



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.006.02.2015
P.15.100

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P.15.100 – Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego w latach 2013-2015 (I kwartał)
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
<i>Kontroler</i>	Sławomir Żudro, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93631 z dnia 20.02.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta Kołobrzeg ¹ .
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Janusz Gromek, Prezydent Miasta od 1.12.2006 r. (dowód: akta kontroli str. 3-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W latach 2013-2015 (I kwartał) współdziałanie UM i Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków³ ograniczało się do uzgodnień dotyczących Gminnej Ewidencji Zabytków⁴ oraz projektów planów i zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁵. Ponadto, w wyniku zawarcia w 2013 roku z Wojewodą Zachodniopomorskim Porozumienia⁶, Miasto Kołobrzeg przejęło prowadzenie spraw oraz wydawanie decyzji administracyjnych z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia GEZ prowadzoną w formie kart adresowych⁷. Pomimo upływu ponad 4 lat od otrzymania od ZWKZ stosownych wykazów nie założono kart adresowych dla 40,0% zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru oraz dla 47,4% innych zabytków nieruchomości objętych wojewódzką ewidencją zabytków. Ponadto, kart takich nie założono dla 6,1% innych zabytków uzgodnionych z ZWKZ.

Miasto Kołobrzeg⁸ nie posiadało gminnego programu opieki nad zabytkami⁹, pomimo, że realizację poprzedniego, przyjętego na lata 2009-2012, zakończono w 2013 r. W latach 2013-2014, pomimo ustawowego obowiązku, nie złożono sprawozdania z realizacji GPOnZ.

Środki budżetu Miasta przeznaczone na opiekę nad zabytkami prawie w całości przeznaczono na renowację budynku Ratusza, na którą uzyskano również dofinansowanie zewnętrzne.

¹ Dalej: UM.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Dalej: ZWKZ.

⁴ Dalej: GEZ.

⁵ Dalej: mpzp.

⁶ Porozumienie z dnia 27.09.2013 r. w sprawie powierzenia prowadzenia spraw oraz wydawania decyzji administracyjnych z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (Dz.Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2013 r., poz. 3138); dalej: Porozumienie.

⁷ Przez które należy rozumieć karty obiektu założone w latach 1998 i 2004 r.

⁸ Dalej: Miasto.

⁹ Dalej: GPOnZ.

W realizacji zadań objętych Porozumieniem stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły m.in.:

- nieprzeprowadzenia, od dnia zawarcia Porozumienia do końca lutego 2015 r., żadnej kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, co zdaniem NIK ogranicza sprawowanie nadzoru konserwatorskiego, o którym mowa w rozdziale 4 ustawy z dnia 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁰;
- rozpatrywania wniosków w sprawie umieszczania na zabytku urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów, które nie zawierały części informacji określonych w § 7 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia MKiDN z 27.07.2011 r.¹¹ i wydawania pozwoleń bez określenia terminu ich ważności, mimo obowiązku określonego w § 18 ust 1, pkt 5 rozporządzenia MKiDN z 27.07.2011 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Przyjęta Zarządzeniem Nr 87/14 Prezydenta Miasta z dnia 21.10.2014 r. GEZ obejmuje 325 zabytków nieruchomych, w tym:

- 30 zabytków wpisanych do rejestru zabytków, na które składa się 8 obiektów obszarowych (średniowieczny układ urbanistyczny, parki), 11 budynków, 9 innych obiektów (pozostałości umocnień fortyfikacyjnych, elewacje budynku, ujęcie źródła solanki), 2 stanowiska archeologiczne;
- 116 zabytków wpisanych do WEZ, na które składa się 11 obiektów obszarowych (cmentarze), 57 budynków, 1 zespół budynków (kompleks przy ul. Kilińskiego 20), 2 inne obiekty (brama, baszta), 45 stanowisk archeologicznych;
- 179 zabytków wyznaczonych przez Prezydenta Miasta (o których mowa w art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ozonizacji), na które składa się 170 pojedynczych budynków, 1 zespół (obiekty dworca kolejowego), 8 innych obiektów (elewacje budynków, mosty na rzece Parsęta, nabrzeże rzeki Parsęta, pozostałość fortyfikacji).

(dowód: akta kontroli str. 8-23, 27)

Informacja o obiektach ujętych w GEZ została podana do wiadomości publicznej na stronie internetowej www.zabytki.kolobrzeg.eu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej UM. Nie stosowano indywidualnych zawiadomień właścicieli lub posiadaczy obiektów wpisanych do GEZ.

(dowód: akta kontroli str. 8-23, 32, 110, 111)

Ewidencja zabytków Miasta powstała w latach 1998 – 2004, ogłoszona w formie wykazu zabytków załączonego do GPOnZ na lata 2009-2012¹² obejmowała 455 obiektów w tym:

- 30 obiektów wpisanych do rejestru zabytków,
- pozostałe obiekty – 425 pozycji.

(dowód: akta kontroli str. 27, 34-44)

¹⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 j.t., dalej: ustawa o ozonizacji.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27.07.2011 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych (Dz.U. z 2011 r. Nr 165, poz. 987); dalej: Rozporządzenie MKiDN z 27.07.2011 r.

¹² Przyjętym Uchwałą Nr XXXVII/508/09 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 29.09.2009 r. (Dz.Urz. Województwa Zachodniopomorskiego Nr 77, poz. 474), dalej: Program. Wykaz zawarto w części 4 Zasoby dziedzictwa i krajobrazu kulturowego Gminy Miasto Kołobrzeg.

1.2. Pismem z 23.09.2010 r. Prezydent Miasta poinformował ZWKZ o dokonanej w 1998 r. inwentaryzacji obiektów zabytkowych, w wyniku której, w 1998 r. i 2004 r. zostały opracowane karty adresowe, uznane po weryfikacji za GEZ. W piśmie wskazano, że przepisy ustawy z dnia 18.03.2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz zmianie niektórych innych ustaw¹³ „poprzez swoją niejednoznaczność wprowadzają wątpliwość co do ważności wykonanych wcześniej gminnych ewidencji zabytków. Sytuacja ta jest bardzo niekorzystna z punktu widzenia realizowanych przez nas zadań i prowadzonych postępowań administracyjnych, gdyż czyni nieskutecznymi instrumenty prawne pozwalające na zapewnienie prawidłowej ochrony obiektom, znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.”. Zwrócono się również o przyspieszenie przekazania wykazu zabytków o których mowa w art. 1 pkt 5 lit. b ustawy o zmianie ustawy o ozionz.

(Dowód: akta kontroli str. 51-52)

Kierownik Delegatury w Koszalinie Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Szczecinie¹⁴, działając z upoważnienia ZWKZ, na podstawie art. 7 ustawy o zmianie ustawy o ozionz, pismem z 3.12.2010 r. przekazała Prezydentowi Miasta:

- wykaz zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków,
- wykaz innych zabytków nieruchomości znajdujących się w WEZ,
- listę stanowisk archeologicznych zlokalizowanych na terenie gminy ujętych w WEZ oraz wpisanych do rejestru zabytków,

i jednocześnie, na podstawie art. 1 pkt 5 lit b ww. ustawy uzgodniła wykaz innych zabytków nieruchomości wyznaczonych przez Prezydenta Miasta, przedłożony pismem z 23.09.2010 r.

(dowód: akta kontroli str.53-58)

W korespondencji prowadzonej od grudnia 2010 r. do lipca 2014 r.:

- Prezydent Miasta w pismach z 15.12.2010 r i 25.10.2011 r. poinformował ZWKZ o błędach i nieścisłościach¹⁵ w przekazanych wykazach oraz zwrócił się o ich weryfikację i aktualizację,

- ZWKZ w piśmie z 3.11.2011 r. poinformowała, że prowadzi działania związane z aktualizacją danych, jednak możliwości kadrowe i budżetowe nie pozwalają na przyspieszenie tego procesu,

- Prezydent Miasta pismem z 26.06.2013 r. przedstawił wykaz obiektów przewidzianych do pozostawienia w GEZ oraz kolejnych 11 obiektów do ujęcia w GEZ,

- Kierownik Delegatury WUOZ w piśmie z 27.09.2013 r. odpowiedziała, że nie wnosi zastrzeżeń do ujęcia w GEZ obiektów wyszczególnionych w wykazie przekazanym 26.06.2013 r. i wskazała 84 inne obiekty, które jej zdaniem powinny znaleźć się w GEZ, w tym 13 obiektów zlokalizowanych na obszarze Starego Miasta i 71 obiektów objętych ochroną mpzp,

- w odpowiedzi z 4.11.2013 r., Prezydent Miasta przywołał art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ozionz, który inicjatywę w zakresie zawartości GEZ pozostawia organom samorządu terytorialnego; jednocześnie zadeklarował, że jeżeli zabytki wskazane przez ZWKZ zostaną ujęte w WEZ, to zgodnie z art. 22 ust. 5 pkt 2 ustawy o ozionz, zostaną one ujęte w GEZ,

- w dniu 9.06.2014 r. Prezydent Miasta zwrócił się do Delegatury WUOZ o informację, czy obiekty wymienione w piśmie z 27.09.2013 r. zostały wprowadzone do WEZ,

- w piśmie z 21.07.2014 r. Kierownik Delegatury WUOZ odpowiedziała, że obiekty te nie zostały wprowadzone do WEZ i jednocześnie podtrzymała swoje stanowisko w sprawie uzupełnienia wykazu obiektów typowanych przez Prezydenta do ujęcia

¹³ Dz.U. Nr 75, poz. 474, dalej: ustawa o zmianie ustawy o ozionz.

¹⁴ Dalej: Delegatura WUOZ.

¹⁵ Niewłaściwe adresy lub ich brak, nieprecyzyjne określenie niektórych obiektów, ujęcie w WEZ obiektów nieistniejących.

w GEZ, w szczególności o obiekty zlokalizowane na terenie Starego Miasta i obiekty chronione zapisami mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 60- 80)

W informacji z dnia 3.03.2015 r., złożonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, ZWKZ przekazała wykazy ujętych w rejestrze oraz w WEZ zabytków nieruchomości zlokalizowanych w Mieście Kołobrzeg. Z analizy tej informacji wynika, że wskazywane przez Prezydenta Miasta błędy i nieścisłości nie zostały usunięte.

(dowód: akta kontroli str. 82-87)

1.3. GEZ prowadzona była w formie zbioru kart obiektów założonych w 1998 r. i 2004 r. Badanie, którym objęto zbiór wszystkich kart tworzących GEZ wykazało, że:

- karty obiektu były założone dla 18 (z 30) zabytków ujętych w rejestrze zabytków i 61 (ze 116) zabytków ujętych w WEZ,
- karty obiektu zawierały wszystkie wymagane rubryki wymienione w § 17 ust. 1 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 prawem¹⁷,
- karty obiektów były przechowywane w segregatorach, ulicami, w układzie alfabetycznym,
- formami ochrony określonymi w art. 7 ustawy o ochronie zabytków i zrewaloryzacji zabytków było objętych 155 zabytków z GEZ, w tym 30 zabytków – wpisem do rejestru zabytków, 122 zabytków – ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego poprzez zapisy dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, a także ustalenia szczegółowe dla poszczególnych terenów lub obiektów, 3 zabytki – decyzjami o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzjami o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 98-109)

UM nie posiadał szczegółowej regulacji dotyczącej prowadzenia GEZ, przechowywania kart obiektów, dokumentowania czynności sprawdzania kart adresowych ani włączania ich do GEZ.

(dowód: akta kontroli str. 32)

1.4. W okresie kontrolowanym, w GEZ przyjętej Zarządzeniem Prezydenta Miasta w 2014 r., w porozumieniu z ZWKZ ujęto 11 innych zabytków wyznaczonych przez Prezydenta Miasta, nie występujących w poprzedniej ewidencji, tj. 10 kamienic przy ul. 1-go Maja oraz ruiny fortyfikacji zlokalizowane w rzece Parsęcie „Batardeau”. Dla zabytków tych nie założono kart adresowych.

(dowód: akta kontroli str. 16-23, 92)

W latach 2013-2015 Miasto nie podejmowało działań w celu wpisania obiektów do rejestru zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 92)

1.5. Zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami były realizowane przez:

- Miejskiego Konserwatora Zabytków¹⁸ - sprawy wynikające z Porozumienia, o którym mowa w punkcie 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Pracownik na stanowisku MKZ w okresie od 21.10.2013 r. do 31.10.2014 r. był zatrudniony na 1/2 etatu, a od 1.11.2014 r. na 3/4 etatu;

¹⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 82 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

¹⁷ Dz.U. z 2011 r. Nr 113, poz. 661, dalej: rozporządzenie MKiDN z 26.05.2011 r.

¹⁸ Dalej: MKZ.

- Wydział Urbanistyki i Architektury – prowadzenie GEZ oraz Programu. Zadania te stanowiły 1/3 etatu;
- Wydział Komunalny, Referat Inżynierii i Ochrony Środowiska – utrzymanie zabytkowej zieleni. Zadanie te stanowiło 1/5 etatu.

(dowód: akta kontroli str. 113)

Koszty wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi, osób wykonujących ww. zadania wyniosły: w 2013 r. – 34,1 tys. zł, w 2014 r. – 55,3 tys. zł, w 2015 r. (do 29.02) -17,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 113)

1.6. Na 30 zabytków z terenu Miasta wpisanych do rejestru zabytków, własnością Miasta było 13 zabytków, a współwłasnością Miasta były 3 zabytki.

(dowód: akta kontroli str. 119-121)

W okresie objętym kontrolą nie występowały przypadki zagospodarowania na cele użytkowe ani zmiany sposobu zagospodarowania zabytków wpisanych do rejestru, będących własnością lub współwłasnością Miasta. W 2014 r., w wyniku adaptacji pomieszczeń piwnic, dokonano częściowego zagospodarowania Ratusza na muzeum Patria Colbergiensis.

(dowód: akta kontroli str. 124)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niezałożenie kart adresowych dla:

- a) 12 zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru (śródmieścia Miasta stanowiącego średniowieczny układ urbanistyczny, 2 stanowisk archeologicznych, 6 parków, skweru miejskiego, ujęcia źródeł solanki, Fortu Wilczego) oraz 55 zabytków nieruchomości wpisanych do WEZ (45 stanowisk archeologicznych, 10 cmentarzy) mimo upływu ponad 4 lat od otrzymania wykazów od ZWKZ. Karty te, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o ozonizacji, powinny zostać założone w terminie 2 lat od otrzymania wykazu, tj. nie później niż do końca 2012 r.
- b) 12 innych zabytków nieruchomości ujętych w wykazie załączonym do Zarządzenia Prezydenta Miasta z 21.10.2014 r. w sprawie przyjęcia GEZ (Batardeau – ruiny fortyfikacji zlokalizowane w rzece Parsęcie, 10 kamienic przy ul. 1 Maja 3, 5, 6, 7, 8, 43, 44, 45, 46, 48, ośrodek leczniczy przy ul. Koszalińskiej). Wg przepisu art. 22 ust. 4 ustawy o ozonizacji Prezydent Miasta prowadzi GEZ w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy.

(dowód: akta kontroli str. 88-89, 98-103)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że: *w odniesieniu do obiektów znajdujących się w wykazach przekazanych przez ZWKZ w grudniu 2010 r., a nieujętych w dotychczasowej ewidencji, podjęto postępowanie wyjaśniające, ponieważ informacje nie były wyczerpujące lub zgodne ze stanem faktycznym. W ramach tego postępowania wielokrotnie zgłaszano ZWKZ uwagę na niejasności przekazanych wykazach, wnioskowano o ich weryfikację i aktualizację, występowano o kopie decyzji o wpisie do rejestru oraz pomoc przy określeniu zakresu konserwatorskiej poszczególnych obiektów.*

W 2012 r. przystąpiono do weryfikacji zabytków znajdujących się ewidencji, z uwzględnieniem ich znaczenia dla zachowania dziedzictwa kulturowego Miasta. Postanowiono, że brakujące karty adresowe obiektów nieujętych dotychczas w ewidencji, zostaną wykonane po zakończeniu weryfikacji.

Procedura weryfikacji i uzgadniania z ZWKZ nowego wykazu została zakończona w lipcu 2014 r. Ponieważ w budżecie Miasta na 2014 r. nie było środków finansowych na wykonanie kart adresowych, w październiku tego roku przyjęto GEZ, a wykonanie kart adresowych zaplanowano na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 91-92)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zakresie prowadzenia GEZ.

2. Sporządzanie gminnego programu opieki nad zabytkami i współpraca w tym zakresie z wojewódzkim konserwatorem zabytków

Opis stanu faktycznego

2.1. Miasto w okresie kontrolowanym nie posiadało obowiązującego GPOnZ. Poprzedni przyjęty był na lata 2009-2012.

Prezydent Miasta, powołując się na art. 87 ust. 1 ustawy o ożonizacji i na datę jego uchwalenia, wyjaśnił, że Program faktycznie był realizowany w latach 2010-2013.

Ponadto Prezydent Miasta wyjaśnił, że do prac nad nowym GPOnZ przystąpiono w lipcu 2013 r. W czerwcu 2014 r. zakończono weryfikację obiektów objętych GEZ. Nowy wykaz zabytków, stworzony w wyniku tej weryfikacji został wysłany do Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Szczecinie w celu uzgodnienia. Ponieważ zgodnie z art. 21 ustawy o ożonizacji, ewidencja zabytków jest podstawą do sporządzenia programu, dążąc do tego by odzwierciedlał on aktualny stan dziedzictwa kulturowego miasta, do czasu uzgodnienia wykazu zabytków, wstrzymano prace związane ze sporządzeniem programu. Prace te zostały podjęte po przyjęciu GEZ w dniu 21.10.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 93)

2.2. W okresie objętym kontrolą przypadła termin złożenia sprawozdania z realizacji GPOnZ, tj. po upływie terminu jego obowiązywania. Sprawozdanie takie zostało przekazane Przewodniczącej Rady Miasta Kołobrzeg dopiero w dniu 25.03.2015 r., tj. w trakcie kontroli NIK. W sprawozdaniu tym przedstawiono realizację poszczególnych zadań przewidzianych w ramach 11 Priorytetów przyjętych w GPOnZ. W podsumowaniu sprawozdania stwierdzono, że zdecydowana większość zadań ustalonych na okres obowiązywania Programu została wykonana albo przynajmniej rozpoczęta. Wg sprawozdania największe efekty osiągnięto w realizacji następujących priorytetów:

- zwiększenie atrakcyjności zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych,
- wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami,
- zahamowanie degradacji obiektów zabytkowych.

(dowód: akta kontroli str. 125-144)

2.3. W latach 2013-2015 na podstawie art. 17 pkt 6 lit a i b oraz art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹ do ZWKZ wystąpiono o uzgodnienie 8 projektów i zmian mpzp. W 7 przypadkach dotyczących zmian mpzp, ZWKZ uzgodniła bez uwag przedłożone projekty, a w jednym przypadku dotyczącym sporządzenia mpzp części obszaru Miasta obejmującego tereny pomiędzy ul. Bogusława X a ul. Kamienną (obejmującego obiekt ujęty w GEZ - kamienicę przy ul. Kamiennej 3), postanowieniem z 29.04.2013 r. odmówiła uzgodnienia projektu mpzp. W uzasadnieniu ww. postanowienia ZWKZ stwierdziła, że projekt nie zapewnia w pełni ochrony zabytku znajdującego się na terenie

¹⁹ Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej upzp.

objętym planem i wskazała przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.07.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu mpzp, zgodnie z którymi ustalenia planu muszą zapewnić ochronę dóbr kultury wskazanych na rysunku planu w formie zakazów, nakazów oraz dopuszczeń. Tym samym w ustaleniach planu winny znaleźć się jednoznaczne zapisy regulujące procesy inwestycyjne, dotyczące ww. obiektów. W ocenie ZWKZ, w przedstawionym do uzgodnienia projekcie nie ustalono zakresu dopuszczanych planem zmian w obiekcie, np. brak było ustaleń dotyczących warunków rozbudowy, nadbudowy, dopuszczalnych przekształceń związanych ze zmianą funkcji, adaptacji poddaszy na cele użytkowe, brak zasad umieszczania szyldów, ustaleń w zakresie kolorystyki, zapisów dotyczących warunków ewentualnej rozbiórki. W ustaleniach planu ochronę neoklasycystycznej kamienicy położonej przy ul. Kamiennej 3 ujęto bez sformułowania zapisów pozwalających na realizację tej ochrony.

Po uwzględnieniu w przedmiotowym projekcie mpzp dodatkowych zapisów dotyczących zakazów, nakazów i dopuszczeń w zagospodarowaniu zabytku, na ponowny wniosek Prezydenta Miasta z 18.10.2013 r. plan ten został uzgodniony przez ZWKZ.

(dowód: akta kontroli str. 145-148)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2013-2014 nie złożono sprawozdania z realizacji GPOnZ przyjętego na lata 2009-2012 i realizowanego w latach 2010-2013, pomimo że poprzednie sprawozdanie przedstawiono Radzie Miasta 17.11.2011 r. Sprawozdanie z realizacji GPOnZ za lata 2012-2013 zostało przedstawione Radzie Miasta dopiero 25.03.2015 r., tj. w trakcie niniejszej kontroli NIK i po upływie ponad 3 lat od poprzedniego sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 89, 93-94, 125-126)

Stosownie do przepisu art. 87 ust. 5 ustawy o ożionz z *realizacji programów prezydent miasta sporządza, co 2 lata, sprawozdanie, które przedstawia się radzie gminy.*

Prezydent Miasta wyjaśnił, że: *Przyjęty na lata 2009-2012 GPOnZ realizowany był w latach 2010-2013. Złożone sprawozdanie obejmuje również jego kontynuację w 2014 r.*

(dowód: akta kontroli str. 89, 93-94)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W mpzp ustalone były zasady ochrony dla obiektów określonych w planach jako zabytki, które jednak nie są objęte aktualną GEZ, np.:

- w mpzp „Nr 8 Uzdrawisko Zachód”²⁰ ustalono zasady ochrony konserwatorskiej dla 27 obiektów określonych jako budynki zabytkowe, zlokalizowanych przy ul. Wiosennej 3, 9, 12, 15, 18, Jana Sobieskiego 5-13, 15-17, Próżnej 1-3, 7-10, Bałtyckiej 24 i 28,
- w mpzp „Uzdrawisko Wschód” ustalono zasady ochrony dziedzictwa kulturowego dla obiektów przy ul. Kasprowicza 7 (symbol terenu - 2MN), ul. Kasprowicza 9-11 (2MN), ul. Kopernika 1-2 (3UT), ul. Kopernika 7-8 (1MN),
- w mpzp „5 - Trzebiatowska”²¹ zasady ochrony dziedzictwa kulturowego zostały ustalone dla 25 obiektów przy ul. Radomskiej 19/20, 21/11 (MN6), ul. Radomskiej 15 (MN7), ul. Jasnej 26, 28, 29, 31, 32, 33 (MN23 i MN24), ul. Młyńskiej 10 (MW13), ul. Wolności 7, 8, 15 (MW16), ul. Żurawiej 22 (MW19), ul. Mazowieckiej 35, 36, 37 (MW24), ul. Żurawia 18 (MW32), 6 Dywizji Piechoty 95 (MW39), 6 Dywizji Piechoty 90, 91, 92, 93 (MW47), 6 Dywizji Piechoty 72, 73 (MW53).

²⁰ Uchwała Nr VIII/105/11 Rady Miasta Kołobrzeg z 28.06.2011 r., Dz.Urz. Woj. Zachodniopom. Nr 107, poz. 1952.

²¹ Uchwała Nr XXV/346/08 Rady Miasta Kołobrzeg z 24.10.2008 r., Dz.Urz. Woj. Zachodniopom. Nr 107, poz. 2598.

(dowód: akta kontroli str. 149-151)

W sprawie przyczyn niedokonania zmian w mpzp w części dotyczącej zaleceń konserwatorskich po przyjęciu GEZ, Prezydent Miasta wyjaśnił, że: *żaden przepis prawa nie nakazuje obligatoryjnej zmiany mpzp, po dokonaniu modyfikacji wykazu obiektów ujętych w GEZ. Zmiany planów w zakresie obiektów objętych w nich ochroną konserwatorską, będą podejmowane na wniosek właścicieli obiektów, które nie są już ujęte w GEZ, bądź w przypadku wywołania zmiany planu dla jakiegoś obszaru.*

(dowód: akta kontroli str. 154-155)

Stosownie do przepisu art. 32 ust. 1 i 2 upzp w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania (...). Prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz (...) co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie sporządzania GPOnZ.

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Na lata 2013-2015 w budżecie Miasta w ramach rozdziału 92120 Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami zaplanowano wydatki na kwotę 2.380,7 tys. zł, w tym 1.572,2 tys. zł na 2013 r., 772,5 tys. zł na 2014 r., 36,0 tys. zł na 2015 r.

W poszczególnych latach wydatki wyniosły: w 2013 r. – 1.267,6 tys. zł, w 2014 r. – 728,9 tys. zł, w I kwartale 2015 r. 6,0 tys. zł i były poniesione na sfinansowanie prac związanych z renowacją budynku Ratusza (w 2013 r. i 2014 r.) oraz wykonanie tablic informacyjnych (w 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 163-193)

W ww. okresie Miasto ponosiło wydatki na opiekę nad zabytkami również w ramach:

- działu 750 Administracja publiczna, rozdział 75023 Urzędy gmin – 17,7 tys. zł na malowanie i dezynfekcję ścian oraz naprawę posadowienia dzwonów na wieży zegarowej Ratusza,
- działu 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 99095 Pozostała działalność – 9,3 tys. zł na wykonanie ogrodzenia wokół pozostałości muru obronnego Baszty Więziennej.

(dowód: akta kontroli str. 154)

3.2. Nakłady finansowe na niezbędne prace i roboty związane z zabytkami wpisanymi do rejestru zabytków, będącymi własnością Miasta zostały oszacowane na 4.767 tys. zł, w tym 4.690 tys. zł na III etap remontu Ratusza i 77 tys. zł na doraźne prace konserwatorskie i badania geotechniczne Baszty Więziennej. Nie przedstawiono szacowanych nakładów finansowych dla pozostałych 11 zabytków będących własnością Miasta oraz 3 będących współwłasnością Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 114)

W przypadku zabytków wpisanych do rejestru będących własnością innych podmiotów niż Miasto, Prezydent Miasta wskazał, że Miasto posiada wiedzę o potrzebach finansowych większości właścicieli zabytków rejestrowych. Nie przedstawiono jednak w tym zakresie żadnych danych.

(dowód: akta kontroli str. 152-154)

3.3. Rada Miejska w Kołobrzegu uchwałą Nr XLIV/568/05 z dnia 22.11.2005 r. przyjęła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Określono w niej m.in., że:

- prawo do ubiegania się o dotację przysługuje osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej będącej właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru,
- wniosek o udzielenie dotacji rozpatrzony pozytywnie przez Prezydenta umieszcza się w projekcie budżetu na rok następny,
- po przyjęciu wysokości środków przeznaczonych na dotacje przez Radę Miejską w uchwale budżetowej, Prezydent Miasta zawiadamia podmioty uprawnione o przyznaniu lub braku możliwości przyznania dotacji,
- realizacja umowy, na podstawie której udzielona została dotacja podlega kontroli przeprowadzanej na podstawie upoważnienia Prezydenta Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 116-118)

Powyższa uchwała została opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej UM oraz na stronie www.zabytki.kolobrzeg.eu.

W okresie kontrolowanym do UM nie wpływały wnioski w sprawie udzielenia dotacji, i Miasto nie udzielało dotacji na ww. zadania.

(dowód: akta kontroli str. 114)

O możliwości pozyskania środków na prace konserwatorskie, restauratorskie, roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru z innych źródeł niż budżet miasta, właścicieli takich zabytków informowano poprzez zapisy w GPOnZ, podczas spotkań MKZ z zarządcami obiektów i członkami wspólnot mieszkaniowych, oraz poprzez Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct Kołobrzeg. UM nie dysponuje informacjami o skutkach podejmowanych działań informacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 33, 194-197, 364)

Z informacji otrzymywanych przez Prezydenta Miasta od Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, ZWKZ oraz Urzędu Marszałkowskiego wynika, że w okresie kontrolowanym na prace restauratorskie, konserwatorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru z terenu Miasta dotację uzyskało Muzeum Oręża Polskiego, które z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego otrzymało dotację w kwocie 10,0 tys. zł na przygotowanie projektu rozbudowy kamienicy kupieckiej, w której mieści się Muzeum. W ww. okresie nie przyznano dotacji innym właścicielom zabytków wpisanych do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 155)

3.4. W dniu 14.02.2013 r. Miasto wystąpiło do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego o dotację celową 27,8 tys. zł na konserwację tarczy herbowej i zegarowej oraz detali metalowych zabytkowego budynku Ratusza. Wnioskowana dotacja nie została przyznana. W okresie kontrolowanym Miasto nie składało innych wniosków o dotacje na prace związane z ochroną i opieką nad zabytkami.

(dowód: akta kontroli str. 32, 198-208)

3.5. Na podstawie umowy zawartej 18.12.2012 r. z Samorządem Województwa Zachodniopomorskiego, Miasto otrzymało dofinansowanie operacji pn. „Ochrona i zabezpieczenie zabytku poprzez renowację budynku XIV-wiecznego Ratusza, wyposażenie w windę dla osób niepełnosprawnych oraz remont pomieszczeń”, w wysokości 1.370 tys. zł, z czego 1.027,5 tys. zł stanowiło współfinansowanie ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Rybackiego.

Dofinansowanie udzielone zostało w ramach Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”, środek 4.1 „Rozwój obszarów zależnych od rybactwa”.

(dowód: akta kontroli str. 209-230, 365)

Renowacja Ratusza wykonana w okresie od października 2012 r. do sierpnia 2014 r., objęła remont ścian elewacji, fosy okalającej budynek, instalacji odprowadzania wód opadowych, pomieszczenia przeznaczonego na Punkt Informacji Turystycznej, konserwację drenażu, wykonanie dokumentacji konserwatorskiej, zakup i montaż windy dla osób niepełnosprawnych oraz promocję projektu. Koszty renowacji wyniosły 1.997,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 231-245)

3.6. W okresie objętym kontrolą nie podejmowano wspólnych działań z ZWKZ w celu pozyskania z innych źródeł środków na prace konserwatorskie, restauratorskie oraz roboty budowlane. Prezydent Miasta wyjaśnił, że: *nie istniała potrzeba współpracy, ponieważ Miasto samodzielnie występowało o środki finansowe na przedsięwzięcia związane z zabytkami.*

(dowód: akta kontroli str. 32)

3.7. Spośród 16 zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków i będących własnością lub współwłasnością Miasta do oględzin wytypowano 3 nw. zabytki. Obiekty te były objęte rocznymi i pięcioletnimi kontrolami okresowymi, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane²².

1) Ratusz Miejski, ul. Armii Krajowej 12:

- w wyniku okresowych kontroli przeprowadzonych w grudniu 2013 r. i w grudniu 2014 r. stan techniczny budynku określono jako średni. Kontrola stwierdziła:

- a) miejscowe zacieki, zawilgocenia i pęknięcia tynków wewnętrznych,
- b) wypaczenia powodujące duże straty ciepła stolarki okiennej,
- c) zły stan, liczne pęknięcia i miejscowe ubytki nawierzchni podłóg i posadzek poddasza.

- zalecono natychmiastową likwidację usterek wymienionych pod poz. c) i likwidację w ciągu roku usterek wymienionych pod poz. a) i b).

(dowód: akta kontroli str. 246-255)

2) Hala sportowa ul. Wąska 1 (dawna Akademia Rycerska):

- w wyniku okresowych kontroli przeprowadzonych w marcu 2013 r., listopadzie 2013 r. i maju 2014 r. stwierdzono dobry stan konstrukcji budynku, pokrycia dachowego, kanalizacji, przewodów wentylacyjnych, instalacji elektrycznej i uznano obiekt za nadający się do użytku. Nie wydawano zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 267-275)

3) Budynek mieszkalny przy ul Granicznej 4:

- okresowe kontrole przeprowadzone w czerwcu 2013 r. i lipcu 2014 r., ustaliły w odniesieniu do elewacji (wpisanych do rejestru zabytków) - uszkodzenie tynku przy drzwiach wejściowych do klatki, miejscowe łuszczenie się farby przy rurach odprowadzających wody opadowe z balkonów oraz na spodzie balkonu. Osoba kontrolująca zaleciła wykonanie, w ciągu trzech lat, miejscowych remontów elewacji.

(dowód: akta kontroli str. 277-302)

W wyniku przeprowadzonych oględzin, stwierdzono, że zalecenia napraw wydane w wyniku kontroli okresowych w przypadku elewacji budynku przy ul. Granicznej 4 i Ratusza nie zostały wykonane. Na umieszczone na Ratuszu urządzenia i tablice, UM posiadał zezwolenie MKZ. Żaden z obiektów poddanych oględzinom nie był oznaczony znakiem informującym o objęciu go ochroną konserwatorską.

²² Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm., dalej: ustawa Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 303-314)

Naczelnik Wydziału Organizacji UM wyjaśniła, że wyłączono z użytkowania część poddasza Ratusza, w której wystąpiły uszkodzenia podłogi. Wejście do tej części zostało zamknięte na klucz i oznakowane informacją o zakazie wstępu ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa użytkowników.

(dowód: akta kontroli str. 315)

3.8. Trzy inne zabytki nieruchomości wpisane do rejestru zabytków, tj. Katedra przy ul. Mariackiej 5 (będąca własnością Parafii Rzymskokatolickiej pw. Wniebowzięcia NMP w Kołobrzegu), Zespół budynków dawnej elektrowni miejskiej przy ul. Łopuskiego 26-28 (będąca własnością Marona Sp. z o.o. w Kołobrzegu), Dom księży emerytów przy ul. Katedralnej 37-39 (którego właścicielem jest Diecezja Koszalińsko-Kołobrzeska z siedzibą w Koszalinie), na zlecenie NIK²³, zostały poddane przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kołobrzegu kontrolom doraźnym w zakresie oceny ich stanu technicznego oraz prawidłowości utrzymania i użytkowania.

PINB stwierdził, że w obiektach d. elektrowni miejskiej obecnie funkcjonuje kawiarnia, pracownia cukiernicza i sklep z odzieżą, przy czym użytkowana jest niewielka część obiektu w stosunku do jego całości. Właściciel uzyskał w 2012 r. zgodę na zmianę sposobu użytkowania wraz z przebudową i rozbudową budynków na cele usługowe tj. na zespół hotelowo-rekreacyjno-handlowy, ale roboty budowlane nie zostały rozpoczęte. W trakcie kontroli Właściciel nie przedłożył książki obiektu budowlanego oraz protokołów okresowych kontroli rocznych i pięcioletnich i został ukarany mandatem karnym. Kontrole Domu księży emerytów i Katedry ustaliły, że obiekty były użytkowane zgodnie z przeznaczeniem i wymogami ochrony środowiska oraz były utrzymane w należytym stanie technicznym i estetycznym.

(dowód: akta kontroli str. 316-317, 319-320, 324-325, 330-331)

3.9. W trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK, Prezes Towarzystwa Opieki nad Zabytkami Oddział w Kołobrzegu²⁴, udzielił informacji że w latach 2013-2015 TOnZ złożyło do UM 8 pism dotyczących stanu lub sposobu użytkowania zabytków. M.in.:

a) pismem z 9.01.2013 r. TOnZ wystąpiło o możliwość współuczestniczenia przy nadzorze nad pracami ziemnymi w ramach budowy I etapu tzw. „obwodnicy”;

b) pismem z 17.07.2013 r. TOnZ wystąpiło z propozycją spotkania w sprawie Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami;

c) pismem z 18.12.2013 r. TOnZ wezwało Prezydenta Miasta do zablokowania inwestycji na terenie po „Bryzie” w centrum Kołobrzegu, ze względu na projekt, który zdaniem TOnZ jest nieestetyczny i spowoduje oszpeccenie i deprecjację zabytkowego otoczenia; w odpowiedzi Prezydent Miasta wskazał, że inwestycja jest realizowana na terenie prywatnym i Miasto nie ma możliwości ograniczania prawa własności, w tym sposobu zagospodarowania działki, jeżeli jest on zgodny z przepisami, wskazał też przepisy regulujące formalno-prawne podstawy realizacji przedmiotowej budowy;

d) pismem z 5.05.2014 r. wystąpiono o podjęcie wspólnych działań nad zabezpieczeniem Fortu Magdeburg (najstarszego zachowanego obiektu Twierdzy Kołobrzeg - obiekt nie jest wpisany do GEZ) - w maju 2014 r. została przeprowadzona wizja, w której uczestniczyli przedstawiciele UM, w tym MKZ, i TOnZ, podczas której sporządzono dokumentację fotograficzną; sprawa jest w toku postępowania prowadzonego przez MKZ.

(dowód: akta kontroli str. 339-361)

²³ Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

²⁴ Dalej: TOnZ.

Poza pismami TOnZ do UM nie wpłynęły wnioski lub skargi dotyczące zabytków nieruchomych.

(dowód: akta kontroli str. 363)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niewykonanie zalecenia natychmiastowej likwidacji złego stanu, licznych pęknięć i miejscowych ubytków nawierzchni podłóg i posadzek poddasza w budynku Ratusza Miejskiego wydanych w wyniku kontroli okresowych Ratusza, przeprowadzonych na podstawie art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego w grudniu 2013 i 2014 r.

Prezydent Miasta, na pytanie w sprawie przyczyn niedokonania napraw w Ratuszu zaleconych w wyniku okresowych przeglądów, wyjaśnił, że: *Wszelkie prace naprawcze w Ratuszu wykonuje się na bieżąco o ile pozwalają na to środki finansowe. Prowadzony jest stały monitoring stropów i okien. Urząd Miejski będzie aplikował o środki finansowe na wykonanie niezbędnych remontów w Ratuszu, gdy tylko pojawi się taka możliwość.*

(dowód: akta kontroli str. 155)

Odnosząc się do wyjaśnienia, NIK stwierdza, że ze względu na zalecenie natychmiastowego wykonania napraw i możliwość pogorszenia się stanu technicznego obiektu, wskazane jest niezwłoczne ujęcie w budżecie Miasta wydatków związanych z naprawami zaleconymi w trakcie przeglądów okresowych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność w zakresie wykorzystania środków na opiekę nad zabytkami.

4. Realizacja zadań objętych Porozumieniem, ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru konserwatorskiego

Opis stanu
faktycznego

4.1. Na mocy zawartego 27.09.2013 r. Porozumienia Wojewoda powierzył Miastu:

- 24 zadania określone w ustawie o ozonizacji, m.in.:
 - wydawanie w trybie art. 36 ust. 1 pkt 1 pozwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru,
 - wydawanie w trybie art. 36 ust. 1 pkt 10 pozwoleń na umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1,
 - wydawanie w trybie art. 36 ust. 1 pkt 11 pozwoleń na podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru,
 - przeprowadzanie w trybie art. 38 kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, sporządzania z czynności kontrolnych – zgodnie z art. 39 – protokołów oraz podejmowanie na podstawie art. 40 ust. 1-3 i art. 41 działań w związku z ustaleniami dokonanymi w trakcie kontroli;
- 4 zadania określone w ustawie Prawo budowlane, m.in.:
 - wydawanie pozwoleń w trybie art. 39 ust. 1 na prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków,
 - uzgadnianie w trybie art. 39 ust. 3 i 4 robót lub rozbiórek w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w GEZ;
- 2 zadania określone w cytowanej wcześniej upzp, tj.:

- uzgadnianie w trybie art. 53 ust. 4 pkt 2 projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przy obiektach i w obszarach objętych ochroną konserwatorską,
- uzgadnianie w trybie art. 60 ust. 1 projektów decyzji o warunkach zabudowy w odniesieniu do obiektów i obszarów objętych ochroną konserwatorską;
- jedno zadanie określone w ustawie z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody²⁵ polegające na wydawaniu pozwoleń w trybie art. 83 ust. 2 na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków;
- jedno zadanie określone w ustawie z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁶ polegające na wydawaniu pozwoleń w trybie art. 13 ust. 4 na sprzedaż, zamianę, darowiznę lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także wnoszenie tych nieruchomości jako aportów do spółek.

Z Porozumienia wyłączone zostało załatwianie spraw dotyczących zabytków ruchomych i archeologicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o ozionz. Miasto zobowiązało się do wykonywania powierzonych Porozumieniem zadań w ramach własnych środków techniczno-organizacyjnych i finansowych niezbędnych do ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 366-370)

Z zakresu Porozumienia nie zostało wyłączone wydawanie decyzji dotyczących obiektów wpisanych do rejestru zabytków, dla których inwestorem jest Miasto. W wyniku powyższego MKZ wydała 32 decyzje na podstawie wniosków złożonych przez Miasto głównie w sprawie usunięcia drzew z obszarów wpisanych do rejestru zabytków oraz umieszczenia na zabytkach urządzeń, napisów i reklam.

(dowód: akta kontroli str. 371-373)

Miasto nie otrzymało środków finansowych na realizację zadań objętych Porozumieniem. Prezydent Miasta wyjaśnił, że w trakcie negocjowania warunków Porozumienia nie poruszano kwestii kosztów jego realizacji. Powierzenie Miastu ww. zadań nastąpiło na wniosek Prezydenta Miasta, który miał na celu poprawę sytuacji mieszkańców Miasta i z tego względu zakładano poniesienie przez Miasto wszystkich niezbędnych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 32)

W strukturze organizacyjnej UM utworzone zostało stanowisko Miejskiego Konserwatora Zabytków, podlegające bezpośrednio Prezydentowi Miasta, z zakresem zadań wynikających z Porozumienia. Obsadzenie stanowiska nastąpiło 21.10.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 113, 374-376)

4.2. W wyniku realizacji zadań przekazanych Porozumieniem, w latach 2013-2015 (do 28.02) m.in. wydano:

- 1 uzgodnienie, o którym mowa w art. 25 ustawy o ozionz,
- 14 zaleceń konserwatorskich, o których mowa w art. 27 ustawy o ozionz,
- 87 decyzji, o których mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o ozionz, (w tym 6 decyzji na podst. pkt. 1, 2 decyzje na podst. pkt. 8, 23 decyzje na podst. pkt 10 i 56 decyzji na podst. pkt. 11),
- 7 uzgodnień określonych w upzp,
- 19 postanowień na podstawie Prawa budowlanego,
- 15 decyzji na podstawie ustawy o op.

²⁵ Dz.U z 2013 r., poz. 627 ze zm., dalej ustawa o op.

²⁶ Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm., dalej ustawa o gn.

(dowód: akta kontroli str. 378)

W okresie tym, spośród zadań przekazanych Porozumieniem, nie były:

- a) wydawane decyzje zezwalające na roboty, badania i działania o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 2, 3, 4, 6, 9 ustawy o ozionz,
- b) prowadzone kontrole na podst. art. 38 ustawy o ozionz,
- c) prowadzone sprawy na podstawie ustawy o gn.

(dowód: akta kontroli str. 378, 379)

Na pytanie w sprawie przyczyn nieprzeprowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, w trybie art. 38 ustawy o ozionz, MKZ wyjaśniła, że: *w pierwszym roku pracy, przyjęła zasadę, że kontrole będą prowadzone w przypadku przyjęcia zgłoszenia o nieprawidłowościach w użytkowaniu zabytku. Słuszność takiego postępowania została potwierdzona w wystąpieniu pokontrolnym przekazanym 3.02.2015 r. przez ZWKZ w związku z kontrolą realizacji porozumienia.*

(dowód: akta kontroli str. 97)

4.3. Badanie 20 decyzji wydanych w okresie od 2.10.2014 r. do 6.03.2015 r.²⁷, w tym 12 decyzji na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 10, 11 ustawy o ozionz i 8 decyzji na podstawie art. 83 ust. 2 ustawy o op wykazało, że:

- dotyczyły zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków lub obiektów znajdujących się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków,
- były wydawane przez MKZ z upoważnienia Prezydenta Miasta,
- zawierały właściwą podstawę prawną oraz elementy wymagane rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27.07.2011 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych²⁸ (w przypadku decyzji wydanych na podstawie ustawy o ozionz), w wyjątkiem 4 decyzji z 2014 r., w których nie określono terminu ważności pozwolenia,
- wydane były na podstawie wniosków zawierających elementy określone w § 7 i 8 rozporządzenia MKiDN z 27.07.2011 r. oraz art. 83 ust. 4 ustawy o op, z wyjątkiem wniosków na podstawie których wydano 4 decyzje z 2014 r., które nie określały przewidywanego terminu usunięcia z zabytku urządzeń technicznych tablic, reklam oraz napisów.

(dowód: akta kontroli str. 383-388)

4.4. W okresie objętym kontrolą MKZ złożył ZWKZ 2 sprawozdania: 20.03.2014 r. – za 2013 r. i 4.03.2015 r. Wg zapisów Porozumienia sprawozdania powinny być składane kwartalnie, wg wzoru ustalonego przez ZWKZ.

(dowód: akta kontroli str. 389-411)

4.5. W latach 2013 – 2015 (I kwartał) do UM nie wpłynęły skargi ani informacje o popełnieniu przestępstw lub wykroczeń określonych w art. 108, 110, 113-114, 117-119 ustawy o ozionz i UM nie kierował do Policji, prokuratury lub sądu zawiadomień o popełnieniu takich przestępstw lub wykroczeń.

(dowód: akta kontroli str. 155)

W okresie tym nie występowało do ZWKZ o wytyczne w sprawie postępowania w przypadku stwierdzenia na terenie Miasta działań i zaniechań określonych w ww. przepisach.

²⁷ Tj. wszystkich decyzji wydanych po kontroli ZWKZ, o której mowa w punkcie 4.7. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁸ Dz.U. z 2011 r. Nr 165, poz. 987, dalej: rozporządzenie MKiDN z 27.07.2011 r.

W październiku MKZ wzięła udział w Targach Konserwacji i Restauracji Zabytków, w Warszawie, podczas których odbywały się panele dyskusyjne oraz Forum Konserwatorów samorządowych. Inni pracownicy UM nie uczestniczyli w szkoleniach dotyczących sprawowania nadzoru konserwatorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 93)

4.6. Zdaniem Prezydenta Miasta zawarcie Porozumienia przyspieszyło proces decyzyjny w sprawach zabytków znajdujących się na terenie Miasta. Pozytywnie wpłynęło na usprawnienie kontaktu pomiędzy Urzędem a inwestorami i mieszkańcami, którzy korzystają z porad i konsultacji MKZ. Nastąpiła również poprawa przepływu informacji pomiędzy wydziałami zajmującymi się zabytkami a MOZ, co przełożyło się na przyspieszenie wydawania decyzji administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 155)

4.7 W grudniu 2014 r. ZWKZ przeprowadziła kontrolę działalności MKZ w zakresie prowadzenia spraw powierzonych Porozumieniem w okresie od 27.09.2013 r. do 27.09.2014 r., w tym sposobu przyjmowania wniosków i ich załatwiania, terminowości załatwiania spraw i prowadzenia działalności kontrolnej.

W okresie objętym kontrolą MKZ przeprowadził 111 postępowań administracyjnych, z czego szczegółową analizą ZWKZ objął 48 spraw i ustalił m.in. przypadki:

- braku dekretacji na wnioskach przyjętych w Biurze Obsługi Klienta UM oraz braku dekretacji lub pełnej dekretacji na wnioskach Prezydenta Miasta, Zastępcy Prezydenta lub naczelników wydziałów,
- braku prawidłowego udokumentowania doręczenia decyzji,
- braku we wnioskach lub decyzjach elementów wymaganych rozporządzeniem MKiDN z 27.07.2011 r. (nie wskazywano przewidywanego terminu rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych lub przewidywanego terminu usunięcia z zabytku urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów),
- innych braków formalnych, np. nie podania danych osoby kierującej robotami budowlanymi i wykonującej nadzór inwestorski lub nie określenia terminu ważności pozwolenia,
- niezawiadomiania stron o niezakończonym w terminie określonym w art. 35 Kpa ze wskazaniem przyczyny zwłoki i określeniem nowego terminu załatwienia, zgodnie z wymogiem art. 36 Kpa.

W związku z brakiem kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, w wystąpieniu pokontrolnym ZWKZ wyraził opinię, że *„ze względu na niewielką ilość zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków (...), nie jest zasadne prowadzenie rocznych planów kontroli. Prowadzone kontrole powinny mieć charakter doraźny, w razie stwierdzenia lub przyjęcia zawiadomienia o zagrożeniu dla zabytku. W kontrolowanym okresie MKZ w Kołobrzegu nie przyjął tego typu zawiadomienia o zagrożeniu dla zabytku, uprawniającego przeprowadzenie kontroli.”*

(dowód: akta kontroli str. 412-421)

Zalecenia pokontrolne wydane przez ZWKZ dotyczyły m.in.:

- ujednoczenia sposobu rejestrowania i dekretowania wniosków,
- przestrzegania przepisów rozporządzenia MKiDN z 27.07.2011 r. w odniesieniu do obowiązkowych danych i dokumentów, które powinien zawierać wniosek o wydanie pozwolenia konserwatorskiego oraz decyzja w sprawie pozwolenia,
- w przypadku niezakończonym w terminie określonym w art. 35 Kpa, każdorazowego przesyłania zawiadomienia o przyczynach zwłoki i wskazywania nowego terminu załatwiania sprawy zgodnie z wymogiem określonym w art. 36 Kpa,

- prowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, zgodnie z art. 38 uoz.

(dowód: akta kontroli str. 421)

W odpowiedzi udzielonej 20.02.2015 r. Prezydent Miasta poinformował ZWKZ o działaniach podjętych w celu realizacji ww. wniosków, tj. o zmianie sposobu przekazywania wniosków MKZ, opracowaniu planu kontroli na 2015 r. oraz zobowiązaniu MKZ do stosowania pozostałych zaleceń w zakresie pisemności i terminowości załatwiania spraw.

(dowód: akta kontroli str. 423)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieprzeprowadzanie kontroli w trybie art. 38 ustawy o ozionz, mimo obowiązku powierzonego Porozumieniem.

(dowód: akta kontroli str. 378-379, 429-430)

Prezydent Miasta, Janusz Gromek, wyjaśnił, że: *MKZ w okresie od 21.10.2013 r. do 31.10.2014 r. zatrudniony był na pół etatu. W związku z ograniczeniem czasowym przede wszystkim zajmował się sprawami związanymi z obsługą klientów (wydawanie decyzji, przyjmowanie interesantów) i organizacją stanowiska pracy (do tej pory wszystkie archiwalne dokumenty związane z zabytkami kołobrzeskimi znajdują się w Archiwum Delegatury WUOZ w Koszalinie). Bardzo często przed podjęciem postępowania w sprawie konkretnego zabytku konieczne jest zapoznanie się z wcześniejszymi rozstrzygnięciami ZWKZ. Zabrakło czasu na podjęcie działalności sensu stricte kontrolnych, chociaż wizje lokalne związane z prowadzonymi postępowaniami były prowadzone na bieżąco. W 2015 roku zaplanowano 3 kontrole zabytków, przy czym wnioski w wystąpieniu pokontrolnym ZWKZ nie nakładają takiego obowiązku na MKZ.*

(dowód: akta kontroli str. 88-92)

2. Nieprzedkładanie ZWKZ kwartalnych sprawozdań z działalności, mimo obowiązku ustalonego w Porozumieniu.

(dowód: akta kontroli str. 89)

Prezydent Miasta wyjaśnił m.in., że: *ZWKZ nie przekazała wzoru sprawozdania i nie występowała o sprawozdania kwartalne. Sprawozdania roczne zostały sporządzone w oparciu o wzór sprawozdania dla Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.*

(dowód: akta kontroli str. 92)

3. Rozpatrywanie 4 wniosków w sprawie umieszczania na zabytku urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów, w których nie wskazano przewidywanego terminu usunięcia z zabytku urządzeń technicznych tablic, reklam oraz napisów, tj. nie zawierających informacji wymaganej zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia MKiDN z 27.07.2011 r. i wydawanie pozwoleń w powyższej sprawie bez określenia terminu jego ważności, mimo obowiązku określonego w § 18 ust 1, pkt 5 rozporządzenia MKiDN – dot. decyzji 85.2014 z 2.10.2014 r., 87.2014 z 16.10.2014 r., 88.2014 z 21.10.2014 r. i 100.2014 z 18.12.2014 r.

(dowód: akta kontroli 383-385)

MKZ w sprawie wydawania decyzji na podstawie wniosków nie zawierających wymaganych elementów wyjaśniła, że dotyczyły urządzeń montowanych na stałe (np. przyłącza gazowe lub ciepłne) i w takich przypadkach, „...trudno jest domagać się od właściciela lokalu lub wymienionych urządzeń, aby określił termin ich usunięcia (intencją właściciela nie było ich usuwanie i dlatego nie podał terminu.”.

(dowód: akta kontroli str. 381)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji zadań objętych Porozumieniem.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Założenie brakujących kart adresowych 12 zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru oraz 55 zabytków nieruchomości objętych WEZ.
2. Założenie brakujących kart adresowych dla 12 obiektów wyznaczonych przez Prezydenta Miasta wykazanych w wykazie do zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie przyjęcia GEZ.
3. Przeprowadzenie w Ratuszu niezbędnych prac remontowych określonych w zaleceniach wydanych w wyniku przeprowadzonych przeglądów okresowych.
4. Planowanie i prowadzenie kontroli w ramach nadzoru konserwatorskiego.
5. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie prawidłowości wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, w oparciu o kompletne wnioski zawierające wszystkie wymagane elementy.
6. Składanie kwartalnych sprawozdań z realizacji spraw objętych Porozumieniem.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

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 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 w pokontrolnego.

Szczecin, dnia maja 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Sławomir Żudro
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

.....
Podpis

.....
podpis