m.in. rozważenie dociążenia trzech pracowników Wydziału do spraw zabytków archeologicznych. PKWZ nie zrealizował rekomendacji wynikającej z ww. opinii, która nie miała charakteru wiążącego.

(dowód: akta kontroli, str. 128-133, 355-380, 392, 465, 467-469, 474-479)

W kontrolowanym okresie PWKZ przysyłał zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków potwierdzoną kopię decyzji o wpisie zabytku do rejestru do Narodowego Instytutu Dziedzictwa oraz do właściwego, ze względu na miejsce położenia zabytku wójta, burmistrza i prezydenta miasta (44 kopie decyzji o wpisie do rejestru zabytków ruchomych, 23 kopie decyzji o wpisie do rejestru zabytków nieruchomości i jedną decyzję o wpisie do rejestru zabytku archeologicznego).

W kontrolowanym okresie na wniosek PWKZ zostało ogłoszonych w wojewódzkim dzienniku urzędowym 16 decyzji o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru, zgodnie z art. 9 ust. 6 ustawy o ochronie zabytków wobec 23 wydanych decyzji (sześć złożonych wniosków oczekuje na publikację).

Karty ewidencyjne zabytków nieruchomości sporządzano w dwóch egzemplarzach, natomiast zabytków ruchomych w trzech, w tym jeden egzemplarz był przekazywany Generalnemu Konserwatorowi Zabytków w celu włączenia do krajowej ewidencji zabytków,

¹⁰ Dz.Urz. Woj. Pomorskiego z 2013 r., poz. 2771. Porozumienie powyższe zostało zawarte 2 stycznia 2007 r. (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego Nr 19, poz. 481).

Przejęcie zadań nastąpiło w wyniku kontroli Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego przeprowadzonej WUOZ w maju 2012 r. na wniosek Wojewody Pomorskiego, która dotyczyła m.in. zbadania prawidłowości funkcjonowania porozumienia z dnia 2 stycznia 2007 r. Kontrola wykazała, że porozumienie zostało zawarte w sposób wadliwy oraz sprzeczny z przepisami ustawy o ochronie zabytków. W wystąpieniu pokontrolnym z 25 października 2012 r. Minister wnioskował m.in. o złożenie przez PWKZ wniosku do Wojewody Pomorskiego o rozwiązanie porozumienia oraz o zapewnienie warunków do prawidłowego funkcjonowania inspekcji do spraw zabytków archeologicznych w WUOZ.

a kolejny był włączany do wojewódzkiej ewidencji zabytków zgodnie z § 13 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków. W latach 2013-2014 do Narodowego Instytutu Dziedzictwa, który gromadzi i zarządza zasobem dokumentacji rejestru zabytków i Krajowej Ewidencji Zabytków¹¹, przesłano (według stanu na 30 stycznia 2015 r.): 297 kart zabytków ruchomych wobec 301 zabytków wpisanych do rejestru w okresie objętym przez NIK kontrolą (czterech kart nie opracowano do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 30 stycznia 2015 r.) oraz 31 kart ewidencji zabytków nieruchomości (wobec 70 zabytków wpisanych do rejestru w kontrolowanym okresie).

Sprawdzania, czy dane zawarte w karcie ewidencyjnej zabytku ruchomego i nieruchomego wpisanego do rejestru są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym, a także czy dokumentacja fotograficzna zabytku umożliwia jego identyfikację, zgodnie z § 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, dokonywała Komisja powołana w tym celu przez PWKZ, która z prowadzonych czynności sporządzała protokół przyjęcia kart ewidencyjnych. Dotyczyło to kart opracowanych według wzorów kart zabytków nieruchomości i ruchomych obowiązujących od 2011 r., a określonych w rozporządzeniu w sprawie prowadzenia rejestru zabytków.

W kontrolowanym okresie wykreślono z rejestru, na podstawie wniosków właścicieli, dwa zabytki nieruchome, tj.: 26 lutego 2014 r. część zabytkowego folwarku w Goszczynie (gmina Pruszcz Gdański) z powodu utraty pierwotnych wartości historycznych, artystycznych i naukowych; 14 sierpnia 2014 r. chałupę (dom mieszkalny) w Ostrzycach (gmina Somonino) z powodu zniszczenia w stopniu powodującym utratę wartości, dla których został wpisany do rejestru zabytków oraz jeden zabytek archeologiczny (9 października 2014 r.) – cmentarzysko płaskie grobów skrzynkowych w miejscowości Warzno (gmina Szemud) z uwagi na utratę wartości naukowo-poznawczej, która była podstawą objęcia go wpisem do rejestru. Nie wykreślono natomiast w latach 2013-2014 żadnego zabytku ruchomego.

Po skreśleniu zabytków z rejestru odnotowywano ten fakt we właściwej księdze w sposób określony w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków.

Informacja o skreśleniu jednego zabytku nieruchomego z rejestru (decyzja o skreśleniu z 26 stycznia 2014 r.) została ogłoszona na wniosek PWKZ w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego z dnia 9 czerwca 2014 r. (poz. 2017), natomiast w drugim przypadku PKWZ złożył wniosek w tej sprawie 30 stycznia 2015 r., tj. w dniu zakończenia czynności kontrolnych przez NIK.

(dowód: akta kontroli, str. 133-134, 392-412, 422-457)

Ustalone
nieprawidłowości

1. PKWZ prowadził rejestr zabytków archeologicznych niezgodnie z wymogami § 2 ust. 1 pkt 3 oraz § 3 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, tj. nie jest prowadzona księga typu C właściwa dla rejestracji zabytków archeologicznych (według wzoru księgi określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia). Ponadto w obecnej księdze rejestru zabytków archeologicznych wpisy były dokonywane w nieprawidłowy sposób.

Księga rejestru zabytków archeologicznych o nazwie: *Rejestr zabytków. Dział A Zabytki Nieruchome (Archeologia)* – zawiera 458 wpisów zabytków archeologicznych (stan na 31 grudnia 2014 r. - pierwszy wpis pochodzi z 29 sierpnia 1959 r.). Nie ujęto w rejestrze 91 zabytków z dawnego województwa śląskiego, zawiera on natomiast 16 zabytków z dawnego województwa elbląskiego i trzy z dawnego województwa bydgoskiego. Prowadzony w Urzędzie elektroniczny rejestr zabytków obejmujący 559 zabytków jest w trakcie opracowywania i nie jest kompletny.

W latach 2013-2014 wpisano do rejestru ołówkiem, zamiast czarnym atramentem, jeden zabytek - 29 lutego 2013 r. (poprzednie wpisy również dokonane ołówkiem pochodzą: z 28 stycznia 2009 r.; brak daty pod pozycją 456 i odpowiedniego wpisu, za wyjątkiem zapisu „PUCK zamek” - z dokumentacji Wydziału wynika, że decyzję o wpisie do rejestru

¹¹ § 4 ust. 1 pkt 1 statutu Narodowego Instytutu Dziedzictwa, stanowiącego załącznik do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 stycznia 2014 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa (Dz. Urz. MKiDN z 2014 r., poz. 2).

wydano 27 października 1995 r. oraz z 28 grudnia 1990 r. - wpis dokonany czarnym atramentem).

W porównaniu do obowiązującego wzoru rejestru zabytków w prowadzonej przez WUOZ księdze rejestru brakuje danych dotyczących: numeru rejestru, wpisu do rejestru (w zakresie oznaczenia organu, który wydał decyzję w postępowaniu o wpisanie do rejestru), przedmiotu ochrony (rodzaj zabytku, określenie otoczenia zabytku lub nazwę zabytku), zakresu ochrony (treść rozstrzygnięcia zawartego w decyzji), miejsca położenia lub przechowywania zabytku (adres miejsca położenia lub przechowywania zabytku, z podaniem nazwy miejscowości, nazwy ulicy i numeru posesji, oraz nazwy gminy i powiatu), numeru księgi wieczystej oraz numeru katastru nieruchomości (występuje w postaci nr/nazwy księgi wieczystej lub ewidencji nieruchomości państwowej; w związku z powyższym nie obejmuje kompletnych danych w postaci: nazwy własnej jednostki ewidencyjnej oraz jej identyfikatora w krajowym rejestrze urzędowym podziału terytorialnego kraju, nazwy obrębu lub jego numeru oraz numeru działki), posiadacza zabytku (występuje w dotychczasowej księdze „użytkownik” obiektu), a także skreślenia z rejestru.

