



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.006.04.2015
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. Stanisław Bubiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93944 z dnia 17 marca 2015 r. 2. Andrzej Sibierski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93939 z dnia 11 marca 2015 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Dobrym Mieście (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Grzegorz Trzaskowski, Burmistrz Miasta (dalej: Burmistrz). (dowód: akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK współdziałanie Gminy Dobre Miasto z Warmińsko-Mazurskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (dalej: WKZ) nie było wystarczające¹.

Do dnia zakończenia kontroli w Urzędzie nie założono kart adresowych dla 210 zabytków z terenu Gminy Dobre Miasto, które są wpisane do rejestru zabytków prowadzonego przez WKZ (dalej: rejestr) lub objęte wojewódzką ewidencją zabytków (dalej: ewidencja), pomimo otrzymania od WKZ wykazów tych zabytków w maju i grudniu 2010 r. Termin na ich założenie upłynął w grudniu 2012 r. Porównanie danych zawartych w wykazach otrzymanych od WKZ ze stanem faktycznym wykazało rozbieżności, jednak o ich wyjaśnienie Burmistrz wystąpił dopiero w marcu 2014 r.

Pomimo, że w latach 2013-2015 (I kw.), jak również w latach wcześniejszych, Gmina nie posiadała gminnego programu opieki nad zabytkami, nie podejmowała współpracy z WKZ w celu jego opracowania i przyjęcia.

Udzielone przez Gminę w latach 2013-2014 dotacje na prace restauratorskie, konserwatorskie i roboty budowlane przy zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Z siedmiu udzielonych dotacji, jedną udzielono bez stosownej uchwały Rady Miejskiej w Dobrym Mieście, natomiast o udzieleniu dwóch kolejnych nie poinformowano innych organów uprawnionych do ich udzielania, w tym WKZ.

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny trzech będących własnością Gminy zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków wykazały m.in., że nie wszystkie zalecenia wydane po przeprowadzonych rocznych i pięcioletnich kontrolach okresowych zostały zrealizowane. Kontrole doraźne trzech innych zabytków wpisanych do rejestru i będących własnością Gminy przeprowadzone na zlecenie NIK przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olsztynie (dalej: PINB), nie wykazały zagrożenia bezpieczeństwa dla osób i środowiska oraz konstrukcji budynków.

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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań dotyczących prowadzenia gminnej ewidencji zabytków i współpraca w tym zakresie z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Opis stanu
faktycznego

Pismami z dnia 20 maja 2010 r. i 1 grudnia 2010 r. Gmina otrzymała od WKZ wykazy 157 zabytków nieruchomości znajdujących się na jej terenie i wpisanych do rejestru oraz 79 zabytków znajdujących się w ewidencji². Do końca 2010 r. Gmina posiadała 430 kart adresowych zabytków nieruchomości, które zostały sporządzone w 2008 r. Z liczby tej 29 kart dotyczyło zabytków ujętych w ww. pismach WKZ. W 2013 r. i 2014 r. dołączono do nich dwie karty adresowe dla zabytków, które WKZ wpisał do swojej ewidencji. Tym samym, wg stanu na dzień 28 lutego 2015 r., w gminnej ewidencji zabytków (dalej: GEZ) znajdowało się 31 zabytków nieruchomości z terenu Gminy, z których osiem było wpisanych do rejestru i 23 do ewidencji (stanowiło to 13% obiektów wskazanych w ww. pismach WKZ). Wszystkie karty adresowe obiektów zabytkowych zawierały dane wymagane w § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: MKiDN) z dnia 26 maja 2011 r.³

W marcu 2014 r. Gmina skierowała do WKZ pismo wskazujące na rozbieżności między otrzymanymi wykazami, a stanem faktycznym. Dotyczyły one lokalizacji adresowej 6 obiektów oraz niezidentyfikowania w terenie lokalizacji kolejnych 10 obiektów (Gmina wskazała, że w przypadku niektórych budynków najprawdopodobniej nastąpiła ich rozbiórka w przeszłości). W pismach tych wskazano również, które z obiektów znajdujących się w wykazie WKZ zostały objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego⁴.

(dowód: akta kontroli str. 7-53)

Gmina nie podała do publicznej wiadomości wykazu zabytków objętych GEZ i informacji o włączeniu do GEZ nowych kart adresowych. Nie informowała także właścicieli lub posiadaczy obiektów zabytkowych o objęciu GEZ należących do nich obiektów.

W latach 2013-2015 do rejestru nie wpisano żadnych obiektów zabytkowych z terenu Gminy, a Gmina nie podejmowała w tym zakresie żadnych działań. W latach tych WKZ włączył do wojewódzkiej ewidencji zabytków pięć obiektów nieruchomości z terenu Gminy (dla dwóch z nich Gmina posiadała karty adresowe).

(dowód: akta kontroli str. 14, 51-54)

Gmina występowała trzykrotnie do WKZ – raz w marcu 2014 r. i dwa razy w maju 2014 r. – o włączenie do GEZ 79 innych zabytków nieruchomości wskazanych przez Burmistrza, a nie ujętych w rejestrze i ewidencji, przesyłając m.in. sporządzone dla nich karty adresowe. WKZ nie udzielił w tych sprawach odpowiedzi.

Z informacji uzyskanej w trybie art. 29 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵, doręczonej kontrolerowi dnia 8 kwietnia 2015 r., wynika, że WKZ otrzymał wykaz obiektów zabytkowych wskazanych przez Burmistrza do ujęcia w GEZ. Stwierdził też, że pracownik Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków (dalej: WUOZ) w rozmowie telefonicznej z pracownikiem Urzędu Miejskiego w Dobrym Mieście poinformował go, że WKZ odniesie się kompleksowo do wszystkich wymienionych w nim obiektów, tj. zabytków wpisanych do rejestru,

² W styczniu 2013 r. WKZ przekazał Gminie zasady tworzenia i prowadzenia GEZ opracowane przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

³ Rozporządzenie MKiDN 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 prawem (Dz. U. z 2011 r. Nr 113 poz. 661).

⁴ Wg stanu na dzień 28 lutego 2015 r. na terenie Gminy znajdowało się 141 zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

ewidencji i wskazanych przez Burmistrza, kiedy Gmina prześle do WUOZ całość ewidencji zabytków z jej terenu.

(dowód: akta kontroli str. 51)

Sześć obiektów wpisanych do GEZ objęto ochroną w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Dwa wskazano do bezwzględnego zachowania, a cztery umieszczono w strefie ochrony układu urbanistyczno-krajobrazowego. Dla jednego z ww. obiektów ustalono obowiązek uzyskania pozwolenia WKZ na prowadzenie wszelkich prac budowlanych i konserwatorskich przy obiekcie i w jego bezpośrednim otoczeniu.

(dowód: akta kontroli str. 55-56)

Zadania z zakresu prowadzenia GEZ oraz ochrony i opieki nad zabytkami realizowane były w badanym okresie przez jednego pracownika zatrudnionego na Wieloosobowym Stanowisku ds. Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa. Koszty związane z jej zatrudnieniem wyniosły w tym czasie 121,8 tys. zł, z tego: 54,7 tys. zł w 2013 r., 54,8 tys. zł w 2014 r. i 12,3 tys. zł w 2015 r.⁶

(dowód: akta kontroli str. 57)

Spśród zabytków nieruchomości ujętych w rejestrze, Gmina była właścicielem 21 takich obiektów, współwłaścicielem kolejnych 26, a 94 były własnością innych podmiotów. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 28 lutego 2015 r., pięć obiektów stanowiących własność Gminy zostało przeznaczonych na cele użytkowe, z czym wiązała się zmiana ich zagospodarowania⁷.

(dowód: akta kontroli str. 58)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Burmistrz nie sporządził 210 kart adresowych zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i do ewidencji (87% znajdujących się w wykazach otrzymanych od WKZ) i tym samym nie włączył ich do GEZ. Naruszono w ten sposób art. 22 ust. 4 i 5 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁸ (dalej: ustawa o zabytkach) stanowiący, że GEZ prowadzi się w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy i, że powinny być w niej ujęte zabytki nieruchome wpisane do rejestru oraz inne zabytki nieruchome znajdujące się w ewidencji. Dopiero w marcu 2014 r. Burmistrz wystąpił do WKZ o wyjaśnienie rozbieżności dotyczących rzeczywistej liczby zabytków z terenu Gminy wpisanych do rejestru, znajdujących się w wykazach otrzymanych w 2010 r. od WKZ oraz rozbieżności w ich adresach. Spowodowało to opóźnienie we wprowadzaniu kart adresowych tych zabytków do GEZ.

W sprawie tej Burmistrz wyjaśnił, że niesporządzenie ww. kart było wynikiem ograniczonych możliwości finansowych Gminy, która w 2008 r. poniosła koszty opracowania 430 kart adresowych. Natomiast w budżetach na lata 2012-2014 nie przewidziano środków na opracowanie kolejnych kart. Stwierdził też, że korygowanie i wyjaśnianie ww. rozbieżności nie mogło odbywać się na bieżąco z powodu braku pracowników posiadających specjalistyczną wiedzę dotyczącą zabytków. Zwrócił również uwagę na konieczność szkolenia przez WKZ pracowników gminnych w zakresie zadań dotyczących ochrony zabytków oraz na fakt podejmowania przez Gminę różnorodnych działań mających na celu ochronę i opiekę nad zabytkami.

(dowód: akta kontroli str. 7-16, 24-49, 59-60, 151-153)

⁶ Do dnia 28 lutego 2015 r.

⁷ Urządzono w nich muzeum miejskie.

⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1446.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że GEZ (31 kart adresowych) nie została formalnie przyjęta zarządzeniem Burmistrza. W rezultacie, pracownicy Urzędu nie wiedzą, które obiekty wchodzi w skład tej ewidencji, uważając, że tworzą ją wszystkie sporządzone karty adresowe znajdujące się w Urzędzie.

Przykładowo, Kierownik Referatu Inwestycji i Planowania Przestrzennego Urzędu w przedstawionych WKZ do uzgodnienia dwóch projektach planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego fragmentów miasta ujął łącznie 18 obiektów, wskazując, że są to obiekty zabytkowe wpisane do GEZ. Zaznaczyć należy, że karty adresowe ww. 18 obiektów nie zawierały się w liczbie 31 kart tworzących, zgodnie z art. 22 ust. 5 ustawy o zabytkach, GEZ. Kierownik wyjaśnił, że wymieniając wskazane wyżej obiekty zabytkowe był przekonany, że znajdują się one w GEZ.

(dowód: akta kontroli str. 66-68)

Ocena cząstkowa

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

2. Współpraca z wojewódzkim konserwatorem zabytków przy sporządzaniu gminnego programu opieki nad zabytkami.

Opis stanu faktycznego

W latach 2013-2015 (I kw.), a także w okresie wcześniejszym, Gmina nie posiadała gminnego programu opieki nad zabytkami.

W latach 2013-2014 Gmina uchwaliła dwa miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz dokonała zmian w dwóch takich planach. We wszystkich tych przypadkach Gmina wystąpiła do WKZ z wnioskami o uzgodnienie projektów ww. planów. W dwóch z nich wykazała 29 obiektów zabytkowych znajdujących się w rejestrze. WKZ wniósł uwagi do dwóch projektów planów, które zostały przez Gminę uwzględnione. Dotyczyły one:

- niewłaściwych zapisów dotyczących ochrony substancji zabytkowej objętej ochroną konserwatorską;
- określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego, z uwzględnieniem obiektów wpisanych do rejestru oraz obiektów i obszarów znajdujących się w ewidencji zabytków bez względu na stan zachowania.

(dowód: akta kontroli str. 61-66)

Ustalone nieprawidłowości

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

Burmistrz nie sporządził gminnego programu opieki nad zabytkami, a tym samym Rada Gminy nie uchwaliła tego dokumentu. Stanowiło to naruszenie art. 87 ust. 1 i 3 ustawy o zabytkach, stanowiącego, że burmistrz sporządza na okres czterech lat gminny program opieki nad zabytkami, a rada gminy przyjmuje go po uzyskaniu opinii WKZ.

W sprawie tej Burmistrz wyjaśnił, że do sporządzenia takiego programu potrzebne jest zakończenie prac nad GEZ i odpowiednie dokumenty od WKZ. Do dnia 24 marca 2015 r. Burmistrz nie posiadał informacji o wydaniu przez WKZ zarządzenia w sprawie włączenia do wojewódzkiej ewidencji zabytków kart ewidencyjnych obiektów znajdujących się na terenie Gminy. Zwrócił też uwagę na istnienie wielu nieprawidłowości dotyczących zabytków wpisanych do rejestru, o czym informował WKZ i jego zdaniem tworzenie niepełnego dokumentu jest niecelowe.

(dowód: akta kontroli str. 61-65, 69-73)

Ocena cząstkowa

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

3. Wykorzystanie środków na opiekę nad zabytkami oraz współpraca w tym zakresie z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

W latach 2013-2015 (I kw.) w budżecie Gminy na opiekę nad zabytkami zaplanowano środki w wysokości 5.785,3 tys. zł, z czego:

- w 2013 r. - 350,8 tys. zł (w tym 276,8 tys. zł na wydatki majątkowe i 74 tys. zł na wydatki bieżące),
- w 2014 r. - 5.374,5 tys. zł (odpowiednio: 5.207,5 tys. zł i 67 tys. zł),
- w 2015 r. - 60 tys. zł (wydatki bieżące).

W ramach ww. środków na dotacje udzielane przez Gminę na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru przeznaczono łącznie 136 tys. zł, w tym:

- w 2013 r. - 19 tys. zł (wydatkowano 19 tys. zł),
- w 2014 r. - 67 tys. zł (wydatkowano 66,6 tys. zł),
- w 2015 r. - 50 tys. zł.

Największymi kwotowo zadaniami inwestycyjnymi w ramach wydatków na opiekę nad zabytkami były: „Rewitalizacja zabytkowych kamienic w ciągu ulicy Sowińskiego i Placu Św. Katarzyny Aleksandryjskiej wraz z zagospodarowaniem terenu”, na którą w latach 2013-2014 wydatkowano kwotę 3.654,6 tys. zł⁹ oraz „Modernizacja zabytkowego budynku Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w Dobrym Mieście”, na którą wydatkowano w 2013 r. kwotę 123,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 74-78, 130)

Stan utrzymania obiektów zabytkowych, stanowiących własność Gminy, zbadano na podstawie dokumentacji technicznej sześciu obiektów wpisanych do rejestru, z których trzy dodatkowo poddano oględzinom. Dla wszystkich ww. obiektów prowadzono, zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane¹⁰, książki obiektu budowlanego.

Na podstawie analizy zapisów w ww. książkach ustalono m.in., że:

- Zarządcą sześciu obiektów były trzy jednostki organizacyjne Gminy, w tym: dla trzech obiektów był to Zespół Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej (dalej: ZOE-A), dla dwóch - Centrum Kulturalno-Biblioteczne i dla jednego - Zakład Usług Wodnych Sp. z o.o.
- Trzy książki prowadzone były rzetelnie i zawierały wszystkie wymagane dane.
- W trzech książkach, dla obiektów zarządzanych przez ZOE-A, brak było wpisów w niektórych działach, tj. w dziale I nie wskazano osób upoważnionych do dokonywania wpisów w książce, a w dziale IV (dane techniczne charakteryzujące obiekt) w każdym przypadku podano tylko powierzchnię użytkową budynków i liczbę znajdujących się w nich lokali.
- W czterech książkach zawarto informacje o przeprowadzonych przeglądach technicznych rocznych i pięcioletnich. Jeden budynek został oddany do użytkowania w 2014 r. po zmianie sposobu jego użytkowania i remoncie. W książce jednego obiektu (wieża ciśnień), założonej 1 lipca 2014 r., znajdował się sporządzony przez osobę uprawnioną zapis o dokonaniu w tym dniu

⁹ W ramach realizacji tego zdania powstało miejskie muzeum.

¹⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.).

przeglądu ogólnobudowlanego¹¹ i stwierdzenie, że obiekt nadaje się do użytkowania. Brak było protokołów przeglądów stanu technicznego budynku.

Trzy obiekty, wytypowane do oględzin, znajdowały się w zarządzie ZOE-A, w tym dwa budynki mieszkalne (przy ul. Łużyckiej 17 i Grunwaldzkiej 19) i jeden budynek użytkowy (tzw. stajnia, przy ul. Górnej 9a). Były one objęte pięcioletnimi przeglądami okresowymi, z których ostatnie przeprowadzono w marcu 2011 r. oraz rocznymi przeglądami okresowymi, z których ostatnie przeprowadzono w marcu 2015 r. W wyniku ww. przeglądów rocznych sformułowano ogółem 70 zaleceń i uwag (odpowiednio dla poszczególnych obiektów: 18, 25 i 27), natomiast w wyniku przeglądów pięcioletnich – 71 (odpowiednio: 18, 28 i 25).

W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że:

- W obiektach tych nie prowadzono robót budowlanych o charakterze restauratorsko-konserwatorskim.
- Dla obiektów tych prowadzono książki założone w latach 2001–2006. Zapisane w nich dane nie zawsze odpowiadały stanowi stwierdzonemu podczas oględzin. Wpis o liczbie lokali w budynku przy ul. Grunwaldzkiej wskazywał na istnienie czterech lokali, natomiast w rzeczywistości było ich osiem. W książce budynku przy ul. Łużyckiej wpisano trzy lokale, kiedy w rzeczywistości było ich pięć.
- Zalecenia wpisywane w protokołach rocznych i pięcioletnich przeglądów okresowych i odnoszące się do stanu technicznego budynków nie zawsze były realizowane. Po przeglądzie pięcioletnim zalecono dla budynku tzw. stajni wykonanie trzech opinii technicznych w terminie do IV kw. 2012 r., jednak nie zostały one wykonane i po przeglądzie rocznym z marca 2015 r. wyznaczono ponowny termin ich sporządzenia na III kw. 2016 r. Nie zrealizowano także zadań dotyczących wykonania wentylacji grawitacyjnej w pomieszczeniach tego budynku, zajmowanych przez warsztat stolarski i ślusarski. Zalecenia te są aktualne od marca 2011 r. W wyniku przeprowadzonego w marcu 2011 r. pięcioletniego przeglądu budynku przy ul. Łużyckiej, zlecono w trybie pilnym montaż balustrady przy schodach od ściany szczytowej budynku. Do czasu przeprowadzenia oględzin balustrady tej nie zamontowano, natomiast w protokole z przeglądu rocznego, przeprowadzonego w marcu 2015 r., nie sformułowano już takiego zalecenia. W obu poddanych oględzinom budynkach mieszkalnych zostały wykonane zalecenia i usterki z zakresu ppoż., wskazane do usunięcia w trybie pilnym.
- W budynku mieszkalnym przy ul. Łużyckiej odrestaurowano dwie ściany - frontową od strony jezdni i jedną ze ścian bocznych, od strony schodów zewnętrznych. Ściana od strony podwórka była pozbawiona tynku, a druga ściana boczna nie posiadała tynku do połowy swojej wysokości.
- Na budynku przy ul. Grunwaldzkiej znajdowała się wyblakła tabliczka o kształcie odpowiadającym znakowi informującemu o objęciu go ochroną konserwatorską, natomiast na pozostałych dwóch obiektach brak było takich oznaczeń.

Dyrektor ZOE-A wyjaśnił, że książki obiektów budowlanych zarządzanych przez jego Zakład nie zostały zweryfikowane od 1 października 2013 r., tj. od czasu objęcia przez niego stanowiska dyrektora tego zakładu. Istniejące zapisy uzupełniano wpisami dotyczącymi bieżących przeglądów technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 79-97, 146-150)

Będące własnością Gminy trzy zabytki, wpisane do rejestru, zostały, na zlecenie NIK, poddane przez PINB kontrolom doraźnym w zakresie oceny ich stanu technicznego

¹¹ Obiektem tym zarządzał Zakład Usług Wodnych Sp. z o.o. w Dobrym Mieście. W książce nie oznaczono rodzaju przeprowadzonego przeglądu.

oraz prawidłowości utrzymania i użytkowania. PINB stwierdził, że w obiektach tych nie prowadzono prac konserwatorskich, restauratorskich oraz robót budowlanych. Ze sprawdzonych podczas tej kontroli protokołów przeglądów okresowych budynków wynikało, że nie występowało zagrożenie bezpieczeństwa osób, środowiska i konstrukcji budynków.

(dowód: akta kontroli str. 100-102)

Potrzeby dotyczące nakładów finansowych niezbędnych na prace i roboty związane z remontami zabytków nieruchomości Gmina szacowała w odniesieniu do budynków, w których wykonywano bieżące prace remontowe lub adaptacyjne. Szacunki te obejmowały w latach 2013-2015 łącznie 21 obiektów wpisanych do rejestru, dla których właścicielem była Gmina. Potrzeby w tym zakresie określono na kwotę 5.700,3 tys. zł (w 2013 r. – 284,8 tys. zł, w 2014 r. – 5.365,5 tys. zł i w 2015 r. – 50 tys. zł). Z ww. kwoty 3.813,5 tys. zł stanowiły środki pozyskane w ramach dotacji od Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego, a 1.886,8 tys. zł środki własne Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 103-105)

Zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane określone zostały w uchwale Rady Miejskiej z dnia 2 czerwca 2006 r.¹² Ustalono w niej m.in.:

- warunki, jakie powinien spełniać obiekt objęty wnioskiem o dotację oraz podmioty ubiegające się o jej przyznanie,
- terminy składania wniosków o udzielenie dotacji,
- wymogi formalne dotyczące wniosku,
- obowiązek przedłożenia przez Burmistrza Radzie, w celu podjęcia przez nią uchwały, wniosków spełniających wymogi określone w uchwale,
- wymogi formalne dotyczące umowy o udzielenie dotacji oraz zasady jej rozliczenia.

Zasady powyższe sformułowano w sposób zapobiegający powstawaniu mechanizmów korupcyjnych, gdyż Burmistrz nie mógł samodzielnie podejmować decyzji w sprawie udzielenia dotacji i zależny był w tym zakresie od uchwały Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 106-108)

W latach 2013-2014 Gmina otrzymała siedem wniosków o udzielenie dotacji, dotyczących obiektów wpisanych do rejestru. Wszystkie te wnioski zostały pozytywnie rozpatrzone, w związku z czym Gmina udzieliła siedmiu dotacji, na łączną kwotę 85,6 tys. zł, z tego: w 2013 r. – dwie o wartości 19 tys. zł i w 2014 r. – pięć o wartości 66,6 tys. zł. Środki te przeznaczono na wykonanie robót budowlanych (budowa chodników, schodów, konserwacja elewacji i remont pokrycia dachowego budynku), dokumentacji technicznej i konserwatorskiej, sporządzenie projektu budowlanego oraz programu prac konserwatorskich i inwentaryzacji. Beneficjentami było: pięć parafii rzymskokatolickich, parafia greckokatolicka i wspólnota mieszkaniowa z udziałem Gminy. W umowach o udzielenie dotacji nie zawarto postanowień o obowiązku stosowania przez beneficjentów przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³. Wszystkie dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i rozliczone. Gmina poinformowała MKiDN, WKZ, Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: Sejmik) i Radę Powiatu

¹² Uchwała Nr LXI/457/06 Rady Miejskiej w Dobrym Mieście z dnia 2 czerwca 2006 r. w sprawie zasad przyznawania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

¹³ Dz. U. z 2013 r. poz. 907. Umowy te nie spełniały warunków określonych w art. 3 ust. 1 pkt 5 teże ustawy.

w Olsztynie (dalej: Rada Powiatu) o pięciu dotacjach udzielonych w 2014 r. Nie poinformowała ona natomiast ww. organów o dotacjach udzielonych w 2013 r. Były to dwie dotacje, o łącznej wartości 19 tys. zł, na wykonanie robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru. Art. 82 ust. 3 ustawy o zabytkach, stanowi, że organy uprawnione do udzielania dotacji informują się wzajemnie o udzielonych dotacjach.

Z informacji uzyskanych od MKiDN, WKZ, Sejmiku i Rady Powiatu wynika, że nie udzielały one dotacji na ww. zdania w zakresie ochrony zabytków, dotowane z budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 55, 69-73, 75, 109-130)

Gmina otrzymała w latach 2013-2014, od Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego, dotacje na prace związane z ochroną i opieką nad zabytkami w wysokości 3.813,5 tys. zł (w 2013 r. – 301 tys. zł i w 2014 r. – 3.512,5 tys. zł)¹⁴. Wszystkie te dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i poprawnie rozliczone.

(dowód: akta kontroli str. 76-78, 130)

Gmina nie otrzymała w tym czasie środków innych niż dotacje na opiekę nad zabytkami i nie podejmowała wspólnie z WKZ działań w celu ich pozyskiwania. Właściciele zabytków nieruchomości zostali poinformowani o możliwości pozyskania środków na opiekę nad zabytkami z budżetu Gminy poprzez ogłoszenia Burmistrza, dotyczące możliwości ubiegania się o dotacje udzielane na ten cel przez Gminę. W 2013 r. opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej jedno takie ogłoszenie, a w 2014 r. kolejne dwa.

(dowód: akta kontroli str. 112-113, 131, 141)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W 2013 r. Burmistrz udzielił jednej z parafii dotacji celowej w wysokości 4 tys. zł (4,7% wartości ogółu dotacji udzielonych w latach 2013-2014¹⁵) na wykonanie robót budowlanych polegających na budowie schodów i wyłożeniu kostką polbrukową chodnika prowadzącego do budynku kościoła (umowa z dnia 18 października 2013 r.). Dotacja ta została udzielona bez stosownej uchwały Rady Miejskiej, co było niezgodne z art. 81 ust. 1 ustawy o zabytkach stanowiącym, że dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru może być udzielona przez organ stanowiący gminy, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Burmistrz wyjaśnił, że dotacja ta została udzielona z funduszu sołeckiego, zgodnie z rozdziałem środków dokonanym na zebraniu mieszkańców wsi. Jego zdaniem, nie były to środki na dotacje, które są udzielane na zasadach określonych w uchwale Rady Miejskiej z dnia 2 czerwca 2006 r. Wskazał on również, że udzielił tej dotacji bez podjęcia uchwały przez Radę Miejską, gdyż Rada ta w uchwale budżetowej na 2013 r. zatwierdziła wysokość środków na fundusz sołecki.

(dowód: akta kontroli str. 64-65, 69-73, 75, 106-108, 112-113, 132-140)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że na dwóch poddanych oględzinom obiektach zabytkowych stanowiących własność Gminy zamontowanych było łącznie sześć anten satelitarnych. Urządzenia te umieszczono bez uzyskania stosownego pozwolenia WKZ, co stanowiło naruszenie art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy

¹⁴ Zadania, na które otrzymano środki finansowe w ramach tych dotacji wykazano wyżej, w punkcie 3 niniejszego wystąpienia.

¹⁵ W 2015 r., do czasu zakończenia kontroli NIK, Gmina nie udzieliła takich dotacji.

o zabytkach, w myśl którego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic, reklam i napisów. Również bez zgody WKZ w budynkach tych zamontowano nowe zewnętrzne okna i drzwi, nie odpowiadające wyglądem wcześniej zainstalowanym. Było to niezgodne z art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o zabytkach, stanowiącym, że pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru.

W sprawie tej Dyrektor ZOE-A wyjaśnił, że kierowana przez niego jednostka została utworzona 1 października 2013 r., przejmując obowiązki zlikwidowanego Zakładu Budynków Komunalnych, wraz z prowadzoną przez ten Zakład dokumentacją. Stwierdził, że jest obecnie na etapie zapoznawania się z tą dokumentacją i zarządzanymi budynkami. Instalacji ww. anten satelitarnych, okien i drzwi dokonali we własnym zakresie lokatorzy budynków, bez zgody zarządcy¹⁶.

Zdaniem NIK, sytuacja ta wskazuje, że opieka ze strony właściciela (Gminy) nad tymi zabytkami nie była dotychczas sprawowana właściwie, gdyż nie podjęto działań zmierzających do wyeliminowania stanu niezgodnego z prawem.

2. NIK zwraca także uwagę, że trzy książki obiektów budowlanych, których właścicielem była Gmina, a zarządcą ZOE-A, nie zawierały wszystkich wymaganych wpisów, w tym w dziale IV danych technicznych charakteryzujących obiekt (np. informacji o kubaturze, ilości kondygnacji, konstrukcji i zastosowanych instalacjach). Dla obiektów tych nie wykonano również niektórych zaleceń określonych w przeglądach technicznych (np. dla budynku tzw. stajni przy ul. Górnej wykonania wentylacji grawitacyjnej i sporządzenia opinii technicznych, a dla budynku przy ul. Łużyckiej – zamontowania balustrady przy schodach od ściany szczytowej budynku).

(dowód: akta kontroli str. 79-97, 146-150)

Ocena cząstkowa

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

4. Współpraca z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków dotyczących zniszczenia, uszkodzenia lub niezabezpieczenia zabytku.

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie do Urzędu nie wpłynęły informacje o czynach określonych w art. 108-119 ustawy o zabytkach. Gmina nie informowała również WKZ o ewentualnych czynach określonych w ww. przepisach. Nie podejmowała ona także współpracy z WUOZ, dotyczącej sposobu postępowania w przypadku stwierdzenia na jej terenie ww. działań lub zaniechań.

(dowód: akta kontroli str. 142-144)

Gmina nie rozważała możliwości zawarcia porozumienia, o którym mowa w art. 96 ust. 2 ustawy o zabytkach, tj. powierzenia jej przez wojewodę prowadzenia niektórych spraw z zakresu jego właściwości, w tym wydawania decyzji administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 64-65, 69-73)

¹⁶ W umowach najmu lokalu zapisano jedynie wymóg uzyskania zgody wynajmującego w przypadkach wprowadzania przez najemcę ulepszeń i zmian w wynajmowanym lokalu.

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 Kontroli, wnosi o:

1. Sporządzenie kart adresowych dla wszystkich zabytków z terenu Gminy, o których poinformował WKZ i włączenie ich do GEZ oraz doprowadzenie tej ewidencji do stanu zgodnego z wymaganiami ustawy o zabytkach.
2. Sporządzenie i przedłożenie Radzie Miejskiej do uchwalenia gminnego programu opieki nad zabytkami.
3. Podjęcie działań zmierzających do uzupełnienia ksiąg ww. trzech obiektów zabytkowych wpisanych do rejestru o wymagane dane oraz zrealizowania zaleceń wynikających z okresowych przeglądów technicznych tych obiektów.
4. Podjęcie działań w celu uzyskania przez najemców lokali ww. obiektów zabytkowych pozwoleń WKZ na zainstalowanie na tych obiektach urządzeń technicznych, a także na dokonanie zmiany wyglądu tych obiektów.

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 17 kwietnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontrolerzy
Stanisław Bubiński
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Andrzej Sibierski
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis