



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.006.01.2015
P/15/100

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/15/100 – Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Edyta Piskorz-Zabujść, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93942 z dnia 17 marca 2015 r. 2. Wojciech Dąbrowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93943 z dnia 17 marca 2015 r.
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Olsztynie, ul. Podwale 1, 10-076 Olsztyn, (dalej: „WUOZ”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Zalewska, Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Konserwator Zabytków (dalej: „WKZ”)

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2013-2015 (do 28 lutego) WKZ współdziałał z jednostkami samorządu terytorialnego (dalej: „j.s.t.”) w celu ochrony i opieki nad zabytkami¹. Zgodnie z wymogiem art. 7 ustawy z dnia 18 z marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw², do 5 grudnia 2010 r. WKZ wywiązał się z obowiązku przekazania wszystkim j.s.t. z terenu województwa wykazów zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków i wojewódzkiej ewidencji zabytków, celem założenia przez j.s.t. wymaganej ewidencji gminnej. WKZ opiniował również samorządowe programy opieki nad zabytkami, tj. 26 programów gminnych i siedem powiatowych. Opiniowanie tych programów przebiegało sprawnie i terminowo. Przekazywał także gminom informacje na temat zasad tworzenia i prowadzenia ww. ewidencji oraz udzielał j.s.t. stosownych wyjaśnień na ten temat.

Zaznaczyć należy jednak, iż na dzień 28 lutego 2015 r. gminne programy opieki nad zabytkami posiadało zaledwie 26 gmin (22,4% ogółu) oraz siedem powiatów (31,8%) z terenu województwa, a gminne ewidencje zabytków opracowały tylko 32 gminy (27,6%). W tej sytuacji w ocenie NIK, wskazane byłoby zainicjowanie przez WKZ działań, w celu opracowania gminnych programów i ewidencji przez pozostałe j.s.t., co powinno umożliwić lepszą ochronę obiektów zabytkowych.

Rejestr zabytków nieruchomości województwa warmińsko-mazurskiego prowadzony był zgodnie z przepisami i według stanu na 28 lutego 2015 r. obejmował on 5.896 obiektów. Postępowania administracyjne w sprawie wpisywania lub skreślenia zabytków z tego rejestru prowadzone były rzetelnie, a strony postępowań

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

² Dz. U. z 2010 r. Nr 75, poz. 474.

powiadamiane były o podjętych decyzjach bez zbędnej zwłoki. WKZ prowadził również wojewódzką ewidencję zabytków, którą objęto 4.983 zabytki nieruchome.

W okresie objętym kontrolą (2013-2015 do końca lutego) obowiązywały dwa porozumienia dotyczące powierzenia gminie spraw w zakresie właściwości WKZ, a nadzór nad realizacją tych porozumień sprawowany był rzetelnie.

W latach 2013-2014 WKZ przeprowadził 42 kontrole planowe zabytków nieruchomych, tj. 15,6% ogółu zaplanowanych, a jedną z przyczyn niezrealizowania planu kontroli było przeprowadzenie w poszczególnych latach dużej liczby (95) kontroli doraźnych.

Wykorzystanie środków finansowych na opiekę nad zabytkami (udzielanie dotacji celowych) oraz współpraca w tym zakresie z j.s.t. przebiegała prawidłowo. W latach 2013-2015 (do końca lutego) na dotacje te wykorzystano wszystkie środki, którymi dysponował WKZ. W procesie udzielania dotacji stwierdzono jednak nieprawidłowości, które polegały na:

- niezgodności, w czterech umowach w sprawie przyznania dotacji, zastosowanych stawek kar umownych z tytułu przekroczenia terminu zwrotu niewykorzystanych środków finansowych, ze stawkami wynikającymi z regulaminu w sprawie przyznania dotacji,
- niepoinformowaniu, w jednym przypadku, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: „MKiDN”) oraz Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego o udzieleniu dotacji jednej z gmin.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań dotyczących ewidencji zabytków nieruchomych i współpraca w tym zakresie z jednostkami samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Rejestr zabytków nieruchomych województwa warmińsko-mazurskiego (dalej: „rejestr”) prowadzony był zgodnie z wymaganiami określonymi w § 2 i 3 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem³ (dalej: „rozporządzenie MKiDN z dnia 26 maja 2011 r.”). Według stanu na dzień 28 lutego 2015 r. obejmował on 5.896 zabytków nieruchomych (według WKZ docelowo w rejestrze tym znajdują się również wszystkie zabytki, które zostaną wpisane do wojewódzkiej ewidencji zabytków). WKZ w celu ustalenia rzeczywistej liczby zabytków nieruchomych znajdujących się na terenie województwa warmińsko-mazurskiego oraz kwalifikujących się do objęcia wpisem do rejestru korzystał z dotychczas istniejącej dokumentacji będącej w dyspozycji Urzędu, tj. kart adresowych, kart ewidencyjnych, kart ewidencji zabytków architektury i budownictwa, studiów konserwatorskich (historyczno-urbanistycznych, wartości kulturowych) oraz oględzin w terenie.

(dowód: akta kontroli str. 5-10, 507-508)

W badanym okresie opłaty za udostępnienie materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wykorzystywanych w prowadzonych przez WKZ postępowaniach w sprawie wpisania zabytku do rejestru, wyniosły 3,5 tys. zł.

W latach 2013-2015 (do końca lutego) do rejestru zabytków wpisano 15 obiektów zabytkowych, z czego – 12 z urzędu, dwa – na wniosek właściciela lub użytkownika

³ Dz. U. z 2011 r. Nr 113, poz. 661.

wieczystego gruntu oraz jeden – na wniosek j.s.t. Dziesięć zabytków wpisano w 2013 r., cztery – w 2014 r., zaś jeden – w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 11-12)

Analiza pięciu postępowań administracyjnych w sprawie wpisania zabytku do rejestru (33,3% ogółu przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą), wykazała m.in., że:

- Wszystkie ww. pięć zabytków, dla których wydano decyzje o wpisie do rejestru, ujęte zostały na bieżąco w księdze rejestru zabytków.
- W trzech postępowaniach ich stronami były gminy, a w dwóch inne podmioty.
- W przypadkach, w których stroną postępowania były inne podmioty, dane gminy, na terenie których znajdowały się obiekty wpisane do rejestru, otrzymywały decyzje do wiadomości (przesyłane były one bez zwrotnego potwierdzenia odbioru, w związku z czym nie można było ustalić terminu ich doręczenia).
- W sprawach, dla których gmina była stroną postępowania, decyzje przesyłane były w terminie od jednego do dziewięciu dni od dnia wydania decyzji.
- Będące przedmiotem analizowanych postępowań zabytki posiadały wcześniej, tj. przed wydaniem decyzji, karty ewidencyjne założone w latach 1999-2013, które były zgodne ze wzorem określonym w § 9 ust. 1-4 rozporządzenia MKiDN z dnia 26 maja 2011 r.⁴, i w których zawarto wszystkie wymagane dane.
- We wszystkich pięciu zbadanych kartach ewidencyjnych znajdowały się wpisy o stanie zabytków, a w czterech również o konieczności wykonania remontów.

(dowód: akta kontroli str. 7-10, 13-23)

W badanym okresie, w związku z postępowaniami dotyczącymi wpisu zabytku nieruchomego do rejestru, do WUOZ nie wpłynęły żadne skargi i wnioski mieszkańców oraz lokalnych organizacji pozarządowych.

(dowód: akta kontroli str. 24)

W okresie objętym kontrolą, w związku z odwołaniami złożonymi przez strony prowadzonych przez WKZ postępowań w sprawie wpisania zabytku do rejestru, trzy decyzje WKZ uchylone zostały przez MKiDN (w dwóch przypadkach zabytek nie posiadał założonej karty ewidencyjnej, a w jednym taką kartę posiadał). Według uzasadnień zawartych w decyzjach MKiDN powodem uchylenia ww. decyzji WKZ było m.in.:

- nieprecyzyjne ustalenie przedmiotu ochrony konserwatorskiej, a także zakresu wyznaczonej w tej decyzji strefy otoczenia zabytku, w przypadku decyzji z 25 kwietnia 2014 r.,
- nieostre i niespójne opisanie przedmiotu i zakresu ustalonej ochrony konserwatorskiej, gdyż na podstawie treści zaskarżonej decyzji nie można było jednoznacznie ustalić czy zabytkiem wpisanym do rejestru zabytków jest część budynku głównego, tj. klatka schodowa wraz z zabytkowymi schodami – jako zabytek nieruchomy; czy też same schody – jako zabytek ruchomy, (decyzja z 24 lutego 2014 r.),

⁴ W sytuacji, gdy karta była sporządzona przez wejściem ww. rozporządzenia, to zgodnie z § 20 ust. 2 ww. rozporządzenia dotychczas wykonane karty ewidencyjne zabytku stały się kartami ewidencyjnymi zabytku w rozumieniu niniejszego rozporządzenia.

- nieprecyzyjnie określony zakres ochrony konserwatorskiej oraz niewykazanie przesłanek do objęcia taką ochroną prawną, (decyzja z 28 maja 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 25-47)

W wyniku porównania zapisów o stanie zachowania 20 zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru, zawartych w kartach ewidencyjnych tych zabytków (założonych w latach 1979-2010), a ich rzeczywistym stanem utrzymania, ustalonym w wyniku oględzin oraz kontroli przeprowadzonych przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego⁵ (dalej: „PINB”), stwierdzono m.in., że:

- w dziesięciu przypadkach opisy stanu zachowania nie odbiegały znacząco od stwierdzonych stanów rzeczywistych, ustalonych w trakcie przeprowadzonych kontroli,
- w trzech przypadkach zapisy w kartach ewidencyjnych wskazywały na lepszy stan, niż był w rzeczywistości,
- w sześciu przypadkach zabytki były w stanie lepszym niż wskazywałyby na to zapisy w kartach ewidencyjnych,
- w jednym przypadku, zapisy karty ewidencyjnej wskazywały na konieczność pilnego podjęcia prac remontowych, które według protokołu z kontroli PINB były właśnie przeprowadzane.

(dowód: akta kontroli str. 48-164)

W latach 2013-2015 (do końca lutego) z rejestru skreślono 29 zabytków nieruchomych, z czego 22 w wyniku postępowania wszczętego z urzędu, pięć – na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego gruntu oraz dwa – na wniosek j.s.t.

Badanie pięciu spraw związanych ze skreśleniem zabytków z rejestru (17,2% ogółu), dokonanych w okresie 2013-2015 (do końca lutego), wykazało że w każdym przypadku, podstawą skreślenia była decyzja MKiDN. W trzech przypadkach, skreślenie z rejestru było wynikiem zniszczenia bądź wyburzenia zabytku, brak jednak było w zasobach archiwum WUOZ informacji na temat działań zapobiegających temu zniszczeniu lub wyburzeniu⁶.

W badanym okresie, w związku z postępowaniami dotyczącymi skreślenia zabytku nieruchomego z rejestru, do WUOZ nie wpłynęły żadne skargi i wnioski mieszkańców oraz lokalnych organizacji pozarządowych.

(dowód: akta kontroli str. 165-174)

1.2. Według stanu na dzień 28 lutego 2015 r., 4.983 zabytki nieruchome objęte były wojewódzką ewidencją zabytków (dalej: „WEZ”), z czego 4.918 zabytków włączonych zostało w 2013 r., 65 w 2014 r., a do 28 lutego 2015 r. nie włączono żadnego.

(dowód: akta kontroli str. 6-10)

W wyniku badania pięciu spraw dotyczących włączenia zabytku nieruchomego do WEZ, które dotyczyły: domu murowanego ul. Bielnikowa 16 Działdowo, Cmentarza w Zimnej Wodzie, Cmentarza w Puszkiejmach, Szczycieńskiej Pozycji Leśnej w Leśniczówce Wykno oraz domu mieszkalnego Aleja Broni 6/8 w Biskupcu, stwierdzono m.in., że:

- o włączeniu zabytku nieruchomego do WEZ nie był informowany właściciel obiektu,

⁵ Kontrole przeprowadzone przez PINB na zlecenie NIK w czterech gminach.

⁶ Pałac w Parkoszewie – zniszczony na przełomie lat 60. i 70. XX w., Spichlerz w miejscowości Bogatyńskie, jego stan do 1998 r. był „katastrofalny”, Kuźnia w Bratianie – w latach 70. XX w. została rozebrana na skutek poszerzenia drogi.

- dla zabytków tych założono karty ewidencyjne zabytku nieruchomości niewpisanego do rejestru, które zawierały wszystkie wymagane dane. Karty te zostały sporządzone przed wejściem w życie rozporządzenia MKiDN z dnia 26 maja 2011 r.,
- w kartach ewidencyjnych, w pozycji „stan zachowania”, ujmowano zapisy w pełni odnoszące się do rzeczywistego stanu zachowania tych obiektów,
- w każdym przypadku poprzez wydanie właściwego zarządzenia WKZ w sprawie włączenia kart ewidencyjnych⁷ udokumentowano czynność włączenia karty ewidencyjnej do WEZ,
- w dwóch przypadkach czynność sprawdzenia karty nie była udokumentowana, w dwóch udokumentowano ją poprzez podpis na protokole zdawczo-odbiorczym dokumentacji⁸, zaś w jednym kartę sprawdził kierownik biura badań i dokumentacji zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 175-192)

1.3. W latach 2013-2015 (do końca lutego) WKZ nie przekazywał j.s.t. wykazów, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, zostały one wysłane do 5 grudnia 2010 r. WKZ prowadził z gminami bieżącą korespondencję w odniesieniu do zabytków wskazanych w ww. wykazach, udzielając stosownych wyjaśnień. Wykazy te uzupełniano również o historyczne aleje przydrożne i cmentarze.

W okresie objętym kontrolą trzy j.s.t.⁹ zwracały się do WKZ o uzgodnienie w sprawie ujęcia w gminnej ewidencji zabytków (dalej: „GEZ”) obiektów innych niż wpisane do rejestru zabytków lub objętych WEZ. Analiza tych spraw wykazała, że w poszczególnych przypadkach czas udzielenia przez WKZ odpowiedzi wyniósł:

- sześć i 276 dni w przypadku pism skierowanych do Urzędu Gminy w Lidzbarku Warmińskim,
- 397 dni – do Urzędu Miejskiego w Elblągu.

Urząd Miejski w Dobrym Mieście na trzy pisma wystosowane w pierwszym półroczu 2014 r. do 10 kwietnia 2015 r. nie uzyskał stosownej odpowiedzi.

W sprawie tej WKZ wyjaśnił m.in., że tak długi okres odpowiedzi na ww. pisma związany był z faktem, iż sprawy w Urzędzie prowadził tylko jeden pracownik. Natomiast w odniesieniu do braku odpowiedzi na pisma Urzędu Miejskiego w Dobrym Mieście WKZ wyjaśnił, że telefonicznie ustalono z pracownikiem Urzędu Miejskiego w Dobrym Mieście, iż gdy do WUOZ zostanie przesłana całość ewidencji zabytków z terenu Gminy, to wtedy organ konserwatorski odniesie się do niej kompleksowo.

Spośród 116 gmin województwa warmińsko-mazurskiego, według wiedzy WKZ, do końca lutego 2015 r., gminne ewidencje zabytków opracowały 32 gminy. WKZ nie podejmował działań zmierzających do opracowania GEZ przez pozostałe gminy.

WKZ pismem z 10 stycznia 2013 r. przekazał natomiast wszystkim gminom do wiadomości i zastosowania pismo MKiDN z dnia 10 grudnia 2012 r., dotyczące m.in. zasad tworzenia i prowadzenia GEZ, w tym propozycji uchwalania ewidencji w postaci zarządzeń władz samorządowych i umieszczania ich na stronie internetowej.

⁷ Zabytków nieruchomości i archeologicznych z terenu danego miasta bądź gminy do WEZ.

⁸ W jednym przypadku karta została sprawdzona przez WKZ, a w drugim przez kierownika wydziału ds. inspekcji zabytków archeologicznych oraz rejestru zabytków, dokumentacji zabytków i informatyki

⁹ Miasto Elbląg, Gmina Lidzbark Warmiński, Miasto Dobre Miasto.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wskazane byłoby zainicjowanie przez WKZ działań w celu opracowania GEZ przez pozostałe 84 gminy z województwa warmińsko-mazurskiego, co powinno umożliwić lepszą ochronę obiektów zabytkowych.

(dowód: akta kontroli str. 193-201)

Opis stanu faktycznego

1.4. W WUOZ nie podejmowano działań zmierzających do realizacji Działania 1 celu szczegółowego nr 2 Krajowego Programu Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami na lata 2014-2017 (dalej: „Krajowy Program”).

Jak wyjaśnił WKZ, instytucją odpowiedzialną za wdrażanie informacji przestrzennej o zabytkach został Narodowy Instytut Dziedzictwa, z którym WKZ współpracował w tym zakresie. W przypadku Działania 2 celu szczegółowego nr 2 Krajowego Programu WKZ współpracuje z lokalnymi społecznościami współuczestnicząc w ramach projektu pt. „SOS dla żuławskich domów podcieniowych”. Za sprawą projektu odbyły się prowadzone przez ekspertów spotkania z młodzieżą szkolną, właścicielami żuławskich zabytków, przedstawicielami samorządów, organizacji pozarządowych, szkół i placówek kultury. Powstała filmowa dokumentacja wybranych zabytkowych domów podcieniowych, cykl filmów dokumentalnych, a także opracowanie dostępne w formie e-publicacji. W książce obok prezentacji dziesięciu domów podcieniowych umieszczono scenariusze lekcji dla szkół. Dodatkowo WKZ współpracuje również z Towarzystwem Opieki nad Zabytkami, fundacją „Borussia” w wydawaniu publikacji merytorycznych.

(dowód: akta kontroli str. 7-10)

1.5. Według stanu na 15 kwietnia 2015 r., w WUOZ znajdowały się 8.302 karty ewidencyjne wykonane przed wejściem w życie rozporządzenia MKiDN z dnia 26 maja 2011 r. oraz 3.627 kart ewidencyjnych wykonanych po wejściu w życie ww. rozporządzenia, z czego 280 kart ewidencyjnych zabytków architektury i budownictwa oraz 3.347 kart wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Nie wszystkie obiekty zabytkowe, dla których sporządzone zostały karty ewidencyjne, objęte zostały wojewódzką ewidencją zabytków. Dlatego też suma kart ewidencyjnych włączonych do tej ewidencji, jest mniejsza od sumy wszystkich kart ewidencyjnych (tzw. białych, zielonych oraz wojewódzkiej ewidencji zabytków) znajdujących się w zasobie WUOZ.

(dowód: akta kontroli str. 202-205)

Ocena częściowa

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

2. Współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego przy sporządzaniu programów opieki nad zabytkami

Opis stanu faktycznego

2.1. Według stanu na 28 lutego 2015 r. obowiązujący program opieki nad zabytkami posiadało, wg wiedzy WKZ, 26 ze 116 gmin województwa warmińsko-mazurskiego (22,4%) oraz siedem z 19 powiatów (31,8%). W stosunku do pozostałych gmin, WKZ nie podejmował działań w celu opracowania i przyjęcia przez nie programu opieki nad zabytkami.

Jak wyjaśnił WKZ, nie jest on organem nadzorczym nad j.s.t., nie ma uprawnień do wskazywania im działań ani nie został zobowiązany do tego przepisami prawa. Podał on również, że głównymi przyczynami nieposiadania przez j.s.t. aktualnie obowiązujących programów opieki nad zabytkami były: brak środków finansowych na sporządzenie tego dokumentu, a także brak gminnej ewidencji, która jest podstawą do tworzenia tych programów.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wskazane byłoby zainicjowanie przez WKZ działań w celu opracowania przez gminy programów opieki nad zabytkami przez pozostałe j.s.t., co powinno umożliwić lepszą ochronę obiektów zabytkowych.

(dowód: akta kontroli str. 206-212)

Opis stanu faktycznego

2.2. W okresie objętym kontrolą, WKZ zaopiniował 24 gminne i pięć powiatowych programów opieki nad zabytkami. W poszczególnych przypadkach opiniowanie programu opieki nad zabytkami trwało od dwóch do 33 dni (konieczne było uzupełnienie dokumentacji przez gminy).

Badanie trzech spośród ww. zaopiniowanych Programów (dotyczących Powiatu Nowomiejskiego, Gminy Rybno oraz Gminy Nidzica) wykazało m.in., że:

- programy te zostały zaopiniowane na podstawie art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁰ (dalej: „ustawa o ozionz”) i w każdym przypadku opinia była pozytywna,
- okres obowiązywania programów obejmował cztery lata,
- zgodnie z art. 87 ust. 4 ustawy o ozionz zostały one opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego,
- zakładały one podejmowanie działań zmierzających do udostępniania zwiedzającym zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru, a będących własnością osób prywatnych.

(dowód: akta kontroli str. 213-230)

2.3. WKZ nie podejmował działań dla zapewnienia spójności nowo przyjmowanych programów opieki nad zabytkami z Krajowym Programem oraz na rzecz zwiększenia merytorycznego wsparcia samorządu terytorialnego w ochronie zabytków.

W sprawie tej WKZ wyjaśnił, że Krajowy Program zakłada, że jego wdrażanie na obszarze całego kraju będzie następować pod kierunkiem i nadzorem Generalnego Konserwatora Zabytków. Z tego względu rozwiązania systemowe i określanie standardów zostaną zaprojektowane na poziomie centralnym w porozumieniu i we współpracy z rządową administracją zespoloną w województwie, a rozpoczęcie tych prac przewidziano na I kwartał 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 231-232)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Wykorzystanie środków finansowych na opiekę nad zabytkami oraz współpraca w tym zakresie z jednostkami samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą WKZ nie szacował potrzeb, co do kwoty nakładów finansowych niezbędnych na prace i roboty związane z koniecznymi remontami zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków z terenu województwa warmińsko-mazurskiego.

(dowód: akta kontroli str. 233-236)

3.2. Zarządzeniem nr 26/2012 WKZ z 31 grudnia 2012 r.¹¹ oraz zarządzeniem nr 91/2013 WKZ z 30 grudnia 2013 r.¹² w WUOZ wprowadzono zasady udzielania dotacji celowych (regulaminy). Zasady te stanowiły m.in., że:

¹⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1446.

¹¹ W sprawie przyznawania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków usytuowanym na terenie województwa warmińsko-mazurskiego ze środków finansowych pozostających w dyspozycji Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w 2013 r. oraz trybu rozliczania i zasad kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji.

- zakres prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych, na które mogła być udzielona dotacja, musiał być zgodny z wymaganiami art. 77 ustawy o ochronie,
- dotacja mogła być udzielona na wykonanie prac lub robót, które zostały przeprowadzone w roku jej udzielenia lub w okresie trzech lat poprzedzających rok złożenia wniosku (tzw. refundacja),
- dotacja mogła być udzielona do wysokości:
 - 50% nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków,
 - 100% nakładów koniecznych, gdy zabytek posiadał wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową albo wymagał przeprowadzenia złożonych pod względem technologicznym prac konserwatorskich, bądź stan zachowania zabytku wymaga niezwłocznego podjęcia prac lub robót,
- oceny formalno-prawnej, dokonywała wskazana w regulaminie instytucja zarządzająca (WUOZ), przedstawiając wyniki do akceptacji Komisji Konkursowej, powoływanej przez WKZ, która następnie dokonywała oceny organizacyjno-społecznej i merytorycznej, biorąc pod uwagę kryteria przyjęte w niniejszym regulaminie,
- wnioskodawca ubiegający się o dofinansowanie prac zobowiązany był do przedłożenia poprawnie wypełnionego wniosku wraz z załącznikami, tj. m.in. aktualnym dokumentem potwierdzającym posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do zabytku (wydanym nie wcześniej niż trzy miesiące przed złożeniem wniosku), odpisem z księgi wieczystej, wypisem z rejestru gruntów (w przypadku braku księgi wieczystej), aktem notarialnym lub innym dokumentem świadczącym o tytule prawnym do zabytku, decyzją o wpisie zabytku do rejestru zabytków, harmonogramem realizacji prac wraz z określeniem źródeł finansowania, dokumentacją fotograficzną zabytku, pozwoleniem na budowę, kosztorysem wstępnym z przedmiarem lub kosztorysem powykonawczym, oryginałami rachunków lub faktur dotyczących przeprowadzonych prac lub robót, protokołami odbioru przez WKZ prac lub robót,
- przekazanie dotacji następowało na podstawie umowy określającej m.in. szczegółowy opis zadania i termin jego wykonania, wysokość dotacji i tryb płatności, tryb kontroli wykonywania zadania, sposób i termin rozliczenia udzielonej dotacji oraz zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji, a także formularz sprawozdania z wykonania zadania,
- w przypadku przekroczenia terminu zwrotu niewykorzystanych środków finansowych, na otrzymującego dotację może zostać nałożona kara umowna w wysokości 0,19% kwoty dotacji za każdy dzień zwłoki,
- przekazanie dotacji następowało w dwóch transzach albo w całości (w przypadku refundacji), w terminie do 90 dni od daty podpisania umowy.

Zasady przyjęte ww. zarządzeniami nie były opiniowane przez Wojewódzką Radę Ochrony Zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 237-276)

3.3. W okresie objętym kontrolą WUOZ udzielił łącznie 19 dotacji celowych na ochronę i konserwację zabytków nieruchomych, z czego 14 w 2013 r. i pięć w 2014 r. W 37 przypadkach WKZ odmówił natomiast udzielenia dotacji, z czego

¹² W sprawie przyznawania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków usytuowanym na terenie województwa warmińsko-mazurskiego ze środków finansowych pozostających w dyspozycji Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w 2014 r. oraz trybu rozliczania i zasad kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji.

w 29 z powodów formalnych, a w ośmiu – z powodu braku środków. Podmiotami, które otrzymały dotacje były w dziesięciu przypadkach parafie (dotacje na remont kościołów), w dwóch – domy zakonne (remont sanktuarium) oraz po jednym: Kapituła Katedralna, spółka handlowa, szkoła wyższa, archidiecezja, biblioteka publiczna, gmina i stowarzyszenie. W 2013 r. łączna kwota udzielonych dotacji wyniosła 415,2 tys. zł (jednostkowo od 4,3 tys. zł do 85 tys. zł), zaś w 2014 r. 188,3 tys. zł (od 10 tys. zł do 89,6 tys. zł).

W latach 2013-2015 (I kwartał) wszystkie środki na dotacje celowe, którymi dysponował WKZ zostały wykorzystane.

(dowód: akta kontroli str. 278-282)

Udzielone przez WKZ dotacje dotyczyły nakładów koniecznych na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane wymienione w art. 77 ustawy o ozioz.

W jednym przypadku, w związku z umową o udzielenie dotacji nr 23/oz/14 z dnia 27 maja 2014 r., WKZ dochodził zwrotu wraz z odsetkami niewykorzystanej kwoty dotacji. Odzyskane środki przekazane zostały do puli kolejnych dotacji (kwota zasadnicza) oraz do budżetu państwa (odsetki).

(dowód: akta kontroli str. 234-236, 283-286)

Analiza udzielonych przez WKZ w latach 2013-2015 (I kwartał) dziesięciu dotacji celowych przeznaczonych na ochronę i konserwację zabytków nieruchomych dla podmiotów z terenu województwa warmińsko-mazurskiego, w łącznej kwocie 485, 2 tys. zł (53% ogółu udzielonych) wykazała m.in., że:

- w każdym przypadku złożony wniosek o udzielenie dotacji był zgodny z postanowieniami rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 6 czerwca 2005 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków¹³,
- zapisy zawartych umów o udzielenie dotacji były zgodne z ww. rozporządzeniem,
- wszystkie dotacje zostały rozliczone,
- zapisane w zawartych umowach i przekazane kwoty dotacji były tożsame z kwotami wnioskowanymi,
- trzy podmioty na to samo zadanie otrzymały również dotacje z innych źródeł (tj. ze środków MKiDN, oraz dwóch j.s.t.), przy czym w żadnym z tych przypadków suma dotacji nie przekroczyła 100% nakładów na dane zadanie,
- większość postanowień zawartych umów (z wyjątkiem przypadków opisanych w części dotyczącej nieprawidłowości) było zgodnych z warunkami określonymi w regulaminie udzielania dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 287-291, 320-361)

Wszystkie wnioski o udzielenie dotacji zostały zatwierdzone przez WKZ, a w procesie ich rozpatrywania zawsze uczestniczył więcej niż jeden urzędnik.

W umowach o udzielenie dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków podpisanych przez WKZ w okresie objętym kontrolą, nie było zawartych postanowień o obowiązku udostępniania zabytku dla zwiedzających, a także nakładających na

¹³ Dz. U. z 2014 r. poz. 399.

podmioty otrzymujące dotację obowiązku stosowania przepisów ustawy prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 277, 288-291)

3.4. W okresie objętym kontrolą w WUOZ prowadzono, w formie tabelarycznej, wykaz dotacji udzielonych podmiotom z terenu województwa, w tym udzielonych przez MKiDN oraz j.s.t.

Zgodnie z tym wykazem, właściciele zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru otrzymali łącznie (od MKiDN, organów stanowiących gmin, powiatów i województwa) 16.330,1 tys. zł, w tym 8.562,5 tys. zł w 2013 r., a 7.767,7 tys. zł w 2014 r. na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane.

W latach 2013-2015 (do końca lutego) nie stwierdzono przypadków udzielenia dotacji, których łączna kwota na wykonanie tych samych prac lub robót przekraczałaby 100% nakładów koniecznych na ich wykonanie.

(dowód: akta kontroli str. 311-361)

3.5. W latach 2013-2015 (do końca lutego) WKZ informował MKiDN oraz inne uprawnione podmioty o udzielonych dotacjach (poza jednym przypadkiem), w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 6 czerwca 2005 r.

WKZ nie podejmował z j.s.t. wspólnych działań w celu pozyskiwania środków finansowych na ochronę zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 362-365)

3.6. W latach 2013-2014 wydatki WUOZ z tytułu zatrudnienia osób na stanowiskach merytorycznych w zakresie ochrony, inspekcji i nadzoru nad zabytkami wyniosły ogółem 2.182,8 tys. zł, z czego w WUOZ w Olsztynie – 1.441,3 tys. zł, w Delegaturze Elku – 291,2 tys. zł, a w Delegaturze Elblągu – 450,3 tys. zł. Zadania te, według stanu na 31 grudnia 2013 r., realizowało w WUOZ oraz podległych mu Delegaturach 29 osób (pracujących na 25,5 etatu), zaś według stanu na 31 grudnia 2014 r. – 28 osób (również 25,5 etatu).

(dowód: akta kontroli str. 366-368)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W WUOZ nie były w pełni przestrzegane postanowienia § 10 ust. 7 Regulaminu w sprawie przyznawania dotacji. W regulaminie tym przyjęto, że w przypadku przekroczenia terminu zwrotu niewykorzystanych środków finansowych, na otrzymującego dotację może zostać nałożona kara umowna w wysokości 0,19% kwoty dotacji za każdy dzień zwłoki. W czterech umowach (Nr 14/oz/2014 z 2 maja 2014 r., 12/oz/2014 z 2 maja 2014 r., 23/oz/14 z 27 maja 2014 r. oraz 16/oz/2014 z 5 maja 2014 r.) przyjęto natomiast, że kara ta może zostać nałożona w wysokości 0,39% dotacji za każdy dzień zwłoki. W wyniku zastosowania ww. stawki od jednej z Parafii (nr umowy 23/oz/14) pobrano karę w kwocie 585 zł. Stosując natomiast stawkę wynikającą z § 10 ust. 7 Regulaminu kwota ta byłaby niższa o 300 zł.

Według wyjaśnień WKZ różnica w zapisach ww. umów wynikała z pomyłki.

(dowód: akta kontroli str. 234-236, 369-387)

2. WKZ nie poinformował o udzieleniu jednej z gmin (umowa nr 30/oz/2013 z 10 maja 2013 r.) dotacji w kwocie 48 tys. zł na prace remontowe przy obiekcie zabytkowym. Takiej informacji nie przekazano do dnia 23 marca 2015 r.:

- MKiDN, do czego zobowiązywały zapisy § 9 pkt 1 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 6 czerwca 2005 r.,
- Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego, mimo wymogu określonego w art. 82 ust. 3 ustawy o ozionz.

Jak wyjaśnił WKZ, wynikało to z przeoczenia pracownika zajmującego się zarówno sprawami związanymi z dotacjami, kadrowymi jak i zamówieniami publicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 234-236, 363-364)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

4. Realizacja zadań w zakresie nadzoru konserwatorskiego

Opis stanu faktycznego

4.1. W okresie objętym kontrolą w WUOZ opracowano plany kontroli obejmujące m.in. kontrole zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków. Na lata 2013 – 2015 zaplanowano łącznie 408 kontroli planowych (130 w 2013 r., 140 w 2014 r. oraz 138 w 2015 r.)

O ujęciu poszczególnych zabytków w planie kontroli decydowały materiały zebrane w archiwum oraz informacje od obywateli dotyczące zabytków zaniedbanych i nieużytkowanych, którym zagraża destrukcja.

(dowód: akta kontroli str. 388-407)

4.2. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono łącznie 152 kontrole zabytków nieruchomych (w tym 16 na terenie miasta Olsztyna, i po cztery na terenie gmin Dobre Miasto i Nowe Miasto Lubawskie¹⁴), z czego:

- w 2013 r. 67 kontroli, w tym 20 planowych oraz 47 pozaplanowych,
- w 2014 r. 70 kontroli, w tym 22 planowe oraz 48 pozaplanowych,
- w okresie styczeń – luty 2015 r. 15 kontroli, w tym dziewięć planowych i sześć pozaplanowych.

(dowód: akta kontroli str. 388, 408-427)

4.3. W wyniku badania dokumentacji 20 kontroli przeprowadzonych przez pracowników WUOZ stwierdzono m.in., że:

- nieprawidłowości zostały stwierdzone w 18 kontrolach. W dziewięciu przypadkach po kontroli wydano stosowne decyzje administracyjne, a w kolejnych dziewięciu zalecenia pokontrolne, m.in. w zakresie:
 - o wykonania badania w kierunku ustalenia występowania gatunków mikroorganizmów oraz określenia metod i środków ich neutralizacji,
 - o przeprowadzenia na wydzielonym eksperymentalnym odcinku działania biobójczego, które należy objąć stałą obserwacją, a następnie oceną skuteczności tych działań, prace należy poprzedzić konsultacjami z mikrobiologiem w kwestii, czy planowane do użycia materiały będą czynne w aktualnie panującej temperaturze zewnętrznej otoczenia i podłoża działań,
 - o przeprowadzenia badania określającego, jakie materiały faktycznie zostały użyte podczas przeprowadzonych prac konserwatorskich i restauratorskich w latach 2007-2011,
 - o przeprowadzenia kompleksowego rozpoznania sytuacji hydrologicznej i stałego monitoringu odwodnienia terenu sanktuarium,

¹⁴ Wymienione j.s.t. również objęte zostały kontrolą P/15/100 „Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego”.

- opracowania, na podstawie ww. działań, szczegółowych założeń konserwatorskich do dalszych prac, które w pełnym zakresie powinny podlegać akceptacji stosownej komisji eksperckiej,
- zalecenia pokontrolne w poszczególnych przypadkach zostały wydane po upływie od pięciu do 195 dni po zakończeniu kontroli (w tym w czterech po upływie 30 dni, w czterech po upływie 90 dni oraz jedno po upływie 195 dni),
- do dnia 28 lutego 2015 r. zalecenia zostały zrealizowane w przypadku jednej kontroli, natomiast w pozostałych ośmiu nie upłynęły terminy ich realizacji,
- w przypadku wydanych dziewięciu decyzji administracyjnych - dwie decyzje wydano na podstawie art. 45 ust. 1, a siedem na podstawie art. 49 ustawy o ozionz. Decyzje te zostały wydane po upływie od jednego do 54 dni. Terminy wykonania określonych w ww. decyzjach prac ustalone zostały w przedziale od 64 dni do 730 dni,
- pięć z dziewięciu decyzji dotyczyło j.s.t.,
- w przypadku decyzji wydanych na podstawie art. 45 ust. 1, jedna dotyczyła przywrócenia zabytku do poprzedniego stanu, a druga uporządkowania terenu,
- do 28 lutego 2015 r. wyegzekwowane zostały obowiązki określone w jednej decyzji, dotyczyły one zabezpieczenia budynku młyna w miejscowości Ruś gm. Stawiguda, a w przypadku pozostałych ośmiu decyzji nie upłynął termin realizacji prac w nich określonych,
- w jednym przypadku WKZ stwierdził, że właściciel budynku nie zabezpieczył go w należyty sposób przed uszkodzeniem lub zniszczeniem i w związku z tym, stosownie do art. 110 ustawy o ozionz, wystosował (po upływie 218 dni od stwierdzenia niezabezpieczenia budynku) zawiadomienie do policji o możliwości popełnienia wykroczenia.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w dwóch przypadkach podjęcie czynności wynikających z przeprowadzonych kontroli obiektów zabytkowych nastąpiło po znacznym upływie czasu od dnia przeprowadzenia kontroli. Dotyczyło to wydania zaleceń pokontrolnych i zawiadomienia policji o popełnieniu wykroczenia odpowiednio po 195 i 218 dniach od przeprowadzenia kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 408-411, 422-425, 428-432, 435)

Opis stanu faktycznego

4.4. Zdaniem WKZ przeszkodą w skutecznym egzekwowaniu wydanych decyzji jest brak odpowiednich przepisów egzekucyjnych, zarówno w ustawie o ozionz, jak i innych, m.in. w ustawie o gospodarce nieruchomościami. NIK zwraca uwagę, że egzekucja świadczeń, zarówno o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym, realizowana jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 209-212)

4.5. W okresie objętym kontrolą, w następstwie przeprowadzonych przez WKZ kontroli, do policji, prokuratury lub sądu złożono dziewięć zawiadomień o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia z art. 108, 110, 113, 114, 117-119 ustawy o ozionz, dotyczyły one:

- pięciu przypadków zniszczenia drzew (w każdym z nich prokuratura umorzyła postępowanie),
- zniszczenia pałacu w Koszelewach (sąd umorzył postępowanie, ponieważ prowadzone było wobec niewłaściwej osoby),
- wykonywania bez pozwolenia robót budowlanych na Starym Mieście w Olsztynie przy ul. Lelewela, (sprawa jest w toku i trwa postępowanie wyjaśniające policji),

¹⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 ze zm.

- zainstalowania bez pozwolenia reklamy na budynku przy ul. Kółkająca w Olsztynie (sprawa jest w sądzie),
- niezabezpieczenia przed uszkodzeniem i zniszczeniem zabytkowego spichlerza w m. Czachówki, w gminie Nowe Miasto Lubawskie (policja prowadzi postępowanie).

(dowód: akta kontroli str. 433-435)

4.6. W latach 2013-2015 (do 28 lutego) WKZ nie przeprowadzał wykonania zastępczego prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków.

W okresie tym WKZ nie występował do właściwego starosty z wnioskiem o zabezpieczenie zabytku przed jego zniszczeniem lub uszkodzeniem w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu ustania zagrożenia oraz nie występował do starosty z wnioskiem o wywłaszczenie na rzecz Skarbu Państwa lub gminy.

(dowód: akta kontroli str. 209-212)

4.7. W badanym okresie od j.s.t. nie wpływały informacje o czynach określonych w art. 108,110,113,114, 117-119 ustawy o ozionz. Ponadto j.s.t. nie zwracały się do WKZ o informacje jak postępować w przypadku stwierdzenia na ich terenie działań i zaniechań, o których mowa w ww. przepisach.

(dowód: akta kontroli str. 209-212)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W latach 2013-2014 WKZ przeprowadził 42 kontrole planowe, tj. 15,6% liczby zaplanowanej.

Według WKZ przyczyną niezrealizowania planów kontroli na lata 2013-2014, była konieczność podejmowania kontroli doraźnych (pozaplanowych) wynikających z bieżących informacji udzielanych przez inne organy administracji, powiadomienia obywatelskie i doniesienia medialne, a także w związku ze sprawami zwolnień z podatków od nieruchomości obiektów zabytkowych. Ponadto wiązało się to z ograniczonymi zasobami kadrowymi w WUOZ. Kontrole, które zostały zaplanowane, a nie mogły być zrealizowane przenoszone były na następny rok.

NIK zwraca uwagę, iż założenia dotyczące kontroli planowych powinny być bardziej realistyczne, tj. uwzględniające możliwości przeprowadzenia tych kontroli przez zatrudnionych w WUOZ pracowników oraz fakt, że corocznie pracownicy ci przeprowadzają znaczną liczbę kontroli doraźnych.

(dowód: akta kontroli str. 211-212, 388)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

5. Nadzór wojewódzkich konserwatorów zabytków nad realizacją przez j.s.t. zadań objętych porozumieniami oraz realizacją zadań w zakresie wydawanych zaleceń konserwatorskich, uzgodnień i pozwoleń

Opis stanu faktycznego

5.1. Według stanu na dzień 28 lutego 2015 r. obowiązywało jedno porozumienie dotyczące powierzenia gminie spraw z zakresu właściwości WKZ, zawarte przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (Wojewoda) z Miastem Elblągiem. Zostało ono zawarte 30 grudnia 2008 r. z inicjatywy WKZ (poprzednio obowiązywały porozumienia zawarte w latach 2004 i 2005).

W okresie objętym kontrolą, obowiązywało również porozumienie z dnia 27 stycznia 2009 r. zawarte z Miastem Olsztynem, które w dniu 28 stycznia 2014 r., na skutek wypowiedzenia przez Miasto Olsztyn, zostało rozwiązane. W związku

z jego wypowiedzeniem, w okresie od 26 sierpnia 2014 r. do 30 grudnia 2014 r. Miejski Konserwator Zabytków w Olsztynie (dalej: „MKZ”) przekazał WKZ dokumentację dotyczącą zabytków objętych ww. porozumieniem (m.in. 715 teczek obiektowych oraz pozostałą dokumentację dot. tych obiektów – techniczną, konserwatorską i architektoniczną).

W obu obowiązujących ww. Porozumieniach, zakres przekazywanych zadań obejmował realizację:

- od 22 do 30 zadań z zakresu ustawy o ozonizacji,
- jednego zadania z zakresu ustawy Prawo budowlane,
- jednego zadania z zakresu ustawy o ochronie przyrody.

W Porozumieniu z Miastem Elblągiem zawarte zostały zapisy dotyczące realizacji przez Gminę zadań wynikających z art. 31 - 33 ustawy o ozonizacji (dotyczących m.in. dokonywania oględzin odkrytego przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest zabytkiem oraz wydawania decyzji z tym związanych). Zapisów takich nie było w porozumieniu zawartym z Miastem Olsztynem.

W obu porozumieniach zagwarantowane zostało prawo kontroli przez WKZ realizacji zadań nimi objętych. Zawarto w nich także zapisy dotyczące przekazywania przez Wojewodę środków finansowych na ich realizację w wysokości 1,0 tys. zł na rok. W latach 2013 – 2014 Wojewoda przekazał obu gminom środki finansowe w łącznej wysokości 3,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 437-461, 506)

5.2. Porozumieniami tymi nałożono na gminy obowiązek niezwłocznego powiadamiania WKZ o przyjmowanych informacjach, podejmowanych czynnościach, opiniach, postanowieniach i decyzjach administracyjnych wraz z przekazywaniem kopii otrzymanych dokumentacji związanych z realizacją zadań powierzonych porozumieniami. Dokumenty takie były przez obie j.s.t. na bieżąco przekazywane do WKZ i weryfikowane. W okresie objętym kontrolą MKZ w Elblągu i Olsztynie przekazali odpowiednio 788 i 662 kopii dokumentów (uzgodnienia, zalecenia, pozwolenia, decyzje nakazujące, wystąpienia pokontrolne), które były weryfikowane przez WKZ.

(dowód: akta kontroli str. 457, 460-461, 477-478)

5.3. W dniach 3-19 grudnia 2013 r. WKZ przeprowadził kontrolę realizacji przez Miasto Olsztyn warunków zawartego porozumienia. W jej wyniku, w projekcie wystąpienia pokontrolnego z dnia 7 lutego 2014 r. stwierdzono 21 nieprawidłowości. Prezydent Miasta Olsztyna, pismem z dnia 14 lutego 2014 r., udzielił odpowiedzi na ww. wystąpienie, w którym nie zgodził się z większością zarzutów. Jak wyjaśniła WKZ, dalsze działania w tej sprawie nie były prowadzone z uwagi na rozwiązanie porozumienia.

W badanym okresie WKZ nie przeprowadzał kontroli przestrzegania warunków porozumienia zawartego z Miastem Elblągiem. Jak wyjaśnił WKZ, z otrzymywanych od MKZ w Elblągu dokumentów (m.in. kopii decyzji, opinii) nie wynikała konieczność przeprowadzenia takiej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 460-476)

5.4. W latach 2013-2015 (do końca lutego), WKZ nie podejmował działań w celu zawarcia porozumień z kolejnymi gminami. Zdaniem WKZ, niezawarcie większej liczby porozumień wynikało z braku profesjonalnej kadry w gminach. Ponadto, gminy nie wykazywały chęci współpracy, a także żądały pokrywania 100% kosztów obsługi porozumienia.

Zdaniem WKZ, przekazanie kompetencji do j.s.t. nie ma znaczenia w kwestii ochrony zabytków. W przypadku MKZ w Elblągu, współpraca była pozytywna, natomiast w odniesieniu do MKZ w Olsztynie współpracy takiej nie było. Podał również, że wobec uznaniowości ustawy o ozionz, „wszystko zależy od stosunku prezydentów miast/burmistrzów/wójtów do ochrony zabytków na ich terenach”.

(dowód: akta kontroli str. 211-212, 479-481)

5.5. W okresie objętym kontrolą, WKZ dokonał 385 uzgodnień projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz projektów zmiany tych planów. Trzy uzgodnienia dotyczyły Gminy Dobre Miasto, trzy Gminy Nowe Miasto Lubawskie oraz 13 Miasta Olsztyna.

W 295 przypadkach WKZ zgłosił wnioski do planu, a w 90 odmówił uzgodnienia planu. W latach 2013-2015 (do 28 lutego) nie było przypadku złożenia odwołania do MKiDN.

Badanie trzech miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, do których WKZ zgłosił wnioski (jednego dotyczącego Gminy Dywity, oraz dwóch – Gminy Dźwierzuty) wykazało, że wnioski te zostały przez ww. j.s.t. uwzględnione. W związku z tym, WKZ wydał trzy postanowienia, którymi uzgodnił przedmiotowe projekty planu zagospodarowania przestrzennego.

Analiza trzech miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Gminy: Dywity, Dźwierzuty oraz Działdowo), których uzgodnienia WKZ odmówił wykazała natomiast, że w wyniku prowadzonego postępowania WKZ uzgodnił przedmiotowe projekty planów po uprzednim dokonaniu poprawek przez Gminy.

W powyższych przypadkach, przy uzgadnianiu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, WKZ brał pod uwagę zabytki wpisane do rejestru zabytków, objęte WEZ oraz GEZ.

(dowód: akta kontroli str. 479-485)

5.6. W badanym okresie, WKZ uzgodnił 65 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, w tym 24 dotyczące Miasta Olsztyna. W 17 przypadkach WKZ odmówił uzgodnienia takich decyzji (w żadnym z nich strony nie złożyły odwołania).

Badanie trzech decyzji, których uzgodnienia WKZ odmówił wykazało, że po dokonaniu przez wnioskodawców stosownych zmian w projektach decyzji zostały one przez WKZ uzgodnione.

(dowód: akta kontroli str. 479-481, 486)

5.7. W okresie objętym kontrolą WKZ wydał 3.449 decyzji zezwalających na działania określone w art. 36 ust. 1 pkt 1-4, 6, 8-11 ustawy o ozionz, z których:

- 1.466 dotyczyło pozwolenia na prowadzenie robót przy zabytku wpisanym do rejestru prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych,
- 111 – na wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku,
- 144 – na prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru,
- 26 – na prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru,
- 176 – na dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru,
- 22 – na zmianę przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku,
- 229 – na umieszczenie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic i reklam oraz napisów
- 1.275 – na podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru

Z powyższych 3.449 decyzji, 49 dotyczyło zabytków położonych na terenie Gminy Dobrze Miasto, 53 – zabytków z terenu Gminy Nowe Miasto Lubawskie oraz 323 – zabytków z terenu Miasta Olsztyna.

(dowód: akta kontroli str. 479-481)

5.8. W wyniku badania próby dziesięciu spośród ww. decyzji stwierdzono m.in., że zawierały one podstawę prawną dotyczącą prac, robót, badań, których faktycznie dotyczyło pozwolenie, elementy wymagane rozporządzeniem MKiDN z dnia 27.07.2011 r.¹⁶, a złożone wnioski były zgodne z postanowieniami tego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 487-490)

5.9. W związku z realizacją Działania 3 celu szczegółowego nr 2 Krajowego Programu, tj. podniesienia jakości procesów decyzyjnych w organach ochrony zabytków, w latach 2013-2015 (do 28 lutego) 60 pracowników WKZ uczestniczyło w 12 szkoleniach z procedur administracyjnych (np. szkolenie pt. „Tytuł wykonawczy jako podstawa wszczęcia egzekucji administracyjnej” w 2013 r., „Wydawanie decyzji administracyjnych” w 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 211-212, 491-492)

5.10. Nadzór Wojewody Warmińsko – Mazurskiego nad realizacją zadań przez WKZ polegał m.in. na:

- Przeprowadzeniu trzech kontroli, tj.:
 - 6 marca 2013 r., w wyniku której wydano dwa zalecenia pokontrolne, które zostały zrealizowane przez WKZ do dnia 24 maja 2013 r.,
 - 19 kwietnia 2013 r. – wydano trzy zalecenia pokontrolne, które zostały zrealizowane przez WKZ do dnia 16 czerwca 2013 r.,
 - 20 grudnia 2013 r. – nie stwierdzono nieprawidłowości.
- 33-krotnym występowaniu do WKZ w związku z wątpliwościami, co do prawidłowości prowadzonego przez niego postępowania, wydając przy tym wytyczne w sprawie dalszego postępowania.

Ponadto Wojewoda Warmińsko-Mazurski organizował spotkania WKZ z przedstawicielami j.s.t., na których poruszane były m.in. sprawy zabytków ujętych w WEZ i GEZ, a także sprawy dotyczące powierzenia niektórych spraw z zakresu właściwości WKZ Gminom Elbląg i Olsztyn.

(dowód: akta kontroli str. 493-505)

WKZ w pełni zrealizował wnioski pokontrolne zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 maja 2009 r. z kontroli P/09/170 - Gospodarowanie i nadzór nad zabytkami nieruchomymi w latach 2004 – 2008, dotyczące wydawania pozwoleń na roboty budowlane przy zabytkach na podstawie kompletnych wniosków oraz zwiększenia liczby kontroli zabytków.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27.07.2011 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)

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷, wnosi o:

1. Przekazanie MKiDN oraz Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego informacji o udzieleniu w maju 2013 r. jednej z gmin dotacji w kwocie 48 tys. zł na prace remontowe przy obiekcie zabytkowym.
2. Stosowanie w umowach o udzielenie dotacji stawek kar umownych w wysokości określonej w regulaminie w sprawie przyznawania dotacji.
3. Rozważenie dokonania na rzecz Parafii Rzymskokatolickiej p.w. Św. Katarzyny w Brąswaldzie zwrotu kwoty 300 zł.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 maja 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

Kontroler
Edyta Piskorz-Zabujść
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.