Ponadto przechowywany w Urzędzie zbiór kart ewidencji zabytków archeologicznych nie jest uporządkowany, stąd też nie jest możliwe określenie na jego podstawie, ile z zabytków ujętych i nieujętych w dotychczasowym rejestrze posiada kartę ewidencji.

Dariusz Chmielewski, PWKZ wyjaśnił, że dokumentacja zabytków archeologicznych została przejęta z Muzeum Archeologicznego w Gdańsku w maju 2013 r., w tym niezatwierdzone wnioski (270 spraw). Rozpatrywanie spraw zaległych trwało do września 2013 r. Przejęta dokumentacja nie była w żaden sposób uporządkowana oraz kompletna, a część dokumentacji wytworzona w Muzeum od lat 80. nie została zarchiwizowana. W trakcie prowadzenia postępowań natrafiano na braki w dokumentacji, którą uzupełniano weryfikując ją w archiwum Muzeum Archeologicznego. Sprawę tworzenia rejestru odłożono na dalszy plan, również ze względu na to, że istniał stary rejestr w formie księgi A oraz rejestr elektroniczny (z wyłączeniem Delegatury w Słupsku). Weryfikację i scalanie rejestru rozpoczęto pod koniec 2013 r. poprzez pozyskiwanie brakujących decyzji o wpisie do rejestru z innych województw, scalenie rejestru z Delegaturą w Słupsku, aktualizację numerów działek oraz ich właścicieli. Na bieżąco identyfikowany jest zasób kart ewidencyjnych zabytków archeologicznych wpisanych do rejestru, a w przypadku stwierdzenia ich braku podejmowane są działania mające na celu jej aktualizację. Wpisanie danych do księgi w wersji papierowej powinno nastąpić do końca marca 2015 r.

(akta kontroli, str. 133-140, 142, 144, 413-419)

Zdaniem NIK, po stwierdzeniu, że przejęta dokumentacja dotycząca zabytków archeologicznych jest nieuporządkowana i niekompletna, powinny zostać przez PWKZ podjęte niezwłoczne działania mające na celu doprowadzenie jej do zgodności z wymogami określonymi w przepisach prawa.

2. PWKZ nie prowadził dla rejestru zabytków ruchomych i nieruchomych alfabetycznego skorowidza miejscowości z wykazem zabytków znajdujących się na ich terenie, o czym stanowi § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków. Natomiast alfabetyczny skorowidz miejscowości z wykazem zabytków archeologicznych jest niepełny, ponieważ obejmuje 463 pozycje wobec 559 zabytków archeologicznych ujętych w rejestrze elektronicznym.

Dariusz Chmielewski, PWKZ wyjaśnił, że w Wydziale ds. Zabytków Ruchomych i w Wydziale ds. Dokumentacji, Rejestru i Ewidencji Zabytków korzysta się z rejestru elektronicznego zabytków, który umożliwia wyfiltrowanie miejscowości wraz ze znajdującymi się na ich obszarze zabytkami. W rejestrze zabytków nieruchomych i ruchomych ujęto odpowiednio 3442 i 8478 obiektów.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższego stanowiska. Przepisy rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków nie określają formy prowadzenia skorowidza, natomiast jednoznacznie wskazują na obowiązek opracowania alfabetycznego skorowidza

miejsowości z wykazem zabytków, którego to warunku nie wypełniają elektroniczne rejestry zabytków, będące odwzorowaniem księgi rejestru zabytków, a nie skorowidzem.

(dowód: akta kontroli, str. 104, 134, 502, 509-510)

3. W przypadku zabytków ruchomych wpisanych do rejestru na podstawie czterech decyzji nie opracowano kart ich ewidencji. Było to niezgodne z § 13 rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków stanowiącym, że kartę ewidencyjną zabytku sporządza się co najmniej w 2 egzemplarzach, z których jeden jest włączany do wojewódzkiej ewidencji zabytków, a drugi do krajowej ewidencji zabytków.

Kierownik Wydziału Zabytków Ruchomych wyjaśniła, że wynikało to z braku środków finansowych na ich opracowanie. Natomiast planowany termin opracowania kart to w trzech przypadkach druga połowa 2015 r., a w jednym to druga połowa 2017 r.

(dowód: akta kontroli, str. 104, 134)

Zdaniem NIK wydanie przez PWKZ decyzji o wpisaniu zabytków do rejestru powinno być poprzedzone opracowaniem kart ich ewidencji.

4. Informacja o skreśleniu zabytku archeologicznego z rejestru na podstawie decyzji PWKZ z 9 października 2014 r. nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, ze względu na brak stosownego wniosku PWKZ, którego złożenie jest wymagane zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków.

PWKZ nie występował również, na podstawie decyzji z 26 lutego 2014 r. o skreśleniu zabytku nieruchomego z rejestru, z wnioskiem o wykreślenie z księgi wieczystej oraz z katastru nieruchomości wpisu zabytku do rejestru, co było niezgodne z art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków. W przypadku drugiego zabytku nieruchomego skreślonego na podstawie decyzji z 14 sierpnia 2014 r. oraz powyższego zabytku archeologicznego PWKZ wystąpił z wnioskami do właściwego Sądu Rejonowego dopiero 7 stycznia 2015 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli, str. 133, 409-412, 422-423, 447-457)

5. PWKZ nie podejmował działań dotyczących wpisania z urzędu do rejestru zabytków obiektów dawnej Stoczni Gdańskiej na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, co wynikało z wieloletnich zaniechań w tym zakresie. W szczególności nie wpisano do rejestru dziesięciu obiektów wskazanych w uzgodnionym z PWKZ miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszaru Gdańsk Nowe Miasto – Stocznia, Plac Solidarności, przyjętego uchwałą Nr XXVIII/903/04 Rady Miasta Gdańska z dnia 30 września 2004 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gdańsk Nowe Miasto – Stocznia, Plac Solidarności¹².

PWKZ dopiero 24 marca 2014 r., na podstawie *Ewidencji obiektów dawnej Stoczni Gdańskiej*¹³, włączył do WEZ 240 obiektów, w tym 58 budowle. Karty ewidencyjne zawarte w powyższym opracowaniu nie odpowiadają w pełni wymogom określonym w § 10 ust. 1 do rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków stanowiącym wzór kart zabytków nieruchomych. Karty te nie zawierają wszystkich niezbędnych informacji, m.in. przynależności administracyjnej, stanu zachowania, istniejących zagrożeń, najpilniejszych postulatów konserwatorskich, adnotacji o inspekcjach i o zmianach. Zgodnie z § 14 ust. 1 powyższego rozporządzenia wojewódzki konserwator włącza kartę ewidencyjną zabytku po sprawdzeniu, czy dane zawarte w tej karcie są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym, a także czy dokumentacja fotograficzna umożliwia jego identyfikację.

Włączenie obiektów do WEZ odbyło się bez przeprowadzenia rzetelnej weryfikacji ewidencji obiektów m.in. zostały do niej włączone zabytki ruchome bez zgody właścicieli, co było niezgodne z art. 22 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków.

¹² Dz.Urz. Woj. Pomorskiego Nr 138, poz. 2422 ze zm.

