



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO– 410.004.01.2015

P/15/100

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lp@nik.gov.pl

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 Poznaniu
Kontrolerzy	1. Teresa Michalak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92927 z dnia 17 lutego 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Alicja Zdych, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92930 z dnia 23 lutego 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Poznaniu.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Goszczyńska, Wielkopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2013-2015 (do 28 lutego) Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu współdziałał z jednostkami samorządu terytorialnego w celu ochrony i opieki nad zabytkami. Zgodnie z wymogiem art. 7 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹, do 5 grudnia 2010 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków przekazał wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego z terenu województwa wielkopolskiego wykazów zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków i wojewódzkiej ewidencji zabytków, celem założenia przez jednostki samorządu terytorialnego wymaganej ewidencji gminnej oraz prowadzenia rejestru zabytków województwa wielkopolskiego. Postępowania administracyjne w sprawie wpisywania lub skreślania zabytków z tego rejestru prowadzone były rzetelnie, a strony postępowań powiadamiane były o podjętych decyzjach bez zbędnej zwłoki. W latach 2013-2014 Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu przeprowadził 498 kontroli planowych zabytków nieruchomych oraz opiniował 79 samorządowych programów opieki nad zabytkami, z których do dnia 28 lutego 2015 r. 66 zaopiniował pozytywnie. Programy te zawierały cele określone w art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami² (dalej: ustawa o ochronie zabytków). Dotacje celowe na ochronę zabytków nieruchomych przyznawane były przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w oparciu o wewnętrzne zasady naboru wniosków i przyznawania dotacji, opracowane zgodnie ogólnie obowiązującymi przepisami.

¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 75, poz. 474.

² j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 1446

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli dotyczyły w szczególności:

- niewydania zaleceń pokontrolnych, pomimo że sytuacje stwierdzone w trakcie kontroli uzasadniały ich wydanie oraz zaniechanie monitorowania zaleceń pokontrolnych wydanych po niektórych kontrolach,
- niewezwania dziewięciu wnioskodawców (spośród 10) do uzupełnienia złożonych wniosków, tak aby wskazywały one zakres i sposób realizacji prowadzonych robót,
- przyznania dotacji na dofinansowanie prac przy zabytku nieruchomym (w jednym przypadku, spośród trzech) w nadmiernej wysokości.

W latach objętych kontrolą 67,6% gmin oraz 80% powiatów województwa wielkopolskiego nie posiadało programów opieki nad zabytkami. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu nie podejmował wobec tych jednostek działań mających na celu zmianę tego stanu rzeczy.

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 wielkopolskiego prowadzony był w formie księgi oznaczonej literą A, zgodnie z wymaganiami określonymi w §§ 2-3 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 w sprawie rejestru zabytków). Do księgi prowadzony był alfabetyczny skorowidz miejscowości z wykazem zabytków znajdujących się na ich terenie.

Według stanu na dzień 28 lutego 2015 r. rejestr zabytków nieruchomych województwa wielkopolskiego obejmował 7.291 zabytków, natomiast w wojewódzkiej ewidencji zabytków ujętych było 65.456 zabytków nieruchomych.

(dowód: akta kontroli str. 7-12)

1.2. W latach 2013-2015 (do 28 lutego) dokonano łącznie 39 wpisów do rejestru zabytków, w tym 28 wpisów dokonano z urzędu, natomiast 11 wpisów dokonano na wniosek właścicieli zabytków nieruchomych (w 3 przypadkach właścicielem zabytków były jednostki samorządu terytorialnego) lub użytkowników wieczystych gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 13)

Opłaty poniesione w kontrolowanym okresie przez Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Poznaniu za korzystanie z materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wyniosły łącznie 34 494,53 zł.

(dowód: akta kontroli str. 180)

Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu wyjaśnił, że w latach objętych kontrolą nie podejmowano całościowych działań w celu ustalenia rzeczywistej liczby obiektów znajdujących się na terenie województwa wielkopolskiego spełniających definicję zabytku określoną w art. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W kategorii zabytku mieszczą się zabytki nieruchome, ruchome i archeologiczne, których w Wielkopolsce jest prawie 170 tys. Jedynym działaniem, które umożliwiłoby ustalenie rzeczywistej liczby obiektów byłoby wykonanie w całości wojewódzkiej ewidencji zabytków, co z uwagi na koszt tego typu działania nie jest możliwe do przeprowadzenia w krótkim czasie.

(dowód: akta kontroli str. 502)

³ Dz. U. z 2011 r., Nr 113, poz. 661

1.3. W okresie objętym kontrolą do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu nie wpływały skargi i wnioski dotyczące prowadzonych postępowań o wpis obiektu do rejestru zabytków nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 183)

1.4 Potwierdzoną kopię wszystkich decyzji o wpisie do rejestru zabytków⁴ Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu przesłał do właściwego, ze względu na miejsce położenia zabytku, wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, w przypadku gdy gmina nie była stroną postępowania⁵, po upływie od 6 do 32 dni od dnia, gdy decyzja o wpisie stała się ostateczna.

Wszystkie ww. decyzje o wpisie do rejestru zabytków znalazły odzwierciedlenie w rejestrze zabytków oraz w ewidencji prowadzonej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, tj. kartach ewidencyjnych zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru, sporządzonych przed datą wydania decyzji o wpisie do rejestru zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 19-100)

1.5. Karta ewidencyjna zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków pod nr 920/Wlkp/A decyzją z dnia 27 grudnia 2013 r. sporządzona została w październiku 2013 r. zgodnie ze wzorem określonym w cytowanym rozporządzeniu i zawierała wszystkie wymagane dane, w tym wpisy o stanie zachowania zabytku oraz istniejących zagrożeniach i najpilniejszych postulatach konserwatorskich. Forma i treść pozostałych kart opisana została na str. 8-9 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 23-32)

1.6. W wyniku porównania zapisów o stanie zachowania 11 zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków⁶ zamieszczonych w kartach ewidencyjnych tych zabytków sporządzonych w latach 1979-2009 z ustalonym w trakcie kontroli przeprowadzonych przez Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego⁷ stanem technicznym tych obiektów stwierdzono, że stan zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i udokumentowany w kartach ewidencyjnych jest zbieżny z wynikami kontroli przeprowadzonych przez Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego w trakcie kontroli jednostek samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 623-709, 1407-1421)

Dokonane w trakcie oględzin porównanie stanu technicznego 9 zabytków wpisanych do rejestru i będących własnością jednostek samorządu terytorialnego z zapisami o stanie ich zachowania w sporządzonych dla tych zabytków kartach ewidencyjnych zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru (założonych w latach 1979-2006) wykazało, że stan zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i udokumentowany w kartach ewidencyjnych jest zbieżny z wynikami oględzin przeprowadzonych w trakcie kontroli jednostek samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 563-622)

1.7. W latach 2013-2015 (do końca lutego) dokonano łącznie 21 skreśleń z rejestru zabytków nieruchomości województwa wielkopolskiego, spośród których 17 skreśleń dokonano w następstwie postępowań wszczętych na wniosek właściciela lub użytkownika

⁴ Dotyczy 5 decyzji objętych szczegółowym badaniem, na podstawie których dokonano wpisu do rejestru zabytków pod nr. 877/Wlkp/A z 2 stycznia 2013 r., 885/Wlkp/A z 20 lutego 2013 r., 897/Wlkp/A z 16 czerwca 2013 r., 920/Wlkp/A z 27 grudnia 2013 r. i 941/Wlkp/A z 28 listopada 2014 r.

⁵ stosownie do zapisów zawartych w § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków

⁶ tj. pałacu i oficyny w Chlebnie – wpisanych do rejestru odpowiednio pod nr A-591 i A-592 decyzją z dnia 15 grudnia 1988 r., dwóch budynków mieszkalnych, ul. Stary Rynek 14 i 15 w Środzie Wielkopolskiej – wpisanych do rejestru odpowiednio pod nr 813/A i 812/A decyzjami z dnia 26 stycznia 1970 r., ratusza, pl. Zamkowy 1 w Środzie Wielkopolskiej – wpisanego do rejestru pod nr 1017/A decyzją z dnia 11 marca 1970 r., willi secesyjnej w Ostrowie Wielkopolskim – wpisanej do rejestru pod nr 451/A decyzją z dnia 14 sierpnia 1986 r., kamienicy, Rynek 28 w Ostrowie Wielkopolskim – wpisanej do rejestru pod nr 709/A decyzją z dnia 2 grudnia 1994 r., budynku dawnej przepompowni ścieków w Ostrowie Wielkopolski – wpisanego do rejestru pod nr 151/Wlkp/A decyzją z dnia 22 grudnia 2003 r., pałacu i folwarku w Gnieźnie - wpisanego do rejestru zabytków pod nr rejestru 2553/A decyzją z dnia 11 sierpnia 1995 r., budynku sąd ziemskiego w Gnieźnie – wpisanego do rejestru zabytków pod nr 37/Wlkp/A decyzją z dnia 28 lipca 2000 r., lokomotywnia (młodsza) w Gnieźnie – wpisana do rejestru zabytków pod nr rejestru 772/Wlkp/A decyzją z dnia 8 grudnia 2009 r.,

⁷ Kontrole przeprowadzone przez PINB na zlecenie NIK w trakcie kontroli 4 gmin objętych kontrolą P.15.100.

wieczystego gruntu (w tym 4 skreśleń na wniosek jednostki samorządu terytorialnego), natomiast 4 skreśleń dokonano w następstwie postępowania wszczętego z urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 101)

Skreślenia z rejestru zabytków dokonano, w 5 przypadkach objętych badaniem, na podstawie decyzji⁸ ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego, zgodnie z art. 13 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków. Powodem wykreślenia zabytków z rejestru było zniszczenie zabytku w stopniu powodującym utratę jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej (w trzech przypadkach), wartość naukowa obszaru nie została potwierdzona w nowych ustaleniach naukowych (w jednym przypadku) oraz fakt, że zabytek objęty był dwoma odrębnymi, równoległymi formami ochrony, nie mogącymi funkcjonować równocześnie tj. wpisany był do rejestru zabytków i równocześnie do inwentarza muzeum (w jednym przypadku).

W przypadku, gdy powodem wykreślenia zabytków z rejestru było zniszczenie zabytku w stopniu powodującym utratę jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, wystąpiły następujące okoliczności: jeden zabytek uległ zniszczeniu w wyniku pożaru, w jednym przypadku Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu czynił bezskuteczne starania o translokację budynku do skansenu trzech muzeów, oraz w jednym przypadku w ramach sprawowanego nadzoru nie podejmował działań zapobiegające zniszczeniu tego zabytku, wskazując iż zgodnie z zawartym porozumieniem pomiędzy Wojewodą Wielkopolskim a prezydentem miasta Poznania w sprawie powierzenia zadań z zakresu działalności wojewódzkiego konserwatora zabytków sprawy związane z kontrolami zabytków na terenie miasta Poznań prowadzi Miejski Konserwator Zabytków w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 105-123, 496-497)

W przypadku dwóch zabytków, które uległy zniszczeniu⁹ Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu pomimo posiadania wiedzy o złym stanie tych zabytków nie występował do właściwego starosty z wnioskiem o wydanie decyzji o zabezpieczeniu zabytku przed jego zniszczeniem lub uszkodzeniem, w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia (art. 50 ust. 3 ww. ustawy o ochronie zabytków), a także nie złożył wniosku o wywłaszczenie przez starostę nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub gminy (50 ust. 4 pkt 2 ww. ustawy). Odnosząc się do powyższych kwestii, Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu wyjaśnił, że oba zabytki znajdują się na terenie działania samorządowych konserwatorów zabytków i kompetencje dotyczące zabytków nieruchomych na podstawie zawartych porozumień zostały przekazane odpowiednim jednostkom samorządu terytorialnego. Z ww. porozumień nie zostały wyłączone kompetencje wojewódzkiego konserwatora zabytków ujęte w art. 50 ust. 3 i 4 ustawy o ochronie zabytków, a więc sprawy te winien prowadzić samorządowy konserwator zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 527-528)

W postępowaniach dotyczących skreślenia zabytku nieruchomego z rejestru zabytków do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu nie wpływały skargi i wnioski od mieszkańców i lokalnych organizacji pozarządowych.

(dowód: akta kontroli str. 183)

1.8. Według stanu na dzień 28 lutego 2015 r. wojewódzką ewidencją zabytków, poza wpisanymi do rejestru obiektami, objętych było 65 456 zabytków nieruchomych. W latach objętych kontrolą łącznie 676 obiektów, niewpisanych do rejestru zabytków, zostało

⁸ DOZ-OAiK-6700/588/13 [IG] z 2 grudnia 2013 r., DOZ-OAiK-6700-310-2/12-13 [KD] z 29 listopada 2013 r., DOZ-OAiK-6700/98/11 - [ML/15/11] z 18 marca 2013 r., DOZ-OAiK-6700/318/14 [MP] z 25 maja 2014 r. i DOZ-OAiK-6700/828/14 [ML/92/14] z 30 stycznia 2015 r.

⁹ Dotyczy obiektu wpisanego do rejestru zabytków pod nr A/278 decyzją z dnia 27 lutego 1985 r. tj. południowej ściany budynku socjalno - warsztatowego oznaczonego nr 7 zlokalizowanej na terenie dawnego browaru Mycielskich przy ul. Majkowskiego 309/3011 w Poznaniu oraz obiektu wpisanego pod nr 928/A decyzją z dnia 24 lutego 1970 r. tj. domu przy ul. Niegolewskich 7 w miejscowości Buk.

włączonych do wojewódzkiej ewidencji zabytków¹⁰. Włączenie zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków odbywało się bez wiedzy właściciela zabytku, za wyjątkiem przypadku, gdy o wpis do ewidencji wnioskował właściciel zabytku.

(dowód: akta kontroli str. 7, 127)

W wyniku badania 5 spraw dotyczących włączenia zabytku nieruchomego do wojewódzkiej ewidencji zabytków¹¹ stwierdzono, że: w przypadku włączenia obiektu do wojewódzkiej ewidencji zabytków każdemu z kontrowanych zabytków została założona karta ewidencyjna, w tym w trzech przypadkach była to karta ewidencyjna obiektu nieruchomego niewpisanego do rejestru, natomiast w dwóch przypadkach była to karta ewidencyjna obiektu nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków. Założone karty ewidencyjne zabytku nieruchomego niewpisanego do rejestru były zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i zawierały wszystkie informacje wymagane w § 10 ust. 1 rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 128-150)

We wszystkich kartach ewidencyjnych obiektów nieruchomych wpisanych i niewpisanych do rejestru zabytków, które objęte zostały kontrolą, znajdowało się określenie stanu zachowania obiektu oraz w przypadku gdy istniały, podane były istniejące zagrożenia i najpilniejsze postulaty konserwatorskie. W kartach ewidencyjnych obiektów nieruchomych niewpisanych do rejestru zabytków stan zachowania obiektów oznaczony był cyfrowo, natomiast w kartach ewidencyjnych obiektów nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków w pozycji stan zachowania obiektów zawarte były m.in. następujące zapisy:

- budynek w dobrym stanie zachowania, pokrycie dachowe wymaga uzupełnienia oraz usunięcia mchów, rynny i rury spustowe drożne, we wnętrzu kaplicy miejscami występuje wilgoć,
- stan techniczny budowli dobry, choć brak konserwacji powoduje już pierwsze poważne uszkodzenia, a mianowicie zaciekanie wschodniej połaci dachowej, co wiąże się również z korozją biologiczną więźby dachowej.

(dowód: akta kontroli str. 128-150)

Stosownie do zapisów zawartych w § 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków wojewódzki konserwator zabytków włącza kartę ewidencyjną zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków po sprawdzeniu, czy dane zawarte w karcie ewidencyjnej zabytku są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym, a także czy dokumentacja fotograficzna zabytku umożliwia jego identyfikację.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu dowodem sprawdzenia tych danych jest podpisany przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków protokół odbioru kart (od wykonawcy) na którym wskazane jest, że przekazana karta zawiera poprawnie wypełnione wszystkie rubryki, rzut, plan sytuacyjny oraz fotografie obiektu. Natomiast czynność włączenia do ewidencji zabytków karty ewidencyjnej zabytku nieruchomego była czynnością materialno-techniczną polegającą na dołączeniu nowej karty ewidencyjnej do istniejącego zbioru.

(dowód: akta kontroli str. 151-179, 497-498, 528)

1.9. W latach 2013-2015 (do końca lutego) Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu nie przekazywał jednostkom samorządu terytorialnego wykazów zabytków, o których mowa w art. 7 ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

W latach objętych kontrolą 10 gmin spośród 227 na terenie Wielkopolski porozumiewało się pisemnie z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Poznaniu w sprawie ujęcia w gminnych ewidencjach zabytków innych zabytków nieruchomych niż wpisane do rejestru

¹⁰ Ze względu na fakt, że w kartach ewidencyjnych zabytków nieruchomych niewpisanych do rejestru zabytków (a ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków) nie ma informacji o tym, kto jest właścicielem zabytku, nie można podać ile z tych zabytków było własnością jednostek samorządu terytorialnego.

¹¹ tj. budynku gospodarczego przy szkole ewangelickiej w miejscowości Brody, domu w miejscowości Baraniec, pastorówki w miejscowości Września, kaplicy z kostnicą i prosektorium w miejscowości Wągrowiec oraz budynku zawiadowcy stacji w zespole stacji granicznej w miejscowości Nowe Skalmierzyce,

lub objęte wojewódzką ewidencją zabytków. W pięciu spośród tych spraw przedmiotem wniosku kierowanego do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu było zaopiniowanie gminnej ewidencji zabytków, w tym włączenie do tej ewidencji wskazanych przez gminę obiektów innych niż wpisane do rejestru lub objęte wojewódzką ewidencją zabytków. W pozostałych pięciu przypadkach przedmiotem wniosku było jedynie wydanie opinii w sprawie włączenia do gminnej ewidencji zabytków wskazanych przez gminę obiektów innych niż wpisane do rejestru lub objęte wojewódzką ewidencją zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 181-182)

Od daty złożenia wniosku przez gminę (lub jego uzupełniania) do czasu wydania przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków opinii w sprawie upłynęło od 13 do 258 dni¹². Wyjaśniając przyczyny udzielania odpowiedzi po upływie 30 dni od daty ich złożenia, nie podając powodów przewlekłości prowadzonych postępowań oraz nie wskazując terminu, do którego sprawy te zostaną załatwione, Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu podał, że długi okres udzielania odpowiedzi wynikał z faktu pracochłonności dokonywanej weryfikacji i dużej ilości potrzebnego na to czasu. W przypadku czterech gmin konieczna była weryfikacja kilkuset obiektów, co wymagało porównania kart gminnej ewidencji z zasobami ewidencyjnymi Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków. W przypadku jednej gminy konieczne było doprecyzowanie zakresu proponowanych zmian.

(dowód: akta kontroli str. 181, 531)

W kontrolowanym okresie Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu nie prowadził działań mających na celu wspomaganie jednostek samorządu terytorialnego przy prowadzeniu gminnych ewidencji zabytków. Jak wyjaśnił Wojewódzki Konserwator Zabytków prowadzenie gminnej ewidencji zabytków jest zadaniem gminy, a nie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, który nie posiada możliwości kadrowych, aby wspomagać w tym zakresie jednostki samorządu terytorialnego.

Zdaniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu 46 gmin (spośród 227) na terenie Wielkopolski nie posiadało do dnia 28 lutego 2015 r. założonej gminnej ewidencji zabytków lub było w trakcie jej opracowywania. W celu nakłonienia tych gmin do założenia gminnej ewidencji zabytków Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu wysłał¹³ monity i pisma, w których wskazywał na konieczność założenia takiej ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 182, 512)

1.10. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu nie podejmował działań w zakresie zwiększenia efektywności zarządzania i ochrony zabytków poprzez wdrażanie informacji przestrzennej o zabytkach oraz wypracowania standardów pozwalających na lepszy przepływ informacji w 2014 r. Jak wyjaśnił, zadania związane z wdrożeniem infrastruktury informacji przestrzennej winny być wprowadzane centralnie według jednorodnego schematu. W zakresie wdrażania systemów informatycznych pozwalających na lepszy przepływ informacji dot. zabytków Narodowy Instytut Dziedzictwa w imieniu Departamentu Ochrony Zabytków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego zorganizował szkolenie dla pracowników wojewódzkich urzędów ochrony zabytków z zakresu wykorzystania aplikacji internetowej wspomagającej proces skanowania i zarządzania dokumentacją konserwatorską w zakresie rejestru zabytków nieruchomych i archeologicznych, które odbyło się 20.11.2014 r. w Warszawie. Również pod koniec 2014 r. została opracowana nowa strona internetowa Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu, wprowadzona na początku 2015 r., która umożliwia lepszą prezentację działalności Urzędu. Ponadto została ona opracowana w nowej technologii umożliwiającej dostęp z urządzeń mobilnych, a także daje możliwość umieszczenia bieżących informacji dot. zabytków i bieżących wydarzeń, a co w przyszłości będzie wykorzystane do lepszego przekazywania informacji o zabytkach. Ponadto strona daje możliwość szybkiego kontaktu z Urzędem poprzez założenie dodatkowego linku „kontakt”.

(dowód: akta kontroli str. 1327, 1330-1331)

¹² w tym 4 sprawy rozpatrzone zostały w terminie poniżej 30 dni, 2 sprawy w terminie pomiędzy 31 a 90 dni oraz 4 sprawy w terminie od 91 do 258 dni

¹³ w dniach: 10 lutego 2012 r., 15 stycznia 2013 r., 20 marca 2013 r., 2 kwietnia 2013 r., 1 lipca 2013 r.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu orzekł o wpisie do rejestru zabytków: cmentarza przykościelnego przy kościele ewangelickim w miejscowości Piaski (decyzja z dnia 20 lutego 2013 r.) oraz parku pałacowego wraz z otoczeniem w zespole pałacowo-parkowym w miejscowości Pudliszki (decyzja z dnia 2 stycznia 2014 r.). Informacje o stanie obu tych obiektów, zawarte w załączonych dokumentach, nie odzwierciedlały ich rzeczywistego, z uwagi na znaczny upływ czasu od daty sporządzenia kart dla tych obiektów (20 lat w przypadku cmentarza i 37 lat w przypadku parku pałacowego).

Wskazując przyczyny dla których w kartach ewidencyjnych zabytków brak jest aktualnych informacji opisujących zabytek (w tym jego stan, istniejące zagrożenia i najpilniejsze postulaty konserwatorskie oraz brak jest informacji o przeprowadzonych inspekcjach) Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu podał, że zleci niezwłocznie uzupełnienie istniejących kart o informacje dotyczące aktualnego stanu obiektów na wkładkach (do kart ewidencyjnych). Dodał także, że po wszczęciu postępowania (o wpis zabytku do rejestru) przeprowadzana była wizja lokalna, z której sporządzano protokół. W przypadku parku w Pudliszkach oraz cmentarza przykościelnego w Piaskach takie wizje przeprowadzone były odpowiednio w dniu 15 czerwca 2009 r. i 13 lipca 2012 r. (protokoły z wizji załączone zostały do akt obu spraw).

(dowód: akta kontroli str. 40-56, 61-68, 88-92, 494)

2. Karty informacyjny zabytków: domu mieszkalnego (chałupy nr 55), wpisanego do rejestru zabytków pod nr 897/Wlkp/A decyzją z dnia 12 czerwca 2013 r. oraz synagogi, wpisanej do rejestru zabytków pod nr 941/Wlkp/A decyzją z dnia 7 listopada 2014 r. sporządzone zostały odpowiednio we wrześniu 1988 r. oraz sierpniu - wrześniu 2001 r. Stan obu zabytków określony został jako dobry. Z uwagi na znaczny upływ czasu od daty ich sporządzenia (25 lat w przypadku domu mieszkalnego i 11 lat w przypadku synagogi) informacje o stanie obu obiektów zawarte w kartach są nieaktualne i nie odzwierciedlają rzeczywistego stanu tych obiektów. Ponadto w obu kartach ewidencyjnych nie wskazano akt archiwalnych (rodzaju akt, numeru i miejsc przechowywania), w karcie dotyczącej domu mieszkalnego nie wskazano bibliografii oraz źródeł ikonograficznych i fotograficznych, natomiast w karcie dotyczącej synagogi nie wskazano także najpilniejszych postulatów konserwatorskich, uwag, adnotacji o inspekcjach i informacji o zmianach.

Wskazując przyczyny dla których wymienione karty ewidencyjne są niekompletne i nie odzwierciedlają rzeczywistego stanu zabytków, pomimo że zabytki wpisane zostały do rejestru zabytków w 2013 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu podał, że informacje na kartach zostaną uzupełnione zgodnie ze stanem rzeczywistym i dokumentami znajdującymi się w zbiorach Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu. W chwili wpisania obiektów do rejestru zabytków karty nie odzwierciedlały aktualnego stanu obiektów z uwagi na ilość zadań realizowanych przez wydział do spraw dokumentacji zabytków, rejestru i ewidencji. W przyszłości zostanie zwrócona uwaga, aby w przypadku wpisów do rejestru zabytków na podstawie wcześniej wykonanych kart ewidencyjnych karty zostały uzupełnione (naniesiony został aktualny stan obiektu).

W przypadku obu zabytków przeprowadzone zostały wizje lokalne odpowiednio w dniu 12 czerwca 2012 r. i 23 września 2011 r., a protokoły z wizji załączone zostały do akt obu spraw.

(dowód: akta kontroli str. 71-75, 79-85, 86, 93-100, 511)

3. W przypadku włączenia do wojewódzkiej ewidencji zabytków obiektu: kaplicy z kostnicą i prosekatorium (położonej w Wągrowcu, przy ul. Kościuszki 74) oraz budynku zawiadowcy stacji w zespole stacji granicznej Skalmierzyce (położonego w Nowych Skalmierzycach) każdemu z kontrolowanych obiektów założona została karta ewidencyjna obiektu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, zamiast karty ewidencyjnej obiektu nieruchomości niewpisanej do rejestru. Podając przyczyny dla których obu obiektom założono inne karty niż przewiduje rozporządzenie w sprawie rejestru zabytków Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu podał, że była to dbałość o właściwe rozpoznanie

wartości zabytkowej przed wpisem do rejestru zabytków, bo takowe rozpoznanie jest konieczne do właściwego sformułowania uzasadnienia decyzji wpisującej do rejestru zabytków. Niestety karta ewidencyjna zabytku nieruchomego niewpisanego do rejestru zabytków zawiera tylko ograniczony zakres danych, brak jest tam historii obiektu, określenia stylu i opisu. Na podstawie tak lakonicznych niepełnych danych nie byłoby możliwym napisanie uzasadnienia do decyzji wpisującej.

(dowód: akta kontroli str. 134-150, 497)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości¹⁴ 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 dzień 28 lutego 2015 r. uchwalone programy opieki nad zabytkami posiadały:

- 72 gminy (spośród 222 istniejących), przy czym gmina Komorniki nie opublikowała programu, pomimo że uchwalony został w dniu 27 marca 2014 r.,
- 7 powiatów (spośród 35 istniejących) oraz województwo wielkopolskie.

Ponadto 5 gmin posiadało programy zaopiniowane przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu, lecz nie uchwalone do dnia 28 lutego 2015 r.

Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu, do dnia 28 lutego 2015 r., nie zaopiniował ośmiu programów spośród 13, które wpłynęły do niego w okresie objętym kontrolą. Natomiast programy przedłożone przez pięć gmin¹⁵, do których Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu wniósł uwagi, nie zostały po naniesieniu poprawek, ponownie przedłożone do zaopiniowania¹⁶.

Gminnych programów ochrony zabytków nie posiadało więc 150 gmin (67,6%) oraz 28 powiatów (80,0%), z tego 78 gmin i 24 powiaty nie opracowało programu na żaden okres czasowy.

W Urzędzie brak było dokumentów wskazujących przyczyny nie przedłożenia skorygowanych programów przez pięć gmin, nie podjęcia działań przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu mających na celu wywiązanie się przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego z wymogu posiadania programu, w tym oferowania pomocy w przedmiotowym zakresie.

Wojewódzki Konserwator Zabytków w wyjaśnieniu podał, że nie wywiązanie się przez większość jednostek samorządu terytorialnego z ustawowego wymogu posiadania aktualnych programów opieki nad zabytkami wynika z faktu nałożeniu na gminy i powiaty dodatkowego obowiązku do którego nie były one przygotowane, nadto wymagającego nakładów finansowych. Przeważnie zadania te realizują pracownicy „przy okazji” zajmujący się innymi sprawami m.in. oświaty, promocji. Z uwagi na trudności opracowania programów we własnym zakresie, gminy i powiaty coraz częściej zlecają wykonanie programów podmiotom zewnętrznym. Wykonanie programu i jego uchwalenie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego dodatkowe obowiązki będące konsekwencją realizacji programu, co być może też jest przyczyną odwlekania wykonania tego rodzaju dokumentu. Część gmin świadomie nie podejmuje działań w celu posiadania programu z uwagi na brak jakichkolwiek skutków prawnych związanych z jego brakiem. Wojewódzki Konserwator Zabytków podał też, iż uważa, że szczegółowe uwagi wnoszone na etapie opiniowania programów są wystarczającą pomocą dla gmin. Natomiast wojewódzki konserwator

¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹⁵ gminy: Perzów, Krzywiń, Przygodzice, Kraszewice i Wronki

¹⁶ dotyczy gmin: Perzów, Krzywiń, Przygodzice, Wronki i Kraszewice

zabytków nie ma obowiązku oferowania dodatkowej pomocy w realizacji obowiązku, który należy do gminy, powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 710-718, 720, 1343-1346)

2.2. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 28 lutego 2015 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu zaopiniował w okresie od 5 do 538 dni, od daty wpływu, 66 programów opieki nad zabytkami, w tym: 59 - gminnych, 6 - powiatowych i jeden wojewódzki. Średni okres opiniowania programu wynosił 4 miesiące, przy czym w okresie: do 1 miesiąca zaopiniowano 7 programów, od 1 miesiąca do 2 miesięcy - 15 programów, od 6 do 12 miesięcy - 6 programów i powyżej roku do półtora roku - 4 programy, w tym wojewódzki.

(dowód: akta kontroli str. 710-717)

Kontrola gminnych programów ochrony zabytków dla gminy Zaniemyśl i Trzemeszno na lata 2014-2017 oraz gminnego programu opieki nad zabytkami dla gminy Baranów na lata 2015-2018 wykazała:

a) programy uzyskały pozytywną opinię Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu stosownie do dyspozycji art. 87 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków. Zgłoszone zostały jednocześnie następujące zastrzeżenie do programu opieki nad zabytkami miasta i gminy Trzemeszno na lata 2014-2017 „należy przewidzieć realizację robót budowlanych przy browarze i lodowni w Trzemesznie wynikających z prawomocnych decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – nakazów nr 8/2011 i 9/2011 wydanych w dniu 20 września 2011 r., które będą egzekwowane niezależnie od planowanych działań zawartych w programie”;

b) zgłoszone przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu uwagi do opiniowanych programów zostały uwzględnione przez ww. gminy,

c) programy zawierały cele określone w art. 87 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków,

d) programy uchwalone przez organy wykonawcze gmin zostały głoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego,

e) programy nie zawierały postanowień w zakresie przewidywanych do podjęcia działań zmierzających do udostępnienia zwiedzającym zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru a będących własnością osób prywatnych.

(dowód: akta kontroli str. 710-711, 715, 721-957)

Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu zrealizował wniosek o „rzetelną weryfikację przedkładanych do zatwierdzenia gminnych programów opieki nad zabytkami” sformułowany po zakończeniu kontroli NIK przeprowadzonej w 2009 roku.

2.3. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu przy opiniowaniu gminnych/powiatowych programów opieki nad zabytkami, po przyjęciu przez Radę Ministrów w dniu 24 czerwca 2014 r. Krajowego Programu Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami, nie podejmował działań w celu zapewnienia spójności tych programów z Krajowym Programem.

Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu w wyjaśnieniu podał m.in., że zadania określone w Krajowym Programie różnią się od zadań które realizuje gmina, powiat, dlatego też w odniesieniu do gminnych/powiatowych programów opieki nad zabytkami zadania wojewódzkiego konserwatora zabytków ograniczają się do opiniowania programów pod kątem zgodności z przepisami ustawy o ochronie zabytków. W trakcie opiniowania zwracano uwagę by treści programów zawarta była informacja o Krajowym Programie.

(dowód: akta kontroli str. 710-717, 721, 1326-1328)

2.4. Wojewódzki Konserwator Zabytków w wyjaśnieniu podał m.in., że w ramach realizacji działania 4 celu szczegółowego 2 Krajowego Programu, tj. zwiększenia merytorycznego wsparcia samorządu terytorialnego w ochronie zabytków, pod koniec 2014 r. podjęte zostały działania w celu stworzenia możliwości technicznych uruchomienia nowej strony internetowej, która służyć będzie przybliżaniu społeczeństwu informacji

o zabytkach i prowadzonych działaniach konserwatorskich. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu wspiera merytorycznie jednostki samorządu terytorialnego, jeśli o to wystąpią m.in. poprzez opiniowanie wniosków o przyznanie dotacji na ochronę zabytków, uczestnictwo w posiedzeniach organów gmin przybliżających problematykę ochrony zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 1043, 1326-1329)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu nie szacował potrzeb w zakresie wysokości nakładów finansowych niezbędnych na prace i roboty związane z koniecznymi remontami zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru z terenu województwa wielkopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1040)

3.2. Wojewódzki Konserwator Zabytków zarządzeniami podjętymi w dniach 3 stycznia 2013 r., 31 grudnia 2013 r. oraz 7 stycznia 2015 r. ustalił zasady udzielania dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków odpowiednio na 2013 r., 2014 r. oraz 2015 r. Zasady te nie były zaopiniowane przez Wojewódzką Radę Ochrony Zabytków, do zadań której należało m.in. opiniowanie w sprawach realizacji zadań Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na terenie województwa wielkopolskiego, a także opiniowanie prawidłowości i zasadności planowanych oraz przeprowadzonych prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach oraz zadań archeologicznych¹⁷. Wojewódzki Konserwator Zabytków w wyjaśnieniu podał m.in., że projekt zasad kwalifikowania wniosków o przyznanie dotacji na prace konserwatorskie opiniowany był przez Wojewódzką Radę w dniu 6 grudnia 2007 r i od tego czasu kryteria oceny wniosków nie uległy zmianie, dlatego też Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu nie występował każdego roku o ich akceptację.

(dowód: akta kontroli str. 1041, 1046-1144, 1326-1330)

Wewnętrzne zasady naboru wniosków i przyznawania dotacji przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków były zgodne z zasadami określonymi w ustawie o ochronie zabytków oraz w rozporządzeniu 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 zabytków¹⁸ (dalej: rozporządzenie w sprawie udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie) i stanowiły uszczegółowienie postanowień ogólnie obowiązujących w zakresie m.in. weryfikacji wniosków, wymogów określonych dla załączników do wniosku. Zasady te określały też tryb, kryteria oceny formalnej, kryteria oceny merytorycznej wniosków o udzielenie dotacji, jednak bez wskazania sposobu dokonywania tej merytorycznej oceny za pomocą określonych kryteriów, a także ogólnie sformułowane obowiązki beneficjenta w zakresie rozliczenia przyznanej dotacji i stosowania przez niego przepisów ustawy o rachunkowości.

¹⁷ § 6 regulaminu Wojewódzkiej Rady Ochrony Zabytków przy Wielkopolskim Wojewódzkim Konserwatorze Zabytków nadanego zarządzeniem Nr 170/04 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 13 grudnia 2004 r.

¹⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 399

Według zasad obowiązujących w latach 2013-2014, złożone wnioski podlegały wstępnej weryfikacji o przyznanie dotacji pod względem kompletności wymaganych załączników: do 11 lub 14 lutego w przypadku ubiegania się o dotację na prace planowane do przeprowadzenia w danym roku i w terminie do 11 lub 14 czerwca w przypadku ubiegania się o dotacje na prace przeprowadzone w okresie trzech lat poprzedzających rok złożenia wniosku. Czynności te wykonywane były przez zastępcę Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu, pełniącą od maja 2014 r. funkcję Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków lub przez Kierownika Wydziału ds. Zabytków Ruchomych. Ocena poprawności formalnej wniosku i załączników oraz ocena merytoryczna wniosku i propozycja sposobu jego rozpatrzenia należała do zadań Komisji. W skład komisji, powoływanej przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, wchodziły 4 osoby, tj. poza ww. osobami dokonującymi wstępnej weryfikacji kompletności wniosku także kierownik Wydziału ds. Zabytków Nieruchomych i starszy inspektor ochrony zabytków ds. zabytków ruchomych. Ostateczna decyzja o sposobie rozpatrzenia wniosku, w tym wysokości przyznanej decyzji należała do kompetencji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 1040-1041, 1046-1102)

3.3. Wojewódzki Konserwator Zabytków dysponował środkami dotacji na ochronę wszystkich zabytków (m.in. ruchomych oraz nieruchomych) w wysokości 1.184.488 zł w 2013 r. (po zmianach), 1.230.000 zł w 2014 r. oraz 1.280.000 zł w 2015 r. Kościelne osoby prawne i inni wnioskodawcy złożyli wnioski o dofinansowanie środkami dotacji prac przy zabytkach na łączną kwotę 4.931.159 zł w 2013 r., 3.822.971,62 zł w 2014 r. oraz 4.580.051 zł w 2015 r., z tego na zabytki nieruchome odpowiednio 1.637.087 zł (18 zadań), 341.000 zł (6 zadań) oraz 1.957.893 zł (23 zadania). Wojewódzki Konserwator Zabytków pozytywnie rozpatrzył w 2013 r. oraz w 2014 r. odpowiednio dwa i jeden wniosek o przyznanie dotacji na dofinansowanie prac przy zabytkach nieruchomych w kwocie odpowiednio 93.064 zł oraz 50.000 zł, przyznając dotację w wysokości odpowiednio 67.000 zł oraz 25.000 zł.

Wydatki środków dotacji na ochronę zabytków wynosiły 1.178.734 zł w 2013 r. (99,5% planu) oraz 1.229.999 zł w 2014 r. (100,0% planu).

(dowód: akta kontroli str. 1154-1218, 1355-1364)

Wojewódzki Konserwator Zabytków, w latach 2013-2015 (do 28 lutego), udzielił dotacje na dofinansowanie kosztów robót przy zabytkach nieruchomych w łącznej wysokości 92 tys. zł, tj.:

- a) Parafii Rzymskokatolickiej p.w. Wszystkich Świętych w Tarnowie Podgórnym na dofinansowanie prac konserwatorskich i restauratorskich w zakresie:
 - renowacji i konserwacji sklepień kościoła parafialnego w kwocie 40.000 zł (49,04% wartości kosztorysowej brutto), na podstawie umowy zawartej w dniu 28 maja 2013 r.
 - renowacji i konserwacji oraz badania konserwatorskiego ścian wewnętrznych kościoła parafialnego w kwocie 27.000 zł (49,46% wartości kosztorysowej brutto), na podstawie umowy zawartej w dniu 27 maja 2013 r. wraz z aneksem,
- b) spółce z o.o. Gastronomia-Technologia-Serwis w Poznaniu na dofinansowanie prac konserwatorskich i restauracyjnych przy bramie wjazdowej głównej w zespole pałacowo-parkowym w Czarniejewie w kwocie 25.000 zł (34,57% wartości kosztorysowej brutto), na podstawie umowy zawartej w dniu 6 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1145-1146)

Wojewódzki Konserwator w latach 2013-2014 negatywnie rozpatrzył 21 wniosków o przyznanie dotacji w łącznej kwocie 1.835.023 zł na dofinansowanie kosztów robót przy zabytku nieruchomym, w tym:

- 7 wniosków (na 537.406 zł), z powodu braku środków finansowych,
- 5 wniosków (na 195.388 zł), z powodu braku wymaganych załączników,
- 3 wnioski z powodu niezgodności wykazanych we wniosku danych z załączonymi dokumentami (93.000 zł), podpisania załączników przez niekompetentną osobę (80.000 zł) lub wnioskowania o dofinansowanie prac nie kwalifikujących się do dotowania (97.522 zł),

- 2 wnioski (na 270.000 zł) z powodu nie podpisania kosztorysu ofertowego przez kierownika budowy i nie zweryfikowania go przez inspektora nadzoru,
- 4 wnioski (na 561.707 zł) w powodu wymienionego wyżej oraz innych m.in. braku wymaganych załączników.

(dowód: akta kontroli str. 1147-1153)

3.4. Kontrola udzielonych w latach 2013-2014 r. dotacji na dofinansowanie prac przy zabytkach nieruchomych, które wykonane zostaną w roku złożenia wniosku, tj. w łącznej wysokości 92 tys. zł na dofinansowanie kosztów ww. 3 zadań, wykazała:

- wnioski i umowy o udzieleniu dotacji zawierały dane określone w § 4 i § 6 rozporządzenia w sprawie udzielenia dotacji celowej na prace konserwatorskie,
- wnioski rozpatrywane były zgodnie z trybem określonym w wewnętrznych zasadach udzielania dotacji, przy czym nie w pełnym zakresie stosowano wewnętrzne zasady określające wymogi formalnej i merytorycznej oceny wniosków,
- dotacje rozliczone zostały zgodnie z warunkami umów o ich udzieleniu,
- nie wystąpiły przypadki niewykorzystania lub wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem udzielonych dotacji,
- w odniesieniu do sposobu wyłonienia wykonawców robót, o dofinansowanie których wnioskodawcy wystąpili, w umowach zawarto postanowienia o treści: „Dotowany zobowiązuje się do stosowania przy realizacji zadania ustawy Prawo zamówień publicznych - o ile jest do tego zobowiązany, w myśl obowiązujących przepisów prawa.”,
- umowy nie zawierały postanowień o obowiązku udostępnienia zabytku dla zwiedzających.

(dowód: akta kontroli str. 1219-1308, 1355-1382)

3.5. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu nie prowadził wyodrębnionej ewidencji udzielonych dotacji dla podmiotów z terenu województwa, obejmującej również dotacje udzielone przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast prowadzona była ewidencja umów, którymi Wojewódzki Konserwator Zabytków udzielił dotacji na ochronę zabytków oraz ewidencja wszystkich spraw związanych z dotacjami (wnioski o przyznanie dotacji, informacje jednostek zewnętrznych o udzielonych dotacjach, korespondencja). Wpisane do ww. ewidencji informacje o udzielonych dotacjach przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz jednostki samorządu terytorialnego przechowywane były w odrębnym segregatorze w sposób uporządkowany według poszczególnych grup jednostek samorządowych oraz ministerstwo.

(dowód: akta kontroli str. 1042, 1044-1045)

3.6. Wojewódzki Konserwator Zabytków przekazywał do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego informacje o udzielonych dotacjach w terminach wskazanych w § 9 rozporządzenia w sprawie udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie.

Informacje o każdorazowo udzielonej dotacji określające w sposób ogólny rodzaj prac i wysokości ich kosztu całkowitego Wojewódzki Konserwator Zabytków przekazywał także do właściwych jednostek samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego. W jednym przypadku (spośród 3), tj. wprowadzenia zmian w zakresie rodzaju prac przy zabytku nieruchomym, stosowne informacje nie zostały przekazane ww. jednostkom.

(dowód: akta kontroli str. 1309-1324)

3.7. Wojewódzki Konserwator Zabytków w wyjaśnieniu podał m.in., że nie były podejmowane działania w celu pozyskania środków innych, niż dotacje z budżetu państwa na ochronę zabytków nieruchomych z uwagi na brak możliwości ich pozyskiwania przez jednostkę budżetową (jaką jest Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków) na zabytek, który nie jest jego własnością. Wojewódzki Konserwator Zabytków podał też, że popiera wszelkie działania samorządów w staraniu o środki zewnętrzne, natomiast sam nie ma możliwości wspólnego pozyskiwania środków.

(dowód: akta kontroli str. 1041-1042, 1326-1330)

3.8. Zadania w zakresie ochrony zabytków realizowało 39 osób w przeliczeniu na pełne etaty w każdym roku z lat 2013-2014 r. oraz w 2015 r. (46 osób w 2013 r. i 36 w 2014 r.), z tego 33 osoby w przeliczeniu na pełne etaty na stanowiskach administracyjnych w każdym ww. roku. Wydatki na finansowanie kosztów związanych z zatrudnieniem ww. osób wynosiły 1.710,8 tys. zł w 2013 r. oraz 1.611,8 tys. zł w 2014 r., w tym pracowników administracyjnych odpowiednio 1.517,4 tys. zł oraz 1.413,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1325)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W regulaminach w sprawie zasad naboru wniosków i przyznawania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach obowiązujących w latach 2013-2015 wprowadzone zostały zapisy dotyczące rachunkowości, o treści nieadekwatnej do obowiązującego stanu prawnego. W ww. regulaminach zamieszczony został wymóg, iż: wszyscy beneficjenci zobowiązani są stosować przepis art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 września o rachunkowości¹⁹, bez wskazania w jakim zakresie. Ww. przepis określał natomiast tylko jedną (z pośród siedmiu) grupę jednostek zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy o rachunkowości. Beneficjentami dotacji w latach objętych kontrolą były głównie kościelne osoby prawne nieprowadzące działalności gospodarczej, które z dniem 5 września 2014 r., stosownie do art. 2 ust. 4 ww. ustawy, prowadzą rachunkowość zgodnie ze swoimi przepisami wewnętrznymi. Umowami o udzieleniu dotacji zawartymi w latach 2013-2014 zobowiązano dotowanych do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo - księgowej w sposób umożliwiający kontrolę wykorzystania środków finansowych otrzymanych od dotującego na realizację zadania, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości.

Zagadnienie dotyczące ewidencjonowania przychodów i wydatków środków dotacji reguluje przepis art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰. Według ww. przepisu prawnego, jednostki którym została udzielona dotacja są obowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków.

Wojewódzki Konserwator Zabytków w wyjaśnieniu podał m.in., że zobowiązanie wszystkich beneficjentów do stosowania art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości zawarte zostało w celu zapewnienia możliwości kontroli przyznanej dotacji. Zapisy te są niepotrzebne i wprowadzają beneficjentów w błąd, faktycznie nie pojawiły się zawartych umowach.

(dowód: akta kontroli str. 1046-1131, 1336-1339)

2. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu nie posiadał dokumentów świadczących o tym, czy i w jaki sposób stosowane były w latach 2013-2014 obowiązujące kryteria oceny merytorycznej 3 wniosków, na podstawie których udzielono dotacji na dofinansowanie kosztów prac przy zabytkach nieruchomości, określone w regulaminach zasad naboru wniosków i przyznawania dotacji. Spowodowane to było, w ocenie NIK, nie określeniem w ww. regulaminach, sposobu dokonywania merytorycznej oceny wniosków uwzględniającej kryteria w nich określone (wagi).

W ww. latach nie stosowano w pełnym zakresie wewnętrznych zasad przyznawania dotacji co polegało na:

- uznaniu przez Komisję ds. udzielania dotacji, iż 3 wnioski spełniają wymogi formalne, podczas gdy załączone do nich kosztorysy ofertowe nie zostały zweryfikowane i sprawdzone przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków pod względem zgodności z wydanym pozwoleniem, co stanowiło naruszenie wymogów określonych w obowiązujących ww. regulaminach zasad naboru wniosków i przyznawania dotacji,
- uznaniu wniosku złożonego w 2014 r. przez spółkę prawa handlowego do którego dołączony został kosztorys ofertowy sporządzony w wartości netto i brutto, jako spełniający wymogi formalne mimo, że nie dołączono do niego wymaganej § 5 ust. 1 regulaminu

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330, ze zm.

²⁰ Dz. U. Nr 157., poz. 1240, ze zm.

informacji o tym, czy wnioskodawca posiada możliwość prawną odliczenia podatku od towarów i usług od wartości prac będących przedmiotem wniosku. Wniosek ten rozpatrzony został pozytywnie poprzez zawarcie w dniu 6 czerwca 2014 r. umowy o udzieleniu dotacji w kwocie 25.000 zł na dofinansowanie ww. kosztów w łącznej wysokości 72.324 zł brutto, co stanowiło 34,57%. Zgodnie z warunkami ww. umowy, Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu w dniu 24 grudnia 2014 r. wydał dyspozycję przekazania spółce środków dotacji w kwocie 25.000 zł. W czasie kontroli NIK ustalono, iż spółka prawa handlowego dokonała odliczenia podatku od towarów i usług w wysokości 13.524 zł od zafakturowanej wartości robót przy zabytku nieruchomym na łączną kwotę 72.324 zł brutto. Stanowiło to o sfinansowaniu beneficjentowi nie tylko kosztów niezbędnych do realizacji zadania, zgodnie z zasadami określonymi w wewnętrznych zasadach przyznawania dotacji ale także o bezpodstawnym sfinansowaniu części podatku od towarów usług przypadającego od wartości robót sfinansowanych środkami przyznanej dotacji. Stan ten wynikał m.in. z nie przestrzegania obowiązujących wewnętrznych zasad przyznawania dotacji w 2014 r., a jego skutkiem było przyznanie dotacji na dofinansowanie prac przy zabytku nieruchomego w nadmiernej wysokości, tj. o 4.675,25 zł.

Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu, będąca jednocześnie członkiem Komisji ds. udzielania dotacji w wyjaśnieniu podał m.in. wnioski do których dołączono kosztorysy nie zweryfikowane przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, Komisja uznała, prawdopodobnie z niedopatrzania, za spełniające wymogi formalne. Komisja oceniając wnioski brała pod uwagę kryteria określone w regulaminach, co zbyt ogólnie ujęto w materiałach z posiedzeń komisji. Z uwagi na fakt nie określenia wag poszczególnych kryteriów, wprowadzona zostanie w 2015 r. dodatkowa punktacja oceny merytorycznej wniosków. Komisja uznała, że wniosek spółki prawa handlowego spełnia wymogi formalne, przyjmując, że złożony kosztorys netto i brutto podpisany przez wykonawcę jest równoznaczny z oświadczeniem, że nie jest on podatnikiem podatku VAT. W umowie również przyjęła kwotę brutto, gdyż nie miała, na tym etapie wiedzy, że to mieć wpływ na wysokość dotacji.

W dniu 20 marca 2015 r. zawarte zostało porozumienie pomiędzy Wojewódzki Konserwatorem Zabytków w Poznaniu i spółką prawa handlowego, którym beneficjent zobowiązał się do zwrotu dotacji w kwocie 4.675,25 zł stanowiącej równowartość odliczonego podatku od towarów i usług przypadającego od wartości robót sfinansowanych środkami dotacji, wraz z należnymi odsetkami. Zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości wraz z odsetkami w łącznej wysokości 4.758,25 zł dokonano w dniu 20 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1046-1131, 1219-1223, 1290-1308, 1337-1341, 1353-1354, 1380-1382)

3. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu nie poinformował właściwych jednostek samorządu terytorialnego i właściwego ministra o wprowadzonej w 2013 r. zmianie przedmiotu dofinansowania kosztów prac przy zabytku nieruchomym. Informację o udzieleniu Parafii Rzymskokatolickiej p.w. Wszystkich Świętych w Tarnowie Podgórnym dotacji w kwocie 27.000 zł na dofinansowanie kosztów renowacji i konserwacji ścian wewnętrznych kościoła parafialnego o przewidywanym koszcie całkowitym zadania w kwocie 54.105,44 zł, Wojewódzki Konserwator Zabytków przekazał pismem z dnia 21 sierpnia 2013 r. do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz do właściwych jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. W dniu 25 listopada 2013 r. wprowadzono zmiany do ww. umowy polegające na zmianie przedmiotowego zakresu zadania, tj. na renowację i konserwację ścian wewnętrznych kościoła parafialnego o wartości kosztorysowej 37.085,45 zł brutto oraz badania konserwatorskie tych ścian o wartości kosztorysowej 17.500 zł. Informacji o ww. zmianie Wojewódzki Konserwator Zabytków nie przekazał ww. jednostkom, co stanowiło o naruszeniu art. 82 ust 3 ustawy o ochronie zabytków. Konieczność przekazywania informacji o zmianach przedmiotu lub wysokości przyznanej dotacji wynika z wymogu zapewnienia realizacji postanowienia określonego w art. 82 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków (łączna kwota dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru udzielonych przez ministra kultury i dziedzictwa narodowego, wojewódzkiego konserwatora

zabytków i organy jednostek samorządu terytorialnego nie może przekraczać wysokości 100% nakładów koniecznych na wykonanie tych prac i robot).

Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu w wyjaśnieniu podał, że informacja o zmianie przedmiotu umowy o dofinansowanie prac przy zabytku nieruchomym nie została przesłana do ministerstwa i jednostek samorządu terytorialnego przez przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 1219-1223, 1251-1283, 1347-1350)

Ocena cząstkowa

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

4. Realizacja zadań w zakresie nadzoru konserwatorskiego

Opis stanu faktycznego

4.1. Kontrole przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami:

W Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Poznaniu roczne plany kontroli na lata 2013-2015 obejmujące m. in. zabytki nieruchome, w tym wpisane do rejestru zabytków opracowywane były na początku każdego roku kalendarzowego, odrębnie dla każdej z delegatur przez kierowników delegatur oraz kierowników poszczególnych wydziałów. Nie zostały pisemnie określone kryteria ani zasady w oparciu o które opracowywano te plany. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu wyjaśnił, że przygotowując plany kontroli każdy z inspektorów zajmujących się danym terenem przedstawia swoje propozycje kontroli kierownikowi delegatury lub wydziału, który je weryfikuje i dokonuje wstępnej akceptacji. Do kontroli typowane są obiekty o niewłaściwym stanie zachowania, a także obiekty w stosunku do których wydano wcześniej decyzje nakazujące lub zalecenia pokontrolne, obiekty nie kontrolowane w poprzednich latach oraz takie co to których przez wiele lat nikt nie występował z wnioskiem o pozwolenie na prowadzenie prac. Informacje pochodzące od jednostek samorządu terytorialnego, doniesienia medialne, skargi i wnioski mieszkańców oraz organizacji pozarządowych dotyczące zabytków zawsze uwzględniane są w planach kontroli, jeśli wpłynęły przed opracowaniem planów. Informacje te wpływają w ciągu całego roku i są zawsze sprawdzane (w bardzo pilnych sprawach w formie lustracji, której wynik pozwala podjąć decyzję o wdrożeniu procedury kontroli). Zawsze też sprawdzane są anonimowe zawiadomienia o nieprawidłowościach.

(dowód: akta kontroli str. 207-240, 503)

W ewidencji skarg i wniosków wpływających do Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu prowadzonej w latach 2013-2015 (do 28 lutego) nie zostały zarejestrowane pisma / informacje mogące stanowić podstawę do ujęcia danego zabytku nieruchomego w planie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 183)

W Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Poznaniu łącznie na lata 2013-2015²¹ zaplanowanych zostało 678 kontroli zabytków nieruchomych (tj. 255 w 2013 r., 218 w 2014 r. i 205 w 2015 r.). Przeprowadzonych natomiast w kontrolowanym okresie (od 2013 r. do 28 lutego 2015 r.) zostało łącznie 498 kontroli (tj. 164 w 2013 r., 167 w 2014 r. i 1 w 2015 r.). W 2013 r. zrealizowanych zostało 64,35%, a w 2014 r. – 76,6% zaplanowanych kontroli.

W latach 2013-2015 (do 28 lutego) poza planem kontroli przeprowadzono łącznie 173 kontrole zabytków nieruchomych (w tym: 104 w 2013 r., 68 w 2014 r. i 1 kontrolą do końca lutego 2015 r.). Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu wyjaśnił, że nie zrealizowano pełnego planu kontroli obiektów zabytkowych z uwagi na inne niezaplanowane kontrole. Z założenia planowane kontrole stanowią tylko część kontroli prowadzonych w Urzędzie. Zadaniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków jest bieżące

²¹ Kontrole planowane są na cały rok, bez wskazania ile i które kontrole mają zostać przeprowadzone w poszczególnych miesiącach danego roku. Z tego powodu można jedynie wskazać liczbę zaplanowanych kontroli na 2015 rok bez podania, ile z tych kontroli powinno być przeprowadzonych do 28 lutego tego roku.

reagowanie na nieprawidłowości stwierdzone podczas oględzin, lustracji zabytków przeprowadzanych w terenie, zawiadomień innych organów m.in. powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Często kontrola prowadzona jest w trakcie prowadzonych prac w celu sprawdzenia zgodności wszelkich działań podejmowanych przy zabytkach z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu i zatwierdzonej dokumentacją. Kontrole prowadzone są również w momencie złożonego wniosku dotyczącego zamiaru sprzedaży nieruchomości w celu stwierdzenia aktualnego stanu zabytku i wydania właściwych i precyzyjnych wytycznych. Duża część kontroli poza planem dotyczyła obiektów sakralnych pod kątem ich zabezpieczenia przeciwwłamaniowego i przeciwpożarowego.

(dowód: akta kontroli str. 241, 514-515, 532)

4.2. W wyniku badania dokumentacji 20 kontroli przeprowadzonych przez pracowników Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu stwierdzono m.in., że:

a) nieprawidłowości zostały stwierdzone w 11 kontrolach (kontrole następujących zabytków: zespół pałacowy w Gościejewie, kościół parafialny pod wezwaniem Najświętszej Marii Panny w Oporowie, zespół pałacowo-parkowy w Goraju, cmentarz ewangelicki w Stawiszynie, pałac w Broniszewicach, dwór w Doruchowie, dawny zespół klasztorny cysterek w Ołoboku, budynek dworu w Grzybowie, zespół cmentarza ewangelickiego w Jarocinie, kaplica pałacowa w Wąsowie, pałac w Łukowie);

b) zalecenia pokontrolne wydano w przypadku 7 kontroli. Przykładowe zalecenia to:

- dokonać przeglądu szczelności i naprawy systemu odprowadzania wód opadowych oraz obróbek blacharskich, dokonać przeglądu i uszczelnić pokrycie dachowe,
- dokonać przeglądu stanu zachowania więźby dachowej z ustaleniem przyczyn obecnego stanu oraz zakresu podjęcia niezbędnych działań remontowych i na tej podstawie opracować program prac remontowych,
- przeprowadzić przegląd stanu zachowania konstrukcji ścian kościoła z rozpoznaniem przyczyn obecnego stanu,
- osiatkować otwory okienne w wieżach na strychu w celu zapobieżenia jego penetracji przez ptaki, usunięcie odchodów ptasich na strychu,

c) w poszczególnych przypadkach zalecenia zostały wydane po upływie od 5 do 55 dni po zakończeniu kontroli;

d) do dnia 28 lutego 2015 r. pracownicy Wielkopolskiego Urzędu Ochrony Zabytków monitorowali i egzekwowali zalecenia pokontrolne wydanego w czterech kontrolach;

e) w jednym przypadku, gdy nie wydano zaleceń pokontrolnych, została wydana decyzja na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, po upływie 26 dni od zakończenia kontroli i dotyczyła ona gminy. Od powyższej decyzji złożone zostało odwołanie;

g) w pozostałych 3 przypadkach pomimo stwierdzenia nieprawidłowości nie wydano ani zaleceń pokontrolnych ani decyzji.

Przyczyną nie wydania zaleceń pokontrolnych po kontroli przeprowadzonej w pałacu w Broniszewicach wpisanego do rejestru pod nr 269/Wlkp/A był fakt, że przeprowadzona kontrola była ściśle związana ze złożonym w dniu 4 marca 2013 r. wnioskiem o wydanie pozwolenia na przeprowadzenie remontu helmu wieży, wymianę rynien i rur spustowych oraz naprawę elewacji w niezbędnym zakresie. Nieprawidłowości opisane w protokole kontroli dotyczyły właśnie śladów zawilgocenia, miejscowych ubytków tynku, złuszczeń farby i spękań muru. W treści opisu stanu faktycznego umieszczonego w protokole z kontroli wynikało, iż obiekt jest użytkowany i konserwowany zgodnie z przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Przyczyny nie wydania zaleceń pokontrolnych w dwóch pozostałych przypadkach (po kontroli zespołu klasztornego w Ołoboku i cmentarza ewangelickiego w Jarocinie) wskazane zostały na str. 20 wystąpienia pokontrolnego w pkt. stwierdzone nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 242-345, 503-508)

4.3. Zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia skierowane do Policji, prokuratury lub sądu:

Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu w latach 2013-2015 (do 28 lutego) złożył łącznie 12 zawiadomień o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, spośród których:

- 3 zawiadomienia dotyczyły czynów określonych w art. 108 ustawy,
- 2 zawiadomienia dotyczyły czynów określonych w art. 110 ustawy,
- 1 zawiadomienie dotyczyło czynu określonego w art. 116 ustawy,
- 6 zawiadomień dotyczyło innych czynów.

Według informacji posiadanych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków: w trzech przypadkach organy odmówiły wszczęcia postępowania, w pięciu przypadkach prowadzone postępowania zostały umorzone, a w dwóch przypadkach sprawy są nadal w toku. W jednym przypadku Wojewódzki Konserwator Zabytków nie został poinformowany o podjętych przez organy działaniach oraz w jednym przypadku nie posiadał wiedzy o wynikach rozprawy sądowej.

Spośród wszystkich 12 zawiadomień 8 z nich było wynikiem kontroli przeprowadzonych przez pracowników Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu. Podstawę skierowania pozostałych 4 zawiadomień (które nie były poprzedzone kontrolą) stanowiły sygnały od innych osób (w tym w jednym przypadku od gminy).

W żadnej z 20 kontroli objętych badaniem Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu nie stwierdził działania lub zaniechania określonego w art. 108-119 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nie kierował więc do Policji, prokuratury lub sądu zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia.

(dowód: akta kontroli str. 348-371)

Zdaniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu, przeszkodę w skutecznym karaniu sprawców zniszczenia lub uszkodzenia zabytku stanowi często trudność w ustaleniu sprawcy tego czynu, zbyt niskie kary nakładane na sprawców (nieadekwatne do stopnia zniszczenia zabytku), co w konsekwencji skutkuje poczuciem bezkarności, a także niska świadomość społeczna w tym zakresie i określenia zniszczenia zabytku jako czynu o „niskiej szkodliwości społecznej”.

(dowód: akta kontroli str. 515)

4.4. W latach 2013-2014 Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu nie dysponował środkami na wykonanie zastępcze prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym. Wojewódzki Konserwator Zabytków wyjaśnił, że nie szacował środków potrzebnych na ten cel z uwagi na brak możliwości oszacowania tego typu potrzeb dla wszystkich zabytków nieruchomych na terenie województwa wielkopolskiego oraz nie podejmowała działań w celu ich pozyskania. Oszacowanie kosztów koniecznych prac dla wszystkich zabytków wpisanych do rejestru zabytków wiązałoby się z bardzo wysokimi dodatkowymi kosztami dla Urzędu, który nie dysponuje takimi środkami finansowymi.

(dowód: akta kontroli str. 468)

W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu nie występował do starostów z wnioskiem o zabezpieczenie zabytku przed jego zniszczeniem lub uszkodzeniem w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu ustania zagrożenia oraz o wyłączenie na rzecz Skarbu Państwa lub gminy z powodu braku możliwości usunięcia zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 503)

4.5. W latach 2013-2015 (do 28 lutego) dwie jednostki samorządu terytorialnego informowały Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu o czynie określonym w art. 108 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:

- w dniu 23 kwietnia 2014 r. gmina Wągrowiec zawiadomiła Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu o pracach na terenie cmentarza ewangelickiego w miejscowości Czekanowo, wpisanego do rejestru zabytków. W wyniku pozyskania powyższych informacji pracownicy Wielkopolskiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu

dokonał lustracji zabytku, a następnie Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu wydał decyzję nakazującą wstrzymanie prac, a w dniu 23 maja 2014 r. złożył zawiadomienie do prokuratury rejonowej w Wągrowcu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Sprawa jest obecnie prowadzona przez Sąd Rejonowy w Wągrowcu II Wydział karny.

- w dniu 26 stycznia 2015 r. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków Delegatura w Kaliszu otrzymał do wiadomości kopię pisma Urzędu Gminy Sieroszewice skierowanego do Policji w Sieroszewicach o kradzieży rzeźby w Ołoboku. W związku z powyższym Kierownik Delegatury w Kaliszu w dniu 2 lutego 2015 r. również skierował pismo w tej sprawie do Policji w Sieroszewicach.

(dowód: akta kontroli str. 469, 471-476)

4.6. W latach objętych kontrolą jednostki samorządu terytorialnego nie zwracały się do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu o informacje, jak postępować w przypadku stwierdzenia na terenie gminy/ powiatu/ województwa działań i zaniechań o których mowa w art. 108-119 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

(dowód: akta kontroli str. 469)

4.7. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu wskazując działania, które Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Poznaniu podejmował wobec jednostek samorządu terytorialnego w celu wsparcia samorządu przy wykonywaniu zadań związanych z nadzorem konserwatorskim podał:

- kierując pisma do jednostek samorządu terytorialnego w sprawach konieczności podjęcia pewnych działań przy zabytkach (np. pismo Kierownika Delegatury w Lesznie z dnia 28 lipca 2014 r. w sprawie wiatraka w Świerczynie oraz z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie Krzyża przydrożnego w Dubienie, pismo Kierownika Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu Delegatury w Kaliszu do Starostwa Powiatowego w Ostrzeszowie w sprawie kościoła w Pisarzowicach

- popierając działania samorządów dot. starania się o dotacje na prace przy zabytkach własnych jednostek samorządu terytorialnego np. z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – opinia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z dnia 11 lutego 2015 r. wydana na wniosek Urzędu Miasta i Gminy Września.

(dowód: akta kontroli str. 469-470, 482-491)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch przypadkach (zespołu klasztornego w Ołoboku wpisanego do rejestru pod nr Ak-I-11a/110 i 114/A oraz cmentarza ewangelickiego w Jarocinie wpisanego do rejestru pod nr 854/Wlkp/A) po przeprowadzonej kontroli Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu nie wydał zaleceń pokontrolnych pomimo, że stwierdzony stan faktyczny uzasadniał ich wydanie.

Wskazując przyczyny odstąpienia od wydania zaleceń pokontrolnych Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu podał, że w przypadku:

- zespołu klasztornego w Ołoboku odstąpiono z uwagi na fakt, że stwierdzone zawilgocenie kapitulacza wymaga przeprowadzenia prac, których warunkiem koniecznym jest sporządzenie dokumentacji spełniającej wymogi konserwatorskie, a także pozyskanie odpowiednich środków finansowych. Biorąc powyższe pod uwagę oraz fakt, że obecny proboszcz parafii to osoba starsza i w złym stanie zdrowia, która za kilka miesięcy kończy posługę uznano iż brakuje gwarancji wyegzekwowania działań zmierzających do przeprowadzenia remontu, a ewentualne podjęcie działań wyłącznie proceduralnych obciążałoby już nowego administratora parafii, w niczym nie przyczyniając się do poprawy stanu faktycznego zachowania zabytku. Kierując się racjonalną oceną sytuacji, nie wydano zaleceń pokontrolnych.

- cmentarza ewangelickiego w Jarocinie – stan obiektu jest wynikiem wieloletnich zaniedbań ze strony poprzedniego właściciela. Obecny właściciel w dniu 2 listopada 2012 r. otrzymał pozwolenie nr 668/2012/A na wnioskowany zakres i sposób prowadzenia

wskazanych we wniosku robót budowlanych oraz przeprowadzenia prac konserwatorskich i remontowych dotyczących remontu zabytkowych budowali wraz z rozbudową budynku mieszkalnego, według załączonej dokumentacji. W związku z powyższym po kontroli przeprowadzonej w dniu 10 grudnia 2013 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków nie widziała potrzeby wydania zaleceń pokontrolnych dotyczących budynku, do remontu i adaptacji którego właściciel miała zamiar przystąpić w najbliższym czasie, a już opracował dokumentację i uzyskał stosowne pozwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 242-244, 308-309, 315-317, 504-505)

2. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu nie monitorował realizacji zaleceń pokontrolnych, wydanych w wyniku przeprowadzonych trzech kontroli: zespołu pałacowego w Gościejewie (wpisanego do rejestru pod nr 413/1-2/Wlkp/A), kościoła parafialnego pod wezwaniem Najświętszej Marii Panny w Oporowie (wpisanego do rejestru pod nr 48A) oraz zespołu pałacowo-parkowego w Goraju (wpisanego do rejestru pod nr 148/Wlkp/A).

Wskazując przyczyny odstąpienia od monitorowania wydanych zaleceń pokontrolnych Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu podał, w przypadku:

- zespołu pałacowego w Gościeszynie (zalecenia pokontrolne do Starostwa Powiatowego w Wolsztynie wysłane zostały 14 sierpnia 2013 r.) – wpłynął na to fakt starań o odzyskanie nieruchomości przez spadkobierców ostatniego właściciela; nowy właściciel wystąpił o pozwolenie na wykonanie obróbek murarskich oraz naprawę dachu w miejscach jego nieuszczelnienia i pozwolenie takie zostało wydane 29 lutego 2014 r., natomiast przejęcie zespołu przez nowego właściciela nastąpiło dopiero w październiku 2014 r.

- kościoła parafialnego pod wezwaniem Najświętszej Marii Panny w Oporowie (kontrola 10 października 2014 r.) – do końca 2014 r. należało przeprowadzić przegląd stanu technicznego więźby dachowej, dostęp do niej podczas kontroli był ograniczony (z uwagi na brak oświetlenia), ponieważ w 2009 r. przeprowadzono remont pokrycia dachu kościoła widoczne podczas kontroli usterki były nieznaczne, a przegląd stanu konstrukcji nie był pilny. Nie monitorowano wykonania zaleceń również dlatego, że nastąpiła zmian proboszcza parafii, a następnie jego dłuższa choroba. W dniu 11 lutego 2015 r. wyrażono zgodę na przedłużenie terminu wykonania przeglądu do końca 2015 r. wraz z pozostałymi zaleceniami.

- zespołu pałacowo-parkowego w Goraju (kontrola 6 czerwca 2013 r.) w zaleceniach pokontrolnych wskazano dwa terminy realizacji prac: do 30 października 2013 r. i 31 grudnia 2014 r. W związku z upływem terminów zaplanowano kompleksową kontrolę całości wydanych zaleceń na drugi kwartał 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 242-261,281-285, 505-507)

Ocena cząstkowa

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

5. Nadzór wojewódzkiego konserwatora zabytków nad realizacją zadań objętych Porozumieniami

Opis stanu faktycznego

5.1. Wojewoda Wielkopolski, według stanu na dzień 28 lutego 2015 r., powierzył w drodze porozumień prowadzenie niektórych spraw z zakresu właściwości Wojewódzkiego Konserwatora pięciu jednostkom samorządu terytorialnego tj.:

- a) miastu Poznań, porozumieniem zawartym w dniu 18 listopada 2003 r. (porozumienia funkcjonują od lat pięćdziesiątych XX wieku),
- b) miastu Gniezno, porozumieniem zawartym w dniu 14 stycznia 2005 r.,
- c) miastu Ostrów Wielkopolski, porozumieniem zawartym w dniu 11 kwietnia 2005 r.,
- d) powiatowi poznańskiemu, porozumieniem zawartym w dniu 24 marca 2009 r.,
- e) powiatowi szamotulskiemu, porozumieniem zawartym w dniu 6 maja 2014 r., które weszło w życie z dniem 14 maja 2014 r.

Inicjatorem zawarcia porozumienia pomiędzy Wojewodą a Starostą powiatu szamotulskiego był Starosta, natomiast inicjatorem zawarcia pozostałych porozumień, Wojewódzki Konserwator.

W latach 2013-2015 (do 28 lutego) nie wystąpiły przypadki odmowy zawarcia porozumień lub zaprzestania obowiązywania wcześniej zawartych porozumień.

(dowód: akta kontroli str. 958-966)

5.2. Wojewoda Wielkopolski, zawartymi porozumieniami powierzył ww. jednostkom samorządowym prowadzenie spraw z zakresu swojej właściwości dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w granicach administracyjnych tych jednostek. Zakres powierzonych spraw był zróżnicowany. Powiatom powierzono sprawy ochrony nad zabytkami nieruchomymi, przy czym w przypadku powiatu szamotulskiego, wyłączono z przedmiotowego zakresu kompetencji m.in. zabytki stanowiące własność powiatu, wpisane indywidualnie do rejestru zabytków. Ponadto powiatowi poznańskiemu powierzono zadania nad zabytkami archeologicznymi. Miastu Poznań powierzono natomiast zadania z zakresu ochrony nad wszystkimi rodzajami zabytków (ruchome, nieruchome i archeologiczne), a miastom Gniezno i Ostrów Wielkopolski – tylko nad zabytkami nieruchomymi, niebędącymi cmentarzami, parkami, ogrodami i innymi formami zaprojektowanej zieleni.

Zawartymi porozumieniami Wojewoda Wielkopolski powierzył m.in. wydawanie decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń w sprawach dotyczących ochrony nad zabytkami, sprawowania nadzoru nad prawidłowością prowadzonych prac przy zabytkach oraz prowadzenia kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Przedmiotowy zakres zadań powierzonych zadań różnił się głównie o powierzenie niektórych zadań należących do wyłącznej kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków, czterem (spośród pięciu) jednostkom samorządu terytorialnego a także o powierzenie egzekwowania obowiązków nałożonych na posiadaczy zabytków tylko powiatowi szamotulskiemu.

(dowód: akta kontroli str. 967-981)

5.3. Zawartymi porozumieniami Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu zagwarantował sobie prawo przeprowadzania okresowych kontroli wykonywania powierzonych zadań przez powiat szamotulski – nie częściej, niż raz na kwartał i nie rzadziej, niż na pół roku a przez pozostałe jednostki samorządu terytorialnego – raz w kwartale. Wojewódzki Konserwator Zabytków, zgodnie z treścią zawartych porozumień, przeprowadzał kontrole ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 967-981)

5.4. Porozumienia nie zawierały postanowień zobowiązujących do informowania Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu o realizowanych zadaniach. Natomiast jednym porozumieniem, wprowadzony został wymóg przekazywania do wiadomości Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków pozwoleń wydanych na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków dotyczących zabytków wpisanych do rejestru i innych aktów administracyjnych dotyczących tych pozwoleń, w celu włączenia ich do zbioru dokumentów zabytku – dotyczyło to powiatu szamotulskiego. W ramach ww. wymogu Starostwo Powiatowe w Szamotułach przekazywało wydane pozwolenia.

Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu w wyjaśnieniu podał m.in., że obowiązek przekazywania informacji o realizowanych zadaniach wprowadzony zostanie do porozumień podczas ich weryfikacji. Dotychczas informacje o realizowanych zadaniach pozyskuje w trakcie kontroli przeprowadzanych raz na kwartał oraz w toku zbierania raz na rok danych dla Departamentu Ochrony Zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 967-982)

5.5. Ww. porozumieniami postanowiono, że na realizację zadań powierzonych, środki finansowe w całości i we własnym zakresie zapewniają jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku miasta Ostrów Wielkopolski, porozumienie wprowadzało możliwość przyznania przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu ze środków finansowych z budżetu państwa, w części której dysponentem jest wojewoda wielkopolski,

dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru z terenu działania tej jednostki samorządowej, na podstawie odrębnych umów o udzieleniu dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 967-981)

5.6. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu wyjaśnił, że nie zawarto większej liczby porozumień w trybie art. 96 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków z uwagi na brak zainteresowania ze strony samorządów przejęciem części kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków, co wpłynęło na niepodejmowanie działań w tym zakresie przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Przyjęcie ww. kompetencji przez samorządy wiąże się z finansowaniem działalności danego konserwatora samorządowego a także z odpowiedzialnością za dziedzictwo kulturowe i traktowane jest raczej jako dodatkowe obciążenie. Załatwianie spraw dotyczących zabytków przez administrację rządową, jako organ niezależny, jest niekiedy korzystniejsze dla jednostki samorządu terytorialnego. Przekazanie kompetencji do jednostek samorządu terytorialnego, w ocenie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, wpływa korzystnie na poziom ochrony zabytków – szybszy dostęp do baz danych o właścicielu/posiadaczu zabytku, częstsze lustracje prowadzonych prac przy zabytku, skutkowało szybszym załatwianiem spraw i wpływał korzystnie na jakość prowadzonych prac przy zabytku. Poprawnie układała się też współpraca samorządowych konserwatorów z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków z zaangażowaniem w trudne zagadnienia Wojewódzkiej Rady Ochrony Zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 720, 1332-1335)

5.7. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu w latach 2013-2015 (do 28 lutego) wydał 5.033 pozwoleń na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1-4, 6, 8-11 ustawy o ochronie zabytków, w tym:

- 2.812 pozwoleń na prowadzenie przy zabytku wpisanym do rejestru prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych,
- 100 pozwoleń na wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku,
- 12 pozwoleń na prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru,
- 4 pozwolenia na prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru,
- 2 pozwolenia na przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru,
- 109 pozwoleń na dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru,
- 8 pozwoleń na zmianę przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku,
- 163 pozwoleń na umieszczenie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic i reklam oraz napisów,
- 1.692 pozwolenia na podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru,
- 2 pozwolenia na prowadzenie przy zabytku wpisanym do rejestru prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, oraz wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku,
- 1 pozwolenie na prowadzenie przy zabytku wpisanym do rejestru prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych oraz przemieszczanie tego zabytku,
- 97 pozwoleń na prowadzenie przy zabytku wpisanym do rejestru prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych oraz podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru,
- 31 pozwoleń na umieszczenie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic i reklam oraz napisów oraz podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 1383-1386)

W wyniku niniejszej kontroli, podobnie jak w trakcie kontroli przeprowadzonej w 2009 r., stwierdzono przypadki prowadzenia spraw w zakresie wydania pozwolenia na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane na podstawie niekompletnych wniosków, oraz wydawania decyzji nie zawierających części zapisów wymaganych

aktualnie obowiązującymi przepisami. Ustalenia te zostały opisane na str. 25-26 wystąpienia pokontrolnego w pkt. stwierdzone nieprawidłowości.

5.8. W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu uzgadniał 858 projekty i zmiany planów zagospodarowania przestrzennego województwa oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym 9 dotyczących gminy Środa Wielkopolska oraz 1 dotyczący gminy Łobżenica²². Przed uzgodnieniem części z tych planów Wojewódzki Konserwator Zabytków wskazywał warunki, pod jakimi zostaną one uzgodnione.

W 93 przypadkach Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu odmówił uzgodnienia planów.

Badanie trzech miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wykazało, że Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu wydanymi postanowieniami początkowo odmówił uzgodnienia przedłożonych projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, podając warunki pod jakimi zostaną one uzgodnione. Dotyczyły one w szczególności:

- konieczności prowadzenia badań archeologicznych wraz z podjęciem prac ziemnych na terenie objętym planem zagospodarowania przestrzennego,
- nakazu prowadzenia (w obrębie zaewidencjonowanych stanowisk archeologicznych, oznaczonych na rysunku planu) ratowniczych badań wykopaliskowych przy realizacji inwestycji związanych z zabudowaniem i zagospodarowaniem terenu, na których prowadzenie inwestor winien uzyskać pozwolenie właściwego konserwatora zabytków, przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę,
- nakazu prowadzenia badań archeologicznych dla inwestycji naruszających strukturę gruntu, na których prowadzenie inwestor winien uzyskać pozwolenie właściwego konserwatora zabytków, przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę,
- nakazu uwzględnienia wszelkich ograniczeń wynikających z wpisu wiatraka koźlaka, oznaczonego na rysunku planu, do rejestru zabytków pod nr 466/Wlkp/A z dnia 15 lutego 2007 r.

Po spełnieniu wskazanych warunków Wojewódzki Konserwator Zabytków uzgodnił projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Badanie 3 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których uzgodnienia Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu odmówił, wykazało, że od wydanych postanowień nie zostały wniesione odwołania.

(dowód: akta kontroli str. 372-435, 1383-1386)

5.9. W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu uzgadniał 617 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, w tym 9 dotyczących gminy Środa Wielkopolska (gmina objęta kontrolą P.15.100). W 50 przypadkach odmówił uzgodnienia. Badanie 3 decyzji, których uzgodnienia Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu odmówił wykazało, że od wydanych postanowień nie zostały wniesione odwołania.

(dowód: akta kontroli str. 372, 436-465, 1383-1386)

5.10. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Poznaniu w wyjaśnieniu podał, że w celu podniesienia procesów decyzyjnych w organach ochrony zabytków (działanie 3 celu szczegółowego 2 Krajowego Programu) w październiku 2014 r. zorganizowane zostało dla pracowników Urzędu szkolenie w zakresie orzecznictwa administracyjnego i konserwatorskiego, poprowadzone przez pracownika Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, oraz w styczniu 2015 r. w zakresie wydawania decyzji administracyjnych o wpisie zabytków do rejestru zabytków, które przeprowadzone zostało przez pracowników Narodowego Instytutu Dziedzictwa.

(dowód: akta kontroli str. 719-720, 1326-1330)

²² obie gminy zostały objęte kontrolą P.15.100

5.11. Wojewoda wielkopolski podał, że sprawował nadzór nad realizacją przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu zadań w szczególności poprzez:

- analizę poprawności opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej,
- weryfikację projektów planów finansowych pod względem ich zgodności z projektem ustawy budżetowej,
- kontrolę prawidłowości dokonywanych przeniesień wydatków pomiędzy rozdziałami klasyfikacji budżetowej w granicach upoważnienia nadanego przez dysponenta części,
- analizę sprawozdań budżetowych i finansowych,
- weryfikację poprawności sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych

(dowód: akta kontroli str. 719-720, 538-539)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Kontrola 10 pozwoleń wydanych w latach 2013-2015 (do 28 lutego) wykazała, że dwa pozwolenia zawierały nieprawidłową podstawę prawną, co polegało na:

- wydaniu pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku polegających na rozbiórce budynku m.in. na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków, podczas gdy roboty, których dotyczyło pozwolenie wyczerpywały dyspozycję art. 36 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy,
- wydaniu pozwolenia na wykonanie prac przy zabytku polegających na montażu okien dachowych w połączeniach dachu budynku mieszkalno-usługowego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt. 11 ustawy oraz § 15 ww. rozporządzenia, podczas gdy roboty których dotyczyło pozwolenie wyczerpywały dyspozycję art. 36 ust. 1 pkt 11 ww. ustawy oraz § 19 ww. rozporządzenia.

Wnioski na podstawie których wydano dziewięciu pozwoleń nie spełniały wymogów ww. rozporządzenia, co polegało na:

- niewskazaniu zabytku z uwzględnieniem miejsca jego położenia lecz podaniu rodzaju lub lokalizacji planowanych prac – dotyczy 7 spraw, w tym 5 odnoszących się do układu urbanistycznego, co stanowiło naruszenie dyspozycji § 4 ust. 1 pkt 2 oraz § 8 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia,
- niewskazaniu przewidywanego terminu rozpoczęcia lub zakończenia prac – dotyczy 2 spraw, co stanowiło naruszenie dyspozycji § 4 ust. 1 pkt 3 oraz § 8 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia,
- nieprzedłożeniu projektu budowlanego albo jego odpowiedniej części – dotyczy 5 spraw, co stanowiło naruszenie dyspozycji § 4 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia,
- nieprzedłożeniu dokumentu potwierdzającego posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do korzystania z zabytku uprawniającego do występowania z tym wnioskiem – dotyczy 2 spraw, co stanowiło naruszenie dyspozycji § 4 ust. 2 pkt 3 oraz § 8 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia,

W toku postępowania administracyjnego wnioskodawcy nie byli wzywani do uzupełnienia złożonych wniosków. Postanowienia wydawane były w terminie do 28 dni od dnia w którym wpłynął wniosek, przy czym w terminie do 7 dni załatwionych zostało 6 spraw.

Zdaniem NIK, nie wyegzekwowanie od wnioskodawców złożenia kompletnych wniosków spowodowało, że w przypadku czterech pozwoleń (na wykonanie remontu i elewacji kościoła, budowy garażu, wymianie pokrycia dachowego na budynku mieszkalnym) określano rodzaj robót, bez wskazania ich zakresu i sposobu realizacji, co stanowiło naruszenia dyspozycji § 15 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia.

Wojewódzki Konserwator Zabytków w wyjaśnieniu podał m.in. że zaistniałe braki i omyłki we wnioskach i pozwoleniach wynikają z dużego natłoku prowadzonych spraw. Podczas najbliższego zebrania kierowników wydziałów i delegatur omówiona zostanie szczegółowo kwestia wydawania pozwoleń i konieczność prawidłowej weryfikacji wniosków a także stosowania precyzyjnych zapisów w pozwoleniach. Jednocześnie wskazała, iż należałoby wprowadzić w przepisach wykonawczych możliwość dołączenia programów prac przy

niewielkim zakresie robót budowlanych, wymagających tylko zgłoszenia, by nie obciążać inwestorów kosztami dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 986-1039, 1347-1352)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Porozumieniami zawartymi z 4 jednostkami samorządu terytorialnego Wojewoda Wielkopolski powierzył zadania należące do kompetencji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, tj.

- miastu Poznań powierzone zostało występowanie z wnioskami do sądu o ujawnienie wpisu zabytku do rejestru w księdze wieczystej urządzonej dla nieruchomości oraz o wykreślenie wpisu w przypadku skreślenia zabytku z rejestru, tj. zadań określonych w art. 9 ust. 4 oraz 14 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków,
- miastom: Poznań, Gniezno, Ostrów Wielkopolski i powiatowi poznańskiemu powierzono prowadzenie i aktualizację podstawowej dokumentacji zabytków oraz prowadzenie dla każdego zabytku zbioru dokumentów zawierającego: kartę ewidencyjną, dokumentację prawną, konserwatorską, historyczną, ikonograficzną i inwentaryzacyjną, tj. zadań wskazanych w art. 8 i 22 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków.

Wojewoda Wielkopolski z porozumień zawartych z czterema jednostkami samorządu terytorialnego²³ nie wyłączył, w różnym zakresie, następujących zadań:

- opiniowania gminnych/powiatowych programów opieki nad zabytkami (kompetencja wojewódzkiego konserwatora określona art. 87 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków),
- wydawania pozwoleń na podział nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków²⁴
- uzgadnianie planów ochrony zabytków jednostek organizacyjnych, gmin i powiatu na wypadek konfliktu zbrojnego²⁵
- opiniowania projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miast i gmin oraz uzgadniania projektów planów miejscowych obejmujących teren całej gminy²⁶.

Przekazanie powyższych kompetencji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków jednostkom samorządu terytorialnego, może w ocenie NIK doprowadzić do sytuacji, że osoby zatrudnione w jednostkach samorządu terytorialnego, wykonujące obowiązki przypisane konserwatorowi zabytków będą podejmowały działania i decyzje dotyczące zabytków stanowiących własnością tych jednostek samorządu terytorialnego, co może rodzić wątpliwości związane z ich bezstronnością i obiektywizmem.

Wojewódzki Konserwator Zabytków w wyjaśnieniu podał m.in. że mimo powierzenia występowania do sądu z wnioskami o wpis lub wykreślenie wpisu w księgach wieczystych - czynności te nigdy nie były realizowane przez miasto Poznań, lub prowadzenia dla każdego zabytku podstawowej dokumentacji i zbioru dokumentów zawierających kartę ewidencyjną - zadania te prowadzone były przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Działania w celu doprowadzenia do zgodności zakresu powierzonych porozumieniami zadań do obowiązującego stanu prawnego nie zostały podjęte z uwagi na brak przeprowadzenia szczegółowej analizy obowiązujących porozumień. Obecnie trwają prace nad wprowadzeniem stosownych zmian do zawartych porozumień.

Ocena częściowa

(dowód: akta kontroli str. 967-981, 983-985, 1346-1352)

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

IV. Uwagi i 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 (Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.), wnosi o:

²³ tj. miastem Poznań, miastem Gniezno, miastem Ostrów Wielkopolski oraz powiatem poznańskim

²⁴ art. 96 ust. 1a i art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518),

²⁵ § 4 ust. 1-3 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (Dz. U. Nr 212, poz. 2153),

²⁶ Art. 11 pkt. 6 lit. c, art. 17 pkt 6 lit. b tiret 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647, ze zm.)

1. Dokonanie weryfikacji wewnętrznych zasad naboru wniosków i przyznawania dotacji na finansowanie/dofinansowanie prac przy zabytkach, celem dostosowania ich do obowiązującego stanu prawnego, z jednoczesnym określeniem sposobu dokonywania oceny merytorycznej i wyboru wniosków za pomocą określonych, w tych zasadach, kryteriów a także ich bezwzględne stosowanie.
2. Informowanie właściwych terytorialnie jednostek samorządu terytorialnego oraz właściwego ministra o zmianach umów o udzieleniu dotacji na finansowanie/dofinansowanie kosztów prac przy zabytkach w zakresie przedmiotu lub wysokości dotacji.
3. Wystąpienie do Wojewody Wielkopolskiego z wnioskiem o dokonanie zmian w porozumieniach zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie zadań przekazanych im do realizacji.
4. Wzywanie wnioskodawców do uzupełnienia składanych przez nich wniosków o wydanie pozwoleń wskazanych w art. 36 ustawy o ochronie zabytków.
5. Zapewnienie zamieszczenia w kartach ewidencyjnych zabytków aktualnych informacji o zabytkach wpisanych do rejestru.
6. Podjęcie działań organizacyjnych mających na celu wydawania zaleceń pokontrolnych w sytuacjach, gdy stwierdzony w trakcie kontroli stan faktyczny uzasadnia ich wydanie oraz bieżące monitorowanie realizacji przekazanych zaleceń.

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 Poznaniu.

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.

Poznań, dnia 27 maja 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Alicja Zdych
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

Teresa Michalak
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

