

Zabytki archeologiczne, odkryte podczas realizacji inwestycji budowlanych, nie są odpowiednio chronione. Nie są one nawet prawidłowo ewidencjonowane ani inwentaryzowane. W rezultacie państwo nie ma pełnej wiedzy, dotyczącej liczby odkrytych zabytków, w jakich placówkach i w jakich warunkach są przechowywane, a także czy są udostępniane. NIK proponuje wprowadzenie spójnego systemu informatycznego, który na poziomie krajowym umożliwiłby monitorowanie losów i stanu poszczególnych zabytków.

W ostatnich latach liczba prowadzonych prac archeologicznych zwiększyła się z związku z realizacją licznych inwestycji budowlanych, takich jak budowa dróg czy rewitalizacja miast. Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła, organy państwa i instytucje przyjmujące zabytki w depozyt podejmują skuteczne działania w kwestii zapewnienia zabytkom właściwej ochrony i opieki. Kontrolą objęła osiem wojewódzkich urzędów ochrony zabytków oraz 14 placówek zobowiązanych do ich przechowywania: 12 muzeów i dwa miejskie ośrodki kultury. W latach 2013-2017 (do 30 września) objęci kontrolą wojewódzcy konserwatorzy zabytków wydali 26 129 decyzji pozwalających na prowadzenie badań archeologicznych, w związku z realizacją inwestycji budowlanych. NIK szczegółowo prześledziła dokumentację 320 spraw.

Ustalenia kontroli

Zakres i formy ochrony zabytków archeologicznych realizowane przez większość objętych kontrolą wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz muzea, nie gwarantowały prawidłowej ochrony i opieki nad nimi.

W ocenie NIK zawiedli przede wszystkim wojewódzcy konserwatorzy zabytków, których rola jest kluczowa w kwestii ochrony zabytków odkrytych podczas realizacji inwestycji. Działają na tyle nieskutecznie, że nie mają nawet pełnej wiedzy o czasie i miejscu pozyskania zabytków, ich liczbie oraz sposobie ich przekazania i miejscu przechowywania. W większości urzędów konserwatorskich nie ma pełnej dokumentacji, potwierdzającej czas, miejsce liczbę pozyskanych zabytków oraz sposób ich przekazania muzeom.

Większość z nich nie wykonywało, ani nawet nie planowało, w ramach sprawowania nadzoru konserwatorskiego, kontroli, które miałyby sprawdzić zgodność badań archeologicznych prowadzonych przez badaczy, z ich zakresem i warunkami określonymi w pozwoleniu na prowadzenie takich badań. Nie sprawdzali również, czy muzea albo inne podmioty, które przyjęły zabytki w depozyt, przestrzegają i stosują przepisy dotyczące ochrony zabytków i opieki nad nimi.

Konserwatorzy nie egzekwowali od badaczy, określonych w pozwoleniach, obowiązków przekazania im dokumentacji przebiegu badań archeologicznych (w przypadku 23% badań), inwentaryzacji polowej zabytków (27% badań) oraz pozyskanych zabytków (73%). Przedstawiciele większości (pięciu) wojewódzkich konserwatorów byli stroną przekazującą w depozyt muzeum odkryte zabytki tylko w przypadku co piątego badania archeologicznego, objętego kontrolą NIK. Natomiast nie posiadali pełnej wiedzy o przekazaniu zabytków z ponad 65% badań archeologicznych, gdyż zgromadzona przez nich dokumentacja nie zawierała protokolarnego potwierdzenia przekazania zabytków w depozyt. Ponadto wojewódzcy konserwatorzy zabytków zwykle nie uczestniczyli w przekazywaniu zabytków muzeom. Z dokumentacji wynika, że ponad połowa skontrolowanych muzeów przyjmowała zabytki bezpośrednio od firm archeologicznych, bez protokolarnego udokumentowania faktu ich przyjęcia. Działo się tak pomimo że właściwy konserwator wojewódzki nie wydał decyzji określającej miejsce ich przechowywania.

Wojewódzcy konserwatorzy bronili się, wskazując na trudności kadrowe oraz relatywnie niższe uposażenie pracowników urzędów w porównaniu do innych pracowników służby cywilnej.

NIK zwraca uwagę na niewystarczający nadzór ze strony Generalnego Konserwatora Zabytków oraz wojewodów. Organy te nie kontrolowały realizacji przez wojewódzkich konserwatorów zabytków zadań dotyczących ochrony zabytków archeologicznych.

Muzea z kolei nie mają pełnej wiedzy o liczbie przejętych w depozyt zabytków archeologicznych, nad którymi mają sprawować opiekę. Niemal 1/3 z nich podczas kontroli nie była w stanie określić liczby zabytków, ponieważ w ogóle nie ewidencjonowała ich w księdze depozytów. Trzy muzea w księdze depozytów prezentowały liczbę decyzji wojewódzkiego konserwatora, zamiast liczby przyjętych zabytków. W efekcie sprawozdania sporządzone przez 88% muzeów pokazywały nieprawdziwe dane. Ponadto w 10 muzeach nie przeprowadzono komisyjnej kontroli zgodności wpisów dokumentacji ewidencyjnej ze stanem faktycznym zbiorów archeologicznych przyjętych w depozyt.

We wszystkich skontrolowanych muzeach stwierdzono nieprawidłowości związane z niezapewnieniem bezpieczeństwa zabytkom archeologicznym, w tym dotyczące: wdrożenia Instrukcji przygotowania zbiorów do ewakuacji, analizy stanu zabezpieczenia muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem oraz planów ochrony muzeum. W połowie muzeów nie opracowano lub nie uzgodniono z wojewódzkim konserwatorem planu ochrony zabytków, albo nie dokonano ich aktualizacji.

NIK zauważa, że wnioski składane przez inwestorów o wydanie przez wojewódzkich konserwatorów zabytków pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych, świadczyły o uwzględnianiu przez nich zadań w zakresie ochrony zabytków przy realizacji inwestycji budowlanych.

Wnioski

Skala i rodzaj nieprawidłowości odkrytych podczas kontroli wymagają działań oraz zmian procedur na poziomie zarówno lokalnym, jak i ogólnokrajowym. Jednym z najważniejszych postulatów jest stworzenie systemu informatycznego, który wspomagałby wszystkie zainteresowane organy, a szczególnie wojewódzkich konserwatorów zabytków, w wykonywaniu zadań związanych z ochroną zabytków archeologicznych. Zapewniłby stosowanie jednolitych procedur m.in. w zakresie:

- bieżącego zarządzania, ewidencjonowania, monitorowania i archiwizowania dokumentacji spraw;
- przekazywania zabytków w depozyt;
- planowania i wykonywania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów przez wykonawców badań archeologicznych oraz muzea i inne jednostki organizacyjne, którym przekazano w depozyt zabytki.

Ponadto NIK wskazuje na potrzebę wzmocnienia przez Generalnego Konserwatora Zabytków oraz wojewodów nadzoru nad działalnością wojewódzkich konserwatorów, w szczególności w odniesieniu do realizacji zadań związanych z badaniami archeologicznymi.

Źródło: NIK