¹³ Ewidencję opracowano w lutym 2014 r. na zlecenie Europejskiego Centrum Solidarności w Gdańsku. Ewidencja ta nie jest jednak pełna - autorzy zastrzegli, że wnętrza 15 istotnych obiektów nie zostało im udostępnione w trakcie jej wykonywania. Podali również, że w GEZ wpisanych było ówczesznie 15 obiektów (z wyłączeniem dwóch ujętych w rejestrze zabytków), z których cztery już nie istniały.

PWKZ wyjaśnił, że nastąpiło to wskutek pomyłki. Na skutek złożonych przez spółki posiadające prawa do terenów postoczniovych wezwań do usunięcia naruszenia prawa oraz w wyniku analiz i konsultacji, PWKZ uchylił włączenie do WEZ 185 spośród 240 obiektów, tj. 77%. Wyłączenia były spowodowane nieuprawnionym włączeniem do WEZ obiektów ruchomych oraz, w ocenie PWKZ, brakiem wartości historycznych, kulturowych i architektonicznych obiektów nieruchomości. PWKZ 23 maja 2014 r. i 6 czerwca 2014 r. wyłączył z WEZ 33 obiekty z powodu: rozbiórki albo prawomocnego pozwolenia na rozbiórkę (sześć obiektów), w przypadku jednego obiektu – braku możliwości adaptacji obiektu do celów użytkowych, dla czterech obiektów obejmujących fragmenty torowisk i brukowanych nawierzchni komunikacyjnych dawnej Stoczni – kolizji z planowanymi inwestycjami, a w przypadku pozostałych obiektów – ich znacznego przekształcenia, co spowodowało utratę wartości zabytkowych. W wyniku powyższych czynności PWKZ pozostawił w WEZ 65 obiektów (nie licząc dwóch zabytków wpisanych do rejestru w 1999 r.), w tym 33 budowle spośród 58 ujętych w pierwotnej wersji WEZ z 24 marca 2014 r.

PWKZ stwierdził, że nie wie dlaczego od wprowadzenia w planie zagospodarowania przestrzennego z 30 września 2004 r. zaleceń dotyczących wpisu wybranych obiektów do rejestru zabytków, nie wszczęto procedury ich wpisu do rejestru. Niezrealizowanie tego zamiaru wynikało - jego zdaniem - z długotrwałego procesu zbierania materiału dowodowego potwierdzającego wartości zabytkowe obiektów przemysłowych, przy stosunkowo niewielkich środkach finansowych, które można było przeznaczyć na wykonywanie ekspertyz i dokumentacji konserwatorskich. Z dokumentacji Urzędu i z postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że zamiarem PWKZ było wpisanie do rejestru zabytków wyłącznie obiektów będących pozostałością dawnej Stoczni Cesarskiej.

PWKZ w 2014 r. wpisał 65 obiektów postoczniovych do WEZ na podstawie opracowania *Ewidencja obiektów dawnej Stoczni Gdańskiej*. Obecnie kontynuowane są prace ewidencyjne w celu rozpoznania zasobów dziedzictwa kulturowego na tych terenach. Przeciętnie procedura wpisu do rejestru zabytków zajmuje od trzech do sześciu miesięcy w zależności od stopnia skomplikowania, woli właściciela do współpracy z organami ochrony zabytków i wielkości zabytku bądź zespołu zabytków. W przypadku Stoczni, tj. zespołu obiektów, przygotowanie wymaga więcej czasu z uwagi na kilku prywatnych właścicieli niezainteresowanych ograniczeniem ich prawa własności. Wyjaśnił ponadto, że obiekty postoczniove zostały włączone do WEZ w 2014 r., z uwagi na pierwszeństwo uwzględnienia w ewidencji obiektów już rozpoznanych. Tereny postoczniove przez wiele lat były niedostępne i nierozpoznane. WUOZ nie posiadał wystarczających środków na sfinansowanie tak obszernej dokumentacji, stąd prace inwentaryzacyjne sfinansowało Europejskie Centrum Solidarności.

O pilne rozważenie wszczęcia z urzędu procedury wpisu do rejestru części terenów postoczniovych oraz wartościowych obiektów wnioskował Prezydent Miasta Gdańska w piśmie do PWKZ z 13 stycznia 2015 r. W jego ocenie wpisy do rejestru zabytków umożliwiłyby organowi konserwatorskiemu podejmowanie skuteczniejszych działań administracyjnych zmierzających do uratowania dziedzictwa dawnej Stoczni Gdańskiej. Zdaniem NIK odpowiedź PKWZ na powyższe pismo (z 5 marca 2015 r.) potwierdza wieloletnie zaniechania związane z ochroną obiektów dawnej Stoczni Gdańskiej. PWKZ stwierdził m.in., że liczba i różnorodność obiektów zabytkowych na tym terenie wymaga określenia ich wartości historycznej, architektonicznej i naukowej. Z ww. pisma PWKZ wynika również, iż kwestia wpisu ww. obiektów do rejestru została po raz pierwszy poddana pod obrady WROZ, która także zwróciła uwagę na konieczność wykonania dalszych analiz pod kątem wyboru obiektów i obszarów przeznaczonych do ochrony.

(dowód: akta kontroli, str. 103, 126-127, 145-192, 422, 458-460, 485, 488-489, 508-509, 601, 621-639, 854)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W żadnym z trzech przypadków wykreślenia zabytków z rejestru postępowanie w sprawie w tych sprawach nie zostało wszczęte z urzędu w wyniku działań PWKZ, lecz na podstawie wniosku właściciela zabytku lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy. Zdaniem NIK PWKZ powinien monitorować stan zachowania zabytków

pod kątem wystąpienia przesłanek wykreślenia i wszczęcia z urzędu postępowania w tej sprawie.

(akta kontroli, str. 409-412)

2. Karta ewidencji jedyne go zabytku wpisanego do rejestru zabytków archeologicznych w kontrolowanym przez NIK okresie (29 lutego 2013 r.), z uwagi na jej opracowanie w 1988 r., nie odpowiada w pełni wymogom określonym w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków oraz we wzorze karty ewidencyjnej zabytku archeologicznego stanowiącym załącznik nr 5 do powyższego rozporządzenia. Podobnie ewidencja zabytków ruchomych i nieruchomości wpisanych do rejestru w latach 2013-2014 obejmuje odpowiednio 96 (na ogółem 297) i siedem (na ogółem 31) kart sporządzonych według obowiązującego wzoru określonego odpowiednio w § 11 ust. 1 oraz w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru (wzór karty) oraz w § 9 ust. 1 oraz załącznik nr 3 do rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru (wzór karty). Z § 20 powyższego rozporządzenia nie wynika wprost konieczność dostosowania dotychczasowych kart ewidencji do nowego wzoru, jednak zdaniem NIK, ze względu na opracowanie tych kart przed kilkunastu czy nawet kilkudziesięciu laty, należało przed wpisem do rejestru zabytków uwzględnić obowiązujący wzór lub co najmniej zaktualizować karty.

(akta kontroli, str. 139, 392, 394-397, 423)

Ocena cząstkowa

PWKZ nie wywiązywał się w pełni z obowiązków, jakie przepisy prawa nakładają na organ ochrony zabytków. Prowadzony przez PWKZ rejestr zabytków archeologicznych jest niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa, ponieważ nie jest prowadzona księga typu C właściwa dla rejestracji zabytków archeologicznych. Zbiór kart ewidencji zabytków archeologicznych nie jest uporządkowany, co uniemożliwia określenie, ile z zabytków ujętych i nieujętych w dotychczasowym rejestrze posiada kartę ewidencji. W przypadku zabytków ruchomych wpisanych do rejestru zabytków na podstawie decyzji administracyjnych nie opracowano kart ich ewidencji. PWKZ od 2004 r. nie podejmował z urzędu działań dotyczących wpisania do rejestru zabytków obiektów dawnej Stoczni Gdańskiej, co umożliwiłoby podejmowanie skutecznych działań zapewniających zachowanie wartościowych obiektów postoczniowych.

