



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.018.03.2017
P/17/074

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/17/074 – Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontrolerzy

1. Bartosz Kościukiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/128/2017 z dnia 30 października 2017 r.
2. Sebastian Helbrecht, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/130/2017 z dnia 6 listopada 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana

Muzeum w Ostródzie, ul. Adama Mickiewicza 22, 14-100 Ostróda (dalej: „Muzeum”).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Marek Jankowski, Dyrektor.

(dowód: akta kontroli str. 41-42)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność Muzeum w okresie objętym kontrolą² w zakresie ochrony zabytków archeologicznych, gdyż Muzeum nie spełniało warunków gwarantujących prawidłową opiekę nad tymi zabytkami.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Podstawą tej oceny są nieprawidłowości, które miały istotny wpływ na działalność Muzeum w zbadanym zakresie, a dotyczyły one:

- przyjęcia 14.440 zabytków do zbiorów Muzeum w depozyt, bez decyzji Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (dalej: „WKZ”),
- nieobjęcia inwentaryzacją oraz spisem z natury zabytków archeologicznych przyjętych w depozyt na podstawie decyzji WKZ,
- niewłaściwego sporządzenia pięciu sprawozdań K-02,
- niewłaściwego prowadzenia księgi depozytów muzealnych,
- niezakończenia kart ewidencyjnych pozyskanych zabytków archeologicznych,
- sporządzenia planu ewakuacji zbiorów prawie z 5-letnim opóźnieniem oraz planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych z 9-letnim opóźnieniem,
- niezgodnienia z WKZ i nieaktualizowania corocznie ww. planu ochrony zabytków³,
- niesporządzenia (do grudnia 2017 r.) instrukcji przygotowania zbiorów do ewakuacji oraz planu ochrony muzeum,
- niepowołania komisji ds. przeglądu stanu zabezpieczeń budowlanych i mechanicznych,
- jednego przypadku nieposiadania przez Muzeum dokumentacji badań archeologicznych, w toku których pozyskano zabytki znajdujące się w depozycie Muzeum.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Kontrolą objęto okres 2013 – 2017 r. (do zakończenia kontroli).

³ Uzgodnienia dokonano dopiero w listopadzie 2017 r.

Kontrola wykazała również, że w grudniu 2017 r. w Muzeum wprowadzono instrukcję przygotowania zbiorów do ewakuacji. W statucie Muzeum oraz w zakresach czynności pracowników uregulowano zadania dotyczące opieki nad zabytkami. Pomieszczenia Muzeum były utrzymane we właściwym stanie technicznym. Przeprowadzono również kontrolę zgodności wpisów w dokumentacji ewidencyjnej ze stanem faktycznym muzealiów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawne, organizacyjne i finansowe warunki zachowania trwałości zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych

Opis stanu faktycznego

1.1. Muzeum utworzono i wpisano do prowadzonego przez Radę Miejską w Ostródzie rejestru instytucji kultury we wrześniu 2000 r.⁴ Stanowi ono samorządową instytucję kultury w obrębie krajowej sieci muzealnej, której organizatorem jest Gmina Miejska w Ostródzie. Pełni ono rolę muzeum historycznego miasta i regionu ostródzkiego. W jego zbiorach znajdowały się obiekty pochodzące z wykopalisk archeologicznych, kolekcja grafik i pocztówek związanych z historią miasta i regionu, dokumenty, mapy oraz przedmioty użytkowe.

W strukturze organizacyjnej Muzeum wyodrębniono dwa działy, tj. Dział Gromadzenia i Udostępniania Muzealiów oraz Dział Organizacyjno-Zarządzający. Według stanu na 10 listopada 2017 r. zatrudnienie w Muzeum wynosiło pięć i pół etatu. Opiekę nad zabytkami powierzono dwóm osobom zatrudnionym na stanowisku pracownika działalności podstawowej⁵, posiadającym odpowiednie wykształcenie wyższe. Osobom tym w zakresach obowiązków przypisano m.in.:

- opiekę nad muzealiami,
- prawidłowe przechowywanie muzealiów,
- prowadzenie dokumentacji muzealiów,
- codzienne sprawdzanie stanu bezpieczeństwa, temperatury i wilgotności w salach wystawowych.

(dowód: akta kontroli str. 5-55)

1.2. W Muzeum nie obowiązywały wewnętrzne procedury w zakresie pozyskiwania lub przyjmowania zbiorów, warunków przyjmowania zabytków archeologicznych oraz zasad ich ewidencjonowania. Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że wraz z pracownikiem merytorycznym decydował o przyjmowaniu zabytków do zbiorów Muzeum.

(dowód: akta kontroli str. 56)

1.3. W okresie objętym kontrolą źródłami finansowania działalności Muzeum były:

- dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (dalej: „jst”),
- środki własne (wpływy ze sprzedaży biletów oraz z wydawnictw),
- sponsoring,
- zyski ze sprzedaży komisowej.

Według planu finansowego uwzględniającego zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego, środki na działalność Muzeum wynosiły:

- 296,7 tys. zł w 2013 r., z czego 267,8 tys. zł (90,2%) stanowiły środki otrzymane z jst,
- 319,4 tys. zł w 2014 r., w tym 283,6 tys. zł z jst (88,8%),
- 316,9 tys. zł w 2015 r., w tym 279,3 tys. zł z jst (88,1%),
- 342,3 tys. zł w 2016 r., w tym 284,1 tys. zł z jst (83,0%),

⁴ Na podstawie uchwały Nr XXI/160/2000 Rady Miejskiej w Ostródzie z 20 września 2000 r.

⁵ Adiunkt muzealny oraz asystent muzealny.

- 365,6 tys. zł w 2017 r., w tym 330,1 tys. zł z jst (90,3%).

W latach 2013-2016 ww. plany finansowe zostały wykonane w całości, zaś w pierwszym półroczu 2017 r. plan wykonano w 49,3%.

Struktura wydatków poniesionych przez Muzeum w latach 2013-2017 (do 30 września) obejmowała m.in.:

- wynagrodzenia osobowe i bezosobowe, które stanowiły od 56,0% do 69,0% wszystkich wydatków w danym roku, tj. od 165,6 tys. zł do 209,8 tys. zł,
- inne wydatki, na które przeznaczono od 31,0% do 43,0% środków w danym roku, tj. od 87,3 tys. zł do 128,0 tys. zł; wydatki te dotyczyły głównie: zużycia materiałów (5,0%-17,0%, tj. od 14,9 tys. zł do 51,8 tys. zł), utrzymania Muzeum (15,0%-18,0%, tj. od 43,2 tys. zł do 57,6 tys. zł) oraz usług obcych (4,0%-11,0%, tj. od 12,3 tys. zł do 35,8 tys. zł),
- konserwacje zabytków – od <0,1% do 0,8% ogółu wydatków w ciągu jednego roku, tj. od 0,1 tys. zł do 2,4 tys. zł.

Zdaniem Dyrektora Muzeum, środki finansowe przeznaczane na ochronę i opiekę nad zabytkami znajdującymi się w zbiorach Muzeum były wystarczające. Wyjaśnił, że w związku z inwestycjami drogowymi w okolicach Ostródy oraz ewentualnymi odkryciami archeologicznymi obecne możliwości magazynowe Muzeum mogą okazać się niewystarczające oraz że w związku z tym zwrócił się do Organizatora Muzeum o przyznanie dodatkowych środków finansowych na zwiększenie miejsca magazynowego. Podał także, że w tym celu zakupiono m.in. nawilżacz i osuszacz powietrza oraz że zarezerwowano środki finansowe na zakup regałów do przechowywania zbiorów i zakup sprzętu do ich konserwacji.

(dowód: akta kontroli str. 57-73)

1.4. W 2016 r. Muzeum było kontrolowane przez Organizatora m.in. w zakresie ochrony zasobów stanowiących zbiory Muzeum. Poza tą kontrolą, w toku której nie stwierdzono nieprawidłowości, w latach 2013 - 2017 (październik), Muzeum nie było kontrolowane przez inne podmioty.

Z informacji, uzyskanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶ (dalej: „ustawa o NIK”) z Urzędu Miejskiego w Ostródzie wynika, że w latach 2013 - 2017 Organizator Muzeum nie planował przeprowadzenia w Muzeum kontroli dotyczących zapewnienia odpowiednich warunków przechowywania zabytków archeologicznych. W 2017 r. podjęto zaś działania mające na celu zapewnienie Muzeum odpowiedniego pomieszczenia magazynowego do przechowywania zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 74-77, 349-356)

1.5.1. Muzeum, zlokalizowane w zabytkowym zamku pokrzyżackim, nie było zarządcą tego obiektu⁷. Na podstawie umowy najmu dysponowało trzema pomieszczeniami o łącznej powierzchni 344,03 m² oraz częścią strychu o powierzchni około 85,0 m². Do obowiązków Muzeum należało wykorzystywanie wynajmowanych pomieszczeń zgodnie z jego statutem oraz ponoszenie kosztów eksploatacyjnych, tj. energii elektrycznej, ogrzewania, wody, ochrony, konserwacji części wspólnych, przeglądów i konserwacji instalacji przeciwpożarowej i alarmowej, a także sprzątanie części wspólnych.

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

⁷ Administratorem i zarządcą obiektu było Centrum Kultury w Ostródzie, zaś Muzeum na podstawie umowy najmu nieruchomości z 2 stycznia 2006 r. wynajmowało pomieszczenia na swój użytek.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸, prowadzona książka obiektu budowlanego (zamku) zawierała zapisy dotyczące przeprowadzanych badań oraz rocznych i pięcioletnich kontroli jego stanu technicznego. Z każdej z tych kontroli sporządzono protokoły stanowiące załączniki do ww. książki. Ostatnia roczna kontrola stanu technicznego ww. obiektu, z listopada 2017 r., nie wykazała żadnych usterek. W badanym okresie w ww. budynku nie były prowadzone kontrole przez organ nadzoru budowlanego i państwowej straży pożarnej. Dokonywano natomiast przeglądu i konserwacji sprzętu gaśniczego oraz instalacji sygnalizacji pożaru.

(dowód: akta kontroli str. 78-109, 119-142, 148-162, 177-178)

1.5.2. Zmagazynowane zbiory zlokalizowano m.in. na strychu zamku (na trzeciej kondygnacji), stanowiącym jedną przestrzeń. Na strychu tym, do dyspozycji Muzeum przeznaczono około 85,0 m² powierzchni, z której 50,0 m² zajęte było przez zabytki archeologiczne (zajmowały one około 12,0 m³ kubatury, zaś pozostała kubatura dostępna na magazynowanie zabytków wynosiła około 20,0 m³). Zabytki tam zmagazynowane umieszczone były w 172 kartonach oraz w jednym plastikowym pojemniku, ustawionych bezpośrednio na podłodze. Wszystkie kartony i pojemnik oznakowano metryką zawierającą dane dotyczące nazwy miejscowości, stanowiska archeologicznego, a w niektórych przypadkach również numer Archeologicznego Zdjęcia Polski (dalej: „AZP”), zaś na niektórych metrykach podano także numer inwentarzowy wg dokumentacji archeologicznej oraz rok badań. W pomieszczeniu, w którym przechowywano zabytki znajdowała się gaśnica typu ABC.

Zabytki archeologiczne znajdowały się również w dwóch salach wystawowych o łącznej powierzchni ok. 361,0m². W salach tych umieszczono mierniki temperatury oraz wilgotności powietrza, a także urządzenia nawilżające powietrze oraz gaśnice typu ABC.

(dowód: akta kontroli str. 81-109)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że na ww. strychu zamku nie dokonywano pomiarów temperatury i wilgotności powietrza, a przestrzeń strychu nie była ogrzewana. Warunki takie narażały przechowywane zabytki archeologiczne na znaczne wahania temperatury powietrza.

Opis stanu faktycznego

W dniu 15 listopada 2017 r., Kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli, działając na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, poinformowali Dyrektora Muzeum o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego, bowiem w toku oględzin sali wystawowych ustalono, że na dwóch filarach w sali wystaw stałych, na wysokości ok. 1,50 m od poziomu posadzki znajdowało się osiem kinkietów bez wkręconych żarówek. W kinkietach tych widoczne były metalowe styki doprowadzające prąd z instalacji elektrycznej, a dostęp do styków nie był zabezpieczony. Dyrektor Muzeum oświadczył, że nie ma wiedzy, czy do tych kinkietów doprowadzony jest prąd. W związku z tym, kontrolerzy zobowiązali Dyrektora do podjęcia działań mających na celu usunięcie stanu zagrożenia oraz zobowiązali go do pisemnego poinformowania o podjętych działaniach. W tym samym dniu Dyrektor Muzeum poinformował o wyeliminowaniu ww. zagrożenia poprzez umieszczenie żarówek w każdym z kinkietów.

(dowód: akta kontroli str. 81-83, 95-96)

Analiza 28 zabytków archeologicznych pozyskanych z trzech różnych inwestycji budowlanych, wytypowanych do badania w toku przeprowadzonych oględzin

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.

wykazała, że ich stan faktyczny był zgodny z posiadaną przez Muzeum dokumentacją z badań terenowych i spisami inwentarzowymi.

(dowód: akta kontroli str. 111-113)

1.6. Fizyczne zabezpieczenie mienia Muzeum, sposób reagowania i powiadamiania w przypadku wystąpienia zagrożenia, a także zasady fizycznej ochrony realizowanej przez agencję ochrony, określono w „Instrukcji postępowania z kluczami oraz zabezpieczenia pomieszczeń Muzeum”⁹. Postanowienia tej instrukcji w zakresie realizacji ochrony zbiorów archeologicznych zgromadzonych w Muzeum były zgodne z §9 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 1 grudnia 2008 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów w muzeach przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym zniszczeniem lub utratą zbiorów oraz sposobów przygotowania zbiorów do ewakuacji w razie powstania zagrożenia¹⁰ (dalej: „rozporządzenie z 2008 r. w sprawie zabezpieczenia zbiorów”) oraz §18 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2 września 2014 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą¹¹ (dalej: „rozporządzenie z 2014 r. w sprawie zabezpieczenia zbiorów”).

(dowód: akta kontroli str. 114-118)

1.7. Pracownicy Muzeum byli zapoznani i zobowiązani do przestrzegania, obowiązującej dla całego obiektu Instrukcji Bezpieczeństwa Pożarowego¹². Ostatnią aktualizację tej instrukcji wykonano w sierpniu 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 143-147)

1.8. W styczniu 2014 r. w Muzeum wprowadzono plan ewakuacji zbiorów na wypadek powstania zagrożenia, będący integralną częścią „Planu ochrony ruchomych dóbr kultury na wypadek zagrożenia państwa i konfliktu zbrojnego dla Muzeum w Ostródzie”.

(dowód: akta kontroli str. 163-167)

1.9. W okresie objętym kontrolą nie było przypadków kradzieży lub zaginięcia zabytków będących w zbiorach Muzeum.

(dowód: akta kontroli str. 230-231)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wprowadzony w Muzeum w dniu 1 stycznia 2014 r. ww. plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych nie był corocznie aktualizowany. Wymóg dokonania takiej aktualizacji określony został w § 5 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r. w sprawie ochrony zabytków. Zgodnie z tymi wytycznymi, plany ochrony zabytków podlegają corocznej aktualizacji w terminie do 31 marca każdego roku, według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego.

Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że od wprowadzenia w Muzeum ww. planu nie zaszły okoliczności, które wskazywałyby na konieczność jego ewentualnej aktualizacji. Podał również, że co najmniej raz do roku analizował bieżące okoliczności pod względem ewentualnej konieczności aktualizacji tego planu, czego nie udokumentował w żaden sposób.

Zdaniem NIK ww. przepis w sposób jednoznaczny zobowiązuje do aktualizowania ww. planu. Jeśli w wyniku analizy nie zachodzą żadne okoliczności dotyczące potrzeb aktualizowania, to fakt dokonania takiej analizy należałoby udokumentować.

(dowód: akta kontroli str. 163-167, 169-172)

⁹ Zarządzenie Dyrektora Muzeum nr 12/2011 z 3 października 2011 r.

¹⁰ Dz. U. z 2008 r. poz. 1528 (uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r.).

¹¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1240.

¹² Instrukcję sporządziło Centrum Kultury w Ostródzie, będące zarządcą budynku.

1. Plan ewakuacji zbiorów, o którym mowa w §15 rozporządzenia z 2008 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów sporządzono dopiero 1 stycznia 2014 r., tj. prawie pięć lat od wejścia tego rozporządzenia w życie (6 stycznia 2009 r.).

Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że opóźnienie to wynikało z niezwrócenia uwagi na ten aspekt działalności Muzeum oraz ze zbyt małego zatrudnienia w tamtym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 56, 163-165, 173)

2. Do 1 grudnia 2017 r. w Muzeum nie wprowadzono instrukcji przygotowania zbiorów do ewakuacji, o której mowa w §30 rozporządzenia z 2014 r. w sprawie zabezpieczenia zbiorów. Zgodnie z §34 w związku z §37 tego rozporządzenia należało ją sporządzić najpóźniej do 30 czerwca 2015 r.

Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że wcześniej nie miał wiedzy o istnieniu przepisów nakładających na Muzeum obowiązek opracowania takiej instrukcji.

Instrukcja ta została sporządzona przez Dyrektora Muzeum w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 30 listopada 2017 r. i wprowadzona w życie z dniem 1 grudnia 2017 r.¹³. Zawierała ona wszystkie elementy określone w §28 rozporządzenia z 2014 r. w sprawie zabezpieczenia zbiorów.

(dowód: akta kontroli str. 56, 169-172, 330-341)

3. Nie sporządzono planu ochrony muzeum¹⁴, co było niezgodne z §7 rozporządzenia z 2008 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów oraz z §27 ust. 1 rozporządzenia z 2014 r. w sprawie zabezpieczenia zbiorów, które stanowią że ochrona zbiorów muzeum oraz zabezpieczanie zbiorów przed kradzieżą i innym niebezpieczeństwem realizuje się na podstawie planu ochrony muzeum.

Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że to Centrum Kultury w Ostródzie jest zarządcą budynku, w którym znajduje się Muzeum oraz że w jego ocenie Muzeum nie mogło sporządzić planu ochrony całego obiektu. Nieuzasadnionym byłoby sporządzanie takiego planu w odniesieniu do samego Muzeum, zajmującego jedynie część pomieszczeń w budynku. Muzeum powinno być uwzględnione w planie ochrony całego obiektu. Podał także, że Muzeum za każdym razem opiniuje projekty umów na ochronę obiektu zawierane przez Centrum Kultury.

Zdaniem NIK, zlokalizowanie Muzeum w budynku, którego zarządcą jest inny podmiot, nie zwalnia Dyrektora Muzeum z obowiązku opracowania takiego planu. Przepisy ww. rozporządzeń wskazują bowiem jednoznacznie, że takie wytyczne należy sporządzić w celu zabezpieczenia zbiorów muzealnych.

(dowód: akta kontroli str. 56, 169-172)

4. W Muzeum do dnia 8 grudnia 2017 r. nie powołano komisji ds. przeglądu stanu zabezpieczeń budowlanych i mechanicznych, w tym sprawdzenia kompletności kluczy¹⁵, co było niezgodne z §10 ust. 2 rozporządzenia z 2014 r. w sprawie zabezpieczenia zbiorów. Dyrektor wyjaśnił, że wcześniej nie miał wiedzy o istnieniu ww. przepisów.

W dniu 8 grudnia 2017 r., w związku z kontrolą NIK, ww. komisja została powołana w trzyosobowym składzie¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 168, 169-172, 343)

5. Plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych¹⁷, o którym mowa w §1 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra kultury z 25 sierpnia

¹³ Zarządzenie Nr 5/2017 Dyrektora Muzeum w Ostródzie z 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji przygotowania zbiorów do ewakuacji”.

¹⁴ Do dnia 17 listopada 2017 r.

¹⁵ Do dnia 17 listopada 2017 r.

¹⁶ Zarządzenie Nr 6/2017 Dyrektora Muzeum w Ostródzie z 8 grudnia 2017 r. w sprawie powołania komisji ds. przeglądu stanu zabezpieczeń budowlanych i mechanicznych, w tym sprawdzenia kompletności kluczy.

2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych¹⁸ (dalej: „rozporządzenie z 2004 r. w sprawie ochrony zabytków”) sporządzono dopiero 1 stycznia 2014 r., tj. ponad dziewięć lat po wejściu tego rozporządzenia w życie (14 października 2004 r.).

Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że opóźnienie to wynikało z niezwrócenia uwagi na ten aspekt działalności Muzeum oraz ze zbyt małego zatrudnienia w tym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 56, 163-167, 173)

6. Ww. plan ochrony zabytków nie został uzgodniony z WKZ, co było niezgodne z §4 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r. w sprawie ochrony zabytków. Uzgodnienia takiego dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w listopadzie 2017 r.

Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że uzgodnił z pracownikiem Urzędu Miejskiego w Ostródzie zajmującym się obroną cywilną, że plan ochrony zabytków po jego opracowaniu zostanie włączony do gminnego planu ochrony oraz że Urząd Miejski dokona uzgodnienia z WKZ, co zgodnie z wiedzą Dyrektora zostało uczynione.

Z informacji uzyskanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z Urzędu Miejskiego w Ostródzie wynika, że niezgodniony z WKZ oraz niezatwierdzony przez Burmistrza Ostródy plan ochrony zabytków Muzeum, przekazano do Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Ostródzie w dniu 15 września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 56, 163-167, 169-176)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Działania podejmowane przez muzeum w celu ochrony zabytków archeologicznych

Opis stanu faktycznego

2.1. W Muzeum od 2002 r. prowadzono jedną księgę wpływów muzealiów, w której do 7 listopada 2017 r. zaewidencjonowano 877 muzealiów pozyskanych w drodze zakupu lub darowizny. Każdą z tych pozycji opisano podając nazwy przedmiotów, ich ilość oraz wartość w złotych. Księga wpływów, zgodnie z §11 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach¹⁹ (dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencjonowania”), zachowała ważność i stanowiła księgę inwentarzową Muzeum zawierającą inwentarz, o którym mowa w §1 ust. 2 pkt 2 tego rozporządzenia. Strony tej księgi, zgodnie z §3 ust. 2 tego rozporządzenia były ponumerowane (od 1 do 398) i przesnurowane, a końce sznurów opieczętowane. W księdze umieszczono klauzulę stwierdzającą liczbę kart w niej zawartych.

(dowód: akta kontroli str. 180-184)

Od listopada 2005 r. w Muzeum prowadzono jedną wspólną dla wszystkich rodzajów zabytków księgę depozytów muzealnych. Zgodnie z §3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ewidencjonowania, strony księgi depozytów były ponumerowane (od 1 do 498) i przesnurowane, a końce sznurów opieczętowane. Umieszczono w niej także klauzulę stwierdzającą liczbę zawartych kart. W księdze tej ewidencjonowano zabytki przyjęte przez Muzeum w depozyt na podstawie decyzji WKZ, zgodnie z załączonymi do nich inwentarzami zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 185-204)

¹⁷ W Muzeum w Ostródzie plan ten nazwany był „Plan ochrony ruchomych dóbr kultury na wypadek zagrożenia państwa i konfliktu zbrojnego dla Muzeum w Ostródzie”.

¹⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 212 poz. 2153.

¹⁹ Dz. U. Nr 202, poz. 2073.

Ustalono
nieprawidłowości

Księgę depozytów muzealnych prowadzono w sposób niezgodny z wymogami określonymi w §3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencjonowania. W przypadku wszystkich 61 zawartych w tej księdze pozycji, w rubrykach dotyczących wymiarów i ceny nie dokonano żadnych wpisów. Ponadto, w przypadku 21 pozycji, ujętych w księdze po 2009 r., żadnych wpisów nie dokonano w rubrykach: data otrzymania, stan zachowania oraz cena. Ww. przepis stanowi natomiast, że w razie braku danych identyfikacyjnych wpisuje się w odpowiedniej rubryce księgi wyraz „nieznane”.

Wpisów w księdze depozytów dokonała specjalista w Muzeum, która wyjaśniła, że wykonała wówczas polecenie byłej Dyrektorki Muzeum i pozostawiła ww. rubryki niezapisane celem późniejszego ich uzupełnienia.

(dowód: akta kontroli str. 185-207)

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na 1 stycznia 2013 r. w zbiorach Muzeum znajdowało się 46.537 zabytków archeologicznych, z czego 577 stanowiły zabytki wydzielone, a 45.960 zabytki masowe. Poza tym, w depozycie Muzeum, na podstawie dwóch decyzji administracyjnych WKZ²⁰, znajdowały się zabytki archeologiczne w nieokreślonej liczbie. Muzeum nie posiadało zabytków przekazanych na własność.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w 2005 r. Muzeum, na podstawie ww. dwóch decyzji WKZ, przyjęło w depozyt zabytki archeologiczne wyszczególnione w inwentarzach, których forma nie pozwalała na ustalenie liczby zabytków wydzielonych i masowych. Było to niezgodne ze standardami dokumentacji z badań archeologicznych określonymi wówczas w rozporządzeniu Ministra Kultury z 9 czerwca 2004 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich i architektonicznych, a także innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych²¹.

(dowód: akta kontroli str. 208-227)

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Muzeum otrzymało zabytki archeologiczne bezpośrednio od badaczy prowadzących łącznie 13 badań archeologicznych związanych z inwestycjami budowlanymi. W 12 z 13 przypadków takich badań, Muzeum wraz z otrzymanymi zabytkami, zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie ewidencjonowania, posiadało dokumentację badań archeologicznych i innych badań terenowych.

(dowód: akta kontroli str. 228-229)

Ustalono
nieprawidłowości

1. W każdym z ww. 13 zbadanych przypadków dotyczących przekazania do Muzeum zabytków archeologicznych pozyskanych w związku z inwestycjami budowlanymi w latach 2013-2017 (listopad), nie założono kart ewidencyjnych tych zabytków, co było niezgodne z §7 rozporządzenia w sprawie ewidencjonowania, który stanowi, że dla każdego zabytku pozyskiwanego przez muzeum zakłada się kartę ewidencyjną zawierającą dane identyfikacyjne określone w § 3 ust. 1 tego rozporządzenia.

Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że nie założono tych kart, bowiem w Muzeum nie ma stworzonych dostatecznych warunków lokalowych do pracy z zabytkami, a obecny stan zatrudnienia jest zbyt mały, aby można było to realizować.

(dowód: akta kontroli str. 228-231)

2. W przypadku badań archeologicznych przeprowadzonych na stanowisku Rychnowo V (AZP 28-57/26) w związku z budową drogi S7, Muzeum

²⁰ Decyzja nr 74/2005 z 9 listopada 2005 r. oraz nr 89/2005 z 15 grudnia 2005 r. W inwentarzach materiału zabytkowego stanowiących załączniki do tych decyzji, zabytki podano w sposób uniemożliwiający określenie ich liczby, np. 1 torebka, 1 kartonik, 3 pudełka.

²¹ Dz. U. Nr 150, poz.1579 (uchylone 26 sierpnia 2011 r.).

w odniesieniu do otrzymanych od badacza zabytków nie posiadało dokumentacji badań archeologicznych i innych badań terenowych. Było to niezgodne z § 1 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie ewidencjonowania, według którego do obowiązkowej dokumentacji ewidencyjnej zalicza się ww. dokumentację badań.

Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że w związku z kontrolą NIK, w listopadzie 2017 r. zwrócono się do badacza o przekazanie ww. dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 228-231)

Opis stanu faktycznego

2.2. W latach 2013-2017 Muzeum prawidłowo i terminowo przekazało do Głównego Urzędu Statystycznego sprawozdania K-02 w wersji elektronicznej za lata 2012-2016. W okresie tym nie było przypadków wpisów i skreśleń depozytów zbiorów archeologicznych w danym roku sprawozdawczym.

(dowód: akta kontroli str. 232-266)

Ustalone nieprawidłowości

Wszystkie sprawozdania K-02 za lata 2012-2016 były sporządzone nieprawidłowo, bowiem w „Dziale 2 Zbiory muzealne, okazy żywe” oraz w Dziale 3 dotyczącym ruchu muzealiów wykazano posiadanie 76 depozytów archeologicznych, które nie były ujęte w prowadzonej księdze depozytów, podczas gdy stanowiły one zbiory Muzeum otrzymane na podstawie umowy użyczenia od Muzeum Warmii i Mazur w Olsztynie. Ponadto w sprawozdaniach nie ujęto depozytów archeologicznych z 61 pozycji wpisanych w prowadzonej księdze depozytów.

Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że ww. 76 zabytków, mimo nieuwzględnienia ich w księdze depozytów muzealnych, potraktowano jako depozyt z uwagi na fakt, że Muzeum otrzymało je w 2000 r. na podstawie umowy bezpłatnego użyczenia. Nieuwzględnienie natomiast w sprawozdaniach 61 wpisów z księgi depozytów wynikało z pomyłki, której przyczyną był brak wystarczającej wiedzy w zakresie wypełniania sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 232-281)

Opis stanu faktycznego

2.3. W 2015 r. w Muzeum przeprowadzono inwentaryzację, tj. kontrolę zgodności wpisów w dokumentacji ewidencyjnej ze stanem faktycznym zabytków archeologicznych. Zgodnie z §3 ust. 6 rozporządzenia w sprawie ewidencjonowania, kontrola ta została przeprowadzona w terminie pięciu lat od zakończenia poprzedniej kontroli²². Objęto nią jedynie zabytki ujęte w księdze wpływów muzealiów, a jej ustalenia udokumentowano w protokole oraz spisie z natury, które nie ujawniły niezauważonych zabytków, ani nie stwierdzały ich niedoborów. Komisja inwentaryzacyjna wykazała, że w zbiorach Muzeum, według stanu na 15 czerwca 2015 r., znajdowało się 707 muzealiów (ujętych w 555 pozycjach) o wartości 147,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 282-307)

Ustalone nieprawidłowości

W Muzeum nie przeprowadzono inwentaryzacji zabytków przyjętych w depozyt w drodze decyzji wydanych przez WKZ, podczas gdy art. 35 ust. 4 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków stanowi m.in., że przekazanie zabytków archeologicznych muzeum może nastąpić w przypadku, gdy zapewnione zostanie przeprowadzenie inwentaryzacji.

Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że ograniczenie się podczas inwentaryzacji tylko do zabytków ujętych w księdze wpływów muzealiów i nieobjęcie spisem z natury zabytków wpisanych do księgi depozytów wynikało z zapomnienia.

(dowód: akta kontroli str. 169-172, 282)

Opis stanu faktycznego

2.4. W kontrolowanym okresie Muzeum nie otrzymało decyzji WKZ, o których mowa w art. 35 ust. 3 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad

²² Listopad 2010 r.

zabytkami²³ (dalej: „ustawa o ochronie zabytków”), o przekazaniu w depozyt zabytków archeologicznych pochodzących z badań przeprowadzonych w związku z realizacją inwestycji budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 308)

Ustalone
nieprawidłowości

W ww. okresie, w związku z 13 wykonanymi badaniami archeologicznymi przy realizacji inwestycji budowlanych²⁴, Muzeum przyjęło łącznie 14.440 zabytków, w tym 103 wydzielone i 14.337 masowych, bez uprzednio wydanej decyzji WKZ o ich przekazaniu w depozyt, co było niezgodne z art. 35 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków, który stanowi, że miejsce przechowywania zabytków archeologicznych pozyskanych w wyniku badań archeologicznych określa WKZ, przekazując je w drodze decyzji w depozyt muzeum za jego zgodą. Przyjęcie tych zabytków przez Muzeum odbyło się na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych sporządzonych przez badaczy.

Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że zabytki te przyjęto na podstawie wydanej zgody przez Muzeum dotyczącej gotowości na przyjęcie zabytków pochodzących z badań archeologicznych oraz na podstawie pozwolenia WKZ na prowadzenie badań archeologicznych, w którym to WKZ wskazał Muzeum jako odbiorcę pozyskanych zabytków. Podał również, że był przekonany, że decyzja o przekazaniu zabytków w depozyt zostanie wydana przez WKZ na podstawie doręczonej mu przez badacza dokumentacji z badań i protokołu przekazania zabytków do Muzeum.

W ocenie NIK, fakt wyrażenia przez Muzeum (w toku prowadzonego przez WKZ postępowania w sprawie wydania pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych) gotowości do przyjęcia zabytków pochodzących z tych badań archeologicznych, a także wskazanie przez WKZ (w decyzji udzielającej pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych) Muzeum jako miejsca, do którego pozyskane zabytki należy przekazać, nie dawało podstawy prawnej do przyjęcia przez Muzeum pozyskanych zabytków. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków, przekazanie muzeum zabytków archeologicznych w depozyt może nastąpić jedynie w drodze stosownej decyzji WKZ.

W dniu 12 grudnia 2017 r., w związku z kontrolą NIK, w Muzeum wprowadzono regulamin przyjmowania zabytków archeologicznych do zbiorów Muzeum²⁵. Określono w nim m.in. zasady dotyczące uzyskania zgody Muzeum na przyjęcie zabytków, przyjmowania zabytków archeologicznych, dokumentacji z badań terenowych oraz przekazywania informacji w przypadku niepozyskania zabytków w trakcie badań.

(dowód: akta kontroli str. 230-231, 308-320, 344-348)

Opis stanu
faktycznego

2.5.1. W każdym z 13 przypadków przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą badań archeologicznych w związku z realizacją inwestycji budowlanych, przekazywanie pozyskanych zabytków do zbiorów muzealnych, zgodnie z §2 rozporządzenia w sprawie ewidencjonowania, udokumentowano w formie protokołu podpisanego przez wszystkie osoby uczestniczące w tym przekazaniu, tj. przez Dyrektora Muzeum i badaczy. Przekazanie tych zabytków odbyło się bez udziału WKZ. W każdym przypadku Muzeum otrzymało inwentarze zabytków stanowiące załącznik do protokołu, które w 12 przypadkach stanowiły również część załączonej dokumentacji z badań terenowych.

²³ Dz. U. z 2014 r. poz. 1446, ze zm.

²⁴ Przebudowa cmentarza komunalnego w Samborowie – zabytki przyjęto 4 czerwca 2015 r., Budowa kamienicy na dz. nr 144/2 w Orniecie – zabytki przyjęto 4 listopada 2014 r., Budowa budynku gospodarczego na dz. nr 46/7 w Królikowie – 4 listopada 2014 r., Budowa boiska wielofunkcyjnego przy ul. Jagielly w Nidzicy – 21 stycznia 2014 r., Remont ul. Jagielly w Nidzicy – 21 stycznia 2014 r., Remont ulicy Murarskiej w Nidzicy – 21 stycznia 2014 r., Budowa obwodnicy Ostródy w ciągu DK nr 16 – 25 stycznia 2016 r., 27 czerwca 2013 r. i 1 marca 2016 r., Budowa drogi ekspresowej S7 – 7 czerwca 2017 r., 21 marca 2017 r. 16 lutego 2015 r. i 5 maja 2017 r.

²⁵ Zarządzenie Nr 7/2017 Dyrektora Muzeum w Ostródzie z 12 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu przyjmowania przez Muzeum w Ostródzie zabytków archeologicznych pochodzących z badań archeologicznych.

Muzeum na etapie wydania zgody, o której mowa w §9 ust. 1 pkt 1-4 i ust. 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych²⁶ (dalej: „rozporządzenie w sprawie badań archeologicznych”) oraz §9 ust. 6 pkt 5 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, dotyczącej potwierdzenia gotowości do przyjęcia zabytków archeologicznych odkrytych w trakcie prowadzenia badań archeologicznych, nie wymagało spełnienia żadnych warunków w zakresie przekazywanych zabytków przez badaczy.

W 12 z 13 ww. przypadków, Muzeum pozyskało bezpośrednio od badaczy dokumentację z badań archeologicznych, obejmującą m.in. inwentarze obiektów, próbek oraz zabytków z podziałem na zabytki wydzielone i masowe. Przekazywane zabytki weryfikowano pod względem rzeczowym i ilościowym z danymi wykazanymi w inwentarzach, a także sprawdzano, czy zostały one poddane przez badaczy bieżącej konserwacji. Czynności te stanowiły podstawę do podpisania protokołów zdawczo-odbiorczych otrzymywanych zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 228-229, 309-326)

2.5.2. W latach 2013-2017 (listopad) do Muzeum, w związku z inwestycjami budowlanymi, wpłynęło 80 wniosków o wyrażenie zgody na przyjęcie zabytków archeologicznych odkrytych w trakcie prowadzenia badań archeologicznych, które zostały pozytywnie rozpatrzone. W przypadku 66 takich wniosków, Muzeum nie posiadało wiedzy o rezultacie prowadzonych badań, zaś w jednym zmieniono decyzję WKZ, wskazując nowe miejsce na przekazanie zabytków – Gminę Miejską Lubawa. W pozostałych 13 przypadkach badania zakończyły się otrzymaniem przez Muzeum zabytków archeologicznych bezpośrednio od badaczy²⁷. Nie wystąpiły przypadki przyjmowania przez Muzeum zabytków archeologicznych, co do których nie wyrażono zgody na ich przyjęcie.

Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że w przypadkach kiedy badacze pozyskują w trakcie badań zabytki archeologiczne, informacje takie są przekazywane do Muzeum w formie ustnej, a pozyskany materiał zabytkowy do czasu otrzymania go przez Muzeum znajduje się u badaczy. Podał również, że w przypadkach, kiedy badacze nie pozyskują w trakcie badań żadnego materiału zabytkowego, Muzeum nie otrzymuje żadnych oficjalnych informacji zwrotnych na ten temat.

(dowód: akta kontroli str. 321-328)

2.5.3. Inwentarze załączone do protokołów przekazania-przyjęcia zabytków w 12 zbadanych przypadkach były zgodne z dokumentacją badań archeologicznych. W Muzeum podczas weryfikacji zgodności tych inwentarzy z przekazywanym materiałem zabytkowym nie ujawniono rozbieżności w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 228-229)

2.6. W latach 2013-2017 (30 września), Muzeum nie planowało i nie przeprowadziło żadnych inwestycji własnych, w związku z czym nie wnioskowało do WKZ o wydanie pozwolenia na powadzenie własnych badań archeologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 329)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

²⁶ Dz. U. Nr 165, poz. 987, ze zm.

²⁷ Opisane też w pkt 2.5.1. wystąpienia pokontrolnego.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Sporządzenie planu ochrony muzeum.
2. Uzupełnienie wpisów w księdze depozytów.
3. Założenie kart ewidencyjnych pozyskanych zabytków archeologicznych.
4. Pozyskanie dokumentacji badań archeologicznych przeprowadzonych na stanowisku Rychnowo V (AZP 28-57/26).
5. Prawidłowe sporządzanie sprawozdania K-02.
6. Objęcie inwentaryzacją wszystkich zabytków archeologicznych posiadanych przez Muzeum w depozycie na podstawie decyzji WKZ.
7. Uregulowanie statusu posiadania przyjętych zabytków archeologicznych i przyjmowanie ich w depozyt wyłącznie na podstawie stosownych decyzji WKZ.

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 Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

Olsztyn, dnia 27 grudnia 2017 r.

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Olsztynie

Andrzej Zyśk

Kontroler
Bartosz Kościukiewicz
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis