

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Generalny Konserwator Zabytków, a także skontrolowani wojewódzcy konserwatorzy zabytków źle wykonywali swoje obowiązki określone w ustawie o zabytkach oraz aktach wykonawczych. Mimo wzrostu w 2020 r., w porównaniu do 2018 r., o ponad 7 mln 700 tys. zł nakładów z budżetu państwa, zmniejszył się procentowy udział przyjętych do realizacji (w stosunku do złożonych) wniosków o dofinansowanie prac przy zabytkach przez skontrolowane podmioty. Budżetu państwa – wbrew założeniom – nie wsparły środki Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków. Jego coroczne wpływy stanowiły niespełna 5% zakładanych. Nakłady finansowe na ochronę zabytków – przy jednoczesnym wzroście liczby zabytków wpisanych do rejestru zabytków oraz składanych wniosków o dofinansowanie – były niewystarczające. Może to doprowadzić do nieodwracalnej degradacji obiektów zabytkowych.

Wyniki dotychczasowych kontroli i skargi, jakie wpłynęły do NIK, wskazywały na nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu ochrony zabytków. Przedmiotem skarg była przede wszystkim beczynność organów ochrony zabytków lub przewlekłość w prowadzeniu spraw.

NIK skontrolowała Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów oraz siedem z 16 wojewódzkich urzędów ochrony zabytków. Kontrola objęła okres od 1 stycznia 2018 r. do 3 sierpnia 2021 r.

W badanym okresie nastąpił wzrost liczby zabytków wpisanych do rejestru zabytków, których właściciele lub posiadacze mogą ubiegać się o udzielenie dofinansowania. Na koniec 2020 r. w rejestrze zabytków ujęto 78 tys. zabytków nieruchomych, 7,8 tys. stanowisk archeologicznych oraz 268,9 tys. zabytków ruchomych. Liczba zabytków w poszczególnych województwach jest zróżnicowana. Z jednej strony ich liczba zależy od powierzchni województwa, z drugiej – wynika z uwarunkowań historycznych i specyfiki danego regionu. Liczba wpisów do rejestru zabytków zależy również od lokalnej polityki konserwatorskiej.

Najważniejsze ustalenia kontroli

Prace nad kluczowym dokumentem dla systemu ochrony zabytków w Polsce, tj. „Krajowym programem ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022”, były długotrwałe i zostały sfinalizowane dopiero 1,5 roku po zakończeniu poprzedniego programu. Jak sygnalizowała w 2019 r. NIK, oznaczało to, że w 2018 r. nie obowiązywał żaden program.

Postępowanie w sytuacji zagrożenia najważniejszych polskich zabytków opisuje „Krajowy plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych”. Od czasu jego zatwierdzenia przez Ministra w 2013 r. nie był on aktualizowany, chociaż powinno to być wykonywane do 31 marca każdego roku. W konsekwencji nie uwzględniono w tym Planie 62 obiektów uznanych przez Prezydenta RP za Pomnik Historii, czterech zabytków wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturowego i Przyrodniczego UNESCO, ośmiu zabytków wpisanych na Światową Listę Programu UNESCO „Pamięć Świata”, a także Biblioteki Elbląskiej, której zbiory zalicza się do narodowego zasobu bibliotecznego.

Dopiero po ponad trzech latach od wejścia w życie przepisów rozporządzenia został utworzony w Ministerstwie „Krajowy rejestr utraconych dóbr kultury”. W założeniach ma on na celu zwiększenie skuteczności odzyskiwania dóbr kultury utraconych w wyniku czynu zabronionego (np. kradzieży). Do czasu zakończenia kontroli rejestr nie zawierał wpisów. Również do końca kontroli nie wpisano żadnego zabytku na „Listę Skarbów Dziedzictwa”. Okazała się ona zbędna m.in. ze względu na fakt, że

najcenniejsze obiekty i tak znajdują się w muzeach, więc ich wpisywanie na tę Listę było niecelowe. Dlatego też w nowelizacji ustawy o zabytkach zaproponowano jej likwidację.

W gestii Ministra są decyzje o skreśleniu z listy zabytków. Skreśleniu podlegają obiekty nieistniejące bądź takie, które utraciły wartości, dla których zostały wpisane do rejestru. Natomiast odmowa skreślenia z rejestru – mimo ustaleń wskazujących na zły stan zachowania obiektu – może być podyktowana nieutrąceniem wartości artystycznych, historycznych, naukowych, dla których zabytek został wpisany do rejestru. W latach 2018-2021 (do 30 kwietnia) zapadło 178 decyzji o skreśleniu. W 249 przypadkach Minister odmówił skreślenia. NIK zbadała wybrane losowo 24 sprawy dotyczące skreśleń. Oprócz jednej, wszystkie decyzje zostały wydane z opóźnieniem, które wyniosło od ponad dwóch miesięcy do ok. 2 lat i trzech miesięcy.

Prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków finansowane są w formie dotacji celowych w ramach ministerialnego programu „Ochrona zabytków”. W latach 2018-2020 Minister zwiększył budżet Programu z ok. 143 mln zł do 155 mln zł. Było to jednak zbyt mało na sfinansowanie większości zadań, wskazanych we wnioskach o dofinansowanie. W latach 2018-2020 liczba projektów dofinansowanych przez Ministra ze środków budżetu państwa w stosunku do liczby zgłoszonych projektów zmalała z 27,2% do 25,8%, a wartość projektów przyjętych do realizacji w stosunku do wartości projektów zgłoszonych do sfinansowania środkami budżetu państwa – z 18,7% do 15,7%.

Wbrew założeniom swojej roli nie spełnił Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków. Coroczne wpływy tego funduszu miały wynosić prawie 17 mln zł, a faktyczne przychody wynosiły nie więcej niż 776 tys. zł rocznie (niespełna 5%).

Dotacje były udzielane prawidłowo. Minister nie wypracował jednak mechanizmów zapewniających, że inne podmioty uprawnione do udzielania dotacji informowały go o udzielonym wsparciu. Takie mechanizmy służyłyby wyeliminowaniu przypadków uzyskiwania przez dotowane podmioty środków w nieuzasadnionej wysokości na zadania dofinansowywane np. z dwóch źródeł.

W latach 2018-2020 największe środki (1630 dotacji na łączną kwotę 372 mln 360 tys. 900 zł) otrzymały kościoły i związki wyznaniowe – właściciele ok. 24% ogółu zabytków. Natomiast, przykładowo, osobom fizycznym, które są właścicielami ok. 30% ogółu zabytków, w latach 2018-2020 udzielono 56 dotacji na łączną kwotę 10 mln 440 tys. 400 zł.

Wnioski o dotacje były rozpatrywane w trybie konkursowym. Nie kwestionując tej formuły NIK zwróciła uwagę, że Minister w ograniczonym stopniu miał wpływ na strukturę dotacji, a tym samym na kreowanie polityki dotacyjnej w odniesieniu do grup zabytków znajdujących się w najgorszym stanie. NIK ustaliła, że o dotacje na prace przy zabytkach, będących w złym stanie zachowania, bezskutecznie ubiegały się podmioty, które następnie wnioskowały o skreślenie zabytku z rejestru zabytków.

Kontrola wykazała, że Minister nie wypracował mechanizmów zapewniających współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w sprawach uzgadniania z wojewódzkimi konserwatorami zabytków planów ochrony zabytków, sporządzania gminnych ewidencji zabytków oraz opracowania samorządowych programów opieki nad zabytkami. Według danych Urzędu Statystycznego w Krakowie, na dzień 30 czerwca 2019 r., spośród 2477 gmin w Polsce gminnej ewidencji zabytków, będącej podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami, nie prowadziły 602 gminy; niespełna 1/3 gmin posiadało

obowiązujący program opieki nad zabytkami, a ponad 2/5 gmin nie przystąpiło jeszcze do jego sporządzenia.

W 2020 r. wojewodowie przeznaczyci ze swoich budżetów więcej środków na działalność skontrolowanych wojewódzkich urzędów ochrony zabytków (WUOZ). Wzrost wyniósł – w porównaniu do 2018 r – w sumie prawie 11,5 mln zł. Jednak nie poprawiło to w istotny sposób warunków działania, w tym poziomu zatrudnienia u wojewódzkich konserwatorów zabytków. We wszystkich skontrolowanych WUOZ stwierdzono, że liczba zatrudnionych była zbyt mała do liczby zadań. Główną przyczyną trudności w pozyskiwaniu pracowników były zbyt niskie płace w stosunku do oczekiwanych kwalifikacji, doświadczenia i wykształcenia.

Jednocześnie w skontrolowanych WUOZ w 2020 r. nastąpił – w porównaniu do 2018 r. – spadek nakładów (o ok. 4,3 mln zł) na ochronę zabytków i opiekę nad nimi. W konsekwencji, średnio, liczba projektów dofinansowanych w stosunku do liczby zgłoszonych projektów zmalała z 58,9% do 48,8%, a wartość projektów przyjętych do realizacji w stosunku do wartości projektów zgłoszonych – z 43,8% do 26,2%. Dofinansowywane były prace przy obiektach najcenniejszych pod względem wartości kulturowych oraz prace niezbędne dla zachowania i utrwalenia autentycznej substancji zabytku.

W skontrolowanych urzędach stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu rejestru zabytków oraz wojewódzkiej ewidencji zabytków, a także nieterminowe wydawanie decyzji administracyjnych oraz rozpatrywanie skarg. Zdaniem NIK nieterminowe załatwianie przez organy ochrony zabytków spraw – niezależnie od naruszenia obowiązujących przepisów – może wpływać niekorzystnie na stan zachowania zabytków ze względu na odwlekanie, w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie, podejmowania prac przy zabytku oraz może podważać zaufanie obywateli do Państwa.

WNIOSKI

Do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o:

- Wypracowanie mechanizmów zapewniających:
 - współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie: opracowania i uzgodnienia z wojewódzkimi konserwatorami zabytków planów ochrony zabytków, sporządzenia gminnej ewidencji zabytków, a także opracowania samorządowych (powiatowych i gminnych) programów opieki nad zabytkami;
 - wzajemne informowanie się przez organy uprawnione do udzielania dotacji o ich udzieleniu.
- Zapewnienie prawidłowego funkcjonowania „Krajowego rejestru utraconych dóbr kultury” oraz „Krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem”.
- Wzmożenie nadzoru oraz zwiększenie częstotliwości przeprowadzanych kontroli nad działalnością wojewódzkich konserwatorów zabytków.
- Opracowanie aktualnego „Krajowego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych”.
- Zapewnienie terminowego wydawania decyzji administracyjnych oraz załatwiania skarg i wniosków w sprawach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami zgodnie z przepisami Kpa.

Do wojewodów i wojewódzkich konserwatorów zabytków o:

NIK o systemie ochrony zabytków w Polsce

Kategoria: Zarządzanie Przestrzenią

Opublikowano: piątek, 01, kwiecień 2022 16:17

Joanna Gryboś-Chechelska

Odśloni: 683

- Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia środków finansowych na prawidłowe funkcjonowanie WUOZ oraz na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami na poziomie gwarantującym realizację zgłaszanych przez WKZ potrzeb w tym zakresie.
- Prawidłowe wykonywanie obowiązków wynikających z przepisów rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków, w tym rzetelne prowadzenie rejestrów zabytków oraz wojewódzkiej ewidencji zabytków.
- Wydawanie decyzji administracyjnych oraz załatwianie skarg z zachowaniem terminów i trybu określonego w Kpa.
- Opracowanie aktualnych planów ochrony zabytków, zawierających wszystkie elementy określone w rozporządzeniu w sprawie ochrony zabytków.
- Zapewnienie skutecznego nadzoru nad sposobem wykonania zaleceń pokontrolnych oraz decyzji wstrzymujących lub nakazujących prace przy zabytku.

Źródło: NIK