2. Ochrona zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie opracowano w 2005 r. *Plan ochrony zabytków województwa pomorskiego na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych* (dalej: *Plan ochrony zabytków*) realizując wymóg § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych¹⁴.

Plan ochrony zabytków został opracowany w dwóch egzemplarzach i uzgodniony z Szefem Obrony Cywilnej Kraju (19 lipca 2005 r.) stosownie do § 4 ust. 4 powyższego rozporządzenia. Jeden egzemplarz *Planu ochrony zabytków* przekazano ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 3 lit. b ww. rozporządzenia. Powyższy *Plan* obejmuje część opisową, zawierającą w szczególności wykazy: 57 „etatowych” jednostek organizacyjnych chroniących zabytki ruchome na miejscu (w tym 38 muzeów), 15 jednostek w tym dziewięć muzeów, które przewidują rozśrodkowanie lub ewakuację zabytków ruchomych. Odrębnie wykazano 15 jednostek (w tym 10 muzeów wraz z oddziałami) zobowiązanych do objęcia obowiązkową ochroną na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 4 lit. c i d ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia¹⁵. W zestawieniu, stanowiącym załącznik do *Planu ochrony zabytków* wskazano, że zadanie ochrony zabytków ruchomych realizuje według własnych planów około 600 jednostek organizacyjnych.

(akta kontroli, str. 71-85, 775-783)

¹⁴ Dz. U. Nr 212, poz. 2153; dalej: rozporządzenie w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego.

¹⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1099.

Zgodnie z § 24 pkt 1-3 regulaminu organizacyjnego WUOZ z 14 listopada 2013 r. do zadań stanowiska pracy ds. obronnych, obrony cywilnej i ochrony informacji niejawnych należy w szczególności opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu ochrony zabytków, nadzór nad przygotowaniem gminnych i powiatowych planów ochrony zabytków oraz sprawowanie kontroli zabytków nieruchomych oraz obiektów, w których gromadzone są ruchome zabytki w celu sprawdzenia ich prawidłowej ochrony.

(dowód: akta kontroli, str. 12-13, 42-60a)

Ustalone
nieprawidłowości

Plan ochrony zabytków nie był aktualizowany od jego opracowania w 2005 r., mimo corocznego obowiązku wynikającego z § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia, stosownie do którego aktualizacja miała być dokonywana w terminie do dnia 31 marca każdego roku, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego. Ponadto Plan ochrony zabytków nie został uzgodniony z Wojewodą Pomorskim, co było niezgodne z § 4 ust. 4 rozporządzenia w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego. Dokumentu

W związku z powyższym *Plan ochrony zabytków* nie zawiera w szczególności aktualnych informacji niezbędnych do realizacji prac przygotowawczych oraz koordynowania i zarządzania ochroną w poszczególnych etapach działania; wykazu osób uprawnionych do podejmowania decyzji i kierowania ochroną; wyszczególnienia sposobów przepływu informacji na wszystkich stopniach zarządzania, o czym stanowi § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego.

Z powodu nieaktualizowania powyższego dokumentu nie spełnia on również treściowych wymogów określonych w *Instrukcji przygotowania i realizacji planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*, stanowiącej załącznik do rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego.

Szef Obrony Cywilnej Kraju, z którym uzgodniono *Plan ochrony zabytków* w 2005 r. zwrócił uwagę, że nazewnictwo stanów gotowości obronnej użyte w *Harmonogramie osiągnięcia wyższych stanów gotowości systemu ochrony zabytków* należy dostosować do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa¹⁶, czego nie zrealizowano.

Dariusz Chmielewski, PWKZ wyjaśnił, że nie są mu znane powody niezgodnienia wojewódzkiego planu ochrony zabytków z Wojewodą Pomorskim z uwagi na jego wytworzenie w 2005 r. Ponadto osoba odpowiedzialna za opracowanie planu i jego aktualizowanie nie jest zatrudniona w Urzędzie od maja 2013 r. Aktualizacja powyższego planu jest niecelowa z uwagi na zakres zmian, które muszą być wprowadzone. W związku z tym zakłada się sporządzenia nowego planu w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 71-85, 141,143)

Zdaniem NIK, z uwagi na znaczenie *Planu ochrony zabytków*, powinien on być systematycznie aktualizowany, natomiast kwestia zmian personalnych w WUOZ, ma w tym przypadku znaczenie drugorzędne i nie może być uznana za okoliczność wyłączającą obowiązek stosowania przepisów rozporządzenia w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W kontrolowanym przez NIK okresie PWKZ, pomimo nie przekazania mu do uzgodnienia planu ochrony zabytków przez jednostki samorządu terytorialnego i jednostki organizacyjne posiadające zabytki, nie podejmował działań mających na celu właściwą ochronę zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i innych zagrożeń. Wyjątek stanowi nieskuteczne wystąpienie z 7 stycznia 2013 r. w tej sprawie do 19 powiatów i miast na prawie powiatu z prośbą o nadzór nad aktualizacją planu ochrony zabytków powiatu, a także nadesłanie do 31 marca 2013 r. planu ochrony zabytków do WUOZ w celu uzgodnienia.

Konsekwencją braku aktualizowanego corocznie wojewódzkiego planu ochrony zabytków jest niezgodnienie i nieprzekazanie PWKZ przedmiotowego planu od 15 lipca 2005 r., tj. od dnia wejścia w życie tego wymogu zgodnie z § 7 przedmiotowego rozporządzenia,

¹⁶ Dz.U. Nr 219, poz. 2218.

przez 799 spośród 916 jednostek organizacyjnych posiadających zabytki (według wykazu przekazanego przez PWKZ), a także 72 spośród 126 gmin i powiatów (§ 4 ust. 1-3 oraz § 5 ust. 2 pkt 1 lit. c i pkt 2 lit. b rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego).

Ponadto do 31 marca 2014 r. jedynie 18 (33%) spośród 54 gmin i powiatów oraz 20 (17%) spośród 117 jednostek organizacyjnych zaktualizowało uzgodnione i przekazane PWKZ plany ochrony zabytków stosownie do § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego.

Dariusz Chmielewski, PWKZ wyjaśnił, że nie ma instrumentów prawnych do egzekwowania tego obowiązku od kierowników gmin i powiatów oraz jednostek organizacyjnych, jak i obowiązku występowania do nich z pismami przypominającymi o konieczności uzgodnienia planu ochrony zabytków.

Plany ochrony zabytków uzgodniło z PWKZ jedynie osiem muzeów, przy czym uzgodnienia te nie zostały zaktualizowane (pochodzą z lat 2005–2011). PWKZ nie posiada wykazu muzeów, które nie uzgodniły z nim planu ochrony zabytków (według stanu na 31 marca 2014 r.).

Dariusz Chmielewski, stwierdził, że Urząd nie prowadzi wykazu muzeów posiadających zabytki ruchome, lecz posiłkuje się wykazem muzeów dostępnym na stronie Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów obejmującym w województwie pomorskim 25 jednostek. W ocenie NIK wykaz ten jest niepełny, o czym świadczy m.in. fakt, iż w *Planie ochrony zabytków* z 2005 r. wymieniono 38 muzeów. Ponadto brak wykazu świadczy o niewystarczającej współpracy z organami prowadzącymi muzea państwowe i samorządowe z terenu województwa pomorskiego. Zdaniem NIK pełny wykaz muzeów posiadających zabytki ruchome jest niezbędny PWKZ z uwagi na konieczność corocznej aktualizacji *Planu ochrony zabytków*.

W Urzędzie nie prowadzi się wykazu jednostek organizacyjnych posiadających zabytki. W przekazanym na potrzeby kontroli NIK zestawieniu nie uwzględniono faktycznie kategorii „jednostki organizacyjnej posiadającej zabytki”¹⁷, lecz wymieniono przede wszystkim zabytki nieruchomości podlegające ochronie oraz ich *właścicieli i użytkowników* (z lukami danych w obu przypadkach). W wykazie wymieniono m.in., jako użytkowników przedszkola, szkoły i placówki oświatowe podając, że właścicielem tych obiektów jest m.in. Kuratorium Oświaty, Urząd Wojewódzki, Skarb Państwa czy też samorządowa jednostka organizacyjna.

Dariusz Chmielewski, PWKZ wyjaśnił, że przedmiotowy wykaz ma charakter roboczy i jest prowadzony przez WUOZ w Gdańsku na potrzeby działań bieżących, również niezwiązanych z planem ochrony zabytków. Stwierdził również, że *WUOZ nie jest zobowiązany do prowadzenia wykazu podmiotów zobowiązanych do wytwarzania planów ochrony zabytków posiadających zabytki*. Składową wojewódzkiego planu ochrony zabytków w części zabytków nieruchomości jest wykaz zabytków na terenie gminy, powiatu i województwa podlegających zabezpieczeniu w podziale na miejscowości, natomiast w części dotyczącej zabytków ruchomych w podziale na jednostki organizacyjne.

Zdaniem NIK wymóg posiadania przez PWKZ zaktualizowanego wykazu jednostek organizacyjnych posiadających zabytki wynika w szczególności z charakteru wykonywanych zadań, w tym m.in. z obowiązku corocznego uzgadniania planów ochrony zabytków przez gminy, powiaty i jednostki organizacyjne. Ponadto zgodnie z pkt. 8 ppkt. 1 lit. d *Instrukcji przygotowania i realizacji planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*, stanowiącej załącznik do rozporządzenia w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego, wojewódzki plan ochrony zabytków obejmuje część opisową, zawierającą w szczególności wykazy jednostek

¹⁷ Uwzględniając treść § 3 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków posiadacz zabytku to osoba fizyczna lub osoba prawna będąca posiadaczem zabytku w dniu, w którym decyzja o wpisie do rejestru zabytków stała się ostateczna. W razie zmiany danych posiadacza należy dokonać stosownej adnotacji.

organizacyjnych chroniących zabytki ruchome na miejscu i jednostek, które przewidują rozśrodkowanie lub ewakuację zabytków ruchomych.

Powyższa sytuacja spowodowana była m.in. brakiem systematycznej współpracy PWKZ z gminami i powiatami w zakresie badanym przez NIK. W planach ochrony zabytków przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego do uzgodnienia z PWKZ powinny znajdować się aktualne wykazy jednostek organizacyjnych posiadających zabytki nieruchome i ruchome. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatwierdzają plany opracowane przez te jednostki organizacyjne, po uprzednim ich uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, stosownie do § 4 ust. 1 z rozporządzenia w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego.

(dowód: akta kontroli, str. 90-102, 141, 143-144, 498-499, 738-783)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia organizację ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. Ocena ta wynika z nieaktualizowania wojewódzkiego planu ochrony zabytków od czasu jego opracowania w 2005 r., co stwarza potencjalne zagrożenie dla zachowania zabytków podlegających ochronie. Powyższa sytuacja oraz niewykorzystywanie przez PWKZ możliwości oddziaływania na kierowników j.s.t. przez Wojewodę Pomorskiego spowodowała, że planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego lub sytuacji kryzysowej nie uzgodniło i nie przekazało 72 spośród 126 gmin i powiatów, a także 799 spośród 916 jednostek organizacyjnych posiadających zabytki (według wykazu WUOZ), pomimo obowiązywania tego wymogu od 15 lipca 2005 r. Zaktualizowanego planu nie posiada żadne z muzeów na terenie województwa pomorskiego.

3. Sprawowanie nadzoru konserwatorskiego nad zabytkami

Opis stanu faktycznego

W regulaminie organizacyjnym WUOZ nie uwzględniono zadań związanych z monitorowaniem ewentualnych zagrożeń dla zabytków.

W Urzędzie informacje medialne dotyczące ewentualnych zagrożeń dla zabytków są monitorowane poprzez przegląd stron internetowych i prasy lokalnej, monitoring audycji radiowych i telewizyjnych oraz współdziałanie z dziennikarzami. Informacje dotyczące zagrożeń obiektów przekazywane są następnie PWKZ i właściwym inspektorom, którzy podejmują odpowiednie działania. PWKZ podał 16 przykładów reakcji na informacje medialne w latach 2013-2014, w szczególności działania wynikające z bieżących zagrożeń (pożary), jakie miały miejsce głównie na terenie Gdańska.

PWKZ nie posiada informacji o przypadkach zburzenia cennych relikwów zabytkowej architektury na terenie Gdańska w latach 2013-2014.

PWKZ współpracuje z instytucjami kultury wyspecjalizowanymi w opiece nad zabytkami: gdańskim oddziałem Narodowego Instytutu Dziedzictwa, który na zlecenie Urzędu przygotowuje opinie i ekspertyzy, konsultowane są również z tą instytucją sprawy związane z prowadzeniem rejestru i ewidencji zabytków archeologicznych; z Muzeum Archeologicznym w Gdańsku poprzez konsultacje ze specjalistami z określonych epok archeologicznych, pomocy w kwestiach związanych z odkryciami zabytków archeologicznych, udziału inspektorów w inspekcjach terenowych i korzystania z materiałów archiwalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 2-18, 500, 503-504)

W latach 2013-2014 wydano łącznie 159 zaleceń pokontrolnych, a w 48 przypadkach odstąpiono od wydania zaleceń wydając decyzje administracyjne. Przy przeprowadzaniu czynności kontrolnych wystąpiły dwa przypadki korzystania z pomocy funkcjonariuszy Policji.

W okresie objętym kontrolą NIK wyniki czterech kontroli były podstawą do skierowania do właściwych organów zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa, przy czym do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK sprawy te nie zostały prawomocnie zakończone.

W przypadkach przewidzianych w przepisach prawa (np. w przypadku umorzenia dochodzenia) PWKZ nie skorzystał z prawa zaskarżenia orzeczeń organów, do których złożył zawiadomienia o przestępstwie.

W latach 2013-2014 nie wystąpiły przypadki wznowienia postępowania w sprawie wydanego pozwolenia na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru.

(dowód: akta kontroli, str. 739, 830-853)

W latach 2012-2014 na terenie dawnej Stoczni i terenach przyległych (na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego z 30 września 2004 r.) wydano pozwolenia na rozbiórkę 17 nieruchomości.

Dla terenu dawnej Stoczni Gdańskiej nie została założona ewidencja budynków. Dokumentem rejestrującym stan prawny nieruchomości jest mapa ewidencji gruntów, na której uwidocznione jest ich położenie. Żaden z obiektów wpisanych w 2014 r. do WEZ, i na tej podstawie do GEZ, nie został wyburzony, bądź zdemontowany. W latach 2004-2014 wydano pozwolenia na rozbiórkę 28 budynków oraz przyjęto zgłoszenia rozbiórki 11 budynków. Rozbiórka trzech budynków została uzgodniona z Miejskim Konserwatorem Zabytków w Gdańsku (MKZ) z uwagi na rozpoczęcie inwestycji drogowej (zgodnie z zapisem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obiekty te były chronione do czasu rozpoczęcia budowy), natomiast pozostałe obiekty nie były objęte ochroną konserwatorską. Prezydent nie posiada danych czy te budynki zostały rozebrane.

(akta kontroli, str. 460-463, 490, 493, 785-829)

Ustalone
nieprawidłowości

1. PWKZ nie sprawował kontroli nad wykonaniem zadań powierzonych Miejskiemu Konserwatorowi Zabytków w Gdańsku (MKZ) w zakresie ochrony obszaru dawnej Stoczni Gdańskiej i terenów postoczniowych (co potwierdziły kontrole pracowników Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego). Tym samym nie wypełniał postanowienia wynikającego z § 8 ust. 1 porozumienia Wojewody Pomorskiego z dnia 15 lipca 2011 r. w sprawie prowadzenia spraw z zakresu właściwości Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku przez Gminę Miasta Gdańska¹⁸, zgodnie z którym PWKZ sprawuje kontrolę nad prawidłowym wykonywaniem zadań określonych w przedmiotowym porozumieniu.

Zdaniem NIK, skutkiem powyższego był brak wyjaśnienia przez PWKZ, ile z 65 obiektów wpisanych do WEZ zostało wyburzonych. Stwierdził on jedynie, że *obiekty figurujące w WEZ nie są obecnie rozbierane*, a kompetencje w zakresie stanu ich zachowania posiada MKZ.

(akta kontroli, str. 460-463, 490, 493, 785-829)

2. PWKZ wydał 7 lutego 2014 r., na wniosek Muzeum Narodowego w Gdańsku z 30 stycznia 2014 r., na okres pięciu lat w Gdańsku, wielokrotne pozwolenie indywidualne na czasowy wywóz¹⁹ *Sądu Ostatecznego* Hansa Memlinga za granicę bez uprzedniego przeprowadzenia kontroli stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia tryptyku oraz analizy stanu jego zachowania i warunków eksponowania²⁰. Przed wydaniem ww. decyzji PWKZ nie skorzystał z możliwości zasięgnięcia przy rozpatrywaniu wniosku z opinii wyspecjalizowanych instytucji zgodnie z art. 60 ustawy o ochronie zabytków. Mając na uwadze unikatowy charakter ww. zabytku, zdaniem NIK, przed wydaniem pozwolenia na jego czasowy wywóz należało dochować najwyższej staranności, w tym zasięgnąć opinii specjalistów w tym zakresie.

¹⁸ Dz.Urz. Woj. Pomorskiego Nr 111, poz. 2321. Poprzednio obowiązywał § 9 porozumienia zawartego pomiędzy Wojewodą Pomorskim a Gminą Miasta Gdańska z dnia 5 stycznia 2004 r. w sprawie prowadzenia spraw z zakresu właściwości PWKZ, stosownie do którego sprawuje on nadzór nad sposobem prowadzenia powierzonych spraw przez Miejskiego Konserwatora Zabytków w zakresie zgodności z przepisami prawa oraz zasadami ochrony konserwatorskiej (Dz.Urz. Woj. Pomorskiego, Nr 7, poz. 110; uchylone z dniem 15 lipca 2011 r.).

¹⁹ Od lutego 2014 r. do lutego 2019 r.

²⁰ Poprzednie pozwolenie, również bez przeprowadzenia kontroli, PWKZ wydał 6 lutego 2009 r.

Przeprowadzenie kontroli z urzędu, w ocenie NIK, było w pełni zasadne. Tym bardziej, że załącznik do decyzji stanowiły karty informacyjne o wywozie zabytków za granicę m.in. tryptyku Sąd Ostateczny wraz z podaniem dokładnego terminu jego użyczenia i czasu trwania wystawy w Rzymie od 29 września 2014 r. do 31 stycznia 2015 r. Kontrolę, którą wynikała m.in. z presji medialnej, przeprowadzono dopiero pół roku później, tj. 15 września 2014 r.

W latach 2013-2014 PWKZ przeprowadził jedynie dwie kontrole w muzeach w zakresie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. WUOZ nie posiada pełnej informacji o liczbie muzeów funkcjonujących na terenie województwa pomorskiego, a żadne z muzeów nie ma aktualnego planu ochrony zabytków.

Dariusz Chmielewski, PWKZ, kontrolę przeprowadzono 15 września 2014 r. po przedstawieniu przez Muzeum Narodowe w Gdańsku z 29 sierpnia 2014 r. załącznika do pozwolenia w sprawie wywozu tryptyku Sąd Ostateczny za granicę. Na podstawie wyników kontroli PWKZ wydał zalecenia dotyczące poprawy warunków ekspozycyjnych tryptyku w Muzeum Narodowym w Gdańsku. Następnie, 18 września 2014 r., tj. po uzyskaniu opinii ekspertów i specjalistów cofnął pozwolenie ogólne z 7 lutego 2014 r. na czasowy wywóz zabytku za granicę argumentując swoją decyzję koniecznością zapobiegania zagrożeniom lub zniszczeniu tego zabytku.

(dowód: akta kontroli, str. 500-501, 505-506, 511-523, 738-739)

NIK wskazuje, że cofnięcie przez PWKZ 18 września 2014 r. decyzji z 7 lutego 2014 r. o pozwoleniu na czasowy wywóz tryptyku Sąd Ostateczny za granicę świadczy o zaniechaniu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego w ramach postępowania przeprowadzonego przed wydaniem pierwszej z decyzji. Rutynowe działania kontrolne i uzyskanie ekspertyz, wyprzedzających wydanie decyzji z 7 lutego 2014 r., zapobiegły powyższej sytuacji, tj. zmianie decyzji, tym bardziej, że stan zabytku w ciągu sześciu miesięcy nie zmienił się.

3. PWKZ nieskutecznie prowadził ochronę i nadzór konserwatorski na pozostałościach spichlerza *Woli Łeb*, co w konsekwencji doprowadziło do jego rozbiórki. W szczególności PWKZ nie wyegzekwował decyzji z 7 lutego 2014 r. o wstrzymaniu robót budowlanych polegających na rozbiórce ściany zachodniej, północnej i południowej spichlerza *Woli Łeb*, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

Decyzja PWKZ z dnia 12 listopada 2013 r. zezwalającą spółce *Spichlerz Ognisty Wóz* sp. z oo. Sp.k.a. z siedzibą w Gdańsku na prowadzenie robót budowlanych polegających na rozbiórce ściany zachodniej spichlerza *Woli Łeb* została wydana na podstawie wniosków spełniających wymogi formalne złożonych 10 października 2013 r. i z 18 października 2013 r. Przed wydaniem ww. decyzji PWKZ nie przeprowadził jednak kontroli z urzędu, nie zlecił również wykonania odpowiednich analiz i ekspertyz polegając na dokumentacji dostarczonej przez właściciela. Decyzja powyższa, z uwagi na odwołanie się 26 listopada 2013 r. przez Towarzystwo Opieki na Zabytkami do organu drugiej instancji, była decyzją nieostateczną, na co PWKZ wskazywał w uzasadnieniu decyzji z dnia 7 lutego 2014 r. o wstrzymaniu robót rozbiórkowych. Tym niemniej, pomimo braku wykonalności powyższej decyzji oraz zgłoszenia przez stronę postępowania (Towarzystwo) faktu rozbiórki obiektu do Komendy Miejskiej Policji w Gdańsku, prowadzono nadal prace rozbiórkowe, bez jakichkolwiek działań PWKZ mających na celu udaremnienie rozbiórki obiektu. Prace rozbiórkowe przy ścianie zachodniej spichlerza nie były monitorowane, co powinno było nastąpić w szczególności po odwołaniu się strony postępowania - Towarzystwa Opieki nad Zabytkami, Oddział w Gdańsku od decyzji PWKZ z 12 listopada 2014 r. Świadczy o tym fakt, że wstrzymanie robót przy rozbiórce odbyło się na podstawie kontroli z 4 lutego 2014 r., wszczętej na podstawie ustnych informacji przekazywanych do WUOZ. W trakcie kontroli stwierdzono przygotowania do rozbiórki nie tylko elewacji zachodniej, lecz także fragmentów ściany północnej i południowej, wbrew decyzji PWKZ z 12 listopada 2013 r.

Pomimo że PWKZ wydał 7 lutego 2014 r. decyzję o wstrzymaniu robót budowlanych przy rozbiórce spichlerza *Woli Łeb* z rygorem natychmiastowej wykonalności, prace nie zostały przerwane. Inwestor zastępczy prowadzący rozbiórkę obiektu - Dyrekcja Rozbudowy Miasta Gdańska (DRMG) - przekazała PWKZ protokoły kontroli budowy z 13 i 21 lutego 2014 r., w których ustalono, przy współudziale Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, że prace rozbiórkowe mają być kontynuowane w trybie natychmiastowym z uwagi na zagrożenie katastrofą budowlaną, zgodnie z decyzją Prezydenta Miasta Gdańska z 29 listopada 2013 r. PWKZ nie zareagował na powyższą sytuację m.in. poprzez sprawdzenie, czy faktycznie istnieje zagrożenie katastrofą budowlaną (z protokołu kontroli z 4 lutego 2014 r. nie wynikało takie zagrożenie). PWKZ nie skorzystał również z uprawnień wynikających z art. 47 ustawy o ochronie zabytków, zgodnie z którym mógł wznowić postępowanie w sprawie wydanego pozwolenia, o którym mowa w art. 36 ust. 1, a następnie zmienić je lub cofnąć, w drodze decyzji, jeżeli w trakcie wykonywania badań, prac, robót lub innych działań określonych w pozwoleniu wystąpiły nowe fakty i okoliczności, mogące doprowadzić do uszkodzenia lub zniszczenia zabytku.

Decyzja z 7 lutego 2014 r. została zaskarżona 12 lutego 2014 r. przez właściciela obiektu, a Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wydał 19 maja 2014 r. decyzję uchylającą zaskarżoną decyzję w całości i umarzającą postępowanie organu pierwszej instancji ze względu na rozebranie budowli. W tej sytuacji postępowanie w sprawie wstrzymania prac rozbiórkowych stało się bezprzedmiotowe - brak jest podstaw do merytorycznego rozpoznania sprawy w aktualnym stanie prawnym i faktycznym. Podobną argumentacją zastosował Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w decyzji wydanej 19 maja 2014 r. uchylając w całości zaskarżoną 26 listopada 2013 r. przez Towarzystwo Opieki nad Zabytkami, Oddział w Gdańsku decyzję PWKZ z 12 listopada 2013 r. zezwalającą na rozbiórkę ściany zachodniej spichlerza *Woli Łeb* i umarzając postępowanie organu pierwszej instancji.

W ocenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego działania PWKZ w odniesieniu do pozostałości spichlerza *Woli Łeb* były niewystarczające i nie zapewniły skutecznej ochrony konserwatorskiej (pisma Ministra: z 20 maja 2014 r. do PWKZ). Główną przyczyną wystąpienia w spichlerzu zagrożenia katastrofą budowlaną, co doprowadziło do jego rozbiórki, było niezapewnienie prawidłowego nadzoru konserwatorskiego nad kolejnością robót wykonywanych w ramach dwóch inwestycji, tj. zabudowy usługowo-mieszkalnej z wbudowaniem w nią ścian północnej i zachodniej spichlerza *Woli Łeb* oraz inwestycji *Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku) Etap II - przebudowa szlaku wodnego na Motławie – przebudowa nabrzeży rzeki Motławy na Wyspie Spichrzów – odcinek IX i X*. W rezultacie w kwietniu 2013 r., w trakcie prowadzenia robót budowlanych przy przebudowie nabrzeża Motławy w sąsiedztwie spichlerza *Woli Łeb*, doszło do spękania i wychylenia ściany zachodniej spichlerza. Roboty powyższe wyprzedziły wykonanie zaplanowanych prac zabezpieczających pozostałości spichlerza.

Minister uznał udzielenie przez PWKZ 28 maja 2012 r. DRMG pozwolenia konserwatorskiego na przebudowę nabrzeża Motławy za przedwczesne, ponieważ nie poprzedziło go dokładne rozpoznanie wpływu projektowanych robót budowlanych na ruiny spichlerzy. W pozwoleniu nie określono sposobu powadzenia robót budowlanych właściwego ze względu na bliskość spichlerzy, a ponadto przy spichlerzu *Woli Łeb* nie wykonano planowanego zabezpieczenia.

(dowód: akta kontroli, str. 461-463, 490, 493, 500-501, 505- 506, 524-590)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W latach 2013-2014 pracownicy merytoryczni WUOZ przeprowadzili 430 kontroli i inspekcji przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami wobec 542 zaplanowanych, tj. 79% (w 2014 r. wskaźnik ten wyniósł 63%-przeprowadzono 184 kontrole wobec 291 zaplanowanych). Bezpośrednio zaangażowanych w przeprowadzanie ww. kontroli było 23 pracowników Urzędu (wobec zatrudnionych 31 pracowników merytorycznych). Oznacza to, że jeden pracownik przeprowadził

przeciętnie po 11 kontroli w 2013 r. i po osiem kontroli w 2014 r. W pierwszym półroczu 2015 r. PWKZ planuje przeprowadzić 109 kontroli, tj. przeciętnie po pięć kontroli na osobę²¹.
(dowód: akta kontroli, str. 739, 830-853)

Ocena cząstkowa

Nadzór konserwatorski PWKZ sprawowany nad zabytkami był nieskuteczny. PWKZ nie sprawował kontroli nad wykonaniem zadań powierzonych Miejskiemu Konserwatorowi Zabytków w Gdańsku (MKZ) w zakresie ochrony obszaru dawnej Stoczni Gdańskiej i terenów postoczniovych. PWKZ wydał wielokrotne pozwolenie indywidualne na czasowy wywóz *Sądu Ostatecznego* Hansa Memlinga za granicę bez uprzedniego przeprowadzenia kontroli stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia tryptyku oraz analizy stanu jego zachowania i warunków ekspozycji. PWKZ nieskutecznie prowadził ochronę i nadzór konserwatorski na pozostałościach spichlerza *Woli Łeb*, co w konsekwencji doprowadziło do jego rozbiórki. W szczególności PWKZ nie wyegzekwował decyzji o wstrzymaniu robót budowlanych polegających na rozbiórce ściany zachodniej, północnej i południowej spichlerza *Woli Łeb*, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Prowadzono kontrole przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami jednak ich liczba była zbyt niska w stosunku do potrzeb wynikających z liczby zabytków ujętych w rejestrze zabytków oraz w WEZ województwa pomorskiego.

4. Wydawanie i wykonywanie decyzji administracyjnych w sprawach ochrony zabytków

Opis stanu faktycznego

1. Obsługa prawna Urzędu prowadzona była na podstawie umów o świadczeniu doradztwa prawnego zawartych przez PWKZ z:

- Kancelarią Radcy Prawnego J.P. z 2 stycznia 2013 r. (z mocą obowiązującą do 31 grudnia 2013 r.) oraz trzech umów z 2 lutego 2014 r.; wydatki związane z obsługą prawną wyniosły 22 058 zł;

- Kancelarią Radców Prawnych *Legitus* z 15 stycznia 2014 r. (z mocą obowiązującą do 31 grudnia 2014 r.); wydatki wynikające z obsługi prawnej prowadzonej przez powyższą Kancelarię wyniosły 27 490,50 zł (do 31 grudnia 2014 r.).

Przedmiot umów z 2 stycznia 2013 r. i z 15 stycznia 2014 r. nie obejmował przygotowywania decyzji administracyjnych w sprawach ochrony zabytków.

W umowie z 2 stycznia 2013 r. przewidziano opiniowanie pod względem formalno-prawnym projektów m.in. decyzji i postanowień WUOZ, opracowanie pod względem formalno-prawnym wzorów decyzji i postanowień wydawanych w toku postępowania administracyjnego, a także udzielanie pracownikom Urzędu opinii na piśmie, porad prawnych oraz konsultacji ustnych w zakresie realizacji obowiązków służbowych. W umowie z 15 stycznia 2014 r. przewidziano opracowywanie opinii prawnych i udzielanie konsultacji prawnych.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym WUOZ prowadzenie postępowań administracyjnych oraz przygotowanie m.in. projektów decyzji administracyjnych w sprawach ochrony zabytków należy do zadań inspektorów ochrony zabytków.

W latach 2013-2014 PWKZ wydał 5154 decyzji administracyjnych w sprawach ochrony zabytków. Sprawdzone w trakcie kontroli decyzje administracyjne nie zostały w udokumentowany sposób zaopiniowane przez radcę prawnego np. poprzez złożenie parafy.

W latach 2013-2014 do organu drugiej instancji zostało zaskarżonych 50 decyzji, w tym sześć utrzymano w mocy. Trzy sprawy są w trakcie rozpatrywania. W pozostałym zakresie:

- 28 decyzji uchylono w całości i przekazano do ponownego rozpoznania;

²¹ Informacje o planowanych i zrealizowanych kontrolach w 2014 r. zamieszczone są w Biuletynie Informacji Publicznej WUOZ.

- pięć decyzji uchylono w całości lub w części, gdzie organ odwoławczy orzekł, co do istoty sprawy;

- osiem decyzji uchylono w całości lub w części, gdzie organ odwoławczy umorzył postępowanie pierwszej instancji i orzekł, co do istoty sprawy.

Nie wystąpiły przypadki decyzji utrzymanych w mocy zaskarżonych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

(dowód: akta kontroli, str. 32-37, 61-70, 381-391, 501, 506, 739)

Decyzje wydawane przez PWKZ, w tym decyzje, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności doręczano stronie za pośrednictwem poczty za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, poprzez osobisty odbiór w Urzędzie lub doręcza się osobiście stronie w jej siedzibie lub na terenie obiektu lub budowy. Decyzja PWKZ z dnia 7 lutego 2014 r. o wstrzymaniu robót budowlanych polegających na rozbiórce ściany zachodniej spichlerza *Woli Łeb* została tego samego dnia przekazana bezpośrednio kierownikowi robót budowlanych reprezentującego wykonawcę prac, jak również w ten sam sposób doręczona przedstawicielowi Towarzystwa Opieki na Zabytkami, Oddział w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli, str. 505, 507)

PWKZ wydał 6 grudnia 1999 r. decyzję w sprawie wpisania do rejestru zabytków dwóch obiektów terenu z dawnej Stoczni Gdańskiej.

(dowód: akta kontroli, str. 509, 602-608)

PWKZ wydał 4 czerwca 2014 r. pozwolenie na prowadzenie ratowniczych badań archeologicznych przy ul. Św. Ducha 68 w Gdańsku na podstawie wniosku o wydanie powyższego pozwolenia w związku z planowaną w tym miejscu inwestycją. Na wniosek strony w sprawie zmiany decyzji z 4 czerwca 2014 r. PWKZ zmienił 24 czerwca 2014 r. wcześniejszą decyzję poprzez rozszerzenie powierzchni badań z 570 m² do 771 m². Nie wydano natomiast pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych i badań konserwatorskich, ponieważ nie wnioskowano o takie działania. W wyniku kontroli przeprowadzonej 21 listopada 2014 r. zdecydowano o zabezpieczeniu i zachowaniu murów, które będą stanowiły element projektowanej zabudowy. Jak wyjaśnił Dariusz Chmielewski, PWKZ, nie wyklucza się wpisu murów do rejestru zabytków.

(dowód: akta kontroli, str. 501, 507-508, 591-600)

PWKZ wydał 3 września 2014 r. decyzję zezwalającą na prowadzenie prac budowlanych przy zabytku (kamienicy) przy ul. Mariackiej 1 na wniosek inwestora prywatnego z 29 lipca 2014 r. (wraz z niezbędnymi załącznikami). Inspektor prowadzący sprawę złożył w notatce służbowej z 1 września 2014 r. liczne zastrzeżenia do projektu, w tym dotyczące kwestii prowadzenia prac archeologicznych. PWKZ 3 września 2014 r. uznał, po spotkaniu z projektantem poprzedniego dnia, że w dokumentacji zostały wprowadzone korekty i uzupełnienia, które zaakceptował bez uwag i wydał przedmiotową decyzję.

Na wniosek inwestora z 9 października 2014 r. PWKZ wydał 14 października 2014 r. decyzję w sprawie prowadzenia badań archeologicznych przy powyższej lokalizacji. Badania archeologiczne zostały przedłużone decyzją z 12 stycznia 2015 r. z 31 grudnia 2014 r. do 28 lutego 2015 r. Wniosek o przedłużenie terminu prac archeologicznych wpłynął 29 grudnia 2014 r., tj. w przeddzień zakończenia tych prac. W ich trakcie zostały częściowo odsłonięte mury, których wartość będzie można ocenić po dokończeniu prac archeologicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 510, 609-620)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na niski odsetek decyzji administracyjnych wydanych przez PWKZ i utrzymanych w mocy przez organ drugiej instancji, tj. jedynie sześć spośród 47 rozpatrzonych (13%) w latach 2013-2014, co świadczy o niskiej jakości postępowania przed wydaniem decyzji wynikającej m.in. z pozostawienia przygotowania projektów decyzji administracyjnych przez inspektorów bez formalnego obowiązku ich opiniowania przez radcę prawnego.

Dariusz Chmielewski, PWKZ wyjaśnił, że w skomplikowanych sprawach, w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego, inspektorzy zasięgają porad radcy prawnego. Konsultacje prawne mają charakter ustny lub radca prawny sporządza opinię na piśmie i/lub w formie elektronicznej, która znajduje się aktach sprawy. PWKZ nie udokumentował jednak opiniowania przez radcę prawnego wydawanych decyzji administracyjnych, jak również nie podał liczby tych opinii.

(dowód: akta kontroli, str. 506, 739)

NIK zauważa, że każda decyzja administracyjna PWKZ w sprawach dotyczących ochrony zabytków, z uwagi na prawo strony do jej zaskarżenia, powinna być w udokumentowany sposób opiniowana przez radcę prawnego.

2. W latach 2013-2014 nie monitorowano wykonania 15 decyzji administracyjnych, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Za nieskuteczny należy uznać sposób sprawdzania wykonania decyzji, który polegał na przesyłaniu fotografii uporządkowanego terenu, a jedynie w kilku przypadkach na kontroli stanu zabytku. Ponadto w dwóch przypadkach decyzje były wadliwe, co spowodowało skuteczne odwołanie się strony od decyzji PWKZ do organu wyższego stopnia, w efekcie czego prac nie wykonano. W przypadku nie wykonania decyzji nie prowadzono czynności egzekucyjnych, tj. nie wystawiono tytułów egzekucyjnych i nie prowadzono postępowań egzekucyjnych m.in. z uwagi na uchYLENIE decyzji przez organ drugiej instancji.

(akta kontroli, str. 506-507)

Ocena cząstkowa

W latach 2013-2014 decyzje administracyjne w sprawach ochrony zabytków wydawane przez PWKZ były niskiej jakości, o czym świadczy uchYLENIE lub zmiana przez organ odwoławczy 41 (87%) spośród 47 rozpatrzonych decyzji. Nie monitorowano również wykonania 15 decyzji administracyjnych, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

Wnioski pokontrolne

1. Właściwe prowadzenie rejestru zabytków archeologicznych.
2. Podjęcie z urzędu działań dotyczących wpisania do rejestru zabytków obiektów dawnej Stoczni Gdańskiej.
3. Opracowanie skorowidza zabytków wpisanych do rejestru zabytków.
4. Opracowanie i coroczne aktualizowanie wojewódzkiego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych.
5. Sprawowanie skutecznego nadzoru konserwatorskiego nad zabytkami wpisanymi do rejestru zabytków.
6. Podjęcie działań służących zwiększeniu jakości wydawanych decyzji administracyjnych w sprawach ochrony zabytków oraz monitorowanie ich wykonywania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 27 marca 2015 r.

Kontroler

doradca ekonomiczny



Andrzej Zaleski-Ejgierd

Dyrektor

Departamentu Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego



Piotr Prokopczyk