



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG. 410.002.03.2015
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
Kontrolerzy	1. Anna Nowakowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 933395 z dnia 2 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Anna Tronowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93398 z dnia 9 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Zielonej Górze, ul. Kopernika 1, 65-063 Zielona Góra, dalej WUOZ lub Urząd.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Bielinis-Kopec, Lubuski Wojewódzki Konserwator Zabytków (dalej LWKZ), od 25 lipca 2005 r. (dowód: akta kontroli str. 8)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Lubuski Wojewódzki Konserwator Zabytków aktywnie współdziałała z jednostkami samorządu terytorialnego (*dalej j.s.t.*), w celu ochrony i opieki nad zabytkami. Realizowano nie tylko obowiązki wymagane przepisami prawa, ale również podejmowano inne działania, np. inicjowano zawieranie porozumień powierzających j.s.t. niektóre kompetencje z zakresu właściwości Wojewody Lubuskiego, opiniowano gminne ewidencje zabytków (*dalej GEZ*) oraz na bieżąco wspierano merytorycznie j.s.t.

WUOZ terminowo przekazał j.s.t. wykazy stanowiące podstawę sporządzenia GEZ, a jednostkom samorządowym, które się z tego obowiązku nie wywiązały, przypominał o konieczności jej sporządzenia oraz skutkach wynikających z jej braku.

Podkreślić należy, że LWKZ podejmowała wiele działań zmierzających do rozpowszechnienia informacji o zabytkach województwa lubuskiego (m.in. zainicjowała utworzenie Towarzystwa Opieki nad Zabytkami, przyznaje coroczną nagrodę pn. „Lubuskie konserwacje”, a na stronie internetowej Urzędu dostępny był szereg informacji o zabytkach województwa).

Dotacje na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych lub konserwatorskich zabytków zostały prawidłowo udzielone i rozliczone. Wywiązano się również z obowiązku poinformowania uprawnionych organów o przekazanych dotacjach.

WUOZ podejmował działania w ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją przez j.s.t. zawartych porozumień, jednak stwierdzone nieprawidłowości w wykonywaniu tych zadań przez dwie gminy, wskazują, że był on niewystarczający.

¹Najwyższa 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.

WUOZ prawidłowo wywiązywał się z obowiązków w zakresie nadzoru konserwatorskiego. Pomimo niewielkiej liczby pracowników merytorycznych (14) w latach 2013 i 2014 zrealizowano po ok. 170 kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Analiza 20 z nich wykazała, że w sytuacji stwierdzenia naruszenia tych przepisów wydawano decyzje bądź zalecenia pokontrolne oraz egzekwowano ich wykonanie. Wprawdzie kontrole NIK przeprowadzone w j.s.t. wykazały nieprawidłowości w odniesieniu do czterech zabytków objętych nadzorem konserwatorskim przez WUOZ, ale w każdym przypadku Urząd podjął stosowane działania niezwłocznie po uzyskaniu informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach.

W kontrolowanej działalności WUOZ stwierdzono jedynie pojedyncze nieprawidłowości, dotyczące braku karty ewidencyjnej oraz niemonitorowania wykonania wydanych zaleceń.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Rejestr zabytków nieruchomości

Opis stanu faktycznego

Rejestr zabytków nieruchomości prowadzony jest zgodnie z wymaganiami określonymi w §§ 2-3 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem² (dalej *rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków*).

Ujęto w nim 4.520 zabytków nieruchomości³, z czego 57⁴ wpisów dokonano w okresie objętym kontrolą NIK (38⁵ wpisów nastąpiło z urzędu, a 15⁶ na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego gruntu, w tym cztery jednostki samorządu terytorialnego).

(dowód: akta kontroli str. 19-20)

Ustalenia rzeczywistej liczby zabytków znajdujących się na terenie województwa, WUOZ dokonywał poprzez m.in.:

- weryfikację wojewódzkiej ewidencji zabytków, rejestru zabytków;
- przy okazji przygotowywania publikacji książkowych (np. przed wydaniem książki, pt. „Zamki, dwory, pałace” rozpoznano zasoby i stan zachowania architektury rezydencjalnej województwa lubuskiego);
- realizację poleceń Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (w latach 2004-2005 rozpoznano i zweryfikowano zasoby zabytkowych cmentarzy żydowskich, a w 2015 r. cmentarzy ewangelickich).

(dowód: akta kontroli str. 36-37)

Szczegółowe badanie pięciu decyzji o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru⁷ wykazało m.in., że:

- decyzje, w dniu ich wydania były przekazywane m.in. Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa, gminie właściwej ze względu na położenie zabytku, zgodnie z brzmieniem § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków;
- poza jednym przypadkiem (domek portiera wchodzący w skład barokowego założenia pałacowo-parkowego w Żaganiu), dla zabytków założone zostały karty ewidencyjne (w każdym przypadku przed wpisem zabytku do rejestru), z czego jedna sporządzona

² Dz. U. Nr 113, poz. 661.

³ Według stanu na 28 lutego 2015 r., w tym 557 stanowisk archeologicznych.

⁴ Łącznie 57, z czego 25 w 2013 r., 27 w 2014 r. i 5 w okresie od 1.01. do 28.02.2015 r.

⁵ Łącznie 38, z czego 18 w 2013 r. i 2014 r. i 2 w okresie od 1.01. do 28.02.2015 r.

⁶ Łącznie 19, z czego 7 w 2013 r., 9 w 2014 r. i 3 w okresie od 1.01. do 28.02.2015 r.

⁷ Badanie losowe z interwałem.

w 1964 r., dwie w 2009 r.⁸ i jedna w 2013 r. (karta ta odpowiadała wzorowi z załącznika nr 2 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków);

- każda z czterech kart ewidencyjnych zawierała informacje o stanie zabytku, wskazujące m.in. na konieczność zabezpieczenia zabytku przed negatywnym wpływem czynników atmosferycznych, konieczność uszczelnienia pokrycia dachowego, wzmocnienie stropów, konserwację i odtworzenie tynków zewnętrznych sztukaterii, stolarki okiennej i drzwiowej⁹; odnowienie i zabezpieczenie tynków zewnętrznych, zwłaszcza elewacji oraz poddanie stolarki okiennej drzwiowej i klatki schodowej renowacji¹⁰.

Lubuska Wojewódzka Konserwator Zabytków zadeklarowała uaktualnienie w 2015 r. karty założonej w 1964 r.

(dowód: akta kontroli str. 39-49, 405, 420)

Ogłędziny przeprowadzone przez kontrolerów NIK¹¹ oraz kontrole Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego (dalej PINB)¹² przeprowadzone zostały łącznie dla 23 obiektów zabytkowych wpisanych do rejestru, z czego karty ewidencyjne zostały założone dla 18.

Stan techniczny ustalony w toku ww. oględzin/kontroli oraz określony w kartach ewidencyjnych, poza jednym przypadkiem (Wieża Ratuszowa w Żaganiu), nie różnił się od określonego w kartach. Karta ewidencyjna dla Wieży Ratuszowej opisywała ogólny stan techniczny budynku jako dobry – poza ścianami zewnętrznymi określonymi jako zaniedbany. Tymczasem oględziny wykazały m.in., że elementy konstrukcyjne stropu są znacznie zniszczone, zalane i spróchniałe, elementy kolumn grożą zawaleniem, tynki zewnętrzne są miejscami zawilgocone i spękane z ubytkami.

Ogłędziny/kontrole wykazały ponadto, że m.in.:

- w trzech przypadkach stan budynku stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego (kamienica położona przy ul. Traugutta 11 w Kożuchowie¹³, Wieża Ratuszowa w Żaganiu oraz kamienica położona przy ul. Słowackiego 17 w Żaganiu¹⁴);
- na czterech zabytkach (Wieża Ratuszowa w Żaganiu, kamienica przy ul. 1 Maja w Kożuchowie, dom mieszkalny przy ul. Rynek 16 oraz Ratusz we Wschowie¹⁵) umieszczono urządzenia techniczne, tablice bądź reklamy¹⁶ bez wymaganego pozwolenia LWKZ, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁷ (dalej *ustawa o ozionz*).

(dowód: akta kontroli str. 450-548)

LWKZ, wobec ustaleń dokonanych w wyniku oględzin i kontroli stwierdzających:

- zagrożenie życia i zdrowia ludzkiego - zwrócił się do Powiatowego Konserwatora Zabytków w Starostwie Powiatowym w Nowej Soli, zgodnie z § 4 pkt 1 Porozumienia w sprawie powierzenia Powiatowi Nowosolskiemu niektórych kompetencji z zakresu właściwości Wojewody Lubuskiego, realizowanych przez Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora zabytków, o podjęcie stosownych działań, przewidzianych w ustawie o ozionz¹⁸ (kamienica położona przy ul. Traugutta 11 w Kożuchowie); przeprowadził

⁸ Zgodnie z §20 pkt 2 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestrów dotychczas wykonane karty ewidencyjne zabytku stają się kartami ewidencyjnymi zabytku w rozumieniu niniejszego rozporządzenia.

⁹ Dotyczy pałacu w Międzyzlesiu.

¹⁰ Willa Jose Jourdana w Zielonej Górze.

¹¹ Kontrola nr P.15.100 przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli pn. Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego w Urzędzie Miasta i Gminy we Wschowie, Urzędzie Miasta w Żaganiu, Urzędzie Miejskim w Kożuchowie oraz Urzędzie Miejskim w Żarach.

¹² Kontrole przeprowadzone przez PINB w Żaganiu, Żarach, Nowej Soli, Wschowie, na zlecenie NIK w trakcie kontroli 4 gmin objętych kontrolą P.15.100.

¹³ Zabytek objęty nadzorem konserwatorskim przez Powiatowego Konserwatora Zabytków w Nowej Soli.

¹⁴ Kontrola PINB przeprowadzona 31 marca 2015 r. oraz karta ewidencyjna dla obiektu określiły stan ogólny obiektu jako dostateczny. Obiekt pod nadzorem konserwatorskim Miejskiego Konserwatora Zabytków w Żaganiu.

¹⁵ Wszystkie cztery zabytki znajdują się pod nadzorem konserwatorskim LWKZ.

¹⁶ Np. antena satelitarna, szyldy, reklamy, kamera do monitoringu.

¹⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1446.

¹⁸ Pismo LWKZ z dnia 23 kwietnia 2015 r., nr LWKZ.021.50.2015.

kontrolę wydając zalecenia pokontrolne z terminem ich realizacji do 31 czerwca¹⁹ i 31 grudnia²⁰ 2015 r. (Wieża Ratuszowa w Żaganiu); wszczął procedurę kontrolną (kamienica położona przy ul. Słowackiego 17 w Żaganiu);

- umieszczenia na czterech zabytkach urządzeń technicznych bądź reklam, bez wymaganej zgody LWKZ - w każdym przypadku przeprowadził kontrolę, w efekcie których w dwóch przypadkach na podstawie art. 118 ustawy o ozionz złożył zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia wykroczenia, a w dwóch pozostałych przypadkach zadeklarował złożenie takich zawiadomień.

(dowód: akta kontroli str. 481-484, 486-487, 489, 491, 516, 518, 549-564, 601)

W okresie objętym kontrolą z rejestru zabytków wykreślono 21 zabytków²¹, z czego 15 w wyniku postępowania wszczętego z urzędu²², a sześć na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego gruntu²³.

(dowód: akta kontroli str. 20)

Analiza pięciu decyzji wykreślających zabytek z rejestru wykazała, że w każdym przypadku, zgodnie z art. 13 ust. 5 ustawy o ozionz, wykreślenie nastąpiło na podstawie decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (*dalej MKiDN*), z uwagi na zniszczenie zabytku w stopniu powodującym utratę jego wartości stanowiącej podstawę wpisu do rejestru zabytków. Cztery zabytki w momencie ich wykreślenia od wielu lat nie istniały²⁴, a jeden znajdował się w bardzo złym stanie technicznym (lamus położony w Nowej Roli gmina Tuplice). Według LWKZ, nie podejmowanie działań zapobiegających zniszczeniu lamusa było wynikiem trudnej sytuacji kadrowej Urzędu, która uniemożliwia sprawowanie systematycznej kontroli nad wszystkimi zabytkami położonymi na terenie województwa i wymusza koncentrowanie uwagi przede wszystkim na obiektach posiadających największy potencjał kulturowy np. rezydencjalnych i sakralnych.

(dowód: akta kontroli str. 50, 405-406, 420)

W okresie objętym kontrolą opłaty WUOZ z tytułu udostępniania materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wyniosły 4.272,11 zł.

(dowód: akta kontroli str. 362)

1.2. Wojewódzka ewidencja zabytków

Wojewódzka ewidencja zabytków (*dalej WEZ*) obejmowała 68.031 zabytków, z czego wyłącznie w ewidencji ujętych było 63.511 obiektów. Do ewidencji zabytków, w okresie objętym kontrolą, włączono pięć obiektów²⁵, które nie zostały wpisane do rejestru zabytków. O każdym takim przypadku poinformowano właściwy powiat i gminę

(dowód: akta kontroli str. 20, 51-52, 402-403, 419)

Wszystkie obiekty włączone do wojewódzkiej ewidencji zabytków posiadały karty ewidencyjne zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 3, rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków. Każda z kart zawierała informacje dotyczące stanu budynku, w tym m.in. konieczności zabezpieczenia korony murów, relikwów sklepień, zabezpieczeniu przed działaniem czynników zewnętrznych, uzupełnienie spoinowania.

(dowód: akta kontroli str. 51-52)

¹⁹Obejmujące m.in. doraźne zabezpieczenie przed odspojeniem elementów uszkodzonej konstrukcji kolumn i stropów w strefie arkadowej, opracowanie oceny stanu technicznego obiektu z uwzględnieniem zakresu i przyczyn uszkodzeń kolumn i stropów, wykonanie zabezpieczenia i naprawy uszkodzonych kolumn i stropów.

²⁰Obejmujące m.in. zabezpieczenie ratusza przed szkodliwym działaniem opadów atmosferycznych, oczyszczenie drewnianych elementów we wnętrzu wieży, przywrócenie odpowiedniej wentylacji we wnętrzu Wieży.

²¹ 13 w 2013 r., 8 w 2014 r., w okresie od 01.01.2015 r. do 28.02.2015 r. nie było przypadku wykreślenia z rejestru.

²² 9 w 2013 r. i 6 w 2014 r.

²³ 4 w 2013 r. i 2 w 2014 r.

²⁴ Np. od 1966 r., 1973 r., 1994 r.

²⁵ 2 w 2013 r., 2 w 2014 r. i 1 w okresie od 01.01.2015 r. do 28.02.2015 r.

1.3. Gminne ewidencje zabytków

LWKZ, zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw²⁶, przekazał 1 i 3 grudnia 2010 r. gminom i powiatom wykaz obiektów wpisanych do rejestru zabytków ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz obiektów wyznaczonych do ujęcia w wojewódzkiej ewidencji zabytków właściwych dla danej gminy. Przekazując wykaz, LWKZ poinformował dodatkowo jednostki samorządowe m.in. o konieczności jego zweryfikowania, o terminie, w którym należy sporządzić GEZ, o wadze właściwego opracowania ewidencji i skutkach jej braku (np. konieczności do czasu jej założenia wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego po uzgodnieniu z LWKZ).

WUOZ wspomagał jednostki samorządu terytorialnego w prowadzeniu GEZ, opiniując je (w okresie objętym kontrolą zaopiniowano 40 GEZ, z czego 13 zostało przyjętych zarządzeniem Burmistrza). Dodatkowo, oferowano²⁷ i na bieżąco udzielano pomocy i konsultacji przy zakładaniu GEZ, a w przypadku powtarzających się wątpliwości (np. dotyczących rozbiórki obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków) pisemnie je wyjaśniano²⁸. W sierpniu 2012 r. do jednostek samorządowych skierowano pismo przypominające o obowiązku sporządzenia GEZ i sposobie jej prowadzenia, wymogach formalnych, którym powinna odpowiadać (m.in. zgodności karty adresowej z postanowieniami rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków)²⁹, formie włączenia kart adresowych do GEZ. Przekazano również pismo MKiDN z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie zasad tworzenia i prowadzenia GEZ. Problematyka GEZ, w tym obowiązek jej założenia, poruszana była również na szkoleniach, w których uczestniczyli przedstawiciele jednostek samorządowych.

(dowód: akta kontroli str. 21-25, 54-82-84, 134-135)

W okresie objętym kontrolą trzy gminy wystąpiły (pisemnie) do LWKZ o ujęcie w GEZ innych zabytków nieruchomości, niż wpisane do rejestru zabytków lub objęte wojewódzką ewidencją zabytków. Czas opiniowania przez LWKZ wahał się między 20 a 52 dniami.

(dowód: akta kontroli str. 53)

Spośród 83 gmin województwa lubuskiego, LWKZ zaopiniował pozytywnie 32 GEZ, z czego 13 zostało przyjęte zarządzeniami Burmistrzów/Wójtów.

(dowód: akta kontroli str. 21-24)

Podejmowane przez LWKZ czynności, w celu realizacji działania 1 i 2 celu szczegółowego nr 2³⁰ Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami³¹, polegały m.in. na:

- prowadzeniu strony internetowej, na której zamieszczano informacje o: wydarzeniach związanych z ochroną zabytków w regionie, zabytkach znajdujących się w poszczególnych miejscowościach, z podziałem na ich funkcje np. sakralne, rezydencjalne, obronne;
- corocznym organizowaniu obchodów Międzynarodowego Dnia Ochrony Zabytków³² oraz Europejskich Dni Dziedzictwa w województwie lubuskim³³, w których uczestniczyli m.in. przedstawiciele samorządu terytorialnego, samorządowi konserwatorzy zabytków, przedstawiciele instytucji kultury, regionaliści, członkowie stowarzyszeń i fundacji, historycy, archeolodzy, architekci;

²⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 75, poz. 474.

²⁷W kierowanych do jednostek samorządowych pismach zawierano dane kontaktowe pracowników WUOZ zajmujących się problematyką GEZ.

²⁸ Pismo LWKZ z dnia 4 sierpnia 2011 r.

²⁹ Pisma LWKZ z dnia 6 i 10 sierpnia 2012 r.

³⁰ Tj. zwiększenia efektywności zarządzania i ochrony zabytków poprzez wdrażanie infrastruktury informacji przestrzennej o zabytkach oraz wypracowania standardów pozwalających na lepszy przepływ informacji pomiędzy organami ochrony zabytków, a społecznościami żyjącymi w otoczeniu zabytków.

³¹ Uchwała Rady Ministrów z dnia 24.06.2014 r., nr 125/2014.

³² Ostatnie zorganizowane wspólnie z Burmistrzem Łęknicy 30 kwietnia 2014 r., przy współpracy z Lasami Państwowymi, Gminą Trzebień, Gminą Tuplice, Narodowym Instytutem dziedzictwa, Pracownią terenową „Park Mużakowski”. Patronat nad obchodami objęli Wojewoda Lubuski i Starosta Żarski.

³³ Ostatnie zorganizowane 3 września 2014 r. w Dobiegniewie wspólnie z Wojewodą Lubuskim, Burmistrzem Dobiegniewa, Fundacją Woldenberczyków.

- przyznawaniu przez LWKZ nagrody pn. „Lubuskie konserwacje” dla właścicieli zabytków, którzy przeprowadzając prace konserwatorskie i remontowe przywrócili mu dawną świetność, a także wnioskowanie do MKiDN o przyznanie odznaki pn. „Za opiekę nad zabytkami” dla osób propagujących zabytki regionu;
- organizowaniu lub współorganizowaniu sesji naukowych, w których uczestniczyli oprócz konserwatorów, architektów, również samorządowcy, właściciele zabytków, na których prezentowano m.in. wyniki prac konserwatorskich (pn. „Lubuskie Spotkania z Zabytkami”³⁴), wymieniano doświadczenia w zakresie zabytków z architektami i innymi konserwatorami (pn. „Lubuskie Spotkania Architektów z Konserwatorami Zabytków”);
- wydawaniu Lubuskich Materiałów Konserwatorskich oraz publikacji tematycznych, w tym m.in. „Zabytkowe parki województwa lubuskiego”, „Miasta Ziemi Lubuskiej w obliczu II wojny światowej”;
- współpracy WUOZ z organizacjami społecznymi na terenie województwa lubuskiego, których celem jest ochrona dziedzictwa, w tym z gronem społecznych opiekunów zabytków oraz zainicjowanie powstania (w 2015 r.) w województwie lubuskim Towarzystwa Opieki nad Zabytkami.

(dowód: akta kontroli str. 85-91, 91-109)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Mimo wpisania, na podstawie wydanej w dniu 9 lipca 2013 r. decyzji LWKZ do rejestru zabytków³⁵, domku portiera wchodzącego w skład barokowego założenia pałacowo-parkowego przy ul. Szprotawskiej 24 w Żaganiu, nie została założona dla tego obiektu karta ewidencyjna, o której mowa w § 9 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków.

Brak ww. karty ewidencyjnej, którą stosownie do brzmienia § 13 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru sporządza się co najmniej w 2 egzemplarzach, z których jeden jest włączany do wojewódzkiej ewidencji zabytków, spowodował niekompletność tej ewidencji.

Lubuska Wojewódzka Konserwator Zabytków wyjaśniła, że niezakończenie karty nastąpiło z braku środków finansowych, wskazując jednocześnie, że jej wykonanie zaplanowano na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 39, 405, 420)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą program opieki nad zabytkami, o którym mowa w art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie, posiadało województwo lubuskie oraz 7 spośród 83 gmin województwa lubuskiego, z czego programy obowiązujące posiadają dwie gminy³⁶ oraz województwo.

Pismem z 4 czerwca 2009 r., LWKZ poinformował j.s.t o obowiązku sporządzenia programu opieki nad zabytkami na okres czterech lat, wskazując jednocześnie główne cele jego tworzenia, tryb jego przyjęcia, elementy, które powinien zawierać oraz zarekomendował Poradnik metodyczny³⁷, jako zawierający szczegółowe informacje o sposobie opracowywania programu. Pismo o zbliżonej treści zostało wystosowane do j.s.t., w trakcie kontroli NIK³⁸. Dodatkowo LWKZ zwrócił w nim uwagę na konieczność zapewnienia

³⁴ Zorganizowane w 2013 r. w Kłępsku i Kosieczynie, w 2014 r. w Lubniewicach, Sękowicach, Gościkowie-Paradyżu.

³⁵ Nr L-589/A

³⁶ Gmina Nowa Sól oraz Gmina Jasień. Programu nie posiada żaden powiat.

³⁷ Wydany przez Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków w Warszawie w 2008 r.

³⁸ Pismo LWKZ z dnia 17 marca 2015 r.

spójności programów powiatowych i gminnych z Krajowym Programem. O obowiązku sporządzania programów przedstawiciele samorządowi informowani byli również na szkoleniach.

(dowód: akta kontroli str. 92-93, 110-129, 134-135)

W każdym z pism, LWKZ oferował możliwość uzyskania szczegółowych informacji na temat sporządzania programu od pracownika WUOZ.

(dowód: akta kontroli str. 112-121)

Zdaniem zastępcy LWKZ głównymi przyczynami nieposiadania programu przez większość gmin, jest przede wszystkim niedawne przyjęcie (24 czerwca 2014 r.) Krajowego Programu Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami, który, zgodnie z poradnikiem metodycznym, winien być uwzględniony przy sporządzaniu programów gminnych oraz nieposiadanie GEZ, stanowiącej podstawę informacji o zabytkach w danej gminie.

(dowód: akta kontroli str. 110)

W okresie objętym kontrolą, LWKZ stosownie do art. 87 ust. 3 ustawy o oziornz opiniował dziewięć programów opieki nad zabytkami³⁹, z czego tylko dwa zostały uchwalone: Wojewódzki Program Opieki nad Zabytkami na lata 2013-2016⁴⁰ i Gminny Program Opieki nad Zabytkami dla Gminy Jasień na lata 2014-2017⁴¹.

Opiniowanie Programu dla Gminy Jasień trwało 142 dni (LWKZ zgłosił uwagi, które Gmina uwzględniła). W Programie odniesiono się do wszystkich celów wymienionych w art. 87 ust. 2 ustawy o oziornz.

Przyczyną opiniowania Programu przez pięć miesięcy, według wyjaśnień LWKZ, była i jest trudna sytuacja kadrowa i duże obciążenie pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 122-130)

Działania LWKZ, mające na celu merytoryczne wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w ochronie zabytków, tj. w realizacji działania 4 celu szczegółowego nr 2 Krajowego Programu, polegały m.in. na organizowaniu szkoleń, w których uczestniczyli przedstawiciele jednostek samorządowych, na których omawiane były m.in. zagadnienia dotyczące prawnych aspektów ochrony zabytków oraz ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego.

(dowód: akta kontroli str. 404-405, 419)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

Według szacunków LWKZ, kwota niezbędnych nakładów finansowych na prace i roboty związane z remontem 23 zagrożonych zabytków nieruchomości z terenu województwa lubuskiego wynosi 14.220 tys. zł.

Oszacowania dokonano w 2013 r., informując o kwocie i obiektach wymagających remontu MKiDN w 2013 r. W 2012 r. Wojewoda Lubuski przypominając, że województwo lubuskie znajduje się na siódmym miejscu pod względem ilości zabytków, wskazał MKiDN na dysproporcje w wysokości finansowania prac przy zabytkach między województwem lubuskim, a innymi województwami, na terenie których znajduje się podobna

³⁹ W tym Program Opieki nad Zabytkami województwa lubuskiego na lata 2013-2016.

⁴⁰ Dz. Urz. Woj. Lubus. z 2013 r., poz. 1126.

⁴¹ Dz. Urz. Woj. Lubus. z 2014 r., poz. 2071.

(np. województwo podkarpackie, śląskie, lubelskie⁴²) lub mniejsza (kujawsko-pomorskie, łódzkie⁴³) ilość zabytków, zwrócił się o zwiększenie limitu wydatków z 463 tys. zł w 2012 r. do przynajmniej 1.000 tys. zł w 2013 r.⁴⁴

(dowód: akta kontroli str. 140-147)

W WUOZ obowiązywały procedury udzielania dotacji, obejmujące m.in. termin składania wniosku, podmioty uprawnione do otrzymania dotacji, elementy, które powinien spełnić wniosek o dofinansowanie, zasady obowiązujące przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie dotacji (m.in. rozpatrywanie ich przez trzyosobową komisję⁴⁵ oraz uwzględniania priorytetów przyjętych w realizacji zadań w ramach ochrony zabytków w województwie lubuskim na poszczególne okresy⁴⁶), zasady rozliczania dotacji (m.in. monitorowanie wykorzystanie dotacji, odbiór prac udokumentowany protokołem, dokumenty składane przy rozliczeniu dotacji)⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 148-175, 234)

Z kwoty 786 tys. zł⁴⁸ na dotacje celowe przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych lub konserwatorskich, wydatkowano 100% środków, w tym 579 tys. zł z przeznaczeniem na 28 dotacji udzielonych na zabytki nieruchomości⁴⁹.

Każda z dotacji dotyczyła nakładów wymienionych w art. 77 ustawy o ozionz. Większość dotacji (17 na kwotę 363 tys. zł) udzielono parafiom, na dofinansowanie prac konserwatorskich przy kościołach.

Odmówiono udzielenia dotacji w 104 przypadkach, na łączną kwotę 3.375,6 tys. zł. Na przykładzie 10 spraw o najwyższych wnioskowanych kwotach stwierdzono, że przyczynami odmowy udzielenia dotacji były ograniczone środki finansowe (9) bądź brak wpisu nieruchomości, której dotyczył wniosek do rejestru zabytków (1).

(dowód: akta kontroli str. 191-198, 200-226, 230-233)

Analiza 10 umów o udzielenie dotacji⁵⁰ na zabytki nieruchomości na łączną kwotę 283 tys. zł (49%) wykazała m.in., że w każdym przypadku:

- zabytek nieruchomy, którego dotyczyła dotacja był wpisany do rejestru zabytków;
- wniosek o udzielenie dotacji zawierał elementy, o których mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 6 czerwca 2005 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków⁵¹, a jego rozpatrywanie następowało z uwzględnieniem regulacji wewnętrznych (m.in. przez zespół trzyosobowy);
- umowa zawierała elementy wymienione w § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia;
- prace, których dotyczyła dotacja zostały rozliczone w terminie określonym w umowie, po odbiorze prac przez pracowników WUOZ oraz weryfikacji dokumentacji powykonawczej;

⁴² Dysponujące kwotą odpowiednio: 9.595 tys. zł, 2.434 tys. zł, 1.255 tys. zł.

⁴³ Dysponujące kwotą odpowiednio: 1.562 tys. zł, 1.250 tys. zł.

⁴⁴ O zwiększenie dofinansowania działalności LWKZ, w dniu 22 października 2014 r. zwróciło się do Wojewody Lubuskiego zrzeczenie Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego, które wskazało na tendencję spadkową od 2009 r. w zakresie dofinansowania działalności LWKZ oraz duże obciążenie pracą pracowników WUOP, co może się przyczynić do przewlekłości postępowań.

⁴⁵ Powołana zarządzeniem Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr 34 z dnia 11.09.2006 r. (z późniejszymi zmianami) w sprawie powołania komisji do rozpatrzenia wniosków o udzielenie dotacji celowej z budżetu Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

⁴⁶ Zarządzenie Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora w sprawie priorytetów przyjętych w realizacji zadań w ramach ochrony zabytków w województwie lubuskim na lata 2010-2013, 2014-2018 związanych z udzielaniem dotacji celowych na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach z budżetu Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – odpowiednio zarządzenie nr 3/2010 z dnia 3 lutego 2010 r. oraz nr 4/2014 z dnia 31 stycznia 2014 r.

⁴⁷ Załącznik nr 11 do zarządzenia nr 10/2011 z dnia 21 czerwca 2011 r. oraz nr 12 do zarządzenia nr 15/2014 z dnia 4 kwietnia 2014 r. Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w sprawie prowadzenia systemu kontroli zarządczej w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Zielonej Górze.

⁴⁸ 371 tys. zł w 2013 r. i 415 tys. zł w 2014 r. Planowana na 2015 r. kwota wydatków z tego tytułu wynosi 415 tys. zł.

⁴⁹ 9 na kwotę 273 tys. zł w 2013 r. i 19 na kwotę 306 tys. zł w 2014 r.

⁵⁰ 5 losowych umów zawartych w 2013 r. i 5 w 2014 r.

⁵¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 399.

- w 6 przypadkach podmiot otrzymał dotację na realizację tego samego zadania z innego źródła (MKiDN, samorząd województwa, gminy), w żadnym jednak przypadku suma otrzymanych dotacji nie przekraczała 100 % nakładów poniesionych na zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 228-229, 231-236, 240-278)

LWKZ gromadził informacje dotyczące przyznanych dotacji (od organów stanowiących gmin i powiatów, MKiDN), w tym zestawienie zbiorcze udzielonych dotacji sporządzane przez sejmik województwa lubuskiego. Dodatkowo, informacje o przyznanych dotacjach przez MKiDN, były zestawiane w formie wykazu prowadzonego elektronicznie.

W okresie objętym kontrolą LWKZ nie stwierdził przypadków udzielenia dotacji, których łączna kwota na wykonanie tych samych prac lub robót przekraczałaby 100% nakładów koniecznych na ich wykonanie.

(dowód: akta kontroli str. 235-239)

O udzielonych dotacjach LWKZ informował MKiDN w terminach wynikających z § 9 rozporządzenia w sprawie udzielania dotacji. Właściwe jednostki samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) informowane były pisemnie, po zawarciu umowy o dotację.

(dowód: akta kontroli str. 279-295)

W celu pozyskiwania innych środków finansowych dla właścicieli zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru, LWKZ podjął współpracę (wspólnie z jednostkami samorządowymi) z Niemiecko-Polską Fundacją Ochrony Zabytków Kultury w Goerlitz, która w okresie 2013-2015 dofinansowała prace konserwatorskie na trzy zabytki nieruchome w łącznej wysokości 180 tys. zł⁵².

Dodatkowo, LWKZ wspomagała merytorycznie (prowadząc warsztaty) Miasto Gubin, które we współpracy z dwiema fundacjami (polską i niemiecką) w latach 2010-2013 zrealizowało projekt pn. „Renowacja Wieży Kościoła Farnego w Euromieście Gubin-Guben – warsztaty transgranicznego rozwoju kultury, sztuki i nauki”, którego wartość dofinansowania wyniosła 1.120 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 296)

W okresie objętym kontrolą wydatki na wynagrodzenia pracowników WUOZ wyniosły łącznie: 2.452 tys. zł.⁵³ Zatrudnienie na koniec każdego z okresów objętych kontrolą wynosiło 24 osoby, w tym m.in. LWKZ, jej zastępczyni, kierownik Delegatury w Gorzowie Wlkp. oraz 14 pracowników merytorycznych - zatrudnionych w WUOZ w Zielonej Górze (10 osób) i w Delegaturze WUOZ w Gorzowie Wlkp. (4 osoby). LWKZ, wskazując na dużą ilość załatwianych spraw, poinformował w lipcu 2014 r. Wojewodę Lubuskiego o brakach kadrowych (czterech pracowników merytorycznych).

(dowód: akta kontroli str. 139)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

4. Realizacja zadań w zakresie nadzoru konserwatorskiego

Opis stanu
faktycznego

W latach 2013-2015 w WUOZ opracowywane były roczne plany kontroli obejmujące m.in. zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków. W 2013 r. i 2014 r. plany kontroli określały jedynie łączną liczbę kontroli do zrealizowania w danym roku (bez wyszczególnienia obiektów).

⁵² Dotyczyło to prac konserwatorskich w kościołach: w Klepsku, Gościłowie-Paradyżu, Chlastawie. W 2015 r. LWKZ zabiega o udzielenie przez Fundację dotacji w kwocie 200 tys. zł na 2 zabytki nieruchome – kościoły w Sękowicach i we Wschowie.

⁵³ 1.127,5 tys. zł w 2013 r., 1.133 tys. zł w 2014 r. i 191,5 do 28.05.2015 r.

Zastępca LWKZ oświadczyła, że obiekty do kontroli typowano w danym roku sukcesywnie, z uwzględnieniem obserwacji pracowników WUOZ podczas wyjazdów terenowych oraz informacji z innych źródeł (media, informacje od organizacji pozarządowych bądź jednostek samorządu terytorialnego⁵⁴).

(dowód: akta kontroli str. 808, 809-813, 816-833)

Sposób tworzenia planu kontroli (na 2014 r.) został zakwestionowany przez Lubuski Urząd Wojewódzki (dalej LUW). Wskazano, że plan kontroli, zgodnie ze Standardami kontroli w administracji rządowej⁵⁵, powinien uwzględniać oczekiwania i potrzeby informacyjne zarządzających kontrolę oraz być opracowany w oparciu o analizę ryzyka.

Plan kontroli na 2015 r. obejmował już wykaz obiektów oraz zakres kontroli. Jego opracowanie poprzedzone było analizą ryzyka sporządzoną w oparciu o wyniki oględzin, dokonywanych przez pracowników WUOZ, prowadzonych przy okazji innych spraw (np. kontroli dotacji czy kontroli zachowania i zabezpieczenia zabytków ruchomych prowadzonych wspólnie z innymi organami).

(dowód: akta kontroli str. 435-437, 814-833)

Inne źródła informacji wykorzystano do zorganizowania siedmiu kontroli pozaplanowych (do końca lutego 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 832-833)

W 2013 r. i 2014 r. przeprowadzono 105 i 100 kontroli zabytków nieruchomych (odpowiednio 87,5% i 100% planu). Na 2015 r. zaplanowano 106 kontroli – do końca lutego zrealizowano 12.

(dowód: akta kontroli str. 806)

Analiza dokumentacji związanej z 20 kontrolami⁵⁶ wykazała, że WUOZ stwierdził nieprawidłowości w każdym przypadku, z czego w czterech przypadkach skutkowały one skierowaniem zawiadomień o działaniach/zaniechaniach określonych w ustawie o ozionz. I tak:

- 1) W siedmiu przypadkach wydano zalecenia pokontrolne (dotyczyły one m.in. dokonania ekspertyz stanu technicznego obiektów czy przeprowadzenia określonych napraw), z czego w dwóch termin ich realizacji przypadał do czasu kontroli NIK, a w jednym przypadku WUOZ nie określił terminu realizacji zaleceń.
W jednym przypadku zalecenia zostały zrealizowane, co potwierdziła kontrola sprawdzająca WUOZ. W pozostałych dwóch przypadkach WUOZ nie monitorował wykonania zaleceń (w jednym z uwagi na zaskarżenie zaleceń do MKDiN⁵⁷, w drugim – z uwagi na nieokreślenie terminu realizacji zaleceń).
- 2) W jednym przypadku do części nieprawidłowości wydano zalecenia pokontrolne (dokonanie ekspertyzy technicznej), a do części decyzję nakazującą przeprowadzenia określonych robót budowlanych (na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o ozionz). Zalecenia zostały wykonane, natomiast termin realizacji nakazu przypadał na koniec 2016 r.
- 3) W jednym przypadku wydano decyzje nakazujące natychmiastowe wstrzymanie robót budowlanych wykonywanych bez pozwolenia LWKZ oraz wykonywanych w sposób odbiegający od warunków określonych w pozwoleniu LWKZ (na podstawie art. 43 pkt 2 ustawy o ozionz).
Jednocześnie, decyzją wydaną na podstawie art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o ozionz nałożono na kontrolowanego obowiązek wykonania dokumentacji przeprowadzonych prac i opinii dyplomowanego konserwatora dzieł sztuki zawierającą ocenę wpływu prac na substancję zabytku w celu doprowadzenia wstrzymanych prac do zgodności z warunkami określonymi przez LWKZ (kontrolowany wywiązał się z ww. obowiązku).

⁵⁴ W okresie objętym kontrolą nie zaewidencjonowano w WUOZ skarg związanych z zabytkami nieruchomymi.

⁵⁵ Z dnia 10.02.2012 r. zatwierdzonych z up. Prezesa Rady Ministrów oraz Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

⁵⁶ Wybór spraw do badania: 10 – metodą statystyczną (losowanie z interwałem), 10 – metodą niestatystyczną (wybór celowy).

⁵⁷ Organ odwoławczy postanowieniem z 7.01.2015 r. stwierdził niedopuszczalność odwołania - obiekt ten został ujęty do planu kontroli na II kwartał 2015 r.

- 4) W jednym przypadku LWKZ wydał decyzję nakazującą doprowadzenie zabytku w sposób zgodny z zakresem w warunkami określonymi przez LWKZ w terminie do 30 marca 2015 r. (na podstawie art. 45 pkt 2 ozionz). Nakaz wykonano.
- 5) W sześciu przypadkach wydano decyzje nakazujące na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o ozionz przeprowadzenie określonych prac konserwatorskich lub robót budowlanych ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub uszkodzeniem zabytku, a w dwóch postępowania w sprawie wydania ww. decyzji były w toku⁵⁸ (w trzech przypadkach wszczęcie postępowań w sprawie wydania decyzji nakazowych nastąpiło z uwagi na niezrealizowanie wydanych wcześniej zaleceń pokontrolnych – w każdym przypadku powiadomiono również organy ścigania o możliwości popełnienia wykroczenia określonego w ustawie o ozionz⁵⁹).
Spośród sześciu ww. nakazów, termin realizacji dwóch przypadków do czasu zakończenia kontroli NIK – WUOZ w obydwu przypadkach monitorował ich wykonanie (żaden nie został w pełni zrealizowany – w jednym przypadku postępowanie kontrolne było w toku⁶⁰, natomiast w drugim⁶¹ zawiadomiono organy ścigania o możliwości popełnienia wykroczenia określonego w art. 110 ustawy o ozionz).
- 6) W dwóch przypadkach kontrole dotyczyły sprawdzenia realizacji wcześniej wydanych nakazów. WUOZ ustalił, iż w obydwu przypadkach nie zostały one zrealizowane, upomniął kontrolowanych, po czym wydał postanowienia o nałożeniu grzywien w celu przymuszenia wykonania decyzji. W jednym przypadku ukarany odwołał się do MKiDN (sprawa w toku), w drugim przypadku toczyło się postępowanie egzekucyjne oraz wezwano właściciela zabytku do poddania się ponownej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 602-761)

Zastępca LWKZ, odnośnie przesłanek wyboru sposobu sformułowania zaleceń (nakaz w postaci decyzji administracyjnej bądź zalecenia pokontrolne) wyjaśniła, że *wydanie nakazu czy zaleceń wynika z wagi stwierdzonych nieprawidłowości. Ponadto nakaz może obejmować wyłącznie najpotrzebniejsze prace wymagane dla zabezpieczenia zabytku, nie może on obejmować np. wykonania ekspertyzy. Nakaz określa tylko rodzaj prac do wykonania, ale nie może już określać sposobu ich przeprowadzenia (np. nie może określać rodzaju materiału). Wskazać ponadto należy, iż zalecenia są skuteczniejsze z uwagi na brak możliwości odwołania się od nich.*

(dowód: akta kontroli str. 836-837)

Zdaniem LWKZ przeszkodę w skutecznym egzekwowaniu wydanych decyzji stanowią m.in.: ograniczone możliwości wsparcia finansowego właścicieli zabytków ze strony organów udzielających dotacje oraz długotrwała procedura odwoławcza (konieczność uchylania przez MKiDN nakazów w zakresie terminu wykonania prac i określanie kolejnego, dłuższego o co najmniej kilka miesięcy).

Przeszkodę w skutecznym egzekwowaniu wydanych decyzji oraz skutecznym karaniu sprawców zniszczenia lub uszkodzenia zabytku stanowi również np.:

- niewspółmierność możliwej maksymalnej kary⁶² w stosunku do nakładów koniecznych do realizacji nakazów, co powoduje, że dla właścicieli zabytków korzystniejsze finansowo jest uchylanie się od obowiązków,
- nieskuteczność egzekucji grzywien,
- rozstrzygnięcia organów ścigania w sprawach karnych (umarzanie spraw, niskie kwoty orzekanych kar za naruszenie przepisów), jak również długotrwała procedura karna.

(dowód: akta kontroli str. 762)

W latach 2013-2015 (do 28 lutego) WUOZ złożył łącznie 11 zawiadomień⁶³ (w tym sześć w wyniku przeprowadzonych kontroli), z czego 10 dotyczyło podejrzenia popełnienia

⁵⁸ Termin załatwienia sprawy przypadła na 21 i 29.05.2015 r.

⁵⁹ Art. 110 – 1 sprawa, art. 119 – 2 sprawy.

⁶⁰ Termin realizacji nakazu: 31.12.2014 r., kontrola sprawdzająca: 26.02.2015 r., 6.03.2015 r. zawiadomiono stronę o możliwości zapoznania się z aktami.

⁶¹ Kontrola: 12.06.2014 r., zawiadomienie: 22.08.2014 r.

⁶² Jednorazowo nakładana grzywna nie może przekroczyć 10.000 zł, a w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych – do 50.000 zł. Grzywny nakładane wielokrotnie nie mogą przekroczyć odpowiednio 50.000 zł i 200.000 zł.

przestępstwa lub wykroczenia określonego w ustawie o ozionz⁶⁴, a jedno niszczenia historycznego cmentarza i profanacji szczątków ludzkich.

Według wiedzy LWKZ, w wyniku powyższych 11 zawiadomień, w dwóch przypadkach orzeczone zostały kary grzywny, w sześciu sprawach toczyły się postępowania, a w trzech zostały umorzone postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 780-783)

W latach 2013-2014 LWKZ nie wykonywał zastępczych prac konserwatorskich lub robót budowlanych z uwagi na niewystarczające środki finansowe (w planie finansowym LWKZ, w dziale 921, rozdział 92120, § 4270 w latach 2013-2014 ujęta była kwota odpowiednio 44.000 zł i 60.000 zł. Środki finansowe na ww. zadania w 2015 r. zaplanowano również w kwocie 60.000 zł).

(dowód: akta kontroli str. 786-805)

W okresie objętym kontrolą do WUOZ z j.s.t. wpłynęły 32 informacje o przestępstwach i wykroczeniach określonych w ustawie o ozionz, w tym siedem z j.s.t. objętych niniejszą kontrolą (tj. Wschowa, Koźuchów i Żary i dotyczyły one czynów określonych w art. 108, 110, 117 i 119). W każdym z tych przypadków WUOZ podejmował działania (przeprowadzono kontrole bądź oględziny, a w sytuacjach potwierdzenia nieprawidłowości wydano zalecenia bądź nakazy).

(dowód: akta kontroli str. 622-632, 664-675, 710-714, 784-785)

W latach 2013-2015 (do 28.02.) j.s.t. nie zwracały się do LWKZ o informacje jak postępować w przypadku stwierdzenia na terenie gminy/ powiatu/ województwa działań i zaniechań, o których mowa w art. 108, 110, 113-114, 117-119 ustawy o ozionz.

(dowód: akta kontroli str. 834)

W celu wsparcia samorządów przy wykonywaniu zadań związanych z nadzorem konserwatorskim LWKZ podejmował m.in. następujące działania:

- organizował szkolenia/spotkania, podczas których m.in. poruszano kwestie związane z nadzorem konserwatorskim,
- współuczestniczył w oględzinach i kontrolach zabytków,
- analizował przekazywane przez j.s.t. decyzje i postanowienia wydawane przez samorządowych konserwatorów zabytków, stosownie do zapisów zawartych Porozumień.

(dowód: akta kontroli str. 762-779)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W jednym przypadku Urząd nie monitorował wykonania zaleceń pokontrolnych, z uwagi na nieokreślenie terminu ich realizacji.

Zastępca Wojewódzkiej Konserwator Zabytków wyjaśniła, że brak terminu realizacji zaleceń wynikał z przeoczenia. Z tych przyczyn też nie monitorowano wykonania zaleceń. W celu naprawienia tego błędu WUOZ zawiadomił stronę o ponownej kontroli, po jej realizacji wydane zostaną zalecenia lub nakaz – w zależności od wagi stwierdzonych nieprawidłowości – już z terminem realizacji i będą one monitorowane.

(dowód: akta kontroli str. 633-634, 836-837)

Pismem z 6.05.2015 r. WUOZ zawiadomił stronę o terminie przeprowadzenia kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 835)

⁶³ W jednym przypadku zawiadomienie dotyczyło działań i zaniechań związanych z zabytkami nieruchomymi położonymi na terenie gminy Koźuchów (gmina bez zawartego Porozumienia i objęta kontrolą P.15.100).

⁶⁴ Art. 110 ustawy o ozionz - sześć zawiadomień, art. 108 i art. 117 – jedno zawiadomienie (łącznie), art. 111, art. 114, art. 119 – po jednym zawiadomieniu.

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

5. Nadzór wojewódzkich konserwatorów zabytków nad realizacją zadań objętych porozumieniami

Opis stanu faktycznego

Na dzień 28.02.2015 r. obowiązywało pięć porozumień zawartych przez Wojewodę Lubuskiego, w tym z czterema gminami (Żary, Żagań, Zieloną Górą, Gorzowem Wlkp.) oraz jednym powiatem (nowosolski). Porozumienia zawarto w latach 2006-2012 z inicjatywy LWKZ.

W okresie objętym kontrolą, jedno porozumienie zostało wypowiedziane⁶⁵, z uwagi na wydatki ponoszone przez powiat na wynagrodzenie Powiatowego Konserwatora Zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 299, 303-352)

Zawarte porozumienia powierzały gminom m.in. realizację zadań z zakresu ustawy o: ochronie, planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ochronie przyrody oraz Prawa budowlanego, w tym m.in.:

- uzgadniania: programu prac konserwatorskich przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru; projektów decyzji: o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, dla obiektów i obszarów objętych ochroną konserwatorską, o warunkach zabudowy dla obiektów w obszarach zabytkowych; decyzji: o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę, nakazujących rozbiórkę obiektu i uporządkowaniu terenu, w sprawie usuwania drzew i krzewów, na terenie objętych ochroną konserwatorską;
- wydawania: pozwoleń na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1-4, pkt 6, pkt 8-11 ustawy o ochronie m.in. na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, wykonywania robót budowlanych w otoczeniu zabytku, prowadzenie badań konserwatorskich i architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru; opinii, o której mowa w art. 9 ust. 3 pkt 4 Prawa budowlanego; zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków i pobieranie opłat z tego tytułu, odraczanie terminu uiszczania opłat i ich umarzanie, a także podejmowanie decyzji o rozłożeniu opłaty na raty.

(dowód: akta kontroli str. 301-330)

Z porozumień zawartych z gminami wyłączono m.in. sprawy dotyczące inwestycji własnych poszczególnych gmin.

Porozumienie zawarte z Miastem Gorzów Wlkp., w odróżnieniu do porozumień zawartych z trzema pozostałymi gminami, nie oddawało Miastu kompetencji LWKZ m.in. do uzgadniania programu prac konserwatorskich przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru, wydawania pozwoleń na prowadzenie badań konserwatorskich i architektonicznych na zabytku wpisanym do rejestru oraz na przemieszczaniu zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, wydawania opinii, o której mowa w art. 9 ust. 3 pkt 4 Prawa budowlanego, uzgadniania decyzji nakazujących rozbiórkę obiektu i uporządkowaniu terenu, uzgadniania decyzji w sprawie usuwania drzew i krzewów, na terenie objętym ochroną konserwatorską.

W związku z występującymi różnicami między porozumieniem zawartym z Gorzowem Wlkp., a pozostałymi gminami, LWKZ już od 2010 r. zabiegał o jego aktualizację, których efektem było przekazanie 9 lutego 2015 r. projektu zaktualizowanego porozumienia Prezydentowi Gorzowa Wlkp., podobnego w treści do innych zawartych porozumień. W związku z ustaleniami kontroli przeprowadzonej przez Wojewodę Lubuskiego (opisane poniżej), od listopada 2014 r. rozpoczęte zostały prace nad zmianą treści pozostałych porozumień.

(dowód: akta kontroli str. 301-330, 375-376, 379-400, 421)

⁶⁵ Przez Starostę Zielonogórskiego.

Każde z porozumień gwarantowało LWKZ prawo kontroli realizacji zadań objętych porozumieniem oraz nakładało na gminy i powiaty obowiązek informowania LWKZ w sprawozdaniach kwartalnych⁶⁶ lub półrocznych⁶⁷ oraz sprawozdaniu rocznym o prowadzonych sprawach.

Badanie dwóch porozumień zawartych z Miastem Żary i Żagań wykazało, że poza jednym przypadkiem dotyczącym niezłożenia, stosownie do § 7 ust. 2 Porozumienia, przez Miasto Żagań sprawozdania z realizacji zadań za II półrocze 2013 r., obowiązek sprawozdawczy był realizowany. Niewyegzekwowanie sprawozdania za II półrocze 2013 r., według wyjaśnień zastępcy LWKZ nastąpiło z uwagi na przeoczenie, które jednak nie wpłynęło na brak nadzoru, z uwagi na dysponowanie sprawozdaniem za I półrocze 2013 r. oraz cały rok 2013 r., a także bieżącym sprawdzaniu treści decyzji, postanowień i zaświadczeń przekazywanych do wiadomości LWKZ przez Urząd Miasta w Żaganiu.

(dowód: akta kontroli str. 300, 303-340, 376-377, 400)

Wszystkie porozumienia, poza zawartym z Gorzowem Wlkp., które kontrolowano siedmiokrotnie, poddane zostały jednokrotnej kontroli. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono dwie kontrole realizacji zadań objętych porozumieniem. Obie dotyczyły prawidłowości realizacji zadań powierzonych Miastu Gorzów Wlkp.

(dowód: akta kontroli str. 353-361)

Kontrola NIK⁶⁸ w Żarach i Żaganiu wykazała nieprawidłową realizację zadań objętych porozumieniami, dotyczących przeprowadzania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (w Żarach zrealizowano jedną taką kontrolę i nie monitorowano stanu realizacji zaleceń pokontrolnych; w Żaganiu nie przeprowadzono żadnej kontroli).

(dowód: akta kontroli str. 849-853)

Według wyjaśnień zastępcy LWKZ objęcie kontrolą w latach 2013-2014 tylko porozumienia zawartego z Gorzowem Wlkp. było uzasadnione ustaleniami wcześniejszych kontroli, stwierdzających liczne błędy i uchybienia popełniane przez Miejskiego Konserwatora Zabytków w Gorzowie Wlkp. Nieskontrolowanie, w ostatnich latach, prawidłowości realizacji pozostałych zawartych porozumień wiązało się realizacją innych kontroli, w tym kontroli dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 353-361, 377-378, 400)

Spośród pięciu zawartych porozumień, w jednym Wojewoda Lubuski zobowiązał się do przekazywania, w celu realizacji zadań, dotacji celowej w wysokości 5 tys. zł⁶⁹. Pozostałe cztery porozumienia bądź w ogóle nie zawierały postanowień dotyczących finansowania realizacji przekazanych zadań (3), bądź wskazano, że środki finansowe związane wynagrodzeniem miejskiego konserwatora zabytków ponosić będzie Miasto (1).

(dowód: akta kontroli str. 303-340)

W latach 2010-2011 zabiegano o zawarcie porozumienia z Powiatem Wschowskim, ostatecznie jednak porozumienie takie nie zostało zawarte.

W opinii zastępcy LWKZ przyczyną niezawierania większej liczby porozumień jest brak zainteresowania w tym zakresie samorządów, które ponoszą dodatkowe wydatki związane z utrzymaniem stanowiska samorządowego konserwatora zabytków oraz niewielka liczba osób z kierunkowym wykształceniem (m.in. historycy sztuki, absolwenci konserwatorstwa) gwarantującym prawidłową realizację zadań z zakresu ochrony zabytków.

Wobec małej liczby pracowników merytorycznych zatrudnionych w WUOZ, do największych korzyści związanych z zawartymi porozumieniami – zdaniem zastępcy LWKZ – należy powstanie dodatkowego, co najmniej jednego stanowiska merytorycznego związanego z ochroną zabytków w województwie.

(dowód: akta kontroli str. 297-298)

⁶⁶ Porozumienie zawarte z Miastem Gorzów Wlkp.

⁶⁷ Porozumienia zawarte z: Miastem Zielona Góra, Żary, Żagań oraz Powiatem nowosolskim.

⁶⁸ Numer P/15/100 pn. Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego.

⁶⁹ Powiat Nowosolski.

W okresie objętym kontrolą LWKZ uzgadniał 189⁷⁰ projektów i zmian planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym 30 dotyczących Gminy Wschowy⁷¹. W 22 przypadkach, LWKZ odmówił uzgodnienia planu. Żadne z rozstrzygnięć nie zostało zaskarżone.

(dowód: akta kontroli str. 370-372)

Badanie sześciu postępowań w sprawie uzgodnienia projektów i zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym trzech uzgadniających i trzech odmawiających uzgodnienia wykazało, że:

- uzgodnienie nastąpiło po uwzględnieniu przez jednostkę samorządową wcześniej zgłoszonych przez LWKZ uwag do złożonego założenia zmiany planu,
- odmowa natomiast, gdy wcześniejsze uwagi LWKZ nie były w przedłożonym projekcie uwzględnione.

(dowód: akta kontroli str. 367-369)

W okresie objętym kontrolą LWKZ uzgadniał 305 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego⁷².

W 10 przypadkach odmówiono uzgodnienia decyzji o lokalizacji celu publicznego, z czego dwa rozstrzygnięcia w tym zakresie zostały zaskarżone⁷³. Badanie trzech postanowień odmawiających uzgodnienia, wykazało, że przyczyną odmowy była m.in. okoliczność, nie zawarcia w decyzji zapisów określających warunki ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 367, 370, 448-449)

W okresie objętym kontrolą LWKZ wydał 2.526 decyzji zezwalających na działania określone w art. 36 ust. 1 pkt 1-4, 6, 8-11 ustawy o ozioz.

Większość z nich dotyczyła pozwolenia na: prowadzenie przy zabytku wpisanym do rejestru prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych (1.030), wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku (908), podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru (338), prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru (123), dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru (82).

Najrzadziej wydawano pozwolenia na: umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic i reklam oraz napisów (36), zmianę przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku (7) oraz na prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru (2).

LWKZ nie wydawał pozwoleń na przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 371-372)

Badanie 10 pozwoleń, o których mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o ozioz wykazało m.in., że każde z nich zawierało: właściwą podstawę prawną oraz elementy wymagane rozporządzeniem MKiDN z dnia 27 lipca 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 archeologicznych⁷⁴, a wnioski stanowiące podstawę ich wydania były zgodne z postanowieniami tego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 365)

W celu realizacji działania 3 celu szczegółowego nr 2 Krajowego Programu tj. podniesienia jakości procesów decyzyjnych w organach ochrony zabytków organizowane były m.in. (z inicjatywy LWKZ) szkolenia dla pracowników WUOZ oraz samorządowych

⁷⁰ 83 w 2013 r., 94 w 2014 r. i 12 do 28.02.2015 r.

⁷¹ Gmina objęta kontrolą nr P.15.100. LWKZ nie uzgadniał projektów i zmian planów zagospodarowania przestrzennego Gminy Koźuchów.

⁷² 118 w 2013 r., 153 w 2014 r. i 34 do 28.02.2015 r.

⁷³ MKiDN uchylili zaskarżone postanowienia i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, w wyniku którego wydano postanowienia uzgadniające decyzje.

⁷⁴ Dz. U. Nr 165, poz. 987 ze zm.

konserwatorów zabytków, na których omawiano zagadnienia dotyczące m.in. procedury administracyjnej, rozstrzygnięcia sądów w zakresie ochrony zabytków, zagadnienia z zakresu prawa budowlanego i planowania przestrzennego w aspekcie ochrony zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 91-92, 131-132, 136, 137-138)

Wojewoda Lubuski, nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez LWKZ sprawował m.in. poprzez: analizę przedkładanych przez LWKZ sprawozdań z wykonania dochodów i wydatków oraz realizacji zadań, z działalności WUOZ, z przyjmowanych i rozpatrywanych skarg i wniosków, informacji o wynikach kontroli w WUOZ; opiniowanie podziału środków na dotacje celowe z budżetu na prace remontowe i konserwatorskie zabytków; spotkania Wojewody z LWKZ, w trakcie których m.in. przedstawiano informacje o działalności WUOZ, jego współpracy ze Strażą Pożarną, Policją w zakresie przeciwdziałania przestępstwom przeciwko zabytkom (ostatnie spotkanie z Wojewodą odbyło się 16.02.2015 r.); organizowanie szkoleń, dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i organów administracji, w których uczestniczył również LWKZ, przeprowadzeniu 2 kontroli w WUOZ.

(dowód: akta kontroli str. 422-445)

Obie kontrole przeprowadzono w 2014 r. Dotyczyły one:

- rozpatrywania skarg i wniosków, przestrzegania instrukcji kancelaryjnej, gospodarowania majątkiem w świetle przepisów ustawy prawo zamówień publicznych oraz wykorzystywania telefonów i samochodów służbowych. Realizację ww. zadań oceniono pozytywnie, wnosząc jednocześnie o przestrzeganie ustalonej procedury dokonywania zamówień publicznych, których wartość szacunkowa nie przekracza równowartości 14 tys. euro oraz opracowanie zasad korzystania ze służbowych telefonów komórkowych;

- prawidłowości sprawowania przez LWKZ nadzoru nad realizacją zadań przekazanych j.s.t. w drodze zawartych z nimi porozumień. Sprawowany nadzór LWKZ został oceniony pozytywnie z uchybieniami, które dotyczyły m.in. niepodejmowania działań w celu wyegzekwowania przestrzegania przez niektóre jednostki samorządowe postanowień zawartych porozumień (nieskładania sprawozdań kwartalnych lub składania ich z przekroczeniem terminów), niespełniania przez plan kontroli wymogów określonych w Standardach kontroli w administracji rządowej oraz braku w treści porozumień zapisów o zasadach i trybie przeprowadzania ich kontroli (według standardów kontroli w administracji rządowej). W zaleceniach Wojewoda Lubuski wniósł m.in. o przygotowanie projektów aneksów do porozumień w zakresie wynikającym z ustaleń kontroli oraz zapewniających ujednoczenie zasad dotyczących naboru na stanowisko powiatowego, miejskiego konserwatora zabytków, planowanie działalności kontrolnej zgodnie z obowiązującymi standardami kontroli w administracji rządowej.

(dowód: akta kontroli str. 421-445)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Niewykonywanie przez dwie j.s.t. zadań objętych porozumieniami dotyczącymi przeprowadzania kontroli przestrzegania przepisów ustawy o ozonizacji wskazuje na konieczność wzmocnienia nadzoru nad ich realizacją.

Ocena cząstkowa

Wprowadzie WUOZ podejmował działania w ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją przez j.s.t. zawartych porozumień, jednak stwierdzone nieprawidłowości w wykonywaniu tych zadań przez dwie gminy wskazują, że był on niewystarczający.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁵, wnosi o sporządzenie karty ewidencyjnej dla domku portiera wchodzącego w skład barokowego założenia pałacowo-parkowego w Żaganiu wpisanego do rejestru zabytków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi i
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego 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 26 maja 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

Kontrolerzy:
Anna Nowakowska
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

Anna Tronowicz
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

⁷⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.