

Wojewódzki Urząd Ochrony
Zabytków w Lublinie
KANCELARIA
WPŁYNĘŁO

24-01-2020

Nr 654 zał. W

podpis

LKI.411.013.01.2019



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

6 x zero.

DA Jp. A.S.
2020.01.24
KRS

Pan
Dariusz Kopciowski
Lubelski Wojewódzki Konserwator Zabytków
Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków
w Lublinie, ul. Archidiakońska 4

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

K/19/012 – Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji
budowlanych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Lublinie, ul. Archidiakońska 4, 20-113 Lublin (dalej: Urząd lub WUOZ).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Kopciowski, Lubelski Wojewódzki Konserwator Zabytków od 24 lutego 2016 r. (dalej: LWKZ). (akta kontroli str. 5)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania prawne i organizacyjne podejmowane przez WUOZ w celu zapewnienia ochrony zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych. 2. Wykonywanie przez WUOZ zadań ochrony zabytków archeologicznych, w związku z realizacją inwestycji budowlanych. 3. Nadzór sprawowany przez WUOZ w zakresie ochrony zabytków archeologicznych. 4. Realizacja wniosków i zaleceń sformułowanych po kontrolach przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz przez właściwe organy ds. ochrony zabytków i inne uprawnione organy i inspekcje.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do 24 grudnia 2019 r. Badaniami kontrolnymi objęte zostały również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2015 r. w przypadkach, gdy miały związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	1. Mirosław Woźniak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKI/89/2019 z 21 października 2019 r. 2. Zbigniew Majewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/90/2019 z 21 października 2019 r. (akta kontroli str.1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność WUOZ w zakresie objętym kontrolą.
Uzasadnienie oceny ogólnej	LWKZ z siedmiu wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli NIK przeprowadzonej w 2017 r. (P/17/074) w pełni zrealizował sześć, natomiast w trakcie realizacji pozostaje wniosek dotyczący wyegzekwowania od wszystkich badaczy ³ obowiązku przekazania dokumentacji z przebiegu badań archeologicznych i ewentualnie pozyskanych w ich trakcie zabytków.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. (dalej: ustawa o NIK).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Oznacza podmiot przeprowadzający badania archeologiczne, który uzyskał od LWKZ pozwolenie na ich prowadzenie.

Powyższe nieprawidłowości (tj. dotyczące braku promes i braku kontroli) nie miały zasadniczego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności WUOZ.

W 60% spraw objętych badaniem nie stwierdzono opóźnień w wykonaniu przez badaczy obowiązku przekazania LWKZ dokumentacji przebiegu badań archeologicznych oraz opracowania wyników tych badań.

Badacze wywiązali się z obowiązku sporządzenia inwentaryzacji polowej zabytków uzyskanych w trakcie 61% badań archeologicznych i ich dokumentacji oraz przekazania jej LWKZ, w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia badań.

LWKZ wyegzekwował od pięciu badaczy, którzy nie przekazali przed upływem 3 lat od dnia zakończenia badań, pozyskanych zabytków archeologicznych, w tym 8660 zabytków wydzielonych i 48 487 masowych. Pozostałych 22 badaczy przekazało bezpośrednio LWKZ zabytki z 82% badań archeologicznych, w tym 7464 zabytki wydzielone i 36 502 masowe.

WUOZ posiadał aktualny, opracowany w lutym 2018 r., *Wojewódzki plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych dla województwa lubelskiego*, uzgodniony z Wojewodą Lubelskim i Szefem Obrony Cywilnej Kraju.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania prawne i organizacyjne podejmowane przez WUOZ w celu zapewnienia ochrony zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych

Opis stanu faktycznego

1.1. Po ostatniej kontroli NIK przeprowadzonej w 2017 r. w zakresie ochrony zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych, w WUOZ zwiększono zatrudnienie w Wydziale Inspekcji Zabytków Archeologicznych o jeden etat. Z dniem 12 marca 2018 r. zatrudniono archeologa na stanowisku inspektora ochrony zabytków. Do zadań nowozatrudnionego pracownika należało m.in.:

- prowadzenie ewidencji i weryfikacji stanowisk archeologicznych;
- sprawowanie nadzoru konserwatorskiego nad pracami archeologicznymi;
- prowadzenie inspekcji terenowych, tj. lustracja obiektów zabytkowych, rozpoznawanie stanów prawnowłasnościowych;
- gromadzenie dokumentacji prac badawczych zabytków archeologicznych;
- podejmowanie działań w celu zapewnienia przekazywania zabytków w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej – sporządzanie protokołów przekazania;
- wykonywanie kontroli oceniających stan zachowania, warunki przechowywania i zabezpieczenia zabytków archeologicznych przekazanych w depozyt muzeum i innym jednostkom organizacyjnym na terenie województwa lubelskiego, w porozumieniu z LWKZ oraz kierownikami delegatur w Białej Podlaskiej, Zamościu i Chełmie;
- przeprowadzanie kontroli przestrzegania przez podmioty wykonujące badania archeologiczne zakresu badań lub warunków określonych w pozwoleniu na prowadzenie takich badań;

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Ustalenia niniejszej kontroli wskazują, że LWKZ rzetelnie informował NIK o realizacji wniosków z poprzedniej kontroli o czym świadczą: dokonanie zmian w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz zmian w zakresach czynności pracowników dotyczących zwiększenia nadzoru nad działalnością badaczy, którym wydano pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych oraz nad muzeami lub innymi jednostkami organizacyjnymi, które przyjęły zabytki w depozyt.

LWKZ opracował wewnętrzne procedury dotyczące wydawania pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych, w tym kontroli u badaczy oraz przeprowadzania kontroli w muzeach lub innych jednostkach organizacyjnych w zakresie oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków archeologicznych przekazanych w depozyt. LWKZ realizował kontrole u badaczy i w muzeach zgodnie z powyższymi procedurami.

Zabytki pozyskane w trakcie 25 spośród 27 badań archeologicznych objętych badaniem, LWKZ przekazał w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej, które na etapie składania wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych, potwierdziły gotowość przyjęcia zabytków. Dokumentacja wszystkich spraw zawierała protokół potwierdzający przekazanie zabytków w depozyt.

Dokumentacja 55 spraw (92% objętych badaniem) zawierała wnioski o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych oraz inne wymagane dokumenty, określone w przepisach rozporządzeń w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, w szczególności w: § 9 ust. 1 i 5 pkt 1 i 4 rozporządzenia z 2011 r.⁴, § 9 ust. 1 i 5 pkt 1, ust. 6 pkt 5 rozporządzeń z 2015⁵ i 2017 r.⁶ oraz w § 9 ust. 1 i 3 pkt 1, 2 i 7 rozporządzenia z 2018 r.⁷

W przypadku pozostałych pięciu spraw podmioty ubiegające się o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych nie dołączyły do wniosku dokumentu potwierdzającego gotowość muzeum lub innej jednostki organizacyjnej do przyjęcia zabytków archeologicznych odkrytych w trakcie prowadzenia badań archeologicznych (tzw. promesy).

W przypadku 16 badań nie prowadzono kontroli przestrzegania i stosowania przez wykonawców tych badań przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

⁴ Rozporządzenie 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 archeologicznych (Dz. U. Nr 165, poz. 987, ze zm.) – uchylone z dniem 30 listopada 2015 r.

⁵ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 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 archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. poz. 1789) – uchylone z dniem 26 maja 2017 r.

⁶ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. poz. 1265) – uchylone z dniem 19 lipca 2018 r.

⁷ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. poz. 1609, ze zm.).

- egzekwowanie od badaczy przekazywania do LWKZ dokumentacji przebiegu badań i opracowania ich wyników, inwentaryzacji polowej i pozyskanych zabytków;
- nadzór konserwatorski nad prowadzonymi badaniami archeologicznymi w oparciu o pozwolenia konserwatorskie, w tym prowadzenie kontroli przestrzegania przez podmioty wykonujące badania archeologiczne zakresu badań lub warunków określonych w pozwoleniu na prowadzenie takich badań na terenie województwa lubelskiego, w porozumieniu z LWKZ oraz kierownikami delegatur w Białej Podlaskiej, Zamościu i Chełmie.

(akta kontroli str.6, 34-35)

W styczniu 2018 r. sporządzone zostały nowe karty pracy (zakresy obowiązków) dla pozostałych pięciu zatrudnionych archeologów (trzech w delegaturach i dwóch w WUOZ). W kartach tych powierzono wykonywanie obowiązków również w zakresie przeprowadzania kontroli u badaczy, którym wydano pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych (w tym egzekwowanie przekazania wymaganej dokumentacji i odkrytych zabytków) oraz w muzeach lub innych jednostkach organizacyjnych, którym przekazano zabytki w depozyt.

(akta kontroli str. 7-11)

1.2. Wojewoda Lubelski, na wniosek LWKZ, zarządzeniem nr 39 z dnia 27 lutego 2018 r. dokonał zmian w regulaminie organizacyjnym WUOZ. Zmianie uległa m.in. treść § 11, w którym zapisano, że do zadań Wydziału Inspekcji Zabytków Archeologicznych należy w szczególności:

- sporządzanie protokołów potwierdzających przekazanie zabytków w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej;
- gromadzenie dokumentacji prac badawczych, w tym egzekwowanie od badaczy obowiązku przekazywania do LWKZ, w terminach określonych w pozwoleniach dokumentacji z przebiegu badań i opracowania ich wyników, inwentaryzacji polowej pozyskanych zabytków i ich dokumentacji oraz pozyskanych zabytków;
- prowadzenie nadzoru nad badaniami archeologicznymi w oparciu o pozwolenia konserwatorskie, w tym przeprowadzanie kontroli przestrzegania przez podmioty wykonujące badania archeologiczne zakresu badań lub warunków określonych w pozwoleniu na prowadzenie takich badań;
- wykonywanie kontroli mających na celu dokonanie oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków archeologicznych przekazanych w depozyt muzeum lub innym jednostkom organizacyjnym;
- przygotowywanie projektów decyzji nakładających kary administracyjne pieniężne przewidziane za naruszenie obowiązków określonych przepisami ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹ (dalej: ustawa o ochronie zabytków) oraz egzekucja nałożonych kar.

(akta kontroli str.12-23)

1.3. LWKZ zarządzeniem nr 4/2019 z dnia 28 marca 2019 r. wprowadził procedurę określającą sposób postępowania poczynając od złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na badania archeologiczne po przekazanie zabytków archeologicznych w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej. Procedura zawierała następujące uregulowania:

- rejestracja wniosku w komputerowym programie kancelaryjnym ewidencji spraw, który zostaje rozpatrzony po uiszczeniu stosownej opłaty skarbowej;
- analiza wniosku w zakresie jego kompletności;
- wydanie w terminie ustawowym decyzji o pozwoleniu na badania archeologiczne (lub decyzji odmownej) dla wnioskodawcy oraz przekazanie tej decyzji do

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2067, ze zm.

wiadomości muzeum lub innej jednostce organizacyjnej, która wyraziła gotowość przyjęcia materiałów zabytkowych w depozyt;

- w trakcie badań archeologicznych wybrane realizacje (nie mniej niż 5% rocznie) będą poddane kontroli w zakresie przestrzegania warunków udzielonego pozwolenia (WUOZ prowadzi kontrole na terenie całego województwa oraz koordynuje kontrole prowadzone przez delegatury);
- w terminie 12 miesięcy po zakończeniu badań terenowych, a jednocześnie wygaśnięciu pozwolenia na badania archeologiczne, wnioskodawca przekazuje LWKZ dokumentację w wersji analogowej i CD – opracowanie końcowe wyników badań (brak terminowego przekazania dokumentacji podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 500 000 zł, zgodnie z art. 107d ust. 2 ustawy o ochronie zabytków);
- w terminie 60 dni WUOZ wykona opinię przekazanej dokumentacji poba dawczej;
- przyjęcie dokumentacji przez LWKZ odbywa się po uzyskaniu pozytywnej opinii WUOZ na podstawie protokołu spisanego z udziałem wnioskodawcy;
- przyjęta dokumentacja zostaje przekazana do archiwum WUOZ w Lublinie;
- po przyjęciu protokołarnym przez LWKZ opracowania końcowego na podstawie zawartego w dokumentacji inwentarza archeologicznych zabytków ruchomych (masowych i wydzielonych), LWKZ wydaje decyzję o przekazaniu zabytków w depozyt do wskazanego we wniosku muzeum lub innej jednostki organizacyjnej;
- wykonawca badań w terminie do 60 dni (określonym w decyzji o pozwoleniu na badania) od wydania przez LWKZ decyzji depozytowej zgłosi gotowość fizycznego przekazania zabytków za pośrednictwem LWKZ wskazanej w decyzji jednostce organizacyjnej lub muzeum;
- w ustalonym terminie, po wydaniu decyzji depozytowej, nastąpi przekazanie zabytków w depozyt określony decyzją podmiotowi z udziałem przedstawiciela WUOZ, na podstawie protokołu sygnowanego przez LWKZ, wnioskodawcę i przedstawiciela muzeum lub innej jednostki organizacyjnej;
- wnioskodawca lub upoważniony wykonawca badań przekazuje do muzeum lub innej jednostki organizacyjnej wraz z zabytkami przekazanymi w depozyt, wykonaną podczas badań objętych pozwoleniem LWKZ dokumentację polową.

(akta kontroli str.24-26)

Opisana wyżej procedura nie zawierała opisu czynności jakie należy wykonać podczas kontroli przeprowadzanych przez przedstawicieli WUOZ u podmiotów, w zakresie przestrzegania warunków udzielonego pozwolenia na przeprowadzenie badań archeologicznych.

LWKZ wyjaśnił: (...) nie opracowano odrębnych procedur odnośnie prowadzenia kontroli mającej na celu sprawdzenie zgodności działań podejmowanych podczas prowadzonych badań archeologicznych z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu. Kontrole takie przeprowadzane są wg przedstawionego poniżej schematu.

Kontrolę poprzedza analiza wydanych przez LWKZ decyzji/pozwoleń na badania archeologiczne. Ze względu na wymóg powiadomienia o kontroli stron postępowania na co najmniej siedem dni przed jej wykonaniem, pod uwagę bierze się szczególnie czas trwania przedmiotowych badań. Po wytypowaniu badań archeologicznych do kontroli sporządzane jest zawiadomienie, które następnie wysyłane jest do kierownika badań lub firmy wykonującej te badania. Powiadomiani są również inwestorzy/właściciele terenu na którym prowadzone są badania archeologiczne. Kontrolę przeprowadza się po uprzednim przekazaniu kierownikowi badań imiennego upoważnienia LWKZ do wykonania kontroli przez danego pracownika WUOZ w Lublinie. W kontroli mogą również uczestniczyć właściciele terenu, inwestorzy (np. nadzór inwestorski) oraz w przypadku badań

archeologicznych w zakresie inwestycji, przedstawiciele wykonawcy robót budowlanych. Podczas kontroli dokonuje się oględzin terenu objętego badaniami, podczas których ustala się stan faktyczny: przebadaną powierzchnię, obecność i ilość obiektów archeologicznych, obecność materiału zabytkowego, ewentualną chronologię odkryć. Kontrolujący zapoznaje się z dokumentacją wykonywaną podczas badań archeologicznych: fotograficzną (o ile jest to możliwe) i rysunkową. Po ustaleniu stanu faktycznego sporządzany jest protokół kontroli, który następnie zostaje podpisany przez osoby w niej uczestniczące.

(akta kontroli str. 31)

W opisanej wyżej procedurze dokonano m.in. zapisu o treści: w terminie 12 miesięcy po zakończeniu badań terenowych, a jednocześnie wygaśnięciu pozwolenia na badania archeologiczne wnioskodawca przekazuje LWKZ dokumentację w wersji analogowej i CD – opracowanie końcowe wyników badań (...). Ponadto w procedurze zapisano: wnioskodawca lub upoważniony wykonawca badań przekazuje do muzeum lub innej jednostki organizacyjnej wraz z zabytkami przekazanymi w depozyt, wykonaną podczas badań objętych pozwoleniem LWKZ dokumentację polową.

Powyższe zapisy nie odpowiadały wymogom określonym w § 18 ust. 3 pkt 6 i 8 rozporządzenia z 2018 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych. Zgodnie z tymi przepisami, pozwolenie na prowadzenie badań archeologicznych może określać warunki polegające na obowiązku:

- prowadzenia dokumentacji przebiegu badań archeologicznych oraz opracowania wyników tych badań w sposób umożliwiający jednoznaczną identyfikację i dokładną przestrzenną lokalizację wszystkich czynności oraz dokonanych odkryć i przekazania jej wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków w terminie określonym przez wojewódzkiego konserwatora zabytków albo dyrektora urzędu morskiego nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia zakończenia tych badań;
- prowadzenia inwentaryzacji polowej pozyskanych zabytków i ich dokumentacji i przekazania jej wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia badań archeologicznych.

W trakcie czynności kontrolnych NIK, LWKZ wydał aneks nr 1 z dnia 27 listopada 2019 r. do omawianego wyżej zarządzenia nr 4/2019 z 28 marca 2019 r. Aneks ten zmieniony został załącznikiem do zarządzenia, w którym zawarto zapis: (...) w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia zakończenia badań, wnioskodawca przekazuje LWKZ dokumentację przebiegu badań archeologicznych zawierającą opracowanie ich wyników w sposób umożliwiający jednoznaczną identyfikację i dokładną przestrzenną lokalizację wszystkich czynności i dokonanych odkryć. Zapis o treści: wnioskodawca lub upoważniony wykonawca badań przekazuje do muzeum lub innej jednostki organizacyjnej wraz z zabytkami przekazanymi w depozyt, wykonaną podczas badań objętych pozwoleniem LWKZ dokumentację polową – zawarty w poprzednim załączniku do zarządzenia został usunięty przedmiotowym aneksem.

(akta kontroli str. 303-305)

1.4. W zarządzeniu nr 10/2019 z dnia 16 września 2019 r. LWKZ określił procedurę dotyczącą czynności kontroli mającej na celu dokonanie oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków archeologicznych przekazanych w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej. W zarządzeniu tym określono:

- podstawę prawną, cel i zakres kontroli;
- czynności wstępne polegające na: przygotowaniu planu kontroli, poprzedzającą kontrolę analizę dokumentów (decyzji, protokołów przekazania itp.), zawiadomieniu

kontrolowanej jednostki o zamiarze wszczęcia kontroli w terminie nie wcześniejszym niż siedem dni od doręczenia zawiadomienia oraz okazania upoważnienia do kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przed przystąpieniem do czynności;

- sposób przeprowadzania czynności kontrolnych i ich udokumentowania w formie protokołu, ze wskazaniem co powinien protokół zawierać;
- sposób postępowania w sprawie zaleceń i wyjaśnień pokontrolnych, w tym rozpatrywania zgłoszonych zastrzeżeń do protokołu kontroli i wydanych zaleceń oraz odpowiedzialność materialną kontrolowanej jednostki za niewykonanie zaleceń pokontrolnych.

Ponadto w § 2 ww. zarządzenia LWKZ zapisano, że jego wykonanie powierza się pracownikom Wydziału Inspekcji Zabytków Archeologicznych w WUOZ w Lublinie oraz pracownikom do spraw archeologii w delegaturach urzędu w Białej Podlaskiej, Chełmie i Zamościu.

(akta kontroli str. 27-30)

Z ustaleń NIK wynika, że kontrole w muzeach lub innych jednostkach organizacyjnych w zakresie oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków archeologicznych przekazanych w depozyt przeprowadzają tylko pracownicy Wydziału Inspekcji Zabytków Archeologicznych w WUOZ.

LWKZ wyjaśnił: (...) faktycznie kontrole te na terenie całego województwa lubelskiego przeprowadza pracownik Wydziału Inspekcji Zabytków Archeologicznych w WUOZ w Lublinie, przy ewentualnym udziale pracownika do spraw archeologii właściwej terytorialnie delegatury.

(akta kontroli str. 38)

W dniu 27 listopada 2019 r. LWKZ wydał aneks nr 1 do powyższego zarządzenia nr 10/2019 z dnia 16 września 2019 r. Zmieniona została treść § 2, który otrzymał brzmienie: *Wykonanie zarządzenia powierza się inspektorom Wydziału Inspekcji Zabytków Archeologicznych w WUOZ w Lublinie przy udziale inspektorów do spraw archeologii właściwych terytorialnie delegatur urzędu w Białej Podlaskiej, Chełmie i Zamościu.*

(akta kontroli str. 307)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

OBSZAR

2. Wykonywanie przez WUOZ zadań ochrony zabytków archeologicznych, w związku z realizacją inwestycji budowlanych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2015-2019 (do 30 września) LWKZ wydał (łącznie z trzema delegaturami) 1132 decyzje zezwalające na prowadzenie badań archeologicznych, w tym: 128 decyzji dotyczących badań wykopaliskowych, 14 decyzji – badań weryfikacyjnych oraz 990 decyzji – nadzoru archeologicznego w zakresie inwestycji. W jednym przypadku w Delegaturze WUOZ w Białej Podlaskiej wydano decyzję odmowną dla „Galerii Urody Marlena” na prowadzenie badań archeologicznych w formie nadzoru archeologicznego w mieście Parczew, na terenie historycznego układu urbanistycznego. Przyczyną odmowy było nieuzupełnienie wniosku we wskazanym terminie o wymagane przepisami: program badań, dokument potwierdzający posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, oświadczenie muzeum o gotowości przyjęcia w depozyt zabytków

pochodzących z badań, mapę topograficzną oraz oświadczenie osoby prowadzącej badania archeologiczne o posiadaniu środków finansowych na prowadzenie badań.
(akta kontroli str. 57-66)

2.2. Analizując dokumentację 30 spraw¹⁰ objętych badaniem, w których LWKZ pozytywnie rozpatrzył wnioski i wydał pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych¹¹, stwierdzono że dokumentacja 27 spraw (90% objętych badaniem) zawierała wymagane dokumenty określone w przepisach rozporządzeń w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, w tym: § 9 ust. 1, ust. 5 pkt 1 i 4 z 2011 r., § 9 ust. 1, ust. 5 pkt 1, ust. 6 pkt 5 z 2015 i 2017 r. oraz w § 9 ust. 1, ust. 3 pkt 1, 2, 7 z 2018 r.

(akta kontroli str. 67, 159)

2.3. Szczegółową kontrolą objęto dokumentację 30 spraw¹² prowadzonych w latach 2012-2019 przez WUOZ w Lublinie i podległe delegatury, w tym 10 spraw objętych kontrolą NIK w 2017 r. (P/17/074) oraz 20 nowych spraw, na które składają się: pozwolenie na przeprowadzenie badań archeologicznych, a następnie decyzja o przekazaniu w depozyt zabytków odkrytych w trakcie tych badań oraz spraw, w których wydano pozwolenie na przeprowadzenie badań archeologicznych, a które nie zakończyły się odkryciem zabytków, podlegających przekazaniu w depozyt. Na podstawie wyników analizy tych 30 spraw¹³ ustalono, co następuje:

2.3.1. We wszystkich 30 sprawach, LWKZ pozytywnie rozpatrzył wnioski i wydał pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych. Dokumentacja 28 spraw¹⁴ (93% objętych badaniem) zawierała wymagane dokumenty określone w przepisach rozporządzeń w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, w tym: § 9 ust. 1, ust. 5 pkt 1 i 4 z 2011 r., § 9 ust. 1, ust. 5 pkt 1, ust. 6 pkt 5 z 2015 i 2017 r. oraz w § 9 ust. 1, ust. 3 pkt 1, 2, 7 z 2018 r.

Dokumentacja dwóch spraw¹⁵ (7% objętych badaniem) nie zawierała promesy potwierdzającej gotowość muzeum lub innej jednostki organizacyjnej do przyjęcia zabytków archeologicznych odkrytych w trakcie prowadzenia badań archeologicznych. Brak było także dokumentów, które potwierdzałyby podejmowanie przez LWKZ działań w celu wyegzekwowania od wnioskodawcy dołączenia promesy do wniosku.

Brak promes dotyczył wniosków objętych następującymi decyzjami LWKZ zezwalającymi na prowadzenie badań archeologicznych: decyzja nr IA.I.5161.12.1.2017 z 17 maja 2017 r. i decyzja nr IA.I.5161.15.1.2018 z 30 maja 2018 r.

(akta kontroli str. 309-315)

¹⁰ Wykaz ustaleń w zakresie spraw objętych kontrolą zaprezentowany został w tabeli (zwanej dalej: Zestawienie_1), stanowiącym załącznik do wyników analizy tych ustaleń. Komplet tych dowodów sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden zamieszczono w aktach kontroli, a drugi przekazano LWKZ w dniu 11 grudnia 2019 r. podczas narady zorganizowanej w toku kontroli w celu omówienia nieprawidłowości.

¹¹ Sprawy prowadzone w latach 2015-2019 przez WUOZ w Lublinie i podległe delegatury, na które składały się: wniosek o wydanie pozwolenia na przeprowadzenie badań archeologicznych oraz decyzja wydana przez LWKZ zezwalająca na przeprowadzenie wnioskowanych badań. Doboru spraw dokonano w sposób celowy, według osądu kontrolerów.

¹² Dobór celowy, według osądu kontrolerów.

¹³ Wykaz ustaleń w zakresie spraw objętych kontrolą zaprezentowany został w tabeli (zwanej dalej: Zestawienie_2), stanowiącym załącznik do wyników analizy tych ustaleń. Komplet tych dowodów sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden zamieszczono w aktach kontroli, a drugi przekazano LWKZ w dniu 11 grudnia 2019 r. podczas narady zorganizowanej w toku kontroli w celu omówienia nieprawidłowości.

¹⁴ Poz. w Zestawieniu_2: 1-20, 22-23, 25-30.

¹⁵ Poz. w Zestawieniu_2: 21, 24.

2.3.2. W dokumentacji czterech badań archeologicznych¹⁶ (20% objętych kontrolą po raz pierwszy) znajdują się dokumenty świadczące o wykonywaniu przez LWKZ lub upoważnionych przez niego pracowników WUOZ, kontroli przestrzegania i stosowania przez wykonawców tych badań przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Działania kontrolne w przypadku trzech badań¹⁷ LWKZ podejmował w okresie od 30 czerwca do 15 grudnia 2018 r., tj. w związku z realizacją wniosku pokontrolnego z kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2017 r. (P/17/074).

W dokumentacji pozostałych 26 badań archeologicznych objętych kontrolą, w tym 16 spraw¹⁸ objętych kontrolą po raz pierwszy, brak było dokumentów, które świadczyłyby o wykonywaniu przez LWKZ lub upoważnionych przez niego pracowników WUOZ, kontroli przestrzegania i stosowania przez wykonawców tych badań przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 i 3 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków, wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków prowadzą kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, w ramach której są uprawnieni do sprawdzania zgodności wszelkich działań prowadzonych badań archeologicznych z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu i zatwierdzoną dokumentacją.

2.3.3. Według danych wykazanych przez badaczy w inwentaryzacji polowej przekazanej do LWKZ z 27 badań archeologicznych, odkryto 101 125 zabytków archeologicznych, w tym 16 136 zabytków wydzielonych oraz 84 989 zabytków masowych. Zabytki te zostały przekazane w depozyt muzeum lub innym jednostkom organizacyjnym.

Podczas prowadzenia pozostałych trzech badań archeologicznych zabytków nie odkryto.

W przypadku 24 badań archeologicznych¹⁹ (80% spraw objętych badaniem) LWKZ wydawał decyzje o przekazaniu zabytków w depozyt, według przekazanej przez badaczy inwentaryzacji polowej.

Przekazanie zabytków w depozyt odbyło się na podstawie protokołów ich przekazania, w tym przez:

- a) przedstawiciela LWKZ – z 15 badań archeologicznych;
- b) podmiot prowadzący badania archeologiczne, w obecności przedstawiciela LWKZ – z czterech badań;
- c) podmiot prowadzący badania archeologiczne – z ośmiu badań.

LWKZ realizując wniosek pokontrolny z kontroli przeprowadzonej w 2017 r. (P/17/074) wyegzekwował w dniach 6 i 7 listopada 2019 r. od prowadzącej badania firmy archeologicznej dokumentację przebiegu i wyników tych badań archeologicznych, tj. odpowiednio po 52 i 51 miesiącach od daty upływu ważności pozwolenia na prowadzenie w Chełmie dwóch badań archeologicznych²⁰, w związku z inwestycjami budowlanymi:

¹⁶ Poz. w Zestawieniu_2: 12, 27-29.

¹⁷ Poz. w Zestawieniu_2: 27-29.

¹⁸ Pozwolenia na prowadzenie tych badań archeologicznych LWKZ wydał w okresie od 18 czerwca 2015 r. do 29 marca 2019 r.

¹⁹ Poz. w Zestawieniu_2: 1, 3, 7-28.

²⁰ Poz. w Zestawieniu_2: 5-6.

- a) przy ul. Lubelskiej 72A – dz. 55, 187/5, 187/6 – z terminem ważności pozwolenia na prowadzenie badań – 2 lipca 2015 r. (nr dec. LWKZ zezwalającej na prowadzenie badań – IAll.5161.18.1.2015);
- b) przy ul. Kolejowej – magistrała ciepłownicza – z terminem ważności pozwolenia na prowadzenie badań – 15 sierpnia 2015 r. (nr dec. LWKZ zezwalającej na prowadzenie badań – IAll.5161.31.1.2015).

(akta kontroli str. 309-315)

2.3.4. W badanej próbie 30 spraw, zabytki archeologiczne odkryto w trakcie 27 prowadzonych badań archeologicznych.

W czterech sprawach²¹ (15% spośród 27 badań), które zakończyły się przed 20 września 2017 r.²², czynności przekazania odkrytych zabytków archeologicznych w depozyt nie zostały poprzedzone wydaniem przez LWKZ decyzji w tym zakresie. LWKZ wydał w tych sprawach decyzje po upływie odpowiednio: 8, 9, 346 i 22 dni od dnia przyjęcia zabytków w depozyt przez muzeum.

W trzech sprawach²³ (11%) przekazanie w depozyt zabytków archeologicznych odbyło się w tym samym dniu, w którym LWKZ wydał decyzje o ich przekazaniu.

Dokumentacja wszystkich 27 spraw (100%) zawierała protokół potwierdzający przekazanie zabytków w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej.

Zabytki pozyskane w trakcie 25 spośród 27 badań archeologicznych, LWKZ przekazał w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej, które na etapie składania przez wnioskodawcę wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych, potwierdziły gotowość przyjęcia zabytków. Zabytki z pozostałych dwóch badań²⁴, w których firmy badawcze wnioskujące o wydanie decyzji zezwalającej na prowadzenie badań nie dołączyły promesy o gotowości przyjęcia zabytków, LWKZ przekazał do Muzeum Południowego Podlasia w Białej Podlaskiej.

(akta kontroli str. 309-315)

2.3.5. LWKZ określił w pozwoleniach na prowadzenie badań, zgodnie z § 20 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia z 2011 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, § 19 ust. 6 pkt 6 rozporządzeń z 2015 r. i 2017 r. oraz § 18 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia z 2018 r., obowiązek przekazania do LWKZ dokumentacji przebiegu badań archeologicznych oraz opracowania wyników tych badań, w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia badań określonego terminem ważności pozwolenia na ich prowadzenie.

W 18 sprawach (60% spośród 30 objętych badaniem) nie stwierdzono opóźnień w terminowym wywiązywaniu się przez badaczy z powyższego obowiązku.

W pozostałych 12 sprawach²⁵ (40%) badacze prowadzący badania archeologiczne nie wywiązali się z obowiązku przekazania LWKZ w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia badań, dokumentacji przebiegu oraz opracowania wyników tych badań. Dokumentacja ta została przekazana LWKZ przez badaczy po upływie od jednego do 47 miesięcy od zakończenia badań.

²¹ Poz. w Zestawieniu_2: 12, 14, 19, 26.

²² Tj. przed rozpoczęciem czynności kontrolnych w ramach kontroli P/17/074. Ustalenia w tym zakresie nie miały wpływu na ocenę działań podjętych wobec spraw rozpoczętych po 2017 r. i objętych niniejszą kontrolą doraźną.

²³ Poz. w Zestawieniu_2: 13, 17, 25.

²⁴ Poz. w Zestawieniu_2: 21, 24.

²⁵ Poz. w Zestawieniu_2: 1-3, 5-6, 13-14, 16, 22-24, 29.

Z ustaleń kontroli wynika, że LWKZ nie podejmował działań mających na celu egzekwowanie od tych badaczy terminowego wywiązania się z powyższego obowiązku.

(akta kontroli str. 309-315)

2.3.6. Analiza dokumentacji 30 spraw wykazała, że:

- w przypadku trzech spraw²⁶ spośród 30 objętych badaniem, badacze nie mieli obowiązku przekazania LWKZ inwentaryzacji polowej zabytków i ich dokumentacji, gdyż w trakcie badań archeologicznych nie odkryto żadnych zabytków;
- badacze wywiązali się z obowiązku sporządzenia inwentaryzacji polowej zabytków uzyskanych w trakcie 17 badań archeologicznych²⁷ i ich dokumentacji oraz przekazania jej LWKZ, w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia badań (61% spośród 28 spraw objętych badaniem).

W odniesieniu do pozostałych 11 badań archeologicznych²⁸ (39%), podczas których odkryto zabytki archeologiczne, badacze nie wywiązali się z obowiązku przekazania LWKZ inwentaryzacji polowej uzyskanych zabytków i ich dokumentacji, w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia badań archeologicznych. Inwentaryzację polową zabytków i ich dokumentację badacze przekazali po upływie od jednego do 39 miesięcy od zakończenia badań. Z tym, że w przypadku:

- dwóch spraw²⁹, w których pozwolenie na prowadzenie badań archeologicznych LWKZ wydał po zakończeniu poprzedniej kontroli NIK (P/17/074), tj. po 1 stycznia 2018 r., badacze przekazali inwentaryzację polową zabytków z jednomiesięcznym opóźnieniem;
- czterech spraw³⁰ (nieobjętych kontrolą P/17/074) LWKZ podjął działania i w okresie od 28 lutego 2018 r. do 24 października 2019 r. wyegzekwował przekazanie dokumentacji;
- pozostałych pięciu spraw, w tym czterech objętych badaniem w poprzedniej kontroli NIK badacze wywiązali się z ww. obowiązku po terminie, tj. od jednego do 39 miesięcy. LWKZ podejmował działania mające na celu wyegzekwowanie terminowej realizacji tego obowiązku.

(akta kontroli str. 309-315)

Powyższy obowiązek LWKZ określił w pozwoleniach na prowadzenie badań, zgodnie z § 20 ust. 3 pkt 8 rozporządzenia z 2011 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, § 19 ust. 6 pkt 8 rozporządzeń z 2015 r. i 2017 r. oraz § 18 ust. 3 pkt 8 rozporządzenia z 2018 r.

2.3.7. Analiza dokumentacji 30 spraw objętych badaniem wykazała, że w przypadku trzech spraw³¹ badacze nie mieli obowiązku przekazania zabytków, gdyż w trakcie badań archeologicznych nie odkryto żadnych zabytków.

Spośród pozostałych 27 badań archeologicznych, w wyniku których uzyskano zabytki, badacze przekazali bezpośrednio LWKZ, przed upływem 3 lat od dnia zakończenia badań, zabytki z 22 badań³² (82%), w tym 7464 zabytki wydzielone i 36 502 masowe.

²⁶ Poz. w Zestawieniu_2: 5, 6, 27.

²⁷ Poz. w Zestawieniu_2: 4, 7-9, 11-12, 17-21, 25-28, 30.

²⁸ Poz. w Zestawieniu_2: 1-3, 10, 13-14, 16, 22-24, 29.

²⁹ Poz. w Zestawieniu_2: 23, 29.

³⁰ Poz. w Zestawieniu_2: 13, 16, 22, 24.

³¹ Poz. w Zestawieniu_2: 5-6, 27.

³² Poz. w Zestawieniu_2: 1, 4, 7-9, 11-13, 16-26, 28-30.

LWKZ podejmował działania wobec badaczy, którzy przeprowadzili pięć badań archeologicznych³³ (18%), w celu wyegzekwowania wywiązania się przez nich z obowiązku przekazania pozyskanych zabytków, w tym 8660 zabytków wydzielonych i 48 487 masowych. Zabytki wyegzekwowano od badaczy po upływie od jednego do 73 miesięcy od dnia zakończenia badań archeologicznych.

Działania te LWKZ podejmował w okresie od 7 marca 2018 r. do 8 listopada 2019 r. w związku z realizacją wniosku pokontrolnego z kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2017 r. (P/17/074).

Powyższy obowiązek LWKZ określił w pozwoleniach na prowadzenie badań, zgodnie z § 20 ust. 3 pkt 7 rozporządzenia z 2011 r. w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, § 19 ust. 6 pkt 7 rozporządzeń z 2015 r. i 2017 r. oraz § 18 ust. 3 pkt 7 rozporządzenia z 2018 r.

(akta kontroli str. 309-315)

2.3.8. Zgodnie z art. 38 ust. 1 i 3 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków, wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków prowadzą kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, w ramach której są uprawnieni do oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków znajdujących się w muzeach, zbiorach lub zasobach innych państwowych jednostek organizacyjnych i jednostek samorządu terytorialnego.

Spośród 30 badań archeologicznych, w dokumentacji dotyczącej 17 spraw (57%), z tego:

- 12 spraw objętych analizą po raz pierwszy w ramach niniejszej kontroli (K/19/012);
- pięciu spraw kontrolowanych w poprzedniej kontroli NIK (P/17/074), znajdowały się dokumenty świadczące o wykonywaniu przez upoważnionych pracowników WUOZ kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przez siedem muzeów, które przyjmowały zabytki archeologiczne w depozyt.

Kontrole przeprowadzono w okresie po 4 kwietnia 2018 r. w: Muzeum im. Ks. St. Staszica w Hrubieszowie, Muzeum Lubelskim w Lublinie, Muzeum Południowego Podlasia w Białej Podlaskiej, Muzeum Regionalnym w Krasnymstawie, Muzeum Regionalnym w Tomaszowie Lubelskim, Muzeum Ziemi Chełmskiej w Chełmie oraz Państwowym Muzeum na Majdanku.

Z dokumentacji dotyczącej pozostałych 13 spraw³⁴, z tego pięciu objętych poprzednią kontrolą NIK (P/17/074) oraz ośmiu spraw badanych z niniejszej kontroli wynika, że Muzeum Nadwiślańskie w Kazimierzu Dolnym, Muzeum Ziemi Lubartowskiej w Lubartowie oraz trzy inne jednostki, tj. Instytut Archeologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Skansen Bojowy I AWP w Mniszewie i Kościół Rektorálny w Lublinie nie były kontrolowane przez LWKZ.

(akta kontroli str. 309-315)

2.3.9. W związku z wnioskami dyrektorów czterech muzeów, które uprzednio przyjęły w depozyt zabytki archeologiczne, LWKZ wydał sześć decyzji o przekazaniu na własność ogółem 24 765 zabytków (6962 wydzielonych oraz 17 803 masowych), z tego:

- Muzeum Ziemi Chełmskiej w Chełmie – 615 zabytków masowych (jedna decyzja);

³³ Poz. w Zestawieniu_2: 2-3, 10, 14-15.

³⁴ Poz. w Zestawieniu_2: 1-2, 4-6, 12-17, 19-20.

- Muzeum Regionalnemu w Tomaszowie Lubelskim – 16 zabytków masowych (jedna decyzja);
- Państwowemu Muzeum na Majdanku – 23 877 zabytków, w tym 6962 wydzielonych oraz 16 915 masowych (trzy decyzje);
- Muzeum im. Ks. S. Staszica w Hrubieszowie – 257 zabytków masowych (jedna decyzja).

(akta kontroli str. 309-315)

2.4. WUOZ posiadał aktualny, opracowany w lutym 2018 r., *Wojewódzki plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych dla województwa lubelskiego*, uzgodniony z Wojewodą Lubelskim i Szefem Obrony Cywilnej Kraju.

Pismem z dnia 27 lutego 2019 r. (znak: KO.643.3.1.2019) LWKZ poinformował Generalnego Konserwatora Zabytków, Wojewodę Lubelskiego i Szefa Obrony Cywilnej Kraju, że w ww. planie ochrony, na dzień 31 grudnia 2018 r., nie nastąpiły zmiany.

(akta kontroli str.32-33)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. LWKZ wydał pięć decyzji³⁵ (12% poddanych analizie) zezwalających na prowadzenie badań archeologicznych, pomimo niedołączenia do wniosków promes potwierdzających gotowość muzeum lub innej jednostki organizacyjnej do przyjęcia zabytków archeologicznych odkrytych w trakcie prowadzenia badań. Dokument taki wymagany był przepisami rozporządzeń w sprawie prowadzenia badań archeologicznych: § 9 ust. 5 pkt 4 rozporządzenia z 2011 r., § 9 ust. 6 pkt 5 rozporządzeń z 2015 r. i 2017 r.

Brak promes dotyczył wniosków objętych następującymi pięcioma decyzjami LWKZ zezwalającymi na prowadzenie badań archeologicznych: decyzja nr IA.II.5161.49.1.2015 z 3 listopada 2015 r., decyzja nr IA.5161.110.1.2016 z 7 grudnia 2016 r., decyzja nr IA.5161.131.1.2018 z 16 sierpnia 2018 r., decyzja nr IA.I.5161.12.1.2017 z 17 maja 2017 r. oraz decyzja nr IA.I.5161.15.1.2018 z 30 maja 2018 r.

(akta kontroli str. 67, 159)

Ewa Banasiewicz-Szykuła, Naczelnik Wydziału Inspekcji Zabytków Archeologicznych WUOZ wyjaśniając brak dokumentu potwierdzającego gotowość muzeum lub innej jednostki organizacyjnej do przyjęcia zabytków archeologicznych odkrytych w trakcie prowadzenia badań archeologicznych stwierdziła, że:

- Pracownia Archeologiczna – P.Z. nie dołączyła do wniosku ww. dokumentu, a jedynie informację o możliwości przyjęcia w depozyt zabytków przez tę Pracownię³⁶
- Firma Skryptorium z Lublina załączyła do wniosku informację, że zwróciła się do Muzeum Lubelskiego w Lublinie o wydanie promesy, które nie udzieliło w tej sprawie odpowiedzi. Pomimo braku promesy wydano pozwolenie na prowadzenie badań archeologicznych, a (...) w przypadku pozyskania zabytków, LWKZ negocjowałby ich przyjęcie przez ww. Muzeum³⁷;

(akta kontroli str. 160-164)

³⁵ Poz.: 4, 10, 21 w Zestawieniu_1 oraz Poz.: 21, 24 w Zestawieniu_2 sporządzonych w dwóch egzemplarzach, w tym jeden przekazany w trakcie kontroli LWKZ.

³⁶ Poz. 10 w Zestawieniu_1.

³⁷ Poz. 21 w Zestawieniu_1.

Paweł Wira, Kierownik Delegatury WUOZ w Chełmie wyjaśnił, że archeolog prowadząca badania, będąca jednocześnie pracownikiem Muzeum Regionalnego w Krasnymstawie, ustnie zobowiązała się do dostarczenia promesy Muzeum w terminie późniejszym. Zdaniem Kierownika Delegatury WUOZ w Chełmie (...) ww. Muzeum nie odmawiało przyjmowania zabytków, zatem nie istniało potencjalne zagrożenie odmowy przyjęcia odkrytych zabytków³⁸.

(akta kontroli str. 165)

LWKZ wyjaśnił: W trzech kompletach dokumentów dotyczących wydania pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych stwierdzono brak dokumentów potwierdzających gotowość muzeum lub innej jednostki organizacyjnej do przyjęcia zabytków archeologicznych w depozyt. Brak promes dotyczył wniosków: decyzja IA.II.5161.49.1.2015 z 3 listopada 2015 r., decyzja IA.5161.110.1.2016 z 7 grudnia 2016 r., decyzja IA.5161.131.1.2018 z 16 sierpnia 2018 r. LWKZ pragnie wyjaśnić, że wnioski odnośnie powyższych spraw dotyczyły prac ziemnych związanych z inwestycjami, które wymagały niezwłocznego rozpoczęcia w krótkim przedziale czasowym. Z tego względu urząd konserwatorski nie chcąc wstrzymywać inwestycji, odstąpił od obowiązku przedłożenia promes jednostek muzealnych odnośnie przyjęcia zabytków archeologicznych w depozyt. Jednocześnie, w przypadku pozyskania w trakcie tych badań zabytków archeologicznych, kierujący badaniami zobowiązali się ustnie do przekazania ich w depozyt do muzeum lub innej jednostki organizacyjnej.

(akta kontroli str. 302)

Kierownik Delegatury WUOZ w Białej Podlaskiej wyjaśnił: (...) W komplecie dokumentów dotyczących decyzji IA.I.5161.15.1.2018 zawarta jest kopia oświadczenia z dnia 23 maja 2018 r. Pracowni Badań i Nadzorów Archeologicznych (...) o gotowości przyjęcia w depozyt zabytków pochodzących z badań w Parczewie przy ul. Nadwalnej. Delegatura Biała Podlaska podjęła decyzję o przekazaniu zabytków do Muzeum Południowego Podlasia, zgodnie z zasadą rejonizacji zbiorów archeologicznych.

Decyzja znak: IA.I.5161.12.1.2017 została wydana mimo braku załączonej do wniosku zgody placówki muzealnej przez przeoczenie braku takiego dokumentu w komplecie (zawarte jest w programie badań oświadczenie o przekazaniu zabytków w depozyt Muzeum Południowego Podlasia w Białej Podlaskiej, gdzie zabytki zostały przekazane). Delegatura Biała Podlaska wystąpiła pismem znak: IA.I.5161.2.2.2018 z dnia 29 stycznia 2018 r. do prowadzącego badania (...), z wezwaniem do złożenia wymaganej prawem dokumentacji z przedmiotowych badań.

(akta kontroli str. 306)

2. LWKZ, w przypadku 16 badań archeologicznych³⁹ (co stanowiło 80% spośród 20 spraw objętych kontrolą po raz pierwszy), nie planował i nie przeprowadzał kontroli, których przedmiotem byłoby sprawdzenie zgodności badań archeologicznych prowadzonych przez badaczy, z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu na prowadzenie takich badań. Uprawnienie do przeprowadzania takich kontroli wynika z art. 38 ust. 1 i 3 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków.

(akta kontroli str. 309-315)

LWKZ wyjaśnił, że powodem nieprzeprowadzania kontroli w okresie od 18 czerwca 2015 r. do 29 marca 2019 r. były braki kadrowe na stanowiskach archeologów oraz

³⁸ Poz. 4 w Zestawieniu_1.

³⁹ Poz. 11, 13-26, 30 w Zestawieniu_2. Pozwolenia na prowadzenie tych badań archeologicznych LWKZ wydał w okresie od 18 czerwca 2015 r. do 29 marca 2019 r.

znaczna liczba prac związanych z rozpatrywaniem wniosków o wydanie pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych. Ponadto nie było jeszcze opracowanej procedury odnośnie prowadzenia ww. kontroli.

(akta kontroli str. 308)

OCENA CZĄSTKOWA

Badanie kontrolne wybranych 60 spraw wykazało znaczną poprawę w wydawaniu pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych na podstawie złożonych wniosków przez podmioty ubiegające się o ich wydanie. Wprawdzie w pięciu sprawach wydano pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych, pomimo niedołączenia do wniosków promes muzeów lub innych jednostek organizacyjnych w sprawie przyjęcia zabytków, to jednak z wyjaśnień złożonych przez osoby odpowiedzialne wynika, że podjęte działania zapewnią przekazanie odkrytych zabytków do odpowiednich jednostek uprawnionych do ich przyjęcia.

Z powodu braków kadrowych nie planowano przeprowadzenia kontroli (w ramach sprawowanego nadzoru konserwatorskiego) w przypadku 16 badań archeologicznych.

3. Nadzór sprawowany przez WUOZ w zakresie ochrony zabytków archeologicznych

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2018-2019 (do 19 listopada) pracownicy WUOZ (łącznie z delegaturami) przeprowadzili 26 kontroli u badaczy w zakresie zgodności działań podejmowanych podczas prowadzonych badań archeologicznych z zakresem lub warunkami określonymi w decyzjach o pozwoleniu na prowadzenie tych badań. W latach 2018-2019 (do 30 września) LWKZ wydał 491 decyzji zezwalających na prowadzenie badań archeologicznych, co w odniesieniu do liczby przeprowadzonych kontroli u badaczy stanowiło 5,3% i było zgodne z procedurą przyjętą w WUOZ, opisaną w pkt. 1.3. wystąpienia pokontrolnego. W wyniku kontroli przeprowadzonych u badaczy nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 57-59, 166-301)

3.2. W WUOZ opracowano na lata 2018 i 2019 plan kontroli oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków archeologicznych przekazanych w depozyt (dalej: plan kontroli muzeów).

W planie kontroli muzeów na 2018 r. ujęto dwie jednostki, tj.: Muzeum Lubelskie w Lublinie i Muzeum na Majdanku. W roku tym przeprowadzono kontrole w siedmiu muzeach, tj. obok muzeów ujętych w planie kontrolą objęto: Muzeum Południowego Podlasia w Białej Podlaskiej, Muzeum Ziemi Chełmskiej im. Wiktora Ambroziewicza w Chełmie, Muzeum Regionalne w Janowie Lubelskim, Muzeum im. ks. St. Staszica w Hrubieszowie i Muzeum Zamojskie w Zamościu.

W planie kontroli muzeów na 2019 r. ujęto pięć jednostek: Muzeum PTTK w Puławach, Muzeum w Krasnymstawie, Muzeum Regionalne im. Janusza Petera w Tomaszowie Lubelskim, Muzeum w Lubartowie i Muzeum Henryka Sienkiewicza w Woli Okrzejskiej.

Do 22 października 2019 r. kontrolę przeprowadzono w trzech muzeach – w Muzeum w Krasnymstawie, Muzeum w Tomaszowie Lubelskim i Muzeum w Woli Okrzejskiej.

(akta kontroli str.68-73)

Kontrole w ww. muzeach przeprowadzone zostały według procedury (opisanej w pkt. 1.4. wystąpienia pokontrolnego) wprowadzonej zarządzeniem LWKZ nr 10/2019 z dnia 16 września 2019 r.

Z protokołów kontroli przeprowadzonych przez pracowników WUOZ wynika, że w kontrolowanych muzeach nie wystąpiły istotne nieprawidłowości w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony archeologicznych

zabytków ruchomych. Dyrektorzy muzeów zwracali natomiast uwagę na stale wzrastający napływ w depozyt zabytków archeologicznych, w szczególności masowych i wiążący się z tym problem braku dostatecznej powierzchni magazynowej do ich przechowywania oraz przeprowadzania konserwacji.

(akta kontroli str.74-158)

3.3. Według danych Urzędu, do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie została przekazana LWKZ dokumentacja z 29 badań archeologicznych, w przypadku których upłynął termin pozwolenia na ich prowadzenie, z tego: siedem w WUOZ w Lublinie⁴⁰, trzy w Delegaturze w Chełmie⁴¹ oraz 19 w Delegaturze w Białej Podlaskiej⁴². Tylko w Delegaturze w Zamościu nie odnotowano opóźnień w przekazaniu dokumentacji z przeprowadzonych badań archeologicznych⁴³. Opóźnienia w przekazaniu wymaganej dokumentacji pobadawczej wynosiły w WUOZ w Lublinie od dziewięciu do 16 miesięcy, Delegaturze w Chełmie od pół miesiąca do czterech miesięcy oraz w Delegaturze w Białej Podlaskiej od jednego do dziewięciu miesięcy.

(akta kontroli str. 316-324)

LWKZ wyjaśnił: *W latach 2015-2019 Wydział Inspekcji Zabytków Archeologicznych WUOZ w Lublinie przygotował i wysłał do osób oraz firm archeologicznych 18 pism (kopie w załączeniu) zawierających wezwanie do przedłożenia zaległych dokumentacji pobadawczych badań archeologicznych prowadzonych w oparciu o pozwolenia LWKZ. Tego typu działania nie zostały jeszcze podjęte w stosunku do trójki badaczy. W przypadku jednej osoby (...) termin złożenia dokumentacji został przesunięty w odpowiedzi na jego prośbę skierowaną do LWKZ. W stosunku do pozostałych badaczy LWKZ zobowiązuje się niezwłocznie wystosować pisma nakazujące przedłożenie do urzędu konserwatorskiego zaległych dokumentacji z badań archeologicznych. Jednocześnie LWKZ informuje, że podjął wcześniej i podejmuje ponownie niezbędne czynności, aby zobowiązać podległe sobie delegatury do podjęcia analogicznych kroków w stosunku do badaczy nadal zalegających z przekazaniem dokumentacji do tamtejszych urzędów.*

(akta kontroli str. 325-344)

Zdaniem NIK, podejmowanie działań w stosunku do badaczy którzy nie wywiązali się z obowiązku terminowego przekazania LWKZ dokumentacji z prowadzonych badań archeologicznych należy kontynuować na bieżąco, aby doprowadzić do stanu jaki stwierdzono w Delegaturze WUOZ w Zamościu, w której na dzień 6 listopada 2019 r. nie było zaległości w terminowym przekazywaniu dokumentacji i zabytków przez badaczy.

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

⁴⁰ Dotyczyło trzech podmiotów, wg stanu na 30 września 2019 r.

⁴¹ Dotyczyło dwóch podmiotów, wg stanu na 15 listopada 2019 r.

⁴² Dotyczyło 14 podmiotów, wg stanu na 8 listopada 2019 r.

⁴³ Według stanu na 6 listopada 2019 r.

4. Realizacja wniosków i zaleceń sformułowanych po kontrolach przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, właściwe organy ds. ochrony zabytków oraz przez inne uprawnione organy i inspekcje

4.1. NIK przeprowadziła w WUOZ w 2017 r. kontrolę nr P/17/074 *Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych*. Po tej kontroli NIK wniosowała o wykonanie siedmiu wniosków pokontrolnych, tj. o:

- 1) Podjęcie działań w celu zapewnienia przekazywania zabytków w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej po uprzednim wydaniu przez LWKZ decyzji, wskazującej miejsce ich przechowywania.
- 2) Sporządzanie protokołu potwierdzającego przekazanie przez LWKZ zabytków w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej.
- 3) Egzekwowanie od badaczy obowiązku przekazywania do LWKZ, w terminach określonych w pozwoleniach na prowadzenie badań archeologicznych, dokumentacji przebiegu badań i opracowania ich wyników, inwentaryzacji polowej pozyskanych zabytków i ich dokumentacji oraz pozyskanych zabytków.
- 4) Coroczne aktualizowanie *Planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych dla województwa lubelskiego*, w uzgodnieniu z Wojewodą Lubelskim oraz Szefem Obrony Cywilnej Kraju.
- 5) Przeprowadzanie kontroli przestrzegania przez podmioty wykonujące badania archeologiczne zakresu badań lub warunków określonych w pozwoleniu na prowadzenie takich badań.
- 6) Wykonywanie kontroli mających na celu dokonanie oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków archeologicznych przekazanych w depozyt muzeum lub innym jednostkom organizacyjnym.
- 7) Zapewnienie funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie ochrony zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych oraz opieki nad tymi zabytkami.

(akta kontroli str. 39-56)

W wyniku niniejszej kontroli NIK ustalono, że sześć wniosków pokontrolnych zostało przez LWKZ zrealizowane. W trakcie realizacji pozostaje jeszcze wniosek nr 3, dotyczący wyegzekwowania od badaczy (wymienionych w pkt. 3.3. wystąpienia pokontrolnego) obowiązku przekazania dokumentacji przebiegu badań archeologicznych i ewentualnie uzyskanych w ich trakcie zabytków.

4.2. W latach 2018-2019 (do czasu obecnej kontroli NIK) Urząd nie był kontrolowany przez właściwe organy ds. ochrony zabytków (Generalnego Konserwatora Zabytków, Wojewodę Lubelskiego) w zakresie ochrony odkrytych zabytków archeologicznych, w związku z realizacją inwestycji budowlanych.

(akta kontroli str. 36-37)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

- Wniosek W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia wniosek o wyeliminowanie przypadków wydawania pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych, w sytuacji niedołączenia do wniosku podmiotu ubiegającego się o wydanie takiego pozwolenia, dokumentu potwierdzającego gotowość muzeum lub innej jednostki organizacyjnej do przyjęcia zabytków archeologicznych.
- Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Kielcach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Kielce, 21 stycznia 2020 r.

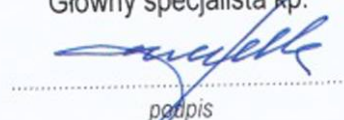
Kontrolerzy:

Mirosław Woźniak
Doradca ekonomiczny



podpis

Zbigniew Majewski
Główny specjalista kp.

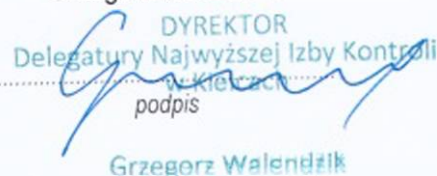


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor

Grzegorz Walendzik



DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach
podpis
Grzegorz Walendzik