



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.002.001.2015
P/15/100

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@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 Zielonej Górze

Kontroler: Dariusz Obierzyński - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93391 z dnia 16 lutego 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Żagań (dalej jako *Urząd*), 68-100 Żagań, Plac Słowiański 17

Kierownik jednostki kontrolowanej Daniel Marchewka - Burmistrza Miasta (dalej jako *Burmistrz*) – od 11.06.2013 r. W okresie od 14.12.2010 r. do 19.02.2013 r. Burmistrzem był Sławomir Kowal, natomiast od 28.02.2013 r. do 10.06.2013 r. pełniącą funkcję Burmistrza była Małgorzata Kuźniar.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Na podstawie Porozumienia zawartego w dniu z 24.05.2010 r. Miasto Żagań przejęło od Wojewody Lubuskiego szereg obowiązków w zakresie ochrony zabytków, jednak w okresie objętym kontrolą² nie zapewniło ich pełnej realizacji. Wydawano zalecenia konserwatorskie oraz pozwolenia, ale zadań dotyczących kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków oraz opieki nad zabytkami nie wykonywano.

Współdziałanie z Lubuskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków ograniczało się do uzgadniania projektów zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz przekazywania sprawozdań z realizacji spraw przejętych na podstawie Porozumienia.

Pomimo upływu ponad 4 lat od otrzymania od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wykazów zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i objętych wojewódzką ewidencją zabytków, nie założono gminnej ewidencji zabytków, a nawet nie sporządzono karty adresowej dla żadnego z zabytków. Nie sporządzono również gminnego programu opieki nad zabytkami, stanowiącego kluczowy instrument kształtowania planowej i długookresowej polityki w zakresie opieki i ochrony na zabytkami na terenie Miasta.

Prawidłowo udzielano i rozliczano w latach 2013-2014 środki dotacji³ na opiekę nad zabytkami. Zastrzeżenia NIK dotyczą jedynie nieinformowania wymaganych organów o udzieleniu dotacji oraz niezabezpieczenia w umowach o ich udzielenie interesów udzielającego dotację, odnośnie kontroli w zakresie należytego wykonania prac lub robót oraz zobowiązania do wydatkowania środków z dotacji w sposób oszczędny i racjonalny, z poszanowaniem konkurencyjności rynkowej.

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

² Kontrolą objęto okres od początku 2013 r. do czasu zakończenia kontroli.

³ Udzielono 5 dotacji na łączną kwotę 205 tys. zł.

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. Burmistrz nie prowadził gminnej ewidencji zabytków, o której mowa w art. 22 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴ (dalej: ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

Wykazy zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru oraz objętych wojewódzką ewidencją zabytków, o których mowa w art. 7 ustawy z 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁵, Miasto Żagań otrzymało 6.12.2010 roku⁶.

Jednocześnie Lubuski Wojewódzki Konserwator Zabytków (LWKZ) wskazał, iż wykaz wymaga zweryfikowania w terenie i potwierdzenia czy dane w nim zawarte są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym, przypomniał o obowiązku założenia przez burmistrza gminnej ewidencji zabytków w terminie 2 lat od otrzymania przez Gminę ww. wykazów oraz wskazał, że gminna ewidencja zabytków jest podstawą do sporządzenia gminnego programu opieki nad zabytkami, o którym mowa w art. 87 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Kolejne pisma przypominające o obowiązku założenia i zasad tworzenia gminnej ewidencji zabytków przekazane zostały 8.08.2012 r. i 7.02.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 26-30, 51-54, 112-114, 235-236, 307-326, 746-752)

1.2. Według Miejskiego Konserwatora Zabytków (MKZ), na dzień 28.02.2015 r. na terenie Żagania znajdowało się 463⁷ zabytków nieruchomości, w tym 82 wpisane do rejestru zabytków i 372 objęte wojewódzką ewidencją zabytków.

Rozbieżne dane wynikają natomiast z informacji udzielonej przez Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (LWKZ), z której wynika m.in. że na terenie miasta Żagań wpisanych jest do rejestru zabytków 109 obiektów, natomiast wykazem obiektów ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków objętych zostało 447 obiektów⁸.

MKZ wyjaśnił, że przekazane w 2010 r. dane LWKZ ze spisem obiektów włączonych do wojewódzkiej ewidencji zabytków stanowiły materiał pomocniczy i wymagały weryfikacji. Nieaktualny może być adres zabytku, niektóre obiekty mogą już nie istnieć, bądź utraciły wartości historyczne.

Pismem z dnia 19.02.2015 r. LWKZ poinformował o trwającej weryfikacji zabytków z terenu miasta Żagań oraz wyłączył z wykazu przekazanego w 2010 r. czternaście pozycji w zakresie obiektów (domów) nieistniejących⁹.

Dla zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i objętych wojewódzką ewidencją zabytków do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie założono kart adresowych.

(dowód: akta kontroli str. 60-85, 89-90, 235-236, 253-254)

1.3. W okresie kontrolowanym LWKZ dokonał wpisu czterech zabytków nieruchomości do rejestru zabytków¹⁰.

Pismem z 9.02.2015 r. wniesiono do LWKZ o wpis do rejestru kolejnych dwóch zabytków. Do dnia zakończenia kontroli brak było odpowiedzi w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 261, 264-286)

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 1446.

⁵ Dz. U. z 2010 r., Nr 75, poz. 474.

⁶ Pismo LWKZ z 3.12.2010 r.

⁷ Dane szacunkowe.

⁸ W wykazie ujęto również obiekty wpisane do rejestru zabytków i postulowane do ujęcia w wojewódzkiej ewidencji zabytków.

⁹ Dotyczy: ul. Bracka nr 2-26, ul. Keplera nr 4-7, 31-33 i 60-62, ul. Libelta nr 9-13, Plac Słowiański nr 18-19, 21-23, ul. Rybacka nr 15, Rynek nr 12-13, ul. Słowackiego nr 18-21 i 23.

¹⁰ W dwóch przypadkach w styczniu 2013 r., na wniosek Urzędu, w jednym przypadku na wniosek wszczętego z urzędu postępowania przez LWKZ, a w jednym w lipcu 2013 r. na wniosek użytkownika wieczystego.

1.4. W ramach dwóch komórek organizacyjnych¹¹ zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami realizowane były na początku i końcu roku odpowiednio przez: 4 osoby w 2013 r., 4 i 2 osoby w 2014 r. oraz przez 2 i 3 osoby na koniec 28.02.2015 r. Koszty wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi w okresie kontrolowanym wyniosły odpowiednio: 213.673,32 zł, 171.102,96 zł i 24.017,85 zł.

(dowód: akta kontroli str. 256)

1.5. Na terenie Żagania, według stanu na 28.02.2015 r., było 9 zabytków nieruchomości ujętych w rejestrze i stanowiących własność Gminy Żagań o statusie miejskim oraz 26 zabytków nieruchomości stanowiących współwłasność jednostki kontrolowanej.

W okresie od 1.01.2013 r. do 28.02.2015 r. nie stwierdzono zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru będących własnością lub współwłasnością kontrolowanej jednostki, które zostały zagospodarowane na cele użytkowe lub zmieniło sposób zagospodarowania.

(dowód: akta kontroli str. 237)

*Ustalona
nieprawidłowość*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Mimo obowiązku wynikającego z art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami burmistrz nie prowadził gminnej ewidencji zabytków (GEZ). W Urzędzie nie założono karty adresowej dla żadnego zabytku z terenu Miasta Żagań (łącznie 463 zabytki¹²).

Ewidencja ta winna być założona w terminie 2 lat od przekazania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków wykazu (przekazano 6.12.2010 r.), o którym mowa w art. 7 ustawy z 18.03.2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (art. 6 ust. 2 ww. ustawy), tj. do dnia 6.12.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 112-113, 235-236, 307-326)

Burmistrz oraz Miejski Konserwator Zabytków¹³ potwierdzili fakt braku kart adresowych dla zabytków z terenu Żagania, a jako przyczynę wskazali m.in. konieczność uaktualnienia danych zawartych w wykazie przekazanym przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Ponadto Burmistrz zadeklarował podjęcie działań w celu niezwłocznego założenia gminnej ewidencji zabytków.

Z zeznań byłego Burmistrza wynika m.in., że skoro odpowiednie zapisy zostały poczynione w regulaminie organizacyjnym czy zakresach czynności poszczególnych pracowników odnośnie spraw dotyczących prowadzenia gminnej ewidencji zabytków, to uznał, że są one przez nich realizowane. Nie weryfikował i nie sprawdzał na jakim etapie jest proces tworzenia tej ewidencji.

Zdaniem NIK, ponad 4-letni okres od otrzymania ww. wykazu, nawet przy konieczności weryfikacji zawartych w nim danych, był dostatecznie długi, aby wyeliminować rozbieżności i założyć gminną ewidencję zabytków. Brak tej ewidencji skutkuje konsekwencjami wynikającymi z art. 8 ww. ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków (...), tj. koniecznością uzgadniania decyzji wymienionych w tym przepisie z wojewódzkim konserwatorem zabytków oraz uniemożliwia rzetelne wywiązanie się z obowiązku sporządzenia gminnego programu nad zabytkami.

(dowód: akta kontroli str. 30, 54, 91, 263, 327-329, 625-626, 627, 637-641, 685, 822-823)

¹¹ W 2013 r. Wydział Gospodarki Nieruchomościami Infrastruktury Technicznej i Ekologii podzielono na Wydział Inwestycji i Zagospodarowania Przestrzennego, w tym Biuro Architektury oraz Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska, w tym Miejski Konserwator Zabytków.

¹² Stan na dzień 28.02.2015 r. według MKZ.

¹³ Z regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Żagań wynika m.in., że do zadań Miejskiego Konserwatora Zabytków, który realizuje zadania określone w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, należy prowadzenie gminnej ewidencji zabytków nieruchomości, jednak w karcie stanowiska pracy brak jest w tym zakresie zapisu. Ponadto w zakresie stanowiska pracy Doroty K. z 23.02.2007 r. wpisano m.in. w zakresie spraw związanych z ochroną zabytków należy prowadzenie spraw związanych ze sporządzeniem gminnego programu opieki nad zabytkami - zatrudnienie ustало z dniem 31.01.2013 r. W karcie stanowiska pracy Wojciecha K. przyjętej do wiadomości i stosowania 23.02.2007 r. zapisano m.in. prowadzenie spraw związanych z ochroną zabytków, w tym prowadzenie gminnej ewidencji zabytków nieruchomości - zatrudnienie ustало z dniem 28.02.2014 r.

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

2. Współpraca z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków przy sporządzaniu gminnego programu opieki nad zabytkami.

Opis stanu faktycznego

2.1. Urząd nie posiadał i nie posiada gminnego programu opieki nad zabytkami wymaganego art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Pomimo braku gminnej ewidencji zabytków, stanowiącej podstawę do sporządzenia gminnego programu opieki nad zabytkami, w grudniu 2012 r. zlecono wykonawcy zewnętrznemu opracowanie gminnego programu opieki nad zabytkami (w terminie do 31.05.2013 r.), uwzględniającego m.in.: charakterystykę zasobów i analizę stanu dziedzictwa i krajobrazu kulturowego gminy, ocenę stanu dziedzictwa kulturowego z analizą szans i zagrożeń, założenia programowe, zasady oceny oraz źródła finansowania programu. W sporządzonym na podstawie ww. umowy dokumencie wykonawca zastrzegł, że kwestie dotyczące rejestru zabytków, parku kulturowego oraz projektu gminnej ewidencji zabytków wymagają weryfikacji.

Wynagrodzenie brutto określono w kwocie 8.700 zł, które po sporządzeniu protokołu zdawczo-odbiorczego oraz po przedłożeniu rachunku, zostało wypłacone 21.06.2013 r.¹⁴.

Sporządzony dokument nie był przedkładany do opinii LWKZ, jak również nie był konsultowany z właściwym terytorialnie Starostą i Marszałkiem Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 144-150, 151-234)

2.2. W latach 2013-2014 w 6 przypadkach projekty zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego kierowano do uzgodnień z LWKZ.

W pięciu przypadkach LWKZ uznał opracowanie projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego za prawidłowe, a w jednym przypadku odnośnie terenu Starego Miasta w Żaganii zgłosił uwagi, które dotyczyły m.in. dopuszczenia lokalizacji urządzeń łączności publicznej na budynkach z wyłączeniem elewacji od strony przestrzeni publicznej oraz dopuszczenia przebudowy w zakresie nienaruszającym zachowanych wartości zabytków budynku. Wśród zakazów wskazał także na lokalizację wolnostojących urządzeń łączności publicznej, nadbudowę i rozbudowę budynków wpisanych do rejestru zabytków lub ewidencji zabytków, zewnętrzne docieplenie. Uwagi zostały uwzględnione.

(dowód: akta kontroli str. 297-298, 550-557, 563-564, 565-569)

Ustalona nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Burmistrz Żaganii nie sporządził na okres 4 lat gminnego programu opieki nad zabytkami, co stanowiło naruszenie przepisu art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Miejski Konserwator Zabytków¹⁵ wyjaśniła, m.in., że Gmina posiada opracowanie pn. „Gminny program opieki nad zabytkami na lata 2013-2017”. Określono w nim cele, o których mowa w art. 87 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ze względu na brak gminnej ewidencji zabytków, jest on traktowany jako koncepcja i materiał pomocniczy¹⁶ służący kształtowaniu polityki Gminy w zakresie opieki nad zabytkami.

(dowód: akta kontroli str. 13-33, 34-58, 89-90, 235-236)

¹⁴ Kwota brutto 8.700 zł, kwota netto 7.447 zł, podatek 1.253 zł.

¹⁵ Stosownie do zapisów regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Żagań (zarządzenie nr 191/2013 Burmistrza Miasta Żagań z dnia 13.08.2013 r.) do zadań Miejskiego Konserwatora Zabytków, który realizuje zadania określone w ww. przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, należy prowadzenie spraw związanych ze sporządzeniem gminnego programu opieki nad zabytkami.

¹⁶ W opracowanym dokumencie - w programie kwestie dotyczące rejestru zabytków (zał. nr 1), parku kulturowego - proponowany obszar (zał. nr 5) oraz projektu gminnej ewidencji zabytków - zdaniem sporządzającego - wymagają weryfikacji.

Zastępca Burmistrza oświadczył, że *Gmina Żagań o statusie miejskim dołoży wszelkich starań, aby gminny program opieki nad zabytkami został opracowany niezwłocznie, nie później niż w terminie czterech miesięcy od daty zatwierdzenia przez Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków gminnej ewidencji zabytków.*

(dowód: akta kontroli str. 91)

Z wyjaśnień Burmistrza wynika m.in., że mając na uwadze konieczność wyznaczenia sobie celów w zakresie opieki nad zabytkami zlecono opracowanie „Gminnego programu opieki nad zabytkami”. Jednak nie przedłożono go wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków celem uzyskania opinii, a następnie Radzie Miasta Żagań, ponieważ ze względu na brak opracowania gminnej ewidencji zabytków, z założenia podlega on odrzuceniu.

(dowód: akta kontroli str. 327-329)

Były Burmistrz wskazał m.in., że *skoro otrzymaliśmy już wykaz zabytków nieruchomości od wojewódzkiego konserwatora zabytków, mimo, że wymagał on weryfikacji i uzgodnienia, nie stało na przeszkodzie, aby zlecić opracowanie gminnego programu opieki nad zabytkami. Nadzór merytoryczny i koordynacja spoczywała na naczelniku i miejskim konserwatorze zabytków.*

(dowód: akta kontroli str. 327-329, 685, 822-823)

Zdaniem NIK, zlecenie i ponoszenie kosztów opracowania tego dokumentu należy uznać za działanie niegospodarne. Podstawą sporządzenia gminnego programu ochrony zabytków, zgodnie z przepisem art. 21 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, stanowi bowiem wyłącznie gminna ewidencja zabytków, której Gmina nie posiadała.

Ocena cząstkowa

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

3. Wykorzystanie środków na opiekę nad zabytkami oraz współpraca w tym zakresie z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2013-2015 na opiekę nad zabytkami w budżecie w zakresie dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych zaplanowano odpowiednio: w 2013 r. - 20.000 zł, w 2014 r. - 165.000 zł i w 2015 r. - 40.000 zł. W 2013 r. i 2014 r. wykorzystano zaplanowaną kwotę w całości, a w 2015 r. (do 28.02.) nie realizowano wydatków.

W ramach tych kwot wykonano m.in.: w 2013 r. - remont więźby i pokrycia dachowego oraz obróbek blacharskich w Kościele filialnym p.w. Św. Krzyża w Żaganiu w kwocie 20.000 zł, w 2014 r. - II etap badań i prac konserwatorskich oraz restauratorskich przy ołtarzu bocznym p.w. Św. Floriana z kościoła Wniebowzięcia NMP w Żaganiu w kwocie 20.000 zł; kolejny etap wymiany pokrycia dachowego i naprawy więźby dachowej w Kościele filialnym p.w. Św. Piotra i Pawła w Żaganiu w kwocie 125.000 zł; prace konserwatorskie i roboty budowlane przy murze zabytkowym Kościoła filialnego p.w. Św. Krzyża w kwocie 20.000 zł.

W 2015 r. wpłynęły 3 wnioski o udzielenie dotacji, z czego, według stanu na dzień 24.02.2015 r., w jednym przypadku zawarto umowę¹⁷, a dwa wnioski pozostawały do rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 238-239, 338-340, 262)

3.2. Spośród 9 zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków i będących własnością Miasta Żagań do oględzin wytypowano 3 zabytki: Wieża Kościoła Ewangelickiego (Wieża Widokowa) w Żaganiu wpisana do rejestru zabytków pod nr 3337;

¹⁷ Umowa z 20.02.2015 r. ze Stowarzyszeniem Turystycznym *Piechur* w Żaganiu o udzielenie dotacji na roboty budowlane związane z remontem dachu w Domku Portiera w wysokości 10.000 zł.

Wieża Ratuszowa (Rynek 36) wpisana do rejestru zabytków pod nr 330; Pałacyk przy ulicy Jana Pawła II nr 7 w Żaganiu wpisany do rejestru zabytków pod nr 3337¹⁸. Obiekty te były objęte rocznymi i pięcioletnimi kontrolami okresowymi, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁹. Dla każdego obiektu założone były książki obiektów budowlanych, w których dokonywano zapisów z przeprowadzonych kontroli okresowych stanu technicznego całego obiektu, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane. Do książki obiektu budowlanego załączano protokoły z wykonanych kontroli i badań.

(dowód: akta kontroli str. 386- 420, 421-453, 454-496, 501-531)

Przeprowadzone oględziny trzech ww. obiektów (zabytków) wykazały m.in., że stan techniczny jednego obiektu (Wieża Widokowa) był dobry, natomiast w pozostałych przypadkach stwierdzono m.in.:

- Budynek Pałacyk: w znacznym stopniu uszkodzone tynki zewnętrzne, malowania i detale architektoniczne. Elewacja budynku miejscami była zawilgocona, spękana i z ubytkami. Konstrukcja dachu oraz pokrycie dachu miejscami zniszczone z widocznymi pęknięciami i szczelinami w dachówkach ceramicznych. Stwierdzono widoczne ślady po przekładce i naprawach dachu. Renowacji lub wymiany wymaga cała stolarka okienna i drzwiowa. W pomieszczeniach stwierdzono liczne rysy i pęknięcia na ścianach, a na strychu widoczne były zacieki po zalaniu, a na ścianach grzyb i wilgoć.

Z posiadanej przez zarządcę obiektu dokumentacji (kosztorysu) z 2007 r. wynika, że nakłady remontowe i rewitalizacyjne oszacowane zostały w kwocie ponad 2.814 tys. zł.

- Wieża Ratuszowa: w piwnicy występowały miejscowe ubytki tynku, zarysowania i zawilgocenia. Schody wewnętrzne kamienne, miejscowo uszkodzone, dalej betonowe i drewniane miejscowo osłabione. Tynki zewnętrzne cementowo-wapienne, miejscami zawilgocone i spękane z ubytkami. Stolarka okienna i drzwiowa drewniana miejscami zniszczona. Parapety blaszane z korozją, tynki wewnętrzne miejscami z zaciekami i wyrzuszeniami. Pomieszczenia wewnątrz budynku były zawilgocone i zagrzybione, na ścianach znajdowały się miejscowe zacieki. Stropy drewniane częściowo były zniszczone. Podłogi drewniane, częściowo wymagające odnowienia. Stwierdzono również ubytki tynku na kolumnach, odsłaniające cegłę i stalowe belki oraz zawilgocenie i spękanie z ubytkami tynku na zewnątrz obiektu. Ponadto elementy konstrukcyjne stropu są znacznie zniszczone, zalane i spróchniałe, a elementy kolumn w każdej chwili grożą zawaleniem. Przeprowadzone kontrole okresowe stanu technicznego budynku w 2013 r., 2014 r. i 2015 r. potwierdziły osłabianie elementów drewnianych belek stropowych oraz znaczne spękania i ubytki kolumn, odsłaniające cegłę i stalowe elementy. Każdorazowo od kontroli okresowej w 2013 r. wpisywano do protokołu zakres prac niewykonanych²⁰ z poprzednich kontroli oraz zalecenia w zakresie wykonania wymaganych prac remontowych. Przeprowadzone oględziny wykazały również brak wykonania zalecanych prac remontowych, dalsze rozwarstwienia i braki w elementach kolumn.

W związku z powyższym stan techniczny tego budynku stwarzał bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego, o czym kontroler powiadomił Burmistrza, Dyrektora Muzeum oraz LWKZ, na podstawie przepisu art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienia:

- Zastępca Burmistrza poinformował o wezwaniu administratora obiektu i niezwłocznym podjęciu działań polegających na wyeliminowaniu zagrożenia oraz

¹⁸ Wyłączone spod nadzoru konserwatorskiego MKZ na podstawie Porozumienia zawartym z LWKZ, będące obecnie w zarządzie odpowiednio następujących jednostek: Pałac Książęcy sp. z o.o., Muzeum Obozów Jenieckich oraz Centrum Kultury.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

²⁰ M.in. prace remontowo-konserwatorskie wieży, naprawa uszkodzonych belek stropowych oraz podłogi, naprawa schodów, prace remontowe wewnątrz obiektu.

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

o monitorowaniu stanu technicznego obiektu oraz przeprowadzeniu koniecznych remontów i napraw celem wyeliminowania potencjalnego stanu zagrożenia;

- Dyrektor Muzeum poinformował o niezwłocznie podjętych pracach, naprawach i remontach konserwacyjnych mających wyeliminować potencjalne zagrożenia dla życia i zdrowia wynikające ze stanu technicznego obiektu. Jednocześnie powiadomił o wyeliminowaniu ewentualnego dostępu osób do obiektu i dodatkowym monitoringiem pod kątem zagrożeń;
- LWKZ poinformował, że z uwagi na zły stan zachowania budynku, zawiadomił właściciela zabytku o kontroli w dniu 9.04.2015 r. W związku z przeprowadzoną kontrolą LWKZ wydał zalecenia pokontrolne z terminem realizacji do 31.06.2015r.²² i 31.12.2015 r.²³ Ponadto odnośnie umieszczonych reklam, szyldów i urządzeń technicznych LWKZ potwierdził brak wymaganych pozwoleń i powiadomił o wszczęciu postępowania i zawiadomieniu Powiatowej Komendy Policji z uwagi na potencjalne wykroczenie podlegające karze grzywny.

(dowód: akta kontroli str. 384-385, 501-531, 532-535, 576-578, 597-599, 817, 824, 826-828)

Ponadto oględziny wykazały, że na dwóch obiektach umieszczono znaki informujące o zabytku podlegającym ochronie, natomiast w jednym przypadku (Wieża Ratuszowa) na zabytku umieszczono szyldy i reklamy oraz zainstalowano kamery do monitoringu i syreny alarmowe bez wymaganego zezwolenia LWKZ. W budynku Pałacyku siedzibę mają instytucje z terenu Żagania, o czym informują tablice (szyldy²⁴) na elewacji frontowej oraz tabliczki na drzwiach wewnątrz budynku.

(dowód: akta kontroli str. 509-520, 521-531)

3.2.1. Trzy inne zabytki nieruchome²⁵ wpisane do rejestru zabytków (tj. nr L/40/1, nr 1202 i nr 1195) zostały poddane kontrolom doraźnym przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żaganiu (PINB) w zakresie oceny ich stanu technicznego oraz prawidłowości utrzymania i użytkowania (na zlecenie NIK).

Z ww. kontroli wynika m.in., że:

- w jednym przypadku nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie utrzymania obiektu budowlanego²⁶;
- w jednym przypadku²⁷ nałożono mandat karny z uwagi na brak protokołu z kontroli okresowej, przeprowadzonej, co najmniej raz na 5 lat, w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od pożaru, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji. Z protokołów kontroli okresowych rocznych wynika m.in., że budynek nie posiada instalacji odgromowej, a zapewnienie pełnej sprawności technicznej wymaga wykonania bieżącej konserwacji, naprawy bieżącej lub naprawy głównej. Widoczne są miejscowe braki tynków zewnętrznych i wewnętrznych, zawilgocenie ścian, wyeksploatowane wyposażenie budynku - okna, drzwi, balustrady, posadzki, widoczne prześwity w pokryciu dachowym;
- w odniesieniu do jednego z budynków wszczęto postępowanie administracyjne²⁸. Stwierdzono spękania i ubytki tynków zewnętrznych i wewnętrznych, łuszczące się wyprawy malarskie, pęknięcia koron kominów, nieszczelności pokrycia dachowego.

²² W zakresie m.in. doraźnego zabezpieczenia uszkodzonych elementów kolumn, opracowania/ekspertyzy oceny stanu technicznego, opracowanie projektu zabezpieczenia i naprawy oraz wykonanie wymaganych robót.

²³ W zakresie m.in. zabezpieczenia ratusza przed szkodliwym działaniem opadów atmosferycznych i naprawę systemu odwodnienia, oczyszczenia drewnianych elementów wieży, przywrócenia wentylacji, naprawę stropu, oraz uzupełnienia ubytków w stolarce i ślusarce okiennej.

²⁴ M.in. Centrum Kultury, Związek Nauczycielstwa Polskiego, Związek Kombatantów, Związek Sybiraków, ZHP, Polski Związek Emerytów Rencistów i Inwalidów, Uniwersytet Trzeciego Wieku, PCK, Żagańskie Stowarzyszenie Amazonek, Światowy Związek Żołnierzy Armii Krajowej.

²⁵ Budynek wraz z wyposażeniem przy ulicy Śląskiej nr 21, Kamienica przy ulicy Jana Pawła II nr 11 oraz Kamienica przy ulicy Słowackiego 17.

²⁶ Budynek wpisany do rejestru zabytków pod nr L-40/1.

²⁷ Kamienica wpisana do rejestru zabytków pod nr 1202.

²⁸ Kamienica wpisana do rejestru zabytków pod nr 1195.

Budynek podawano kontrolom okresowym, ale zalecenia z tych kontroli nie zostały zrealizowane. Zaniechanie usuwania różnego rodzaju nieprawidłowości przyczynia się do dalszej degradacji, co może w konsekwencji powodować zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. Dokonane podczas kontroli ustalenia (możliwość powstania zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi) skutkowały wszczęciem postępowania administracyjnego oraz skierowaniem wniosku do LWKZ o podjęcie działań zgodnie z posiadanymi kompetencjami. PINB wskazał, że w związku ze znacznym stopniem zużycia technicznego elementów budynku (pokrycie dachu, okna schody, tynki zewnętrzne i wewnętrzne, instalacje) w trybie pilnym konieczne jest podjęcie działań remontowych. Z uwagi na uszkodzenia korony kominów i brak drzwiczek wyciorowych zalecono obowiązkowe rozszczelnienie okien w mieszkaniach, w których brak jest wentylacji nawiewnej.

(dowód: akta kontroli str. 539-540, 648-662)

3.3. Urząd nie posiada oszacowanych potrzeb dotyczących nakładów finansowych niezbędnych na prace i roboty związane z remontami zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru z terenu gminy.

Z oświadczenia MKZ wynika m.in., że z uwagi na specyfikę miasta Żagań oraz liczne obiekty wysokiej klasy (kościół i pałace) niezwykle ciężko jest oszacować potrzeby, które są olbrzymie. Zdaniem MKZ kwota, która byłaby z całą pewnością wydatkowana sięga 200 tys. zł. Niemniej jednak podana kwota nie została oparta o analizę możliwości finansowych Gminy Żagań o statusie miejskim.

Tylko w jednym przypadku, całkowity projekt rewitalizacji dla Pałacyku przy ulicy Jana Pawła II nr 7²⁹, sporządzony w 2007 r. wyniósł na podstawie zestawienia kosztorysowego brutto 2.814.083,76 zł³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 303, 384-386)

Burmistrz wyjaśnił, że oszacowanie potrzeb dotyczących nakładów finansowych niezbędnych na prace i roboty związane z remontami zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru z terenu gminy następuje w postaci uchwały budżetowej Gminy Żagań o statusie miejskim, mając na uwadze w szczególności możliwości finansowe Miasta Żagań. W razie poczynienia oszczędności na innych działaniach Gminy, środki mogą być przesunięte i przeznaczone na dotacje celowe na zabytki. Ponieważ nie sposób przewidzieć ile wniosków zostanie złożonych nie jest zakładane, na etapie projektowania budżetu, ile zabytków zostanie dotowanych.

(dowód: akta kontroli str. 300-302)

3.4. Tryb i zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków określono w uchwałach Rady Miasta³¹ (RM). I tak, m.in.:

- rozliczenie dotacji następuje w roku jej przydzielenia, a kwota dotacji nie może przekroczyć 100% nakładów koniecznych na wykonanie prac lub robót;
- wnioski o przyznanie dotacji rozpatruje komisja powołana przez Burmistrza w skład której wchodzi delegowani pracownicy Urzędu oraz wytypowani radni przez RM³²;
- w ramach kontroli Urząd zastrzegł sobie prawo dokonania sprawdzenia rzeczywistego przebiegu realizacji zakładanego celu w zakresie zgodności z przepisami prawa i zawartą umową oraz sprawdzenia dokumentów związanych z realizacją zadania pod względem finansowo-rachunkowym. Po zakończeniu zadania dokonywany jest

²⁹ Oględziny obiektu w dniu 17.03.2015 r.

³⁰ W tym 2.075.946,03 zł m.in. oświetlenie terenu i fontanny, technologia fontanny, przyłącze wod-kan, instalacje elektryczne, instalacje co., roboty budowlane, elewacja budynku i 738.137,73 zł m.in. iluminacja budynku i terenu pałacyku oraz zagospodarowanie terenu.

³¹ Nr VI/32/2011 z 31.03.2011 r. oraz zmiany: nr VIII/56/2011 z 26.05.2011 r. i nr VIII/99/2013 z 27.09.2013 r.

³² Zmiana z 27.09.2013 r. Wcześniej w skład komisji powoływani byli dwaj przedstawiciele Wydziału Rozwoju, Gospodarki Komunalnej i Nieruchomości (w tym Miejski Konserwator Zabytków) oraz przedstawiciel Wydziału Finansowo-Budżetowego.

komisyjny odbiór wykonanych prac oraz sporządzane jest sprawozdanie z rozliczenia dotacji przez beneficjenta;

- zobowiązano do poddania się przez beneficjenta pełnej kontroli i udostępnienia dokumentacji oraz wydatkowania środków z dotacji zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami, w tym oszczędnego i racjonalnego wydatkowania środków i uzyskania najlepszych efektów przy poszanowaniu konkurencyjności rynkowej.

(dowód: akta kontroli str. 95-106)

Ponadto zarządzeniami wewnętrznymi Burmistrz powołał komisję do rozpatrywania wniosków o dotacje na ww. cele oraz określił regulamin pracy komisji. Od listopada 2013 r. Przewodniczącą komisji jest Miejski Konserwator Zabytków³³.

(dowód: akta kontroli str. 107-111)

3.5. Analiza wszystkich 5 zawartych w okresie 2013-2014 umów w zakresie udzielonych dotacji w łącznej wysokości 205.000 zł na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru wykazała, że:

- każdorazowo stosownie do zapisów uregulowań w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji protokół z posiedzenia komisji zatwierdzany był przez Burmistrza;
- każdorazowo dotacje przyznano w drodze uchwały RM;
- każdorazowo zawarta została z beneficjentem umowa zawierająca elementy wymagane uchwałą RM, z wyjątkiem zobowiązania do poddania się przez beneficjenta kontroli oraz wydatkowania środków oszczędnie i racjonalnie z poszanowaniem konkurencyjności rynkowej,
- w 4 przypadkach dotacje zostały rozliczone, w jednym zadanie na dzień zakończenia kontroli NIK było w trakcie realizacji;
- w trzech przypadkach beneficjenci oprócz uzyskanych środków finansowych (dotacji) od Urzędu pozyskali także dotacje od innych organów, ale w żadnym przypadku łączne dofinansowanie nie przekroczyło 100%;
- w żadnym przypadku o udzielonych dotacjach nie informowano ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz organów samorządu i powiatu;
- zapisy umów nie zobowiązywały do udostępniania zabytku dla zwiedzających.

Ponadto w jednym przypadku w 2013 r., na wniosek parafii, umowa o udzielenie dotacji na II etap badań i prac konserwatorskich i restauratorskich przy ołtarzu bocznym w kwocie 20.000 zł, została rozwiązana z uwagi na brak pozyskania środków finansowych z innych źródeł.

(dowód: akta kontroli str. 86-88, 92-94, 238-239, 287-289, 290-291, 586-596)

3.6. W trzech przypadkach stwierdzono odmowę udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane, z uwagi na nieuzupełnienie przez wnioskodawców braków formalnych wniosków, pomimo wezwania do dokonania tej czynności. Każdorazowo poinformowano strony o przyczynach nieudzielenia dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 240-241)

3.7. W latach 2013-2014 Urząd nie otrzymywał dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków. Nie otrzymywał też środków finansowych z innych źródeł na opiekę nad zabytkami.

W okresach wcześniejszych (lata 2009-2010) Urząd na podstawie złożonych wniosków uzyskiwał dotacje z Urzędu Marszałkowskiego oraz Saksońskiego Banku Odbudowy - Banku Wsparcia na zadania dotyczące m.in. rewitalizacji przyspałacowego zespołu parkowego i remontu Pałacu Książęcego oraz rewitalizacji Starówki Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 242-245)

³³ Wcześniej funkcję tę sprawował Naczelnik Wydziału Rozwoju, Gospodarki Komunalnej i Nieruchomości.

W latach 2013-2015 (do 28.02.2015 roku) informacje o źródłach, z jakich można pozyskać środki na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub zabytkach nieruchomości objętych ewidencją zabytków przekazywano bezpośrednio zainteresowanym.

Burmistrz Miasta Żagań przeprowadzał spotkania z proboszczami parafii żagańskich ponadto MKZ informował przy wypełnianiu wniosków składanych o dotację z budżetu Gminy o możliwościach pozyskania dotacji z innych źródeł (LWKZ, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Marszałek Województwa Lubuskiego).

Nie podejmowano, wspólnie z LWKZ, działań w celu pozyskania środków dla poprawy stanu zachowania obiektów wpisanych do rejestru zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 246-248)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Mimo obowiązku wynikającego z art. 82 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie poinformowano ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz organów stanowiących powiatu i samorządu województwa o udzielonych dotacjach.

W latach 2013-2014 Urząd podpisał 5 umów na łączną kwotę 205.000 zł i udzielił 4 dotacji na łączną kwotę 185.000 zł³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 238-239, 287-289, 295, 299-302, 570-575)

Z oświadczenia Przewodniczącego Rady Miasta wynika, że Rada przez przeoczenie nie informowała uprawnionych organów o udzielonych dotacjach.

(dowód: akta kontroli str. 818-819)

Przewodniczący Rady Miasta Żagań pismami z 1.04.2015 r. poinformował ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz organy stanowiących powiatu i samorządu województwa o udzielonych w latach 2013-2015 dotacjach.

(dowód: akta kontroli str. 628-635)

2. W umowach o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach, zawartych z beneficjentami z terenu Żagania, we wszystkich przypadkach brak było zapisów wymaganych § 9 ust. 1 pkt 5 i 8 uchwały Rady Miasta Żagań³⁵ z 31.03.2011 r., zobowiązujących beneficjentów do poddania się kontroli i udostępnienia dokumentów oraz wydatkowania środków dotacji zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami, w tym oszczędnego i racjonalnego wydatkowania środków i uzyskania najlepszych efektów przy poszanowaniu konkurencyjności rynkowej.

W okresie objętym kontrolą Urząd udzielił 5 dotacji na łączną kwotę 195.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 95-106, 238-239, 287-289, 591-594)

Burmistrz wyjaśnił, że uchwała określa w szczególności zobowiązanie ubiegającego się o dotację do poddania się pełnej kontroli w zakresie należytego wykonania prac lub robót, w tym udostępnienia dokumentacji. Wniosek o dotację zawiera stosowną dokumentację, tj. pozwolenie konserwatorskie na przedmiotowe prace (i ewentualnie pozwolenie na budowę, jeżeli jest wymagane przepisami prawa), jak i program prac lub projekt budowlany, co określa zakres oraz sposób wykonania prac lub robót. Kontrola ich należytego wykonania odbywa się na etapie odbioru przez komisję tych prac lub robót oraz poprzez weryfikację przedkładanego do rozliczenia dotacji protokołu odbioru prac lub robót sporządzonego przez przedstawiciela Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

³⁴ Umowa na kwotę 20.000 zł rozwiązana na wniosek beneficjenta ze względu na brak środków z innych źródeł dofinansowania. Porozumienie o rozwiązaniu umowy z 17.12.2013 r. Pismo parafii z 20.11.2013 r. o braku zabezpieczonych innych środków i nie wykorzystaniu dotacji.

³⁵ Nr VI/32/2011.

Zdaniem NIK, z zapisów przedmiotowej uchwały wynikał jednoznaczny obowiązek wprowadzenia do umów o udzielenie ww. dotacji postanowień zobowiązujących ubiegającego się o dotację do poddania się pełnej kontroli w zakresie należytego wykonania prac lub robót, w tym do udostępnienia niezbędnej dokumentacji.

Burmistrz wyjaśnił ponadto, że *po analizie można stwierdzić, iż w obecnie zawieranych umowach na dotacje faktycznie brak jest uregulowań zobowiązujących do wydatkowania środków dotacji w sposób celowy, oszczędny i racjonalny oraz wydatkowania środków i uzyskania najlepszych efektów przy poszanowaniu konkurencyjności rynkowej. Dlatego też stosowne uregulowania zostaną wprowadzone i stosowane przy udzielaniu i rozliczaniu kolejnych dotacji.*

Zdaniem NIK, zapisy umowy, poza zobowiązaniem do wydatkowania środków w sposób oszczędny i racjonalny oraz uzyskania najlepszych efektów przy poszanowaniu konkurencyjności rynkowej, winny zawierać również postanowienia jasno określające sposób realizacji tego zobowiązania (poprzez np. udokumentowanie procesu badania rynku).

(dowód: akta kontroli str. 300-302, 742-743)

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu faktycznego

4.1. Porozumieniem³⁶ z 24.05.2010 r. powierzono Miastu Żagań niektóre kompetencje z zakresu właściwości Wojewody Lubuskiego, realizowanych przez LWKZ, tj. prowadzenie:

a) zadań z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, m.in.:

- uzgadniania programu prac konserwatorskich, programu zagospodarowania zabytku wpisanego do rejestru oraz przedstawianie zaleceń konserwatorskich w zakresie korzystania, zabezpieczenia i dopuszczalnych zmian,
- wydawania pozwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, wykonywania robót w otoczeniu zabytku, umieszczania na zabytku tablic i reklam oraz decyzji w zakresie wstrzymania prac,
- prowadzenie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów, na podstawie art. 38 i 39 ww. ustawy oraz kierowania zawiadomień o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia,

b) zadań z ustawy Prawo budowlane, m.in.:

- wydawania opinii (art. 9 ust. 3 pkt 4), uzgadniania decyzji o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę (art. 39 ust. 3) i uzgadnianie decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu i uporządkowanie terenu (art. 67 ust. 3),

c) zadań z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, m.in.:

- uzgadniania projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, dla obiektów i obszarów objętych ochroną konserwatorską,
- uzgadnianiu projektów decyzji o warunkach zabudowy dla obiektów i w obszarach zabytkowych.

d) zadań z ustawy o ochronie przyrody, m.in.:

- wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków i pobieranie opłat z tego tytułu,
- uzgadniania decyzji w sprawie usuwania drzew i krzewów, na terenach objętych ochroną konserwatorską na podstawie przepisów mpzp.

Porozumienie natomiast nie obejmowało spraw dotyczących:

- inwestycji własnych Miasta Żagań,

³⁶ Porozumienie (zawarte na czas nieokreślony) opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z 2010 r., poz. 101, nr 1511.

- prowadzenia postępowań administracyjnych i wydawania opinii w sprawach zabytków stanowiących mienie komunalne, z wyjątkiem wydawania decyzji, postępowań i opinii na wniosek wspólnot mieszkaniowych, do których należy m.in. Miasto Żagań,
- prowadzenia rejestru i wojewódzkiej ewidencji zabytków, a także wydawania zaświadczeń i decyzji administracyjnych w tym zakresie,
- badań archeologicznych,
- zabytków nieruchomości zgodnie z wykazem³⁷,
- zabytków ruchomych,
- opiniowania i uzgadniania dokumentów planistycznych, realizowanych na potrzeby Miasta Żagań, w tym studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 5-12, 292-292A)

Do realizacji zadań określonych Porozumieniem Burmistrz upoważnił Miejskiego Konserwatora Zabytków.

Z porozumienia wynika również, że:

- z prowadzenia spraw MKZ przekazywać będzie LWKZ półroczne i roczne sprawozdania w ciągu 10 dni od ostatniego dnia miesiąca kończącego półrocze i rok,
- środki finansowe związane z działalnością MKZ ponosi Miasto Żagań.

(dowód: akta kontroli str. 5-12, 292-292A)

4.2. W wyniku realizacji zadań przekazanych Porozumieniem w latach 2013-2015 (do 28.02.) m.in.: zakres oraz ilość zrealizowanych spraw w podziale na lata wyniosła odpowiednio:

- zalecenia konserwatorskie (art. 27): 3 / 4 / 1; - pozwolenia (art. 36 ust. 1 pkt. 1): 36 / 50 / 3;
- pozwolenia (art. 36 ust. 1 pkt. 2): 79 / 77 / 1; - pozwolenia (art. 36 ust. 1 pkt. 3): 0 / 1 / 0;
- pozwolenia (art. 36 ust. 1 pkt. 10): 1 / 1 / 0; - pozwolenia (art. 36 ust. 1 pkt. 11): 26 / 19 / 2.

W kontrolowanym okresie nie wystąpił przypadek skierowania przez MZK zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw/wykroczeń, o których mowa w art. 108, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 119 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

(dowód: akta kontroli str. 250-251)

W ramach wydawania uzgodnień i opinii określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁸ Urząd wydał łącznie 13 decyzji³⁹ o których mowa w art. 53 ust. 4 pkt 2 ww. ustawy oraz 50 decyzji⁴⁰ wydanych na podstawie art. 60 ust. 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 251, 602-604)

4.3. Analiza 10 losowo wybranych pozwoleń/decyzji wydawanych na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1, 3, 4, 6, 8-11 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wykazała, m.in., że: - działania dotyczyły zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków lub obiektów znajdujących się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków (w zakresie objętym Porozumieniem), - pozwolenia wydawane były przez MKZ z upoważnienia Burmistrza, - prawidłowo wydane decyzje wydane zostały na podstawie wniosków zawierających wymagane dane.

(dowód: akta kontroli str. 583-585)

³⁷ Wykaz obejmuje 16 pozycji, w tym nr rejestru zabytków z terenu Miasta Żagań: nr 1148, nr 340, nr 338, nr 339, nr 2237, nr 3337, nr 326,2083,L-49, nr L-99/1-4/A (d.30, d.335, d.336, d.337), nr 331, nr 124, 1158, nr 330, nr 333, nr L-116/1-3/A (d.1, 1149, 3217), nr L-229/A, nr 3134, 3135, 3029, nr 1189.

³⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - Dz. U. z 2015, poz. 199.

³⁹ 9 w 2013 r., 5 w 2014 r. i 1 do 28.02.2015 r.

⁴⁰ 18 w 2013 r., 24 w 2014 r. i 8 do 28.02.2015 r.

4.4. MKZ w ramach nadzoru konserwatorskiego sporządziła i przekazała Komisarzowi (4.03.2013 r.) i Burmistrzowi (11.06.2013 r. i w styczniu 2014 r.) plany kontroli na dany rok, obejmujące na 2013 i 2014 r. odpowiednio: 3 i 4 obiekty.

Plany kontroli nie zostały zatwierdzone. Nie zrealizowano również żadnej kontroli w zaplanowanych obiektach.

(dowód: akta kontroli str. 5-12, 293-294, 306)

Po zakończeniu prac wykonywanych na podstawie pozwolenia wydanego przez MKZ⁴¹, zarządca wspólnoty mieszkaniowej zgłosił je do odbioru. W odbiorze robót uczestniczył MKZ, a prace zostały odebrane bez uwag (protokół z oględzin zabytku z 27.11.2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 541-548, 602-604)

4.4.1. W toku kontroli NIK wszczęto⁴² i przeprowadzono kontrole dwóch zabytków⁴³ - na podstawie art. 38 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W jednym przypadku (zabytek o nr 1194) wydano zalecenia pokontrolne⁴⁴ z terminem wykonania do 30.12.2015 roku, natomiast w drugim przypadku (zabytek nr 1166) wszczęto z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie zagrożenia zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem zabytku wpisanego do rejestru⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 622-623, 753-788, 789-816)

4.5. W latach 2013-2015 (do końca lutego) do Urzędu nie wpływały informacje o czynach określonych w art. 108, 110, 112-119 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Pracownicy Urzędu nie uczestniczyli w szkoleniach z zakresu sprawowania nadzoru konserwatorskiego, a na realizację zadań objętych porozumieniem nie otrzymywano od wojewody środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 296, 303, 305, 602-604)

4.6. Zdaniem Burmistrza i MKZ znacząco poprawił się poziom ochrony i opieki nad zabytkami w Gminie Żagań o statusie miejskim po zawarciu Porozumienia. Korzyści osiągnięte przez Gminę poprzez realizację zadań objętych Porozumieniem to, według Burmistrza i MKZ, m.in.:

- ograniczenie realizacji inwestycji bez wymaganej przepisami prawa zgody konserwatora zabytków,
- ograniczenie reklam oraz urządzeń technicznych w zabytkowym centrum, również poprzez wprowadzenie stosownych zapisów do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- poprawa standardów estetycznych.

(dowód: akta kontroli str. 303, 646-649)

4.7. W okresie kontrolowanym realizacja Porozumienia nie była przedmiotem kontroli przez LWKZ. Ostatnia kontrola wydanych przez MKZ decyzji, zaświadczeń oraz sposobu prowadzenia spraw prowadzona była przez LWKZ w lutym 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 138-143)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

⁴¹ Decyzją nr 103/2014 z 10.09.2014 r. MKZ wydał pozwolenie na renowację stolarki drzwiowej w elewacji tylnej budynku, z terminem ważności do 30.12.2014 r.

⁴² W dniach 7.04.2015 r. i 9.04.2015 r.

⁴³ Wpisanych do rejestru zabytków pod nr 1194 i nr 1166.

⁴⁴ M.in. wykonanie uzupełnienia pokrycia dachowego, wzmocnienia konstrukcji więźby, wzmocnienia stropów i murów, przemurowanie komina, właściwe odprowadzenie wody opadowej. Wskazano także na przeprowadzenie ekspertyzy technicznej, celem oceny stabilności budynku.

⁴⁵ Kontrola wykazała m.in., że w budynku usunięto stropy międzykondygnacyjne, a konstrukcja więźby dachowej nie jest stabilna. O ustaleniach kontroli poinformowano PINB.

1. Zgodnie z § 4 ust. 1 lit. f Porozumienia⁴⁶ do zakresu przekazanych Miastu Żagań kompetencji należało prowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz sporządzania protokołu kontroli, na podstawie art. 38 i 39 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Plany kontroli, pomimo ich sporządzenia i przekazania Komisarzowi (4.03.2013 r.) i Burmistrzowi (11.06.2013 r. i w styczniu 2014 r.) nie zostały zatwierdzone, a żadna z kontroli ujętych w ww. planach nie została przeprowadzona.

Z wyjaśnień Burmistrza wynika m.in., że brak zatwierdzenia planów kontroli w 2013 r. oraz w 2014 r. stanowi przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 5-12, 293-294, 300-302)

Miejski Konserwator Zabytków, upoważniona przez Burmistrza Żagania do realizacji zadań powierzonych ww. Porozumieniem, wyjaśniła, że *z uwagi na brak zatwierdzenia przez przełożonego (Burmistrza lub Komisarza) planu kontroli na lata 2013-2014 oraz ze względu na zbyt dużą ilość obowiązków, nie związanych z realizacją porozumienia, nie przeprowadzano kontroli.*

(dowód: akta kontroli str. 292-292A, 306, 686-741)

2. MKZ nie sporządził i nie przekazał LWKZ sprawozdania za II półrocze 2013 r. z realizacji zadań objętych Porozumieniem, a sprawozdanie za 2014 r. wysłano z opóźnieniem czterodniowym, co stanowiło naruszenie § 7 ust. 2 Porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 5-12, 292-292A)

Miejski Konserwator Zabytków, zobowiązana do realizacji tych zadań wyjaśniła, że przyczyną braku sprawozdania była błędna interpretacja zapisów Porozumienia, a wysłanie sprawozdania po terminie wynikało z przeoczenia. W 2014 r. ustalono z LWKZ, że obowiązek przekazywania sprawozdań dotyczy każdego półrocza oraz odrębnie sprawozdania końcowego.

(dowód: akta kontroli str. 341, 549)

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

W dniu 20.03.2015 r. i 24.03.2015 r. na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (*ustawa o NIK*), kontroler poinformował o bezpośrednim niebezpieczeństwie dla życia i zdrowia ludzkiego Burmistrza, Dyrektora Muzeum oraz Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Wszystkie powiadomione organy poinformowały o podjęciu stosownych działań. Szczegółowe informacje w tym zakresie zaprezentowano w pkt. 3.2 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 532-535, 576-578, 597-599)

Wnioski pokontrolne

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

1. Założenie i prowadzenie gminnej ewidencji zabytków.
2. Sporządzenie gminnego programu opieki nad zabytkami.
3. Terminowe sporządzanie i przekazywanie LWKZ wymaganych sprawozdań.
4. Przeprowadzanie kontroli zabytków nieruchomości.
5. Należyte zabezpieczenie interesów Gminy w zawieranych umowach o udzielanie dotacji, poprzez wprowadzenie postanowień zobowiązujących beneficjenta dotacji

⁴⁶ Z 24.05.2010 r. w sprawie powierzenia Miastu Żagań niektórych kompetencji z zakresu Wojewody Lubuskiego, realizowanych przez Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

do poddania się kontroli oraz przestrzegania zasad oszczędności, racjonalności i konkurencyjności przy wydatkowaniu środków z dotacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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 Zielonej Górze.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Zielona Góra, dnia 27 maja 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Dariusz Obierzyński
Główny specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis