



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.002.05.2015
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 Beata Jakubowska główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli numer 93400 z dnia 18 marca 2015 r.

Anna Huziej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli numer 93401 z dnia 18 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Żarach (dalej *Urząd* lub *Miasto*), ul. Rynek 1-5, 68-200 Żary.

Kierownik jednostki kontrolowanej Danuta Madej, Burmistrz Miasta Żary od dnia 8 grudnia 2014 r.

W okresie od dnia 9 grudnia 2010 r. do 7 grudnia 2014 r. Burmistrzem Miasta Żary był Waclaw Maciuszonek.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Na podstawie zawartego w dniu 24 listopada 2008 r. porozumienia, Miasto przejęło od Wojewody Lubuskiego szereg obowiązków w zakresie ochrony zabytków, jednak w okresie objętym kontrolą² nie zapewniło ich pełnej ochrony. W szczególności, nie realizowano obowiązku przeprowadzania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a stan realizacji zaleceń pokontrolnych po jedynej przeprowadzonej kontroli nie był monitorowany. Realizowane przez Urząd zadania, przekazane mocą porozumienia, wynikały na ogół z wniosku zainteresowanych podmiotów.

W latach 2013-2014 Miasto wypłaciło wprawdzie dotacje celowe na dofinansowanie 25 zadań remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych w łącznej kwocie 1.102,1 tys. zł, jednak szczegółowe badanie sześciu z nich (o łącznej wartości 414, 5 tys. zł, tj. 37,6% wartości udzielonych) wykazało, że w każdym przypadku doszło do naruszenia zasad udzielania dotacji określonych w uchwale Rady Miejskiej. Dodatkowo, projekty kwalifikujące się, w myśl ustalonego rankingu punktowego, do dofinansowania - dotacji nie otrzymały, i odwrotnie, projekty niżej ocenione - dofinansowanie uzyskały. Ponadto, pomimo wskazania przez Radę Miejską w uchwale podmiotów, którym udziela się dotacji, z dwoma - były Burmistrz umowy nie zawarł, a z innym, nie wskazanym w uchwale, umowę podpisał.

NIK negatywnie ocenia sposób i tryb procedowania przez komisję w ramach postępowania konkursowego o udzielenie dotacji. Stwierdzono bowiem, że wbrew

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.

zapisom uchwały Rady Miejskiej, oceny dokonywano w niepełnym składzie, często jednoosobowo, bez uwzględnienia części ustalonych kryteriów. Ponadto, dotacje zostały rozliczone pomimo braku protokolarnego odbioru wykonanych prac. Skutkiem takich działań było dofinansowanie przez Miasto Żary projektów nie spełniających najwyższych walorów jakościowych.

NIK negatywnie ocenia także niesporządzenie gminnego programu opieki nad zabytkami, który stanowi kluczowy instrument kształtowania planowej i długookresowej polityki w zakresie opieki i ochrony na zabytkami na terenie gminy, jak również brak gminnej ewidencji zabytków, do założenia której były Burmistrz zobowiązany był w terminie do 6 grudnia 2012 r. Działania Urzędu w zakresie zlecenia opracowania projektu ewidencji oraz programu były opieszale, a podjęte w odniesieniu do wykonawcy zewnętrznego obu dokumentów nieskuteczne.

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

W dniach 3 i 6 grudnia 2010 r. Lubuski Wojewódzki Konserwator Zabytków (dalej: WKZ) przekazał do Urzędu Miejskiego w Żarach wykazy, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz zmianie niektórych innych ustaw³ (dalej: *ustawa o zmianie ustawy o ochronie zabytków*).

(dowód: akta kontroli str. 7-43)

Stosownie do art. 6 ust. 2 cyt. ustawy, w terminie dwóch lat od dnia przekazania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków ww. wykazu zabytków, burmistrz winien założyć gminną ewidencję zabytków (dalej: GEZ), tym samym Burmistrz Miasta Żary winien założyć ewidencję w terminie do 6 grudnia 2012 r. Stwierdzono jednak, że do czasu zakończenia kontroli ewidencja nie została założona.

(dowód: akta kontroli str. 46-47, 52-54)

Opracowanie m.in. GEZ oraz projektu gminnego programu opieki nad zabytkami zlecono wykonawcy w dniu 29 maja 2012 r. (z terminem realizacji umowy do 15 listopada 2012 r. za cenę 16.750 zł brutto). Wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia został zatwierdzony przez Burmistrza w lutym 2012 r.

W okresie od 29 listopada 2012 r. do 28 października 2013 r. Urząd kilkakrotnie wzywał wykonawcę do dostarczenia przedmiotu umowy oraz informował o naliczeniu kary umownej.

W dniu 8 listopada 2013 r., na wniosek Urzędu, otrzymano opinię prawną, w której poinformowano o „prawie do wezwania wykonawcy do wykonania umowy w wyznaczonym dodatkowym terminie pod rygorem odstąpienia od umowy po bezskutecznym upływie terminu wraz z obciążeniem wykonawcy karą umowną z §11 pkt 1b umowy. Jeżeli wykonawca na skutek wezwania wykona umowę, wówczas nie można od niej odstąpić, ale można obciążyć wykonawcę karą za zwłokę z §11 pkt 1a umowy (0,5%)”. Z ostatniej dostępnej w Urzędzie korespondencji (marzec 2015 r.) wynika, że wykonawca nadal uzgadniał z WKZ objęte umową dokumenty. Do czasu zakończenia kontroli Urząd nie wyegzekwował od wykonawcy przedmiotu umowy oraz nie egzekwował naliczonych kar umownych.

³ Dz. U. z 2010 r., Nr 75, poz. 474.

(dowód: akta kontroli str. 91-141)

Według stanu na dzień 28 lutego 2015 r., do wojewódzkiej ewidencji zabytków (dalej: WEZ) wpisanych było 791 zabytków nieruchomości z terenu Miasta Żary, a 207 - do rejestru zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 55-89)

W okresie objętym kontrolą Urząd wnioskował o wpis do rejestru zabytków w odniesieniu do dwóch obiektów (w obydwu przypadkach wpis został dokonany).

Według stanu na dzień 28 lutego 2015 r. liczba zabytków nieruchomości, ujętych w rejestrze, stanowiących własność Miasta wynosiła 15, a współwłasność – 65. Nie odnotowano przypadków zagospodarowania na cele użytkowe bądź zmiany sposobu zagospodarowania, zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru będących własnością lub współwłasnością Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 255, 496)

Zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami, w tym m.in. składanie wniosków o wpis do rejestru zabytków, prowadzenie gminnej ewidencji zabytków, przygotowywanie gminnych programów opieki nad zabytkami, należało do zadań Miejskiego Konserwatora Zabytków (dalej: MKZ), którego stanowisko usytuowane było w wydziale gospodarki nieruchomościami, architektury i zasobów komunalnych⁴. W latach 2013-2014 na pokrycie kosztów związanych z zatrudnieniem i obsługą wymienionego stanowiska przeznaczono 99,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 48-51, 90)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁵ (dalej: *ustawa o ochronie zabytków*) do czasu zakończenia kontroli Burmistrz Miasta Żary nie założył gminnej ewidencji zabytków w formie zbioru kart adresowych z terenu gminy.

Ewidencja ta winna być założona w terminie dwóch lat od przekazania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków wykazu, o którym mowa w art. 7 ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków (art. 6 ust. 2 ww. ustawy), tj. do dnia 6 grudnia 2012 r.

MKZ i Zastępca Burmistrza sprawujący merytoryczny nadzór nad MKZ od 2010 r. wyjaśnili, że opracowanie gminnej ewidencji zabytków zostało zlecone firmie zewnętrznej w maju 2012 r., jednak zleceniobiorca, jak dotąd, nie przekazał do Urzędu zamówionej ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 46-47, 52-54)

2. Działania Urzędu w zakresie zlecenia opracowania projektu GEZ były opieszale (podjęto je dopiero po 1,5 roku od otrzymania wykazów od WKZ), a w odniesieniu do wykonawcy projektu GEZ nieskuteczne. Do czasu zakończenia kontroli Urząd nie wyegzekwował od wykonawcy przedmiotu umowy, tj. GEZ oraz kar umownych (które do tego dnia wynosiły 71.439 zł), jak również nie skorzystał z możliwości odstąpienia od umowy.

(dowód: akta kontroli str. 142)

⁴ www.bip.zary.pl

⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1446.

MKZ wyjaśnił, że: *Zabiegi w zakresie zlecenia wykonania przedmiotowych dokumentów czyniłem już od 2010 r., których niestety nie udokumentowałem. Dopiero w lutym 2012 r. otrzymałem zgodę na wystąpienie ze stosownym zleceniem, co bezzwłocznie uczyniłem. W okresie od maja do listopada 2012 r. kontakt z wykonawcą był telefoniczny, w trakcie którego zapewniał, że nie będzie żadnych problemów z terminową realizacją zamówienia. Dopiero w listopadzie 2012 r. okazało się, że nie uda się dochować umówionego terminu. Po tej dacie, celem przyspieszenia realizacji zamówienia kilkakrotnie kierowano do wykonawcy stosowne pisma.*

(dowód: akta kontroli str. 52-54)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił: *W przeciągu prawie tych dwu i pół roku pracownicy Urzędu podejmowali starania celem wyegzekwowania przedmiotu umowy. Według mojej wiedzy, produkt jest na etapie finalnym tworzenia, tj. uzgadniania z WKZ, w związku z czym wstrzymywaliśmy się z zastosowaniem sankcji wobec wykonawcy, a zwłaszcza z odstąpieniem od umowy. Obecnie takie rozwiązanie uważam za nieracjonalne.*

(dowód: akta kontroli str. 46-47)

Były Burmistrz wyjaśnił: *Pracownicy nie zgłaszali mi problemów z realizacją tej umowy, gdybym wiedział o perturbacjach to zareagowałbym i egzekwował zapisy umowy.*

(dowód: akta kontroli str. 531-532)

Skutkiem braku GEZ są m.in. konsekwencje wynikające z art. 8 ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków, tj. konieczność uzgadniania decyzji wymienionych w tym przepisie z WKZ oraz uniemożliwienie wywiązania się z obowiązku wynikającego z art. 21 ustawy o ochronie zabytków, tj. sporządzenia gminnego programu opieki nad zabytkami.

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

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu faktycznego

Do czasu zakończenia kontroli Burmistrz Miasta Żary nie sporządził gminnego programu opieki nad zabytkami (dalej: *Program*), o którym mowa w art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 46-47, 52-54)

W okresie objętym kontrolą toczyły się dwa postępowania w zakresie sporządzenia/zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w ramach których - stosownie do art. 20 ustawy o ochronie zabytków – dokonywano uzgodnień z WKZ w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, tj.:

- ✓ w dniu 27 października 2011 r. uchwałą Rady Miejskiej (dalej: *RM*)⁶ przystąpiono do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: *mpzp*) byłego lotniska w Żarach; w dniu 14 sierpnia 2012 r. zawiadomiono m.in. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków (dalej: *WUOZ*) o podjęciu uchwały i możliwości składania wniosków; w odpowiedzi WKZ poinformował m.in. o braku obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz ujętych w wojewódzkiej ewidencji konserwatorskiej objętych planem (zakres

⁶ Nr XII/278/11.

zmian dotyczył obszaru przeznaczonego dla funkcji przemysłowej, składowej i budownictwa); w dniu 6 listopada 2012 r. Burmistrz wniósł m.in. do WUOZ o uzgodnienie planu; w dniu 23 listopada 2012 r. WKZ uzgodnił zmianę mpzp. W dniu 26 lutego 2013 r. RM podjęła uchwałę⁷ w sprawie uchwalenia zmiany mpzp byłego lotniska w Żarach.

(dowód: akta kontroli str. 143-157)

- ✓ w dniu 30 kwietnia 2009 r. uchwałą RM⁸ przystąpiono do sporządzenia mpzp – terenów centrum Miasta w Żarach; w dniu 18 sierpnia 2010 r. zawiadomiono m.in. WUOZ o podjęciu uchwały i możliwości składania wniosków; WKZ - w odpowiedzi - poinformował m.in. o ujęciu w planie obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz wojewódzkiej ewidencji konserwatorskiej; w dniu 29 lipca 2013 r. projekt planu przedłożono WKZ celem uzgodnienia; w dniu 16 września 2013 r. WKZ odmówił uzgodnienia planu i poinformował, że uzgodnienie planu będzie możliwe pod warunkiem wprowadzenia wymienionych w piśmie zmian, korekt i uzupełnień (ponad 100); w dniu 15 października 2013 r. Urząd ponownie zwrócił się do WUOZ o uzgodnienie planu; w dniu 20 listopada 2013 r. WKZ postanowił plan uzgodnić; jednak w dniu 23 sierpnia 2013 r. RM podjęła uchwałę⁹ w sprawie przystąpienia do sporządzenia mpzp – terenów centrum miasta w Żarach (ograniczenie o część terenu uzgadnianego równolegle planu, wynikającego z uchwały z dnia 30 kwietnia 2009 r.); w dniu 28 kwietnia 2014 r. skierowano do WKZ plan celem uzgodnienia; w dniu 11 czerwca 2014 r. WKZ odmówił uzgodnienia zmiany planu z uwagi na brak możliwości identyfikacji oraz lokalizacji jednostek podlegających zmianie, co było niezbędne do dokonania oceny planowanych zmian na warunki ochrony zabytków; w dniu 25 sierpnia 2014 r. WKZ postanowił uzgodnić zmianę planu pod warunkiem uzupełnienia części tekstowej o wskazane zapisy; w dniu 9 października 2014 r. RM uchwaliła¹⁰ miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – terenów centrum Miasta w Żarach.

(dowód: akta kontroli str. 158-210)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Do czasu zakończenia kontroli Burmistrz Miasta Żary nie sporządził gminnego programu opieki nad zabytkami na okres 4 lat, co stanowiło naruszenie art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków.

MKZ wyjaśnił: *Gminny program opieki nad zabytkami nie został przygotowany ponieważ, dla jej opracowania niezbędna jest ewidencja gminna, której opracowanie zostało zleczone firmie zewnętrznej w maju 2012 r., jak również wymienionego programu. Z przyczyn niezależnych ode mnie zleceniobiorca jak dotąd nie przekazał nam zamówionego Programu.*

(dowód: akta kontroli str. 54-56)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił: *Opracowanie Programu zostało zleczone firmie zewnętrznej w maju 2012 r, jednak jak dotąd wykonawca nie przekazał do Urzędu zamówionych dokumentów.*

(dowód: akta kontroli str. 46-47)

⁷ Nr XXIV/25/13.

⁸ Nr XXIX/98/09.

⁹ Nr XXIX/82/13.

¹⁰ Nr XLI/79/14.

2. Działania Urzędu w zakresie zlecenia opracowania projektu Programu były opieszale, a podjęte w odniesieniu do wykonawcy projektu Programu nieskuteczne. Ponieważ zlecenie, zawarcie umowy i dalsze działania dotyczą tego samego wykonawcy (umowa obejmowała sporządzenie Programu na lata 2013-2016, jak i GEZ) opis działań Urzędu w przedmiotowym zakresie jest tożsamy z zawartym w pkt 1 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 91-141)

Wyjaśnienia MKZ, Zastępcy Burmistrza oraz byłego Burmistrza przytoczono w pkt 1 wystąpienia pokontrolnego (ustalona nieprawidłowość nr 2). Skutkiem braku Programu – kluczowego instrumentu kształtowania planowej i długookresowej polityki w zakresie opieki i ochrony na zabytkami – może być mniej skuteczna, spójna i całościowa ich ochrona. W sytuacji gdy Urząd odbierze od wykonawcy Program – nawet jeśli nastąpi to jeszcze w tym roku – będzie to dokument, o krótkim okresie obowiązywania, wymagający za kilka miesięcy podjęcia kroków celem jego aktualizacji.

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

Ocena częściowa

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

Opis stanu faktycznego

Na lata 2013-2015 zaplanowano w budżecie w ramach rozdziału 92120 Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami wydatki w łącznej kwocie 1.700 tys. zł z przeznaczeniem na dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych.

W latach 2013-2014 wydatkowano, odpowiednio, 422 tys. zł i 680,1 tys. zł (tj. 84,4% i 97,2 % zaplanowanych kwot). Na 2015 r. zaplanowano środki na przedmiotowe dotacje w łącznej kwocie 500 tys. zł. Do upływu terminu składania wniosków tj. 20 marca 2015 r. wpłynęły 22 wnioski o udzielenie dotacji w łącznej kwocie 1.583,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 248-254, 337, 280-283)

W latach 2013-2014 Miasto otrzymało na opiekę nad zabytkami dotacje w łącznej kwocie 26 tys. zł na mocy Porozumień, w sprawie utrzymania grobów i cmentarza wojennych położonych na jego terenie, zawartych z Wojewodą Lubuskim. Z otrzymanej kwoty 26 tys. zł wykorzystano 24 tys. zł (tj. 92,3%), a niewykorzystane środki w kwocie 2 tys. zł zostały zwrócone z zachowaniem terminu określonego w art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹. Środki otrzymane na realizację zadań objętych Porozumieniami zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem¹².

Miasto zostało poinformowane, że w 2015 r. dotacja na ten cel wynosi 12 tys. zł, jednak porozumienia w tej sprawie do dnia rozpoczęcia kontroli nie zawarto.

(dowód: akta kontroli str. 300-324, 329)

W toku kontroli przeprowadzono oględziny trzech zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Miasta Żary, celem

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

¹² Środki te wykorzystano na bieżącą konserwację i utrzymanie cmentarza, wykonanie nowego urządzenia mogiły zbiorowej.

ustalenia czy zalecenia z rocznych i pięcioletnich kontroli zostały wykonane, i stwierdzono, że:

a) Ratusz Miejski:

- ✓ wykonane zostało zalecenie poprawienia spadków rynien oraz konserwacji opierzenia,
- ✓ nie wykonano zaleceń (formułowanych w protokołach z lat 2013-2014) dotyczących m.in.: uzupełnienia tynku gzymsu narożnika oraz tynku strukturalnego, pomalowania elewacji, izolacji poziomej ścian piwnic oraz odnowienia parkietu w jednym z pokoiów oraz zaleceń sformułowanych w 2015 r.¹³, tj. konserwacji dachu płaskiego, zlikwidowania zawilgoceń ścian, odnowienia tynku w pokoju USC; wymiany spękanych płytek ściennych w WC oraz spękanych okładzin filarów, wymiany paneli podłogowych w biurze obsługi klienta.

(dowód: akta kontroli str. 533-547, 583-585)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że przyczyną niezrealizowania zaleceń był m.in. brak środków finansowych. Obecnie drobne prace (np. likwidacja zacieków) wykonywane są we własnym zakresie, a na pozostałe zlecono opracowanie kosztorysów i prace te w miarę możliwości finansowych zostaną wykonane w roku bieżącym. Natomiast prace wymagające dużych nakładów (np. malowanie elewacji, malowanie dachu) zostaną ujęte w planach na kolejne lata.

(dowód: akta kontroli str. 586-590)

b) Miejska Biblioteka Publiczna:

- ✓ wykonano zalecenia dotyczące: uszczelnienia połączeń obróbki blacharskiej na połączeniu pokrycia dachu z murem, usunięto odklejające się płytki PCV w piwnicy, wykonano otwory nawiewne w drzwiach wejściowych od strony korytarza do toalet, wymieniono uszkodzone rury spustowe żeliwne oraz wentylator w toalecie czytelników, przemalowano okna na II piętrze oraz główne drzwi wejściowe,
- ✓ nie wykonano zaleceń dotyczących m.in.: rozebrania spękanych i odspojonych czapek kominowych i wykonania nowych, wzmocnienia ściany parteru i piętra, odnowienia powierzchni we wskazanych pomieszczeniach, wykonania nowej posadzki cementowej odizolowującej od ścian, skucia spękanego tynku attyki od strony wewnętrznej i wykonanie nowego.

Zalecenia dotyczące: odspojonych czapek kominowych, rys w piwnicy oraz czytelnicy ogólnej, sali klubowej i czytelnicy dziecięcej oraz spękanego tynku attyki były formułowane zarówno w 2013 r. i 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 548-562, 583-585)

Z protokołu kontroli przeprowadzonej w 2014 r. wynika, że stan techniczny wszystkich pomieszczeń użytkowych i specjalnych jest dostateczny, a stwierdzone uszkodzenia nie stanowią niebezpieczeństwa katastrofy budowlanej.

(dowód: akta kontroli str. 556-558)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że przyczyną niezrealizowania zaleceń był brak środków finansowych. Na 2015 r. Bibliotece przyznano dotację celową w kwocie 140 tys. zł i obecnie trwają prace przygotowawcze do remontu.

(dowód: akta kontroli str. 586-590)

¹³ Przegląd roczny przeprowadzono 16.03.2015 r., a pięcioletni 17.03.2015 r.

c) Budynek przy ul. Ogrodowej 2:

- ✓ wykonano zalecenia dotyczące wymiany uszkodzonego wyłącznika światła oraz zabezpieczenia gazomierzy przed uszkodzeniem,
- ✓ nie wykonano zaleceń dotyczących: ocieplenia przegród zewnętrznych oraz nowej faktury zewnętrznej, wykonania opaski (odboju) od strony podwórka, odnowienia stopni schodowych, wymiany okien klatki schodowej i piwnic oraz uzupełnienia przewodów spalinowych i wentylacyjnych (zalecenia w powyższym zakresie sformułowane w protokole z przeglądu pięcioletniego przeprowadzonego w 2012 r. i przeglądów rocznych przeprowadzonych w 2013 i 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 563-585)

W protokole z kontroli rocznej przeprowadzonej w październiku 2014 r. stwierdzono, że budynek pod względem konstrukcyjno-budowlanym wraz z elementami poddanymi kontroli znajduje się w odpowiednim stanie technicznym zapewniającym jego dalsze funkcjonowanie.

(dowód: akta kontroli str. 571-577)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że budynek ten znajduje się w należyтым stanie technicznym, zapewniającym jego bezpieczne użytkowanie. Zalecenia nie zostały zrealizowane m.in. z powodu ograniczonych możliwości finansowych Gminy oraz skali potrzeb (często pilnych) w substancji budynków (głównie mieszkalnych) pozostających w zasobach Miasta Żary. Zastępca Burmistrza zadeklarował wykonanie części prac (wykonanie opaski, doszczelnienie obróbek blacharskich oraz wymianę okien) w bieżącym roku.

(dowód: akta kontroli str. 586-590)

W toku oględzin stwierdzono, że stan techniczny budynków nie zagraża bezpieczeństwu jego użytkowników.

(dowód: akta kontroli str. 583-585)

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Żarach przeprowadził na zlecenie NIK kontrole doraźne dwóch nieruchomości (jednej użytkowanej i jednej nie użytkowanej), które nie są własnością Miasta¹⁴ i ustalił m.in., że:

- elementy obiektów narażone na szkodliwe wpływy atmosferyczne były w chwili kontroli zabezpieczone,
- w budynkach nie były prowadzone roboty budowlane,
- stan techniczny obiektu nieużytkowanego nie stanowi zagrożenia, a ogólny stan techniczny użytkowanego budynku jest dobry.

(dowód: akta kontroli str. 621-627)

Miasto nie posiada oszacowanych potrzeb w zakresie nakładów finansowych związanych z remontami zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków położonych na jego terenie.

(dowód: akta kontroli str. 467-468)

Zasady udzielania dotacji celowych na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków zostały określone w uchwale RM w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (dalej *uchwała w sprawie*

¹⁴ Zlecono kontrole trzech nieruchomości, jednak w jednym przypadku właściciel nie stawiał się w wyznaczonym terminie przeprowadzenia kontroli.

dotacji)¹⁵. W uchwale tej określono m.in. cele na jakie dotacja może być przyznana, wysokość udzielonej dotacji, dokumenty, które należy dołączyć do wniosku, zadania komisji powołanej do oceny wniosków. Ponadto w uchwale określono również kryteria oceny wniosków¹⁶, bez wskazania liczby punktów przyznawanej za spełnienie poszczególnych kryteriów.

Z protokołów Komisji z 2013 r. i 2014 r. wynikało, że każdemu z kryteriów przyznano wagę od 1 do 5 punktów, jednak nie określono wprost mierników różnicowania, co mogło spowodować brak jednolitego sposobu dokonywania oceny wniosków. Przykładowo, w odniesieniu do kryterium – udział środków własnych w projektowanym przedsięwzięciu – możliwe jest precyzyjne wskazanie liczby punktów za zapewnienie przez wnioskodawcę określonego poziomu dofinansowania, jednak takich mierników nie ustalono.

(dowód: akta kontroli str. 256-276)

MKZ (przewodniczący Komisji) wyjaśnił, że *w ramach Komisji trwały niekończące się dyskusje co do liczby punktów przyznawanych w tym kryterium. Z uwagi na brak możliwości porozumienia w tej sprawie nie określono precyzyjnie jaka liczba punktów zostanie przyznana za zapewnienie określonego poziomu dofinansowania.*

(dowód: akta kontroli str. 277-279)

W latach 2013-2014 Miasto udzieliło 25 dotacji (dla 21 wspólnot mieszkaniowych i czterech osób fizycznych) w łącznej kwocie 1.156,7 tys. zł, z której wykorzystano 1.102,1 tys. zł (tj. 95,3%)¹⁷. Dotacje zostały udzielone m.in. na dofinansowanie zadań w zakresie: remontów elewacji, dachów, renowacji drzwi, wymiany okien, przeprowadzenie badań konserwatorskich, wykonanie izolacji przeciwwilgociowej ścian.

(dowód: akta kontroli str. 249-250, 252-253, 280-283)

W wyniku badania sześciu spośród 25 dotacji – (tj. 24%) przekazanych w latach 2013-2014 w łącznej kwocie 431,2 tys. zł (co stanowiło 37,3% ogółu dotacji udzielonych w tym okresie), z których wykorzystano 414,5 tys. zł (tj. 96,1%) – ustalono, m.in., że:

- ✓ wnioski o udzielenie dotacji zostały złożone w terminach określonych w ogłoszeniach Burmistrza Żar w przedmiotowej sprawie i dołączono do nich dokumenty wymagane uchwałą w sprawie dotacji,
- ✓ w latach 2013-2014 Burmistrz powoływał Komisje do oceny wniosków o udzielenie dotacji celowej na sfinansowanie prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, nie ustalono jednak regulaminu działania Komisji.

(dowód: akta kontroli str. 284-291)

MKZ wyjaśnił, że *widział konieczność opracowania takiego Regulaminu jednak nie było na to czasu.*

(dowód: akta kontroli str. 277-279)

- ✓ przekazanie dotacji następowało każdorazowo na podstawie umowy zawartej z beneficjentem, w której określano m.in. zakres planowanych prac i termin ich

¹⁵ Uchwała numer XIII/297/11 z dnia 30 listopada 2011 r., zmieniona uchwałą numer nr XXIV/24/13 z dnia 26 lutego 2013 r.

¹⁶ Tj.: wartość historyczna oraz stan techniczny zabytku, położenie zabytku - centrum miasta czy dalsza lokalizacja; promowanie historii i kultury miasta, wzbogacenie oferty turystycznej, możliwości finansowe gminy, sytuacja finansowa i majątkowa wnioskodawcy, udział środków własnych w projektowanym przedsięwzięciu, ocena zadań wcześniej wykonanych – jeśli wnioskodawca je wykonywał.

¹⁷ Niewykorzystane dotacje w kwocie 54,6 tys. zł zostały zwrócone.

realizacji, wysokość udzielonej dotacji, sposób odbioru wykonanych prac, termin zwrotu niewykorzystanej dotacji,

- ✓ w umowach w sprawie udzielenia dotacji nie zawierano postanowień nakładających na podmiot otrzymujący dotację obowiązku stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 284-287, 346-353, 418-425, 497-528)

MKZ wyjaśnił, że *umowa nie zawierała obowiązku przedkładania przez beneficjentów dokumentów potwierdzających sposób dokonania wyboru wykonawcy i dlatego też nie wymagano od beneficjentów przedkładania takich dokumentów.*

(dowód: akta kontroli str. 277-279)

- ✓ ocena wniosków o udzielenie dotacji była dokonywana w oparciu o sześć spośród ośmiu kryteriów określonych w uchwale w sprawie dotacji,
- ✓ w trzech przypadkach liczba punktów jaką uzyskał wniosek po ocenie według kryteriów określonych w uchwale w sprawie dotacji wskazana w protokole z prac Komisji odpowiadała liczbie punktów wynikającej z kart oceny wniosków,
- ✓ niewykorzystane dotacje zostały zwrócone przez beneficjentów w terminach określonych w umowie,
- ✓ w umowach nie zawierano postanowień o obowiązku udostępnienia zabytków dla zwiedzających,
- ✓ w pięciu przypadkach zadania dofinansowane dotacjami zostały zakończone w terminie określonym w umowie, a beneficjenci terminowo złożyli sprawozdania z wykorzystania dotacji,
- ✓ w składanych wnioskach podmioty ubiegające się o dotacje wskazywały całkowity (przewidywany) koszt wykonania prac oraz źródła jego finansowania (tj. wnioskowana kwota dotacji, wielkość środków własnych, inne źródła – ze wskazaniem jakie),
- ✓ jeden spośród sześciu podmiotów otrzymał dotację celową na to samo zadanie zarówno od samorządu województwa, jak i Miasta, przy czym suma otrzymanych dotacji nie przekraczała 100% nakładów poniesionych na to zadanie; pozostałe podmioty nie otrzymały z innych źródeł dotacji na zadanie dofinansowane dotacją otrzymana od Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 55-89, 284-287, 325-328, 331-336, 485-495)

W latach 2013-2014 rozpatrzono negatywnie 20 wniosków o przyznanie dotacji, na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, w łącznej kwocie 852,6 tys. zł. Przyczynami negatywnego rozpatrzenia wniosków były: braki formalne, brak zaleceń konserwatorskich lub opinii konserwatora zabytków dotyczących zakresu projektowanych robót oraz liczba uzyskanych punktów.

(dowód: akta kontroli str. 261-276, 292-294, 604, 608, 615)

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

W umowach tych (§ 5 pkt 5 i 6) zawarto natomiast zasady wyboru wykonawcy jakie winni stosować beneficjenci przy wylanianiu wykonawców tj. m.in. skierowanie do przynajmniej trzech wykonawców zapytań, zawierających m.in. opis przedmiotu zamówienia, kryteria wyboru ofert termin wykonania oraz wybór Wykonawcy w oparciu o najbardziej korzystną ekonomicznie i jakościowo ofertę, jednak nie wymagano od beneficjentów przedłożenia dokumentów potwierdzających wybór Wykonawców z zastosowaniem ww. kryteriów.

W latach 2013-2015 (do 28 lutego 2015 r.) Miasto nie otrzymywało na opiekę nad zabytkami innych, niż dotacje na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych, środków finansowych na opiekę nad zabytkami.

(dowód: akta kontroli str. 330)

W latach 2013-2015 Urząd informował (poprzez ogłoszenia na stronie internetowej¹⁹ oraz w prasie) o terminach składania wniosków o udzielenie ze środków Miasta dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 337)

W okresie od początku 2013 r. do 28 lutego 2015 r. nie podejmowano wspólnie z WKZ działań w celu pozyskania środków na ochronę zabytków wpisanych do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 298)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Ocenienie wniosków o udzielenie dotacji niezgodne z zasadami określonymi w uchwale w sprawie dotacji.

W uchwale w sprawie dotacji wskazano, że Burmistrz do oceny wniosków o udzielenie dotacji powołuje Komisję liczącą od 3 do 5 członków, która m.in. dokona sprawdzenia wniosków pod względem formalnym oraz oceni wnioski w oparciu o osiem kryteriów zawartych w tej uchwale. Na podstawie analizy sześciu postępowań zakończonych przyznaniem dotacji ustalono, że:

- ✓ 5 wniosków zostało ocenionych pod względem formalnym wyłącznie przez jednego członka Komisji, a w jednym przypadku²⁰ brak jest podpisu osoby, która dokonała oceny wniosku pod względem formalnym;
- ✓ 3 wnioski zostały ocenione merytorycznie wyłącznie przez jednego członka Komisji, 2 wnioski zostały ocenione przez 3 spośród czterech członków Komisji, a w przypadku jednego wniosku²¹ brak jest podpisu osoby, która dokonała oceny wniosku według kryteriów, pomimo tego, że w latach 2013-2014 Burmistrz, stosownie do § 9 wyżej powołanej uchwały, powołał czteroosobowe Komisje do oceny wniosków;
- ✓ w przypadku wszystkich sześciu postępowań ocena wniosków była dokonywana w oparciu o sześć spośród ośmiu ustalonych kryteriów. Komisja przy ocenie wniosków nie brała pod uwagę kryteriów: możliwości finansowe gminy oraz sytuacja finansowa i majątkowa wnioskodawcy.

Na podstawie wniosków ocenionych w taki sposób udzielono dotacji w łącznej kwocie 431.201,49 zł.

(dowód: akta kontroli str. 284-287, 346-353, 418-425, 497-528, 597-618)

MKZ wyjaśnił, że duża liczba wykonywanych przez niego obowiązków nie pozwoliła na zapewnienie właściwej współpracy między członkami Komisji (ocenę wniosków przez Komisję w pełnym składzie), a brak podpisu osób dokonujących oceny oraz dokonywanie ocen wniosków bez stosowania wszystkich wymaganych kryteriów wynikało prawdopodobnie z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 277-279)

¹⁹ www.bip.zary.pl

²⁰ Wspólnota Mieszkaniowa, ul. Broni Pancерnej 1 w Żarach.

²¹ Monika i Marek F.

Skutkiem braku weryfikacji wniosków w oparciu o wszystkie wymagane kryteria oraz przez wszystkich członków komisji, posiadających w ramach zespołu zróżnicowane i niezbędne doświadczenie oraz kwalifikacje zawodowe, mogła być nierzetelna ocena wniosków, a w konsekwencji przyznanie dotacji na zadania o nie najwyższej jakościowo wartości.

2. Rozliczenia pięciu dotacji wypłaconych w łącznej kwocie 416,2 tys. zł (z której wykorzystano 399,5 tys. zł) dokonano bez protokolarnego odbioru wykonanych prac lub robót budowlanych. Powyższe stanowiło naruszenie § 6 pkt 2 umów zawieranych z podmiotami otrzymującymi dotacje stanowiącego, że warunkiem rozliczenia całości dotacji lub jej części jest protokolarny odbiór wykonanych prac lub robót budowlanych, przez osoby upoważnione przez Burmistrza i MKZ.

(dowód: akta kontroli str. 284-287, 346-353, 418-425, 497-512, 521-528)

MKZ wyjaśnił, że nie wiedział, że protokolarny odbiór prac jest warunkiem rozliczenia dotacji (w całości lub części).

(dowód: akta kontroli str. 277-279)

Skutkiem braku protokolarnego odbioru realizacji zadania było wydatkowanie przez Miasto środków, pomimo braku pewności, że dotacja została wykorzystana prawidłowo oraz zgodnie z przeznaczeniem.

W odniesieniu do powyższych nieprawidłowości Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: *Wnioski były rozpatrywane przez Komisję. Mój nadzór polegał głównie na dopilnowaniu terminowej realizacji prac Komisji, bez analizy dokumentów. Wiedziałem, że wstępna weryfikacja wniosków jest przeprowadzana przez jedną osobę, jednak byłem przekonany o tym, że ostateczna ocena wniosków jest dokonywana przez Komisję w pełnym składzie.*

(dowód: akta kontroli str. 295-297)

3. Pomimo przekroczenia przez jednego z beneficjentów terminów do zakończenia realizacji dotowanego zadania oraz złożenia sprawozdania z wykorzystania dotacji, nie skorzystano z możliwości rozwiązania umowy i żądania zwrotu dotacji, na podstawie § 15 ust. 1 i 2 umowy. Beneficjent zakończył realizację zadania dofinansowanego dotacją w dniu 11 marca 2015 r., a sprawozdanie z wykorzystania dotacji przedstawił w dniu 12 marca, tj. po upływie odpowiednio 70 dni oraz 56 dni od terminów określonych w umowie (zakończenie zadania do 31 grudnia 2014 r., przedstawienie sprawozdania do 15 stycznia 2015 r.). Dotacja przyznana i wykorzystana na to zadanie wyniosła 41.303,08 zł.

(dowód: akta kontroli str. 284-287, 426-431)

MKZ wyjaśnił, że nie podjął działań zmierzających do wyegzekwowania terminowego zakończenia realizacji zadania przez tego beneficjenta i przedłożenia sprawozdania z wykorzystania dotacji oraz skorzystania z możliwości rozwiązania umowy z uwagi na nadmierne obciążenie zadaniami w zakresie opieki nad zabytkami. O tej sytuacji MKZ ustnie informował przełożonych, jednak nie podjęli oni żadnych działań w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 277-279)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: *W mojej ocenie częściową przyczyną nieterminowego zakończenia realizacji zadania, dofinansowanego dotacją (...) było zbyt późne zawarcie umowy (tj. w lipcu 2014 r.) o udzielenie przedmiotowej dotacji. Nie zostałem poinformowany w sposób formalny przez Przewodniczącą Komisji o naruszeniu terminów realizacji zadania przez Wspólnotę Mieszkaniową i dlatego też nie podjąłem działań mających na celu wyegzekwowanie terminowego*

zakończenia realizacji zadania i przedłożenia sprawozdania z wykorzystania dotacji oraz działań mających na celu skorzystanie z możliwości rozwiązania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 295-297)

4. Komisja nie zarekomendowała²² do przyznania dotacji (we wnioskowanej kwocie 65.454,47 zł) wniosku jednej ze wspólnot mieszkaniowych, który po ocenie według kryteriów ustalonych w uchwale w sprawie dotacji otrzymał 22 punkty, natomiast do przyznania dotacji zarekomendowano 10 innych podmiotów, których wnioski otrzymały liczbę punktów mniejszą niż 22²³. Podmiotom tym przekazano dotacje w łącznej kwocie 551.712,93 zł.

(dowód: akta kontroli str. 267-276, 338-417)

MKZ wyjaśnił, że o *przyznaniu dotacji wnioskowi o mniejszej liczbie punktów niż przyznana Wspólnocie Mieszkaniowej ul. Żagańska 22 zdecydowały władze miasta, nie chcąc wskazywać konkretnej osoby.*

(dowód: akta kontroli str. 277-279)

Zastępca Burmistrza, który zaakceptował protokół Komisji z dnia 24 kwietnia 2014 r. wyjaśnił, że: *nie umiem wyjaśnić dlaczego nie zwróciłem uwagi na fakt, że wniosek, który otrzymał 22 punkty nie został zarekomendowany do dofinansowania, natomiast do przyznania dotacji zostały zarekomendowane wnioski z mniejszą liczbą punktów.*

(dowód: akta kontroli str. 267-276, 295-297)

5. W trzech spośród sześciu zbadanych przypadków liczba punktów jaką uzyskał wniosek po ocenie według kryteriów określonych w uchwale w sprawie dotacji wskazana w protokole z prac Komisji nie odpowiadała liczbie punktów wynikającej z kart oceny wniosków. W dwóch przypadkach liczba punktów wskazana w protokole była niższa (o 2) niż wynikająca z karty, natomiast w jednym przypadku w protokole wskazano, że wniosek po ocenie otrzymał o 3 punkty więcej niż wynikało to z karty.

(dowód: akta kontroli str. 261-276, 604, 608, 615)

MKZ (przewodniczący Komisji) wyjaśnił, że wynikało to z pomyłki i dużego pośpiechu w jakim pracowała Komisja.

(dowód: akta kontroli str. 590)

Błędy te nie miały wpływu na udzielenie dotacji ww. podmiotom, jednak wskazują na nierzetelność prac Komisji.

6. Burmistrz Miasta Żary w dniu 8 lipca 2014 r. zawarł umowę w sprawie przekazania dotacji celowej w kwocie 75.823,77 zł, na sfinansowanie prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków z podmiotem, któremu Rada Miejska nie udzieliła dotacji w drodze uchwały. Jednocześnie nie zawarto umowy w sprawie przekazania dotacji z dwoma podmiotami, którym Rada Miejska udzieliła dotacji (w łącznej kwocie 76.275,23 zł) w drodze uchwały²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 338-345, 469-484)

²² Protokół numer 1 z dnia 24 kwietnia 2014 r.

²³ 7 podmiotów po 21 punktów, 2 podmioty po 20 punktów i jeden podmiot 18 punktów. Ponadto do dofinansowania nie zarekomendowano trzech spośród dziesięciu wniosków, które otrzymały tę samą liczbę punktów (tj. 21), a zarekomendowano 3 wnioski z mniejszą liczbą punktów (dwa wnioski po 20 punktów i jeden wniosek 18 punktów).

²⁴ Uchwała XXXVIII/42/14 z dnia 22 maja 2014 r.

Były Burmistrz wyjaśnił, że: *Podpisałem umowy przygotowane przez pracowników Urzędu. Nie sprawdzałem zgodności podpisywanych umów z uchwałą Rady Miejskiej. Nie wiem dlaczego nie zostały zawarte umowy ze Wspólnotą Mieszkaniową ul. Żagańska 22 i Żagańska 28.*

(dowód: akta kontroli str. 531-532)

7. Mimo obowiązku wynikającego z art. 82 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami organ stanowiący (RM) nie poinformował 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 Gmina przekazała 25 dotacji w łącznej kwocie 1.156,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 284-287)

Były Przewodniczący Rady Miejskiej wskazał, że wynikało to z braku wiedzy Rady o ciążącym na niej obowiązku w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 529-530)

Skutkiem nie informowania przez Miasto o udzielonych dotacjach podmiotów, o których mowa w art. 82 ust. 1 cyt. ustawy, mogło być przekroczenie limitu wysokości nakładów koniecznych, o którym mowa w tym przepisie.

W toku kontroli, tj. w dniu 16 kwietnia 2015 r. inne organy uprawnione do udzielania dotacji zostały poinformowane o dotacjach udzielonych przez Gminę Żary o statusie miejskim w latach 2013-2014.

(dowód: akta kontroli str. 591-596)

8. W przypadku wszystkich 20 wniosków o udzielenie dotacji (złożonych w latach 2013-2014) na sfinansowanie prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków rozpatrzonych negatywnie Urząd nie poinformował (z własnej inicjatywy²⁵) wnioskodawców o swojej decyzji i jej przyczynach.

(dowód: akta kontroli str. 292-294)

MKZ wyjaśnił, że przyczyną powyższego było zbyt duże obciążenie jego stanowiska pracy zadaniami w zakresie ochrony zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 277-279)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: *Nie kontrolowałem prac komisji w tym zakresie. Nie wiedziałem również o tym, że wnioskodawcy nie byli informowani w sposób formalny o negatywnym rozpatrzeniu wniosków i przyczynach odmowy dofinansowania.*

(dowód: akta kontroli str. 295-297)

Uwaga dotycząca badanej działalności

Celem zapewnienia rzetelności postępowania, jakiej należy oczekiwać od organów administracji publicznej, zdaniem NIK istnieje konieczność informowania wnioskodawców o rodzaju podjętej decyzji, w tym negatywnej wraz z jej uzasadnieniem, tak by wnioskodawcy poznali przesłanki, jakimi kierował się organ. Takie postępowanie organu administracji publicznej pozwoliłoby na wyeliminowanie ewentualnych popełnionych przez wnioskodawców błędów w przyszłości (jeśli taki był powód odmowy udzielenia dotacji) oraz niebezpieczeństwa podejmowania przez organ administracji arbitralnych, nieuzasadnionych decyzji.

²⁵ Poza jednym przypadkiem, w którym wnioskodawca zwrócił się o wskazanie przyczyn odmowy udzielenia dotacji.

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

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

Opis stanu faktycznego

4.1. W dniu 24 listopada 2008 r. Miasto Żary zawarło porozumienie z Wojewodą Lubuskim, na mocy którego Miasto przejęło prowadzenie spraw w zakresie m.in. realizacji zadań określonych:

- ✓ w przepisach ustawy o ochronie zabytków, w tym uzgadnianie programu prac konserwatorskich przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru oraz dalszego korzystania z tego zabytku, przedstawianie zaleceń konserwatorskich, wydawanie pozwoleń na prowadzenie prac (badań) konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1, 4, 6, 8-11 cyt. ustawy, prowadzenie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, wydawanie zaleceń pokontrolnych, kierowanie zawiadomień do policji lub prokuratury w określonych przypadkach, wydawanie wymienionych decyzji, wydawanie zaświadczeń o użytkowaniu zabytków;
- ✓ w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁶, tj. uzgadnianie projektów decyzji o ustalaniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z art. 53 ust. 4 pkt 2 cyt. ustawy oraz o warunkach zabudowy dla obiektów i w obszarach zabytkowych, na podstawie art. 60 ust. 1 cyt. Ustawy;
- ✓ w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁷, tj. wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków (i uzgadnianie decyzji w tym zakresie) i pobieranie opłat z tego tytułu;
- ✓ w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁸, tj. wydawanie opinii, o których mowa w art. 9 ust. 3 pkt 4 cyt. ustawy, uzgadnianie decyzji o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę, uzgadnianie decyzji nakazujących rozbiórkę obiektu i uporządkowanie terenu.

Ww. zadania powierzono Burmistrzowi Miasta, z którego upoważnienia realizować je miał MKZ.

MKZ wskazał, że w zakresie zawarcia porozumienia „wiodącym inicjatorem był Burmistrz, jednak przy aprobacie WKZ. W 2008 r. na terenie województwa lubuskiego miała miejsce ogólnokrajowa tendencja do przekazywania zadań wymienionych w porozumieniu samorządom, tj. gminom.”

(dowód: akta kontroli str. 52-54, 211-216)

Spośród przekazanych porozumieniem zadań MKZ:

- ✓ wydał, na podstawie art. 36 ustawy o ochronie zabytków, łącznie 227 pozwoleń²⁹,
- ✓ uzgodnił, na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, łącznie 41 decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego,

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 199.

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

²⁹ Z czego: na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 – 90 pozwoleń; pkt 2 – 28 pozwoleń, pkt 8 – 1 pozwolenie, pkt 9 – 8 pozwoleń, pkt 10 – 26 pozwoleń, pkt 11 – 74 pozwoleń.

- ✓ wydał, na podstawie art. 27 ustawy o ochronie zabytków, w ośmiu przypadkach zalecenia konserwatorskie,
- ✓ uzgadniał z WKZ, na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b tiret 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeden projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- ✓ przeprowadził jedną kontrolę (w 2014 r.) przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

(dowód: akta kontroli str. 432)

MKZ podał, że *generalnie nie stwierdził nieskuteczności w egzekwowaniu wydanych decyzji.*

(dowód: akta kontroli str. 467-468)

Analiza 10 pozwoleń wydanych na podstawie art. 36 ustawy o ochronie zabytków wykazała, że:

- ✓ dotyczyły zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków lub obiektów znajdujących się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków,
- ✓ wydawane były przez MKZ działającego z upoważnienia Burmistrza,
- ✓ zawierały właściwą podstawę prawną,
- ✓ wydane były na podstawie wniosków zgodnych z postanowieniami rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lutego 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 archeologicznych³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 211-216, 433, 434-436)

MKZ, stosownie do § 7 ust. 2 porozumienia, kierował do WKZ półroczne i roczne sprawozdania z realizacji przejętych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 217-232)

4.2. Stosownie do § 4 pkt 1 lit. f porozumienia, do zakresu działania Gminy Żary o statusie miejskim należy prowadzenie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz sporządzanie protokołu kontroli na podstawie art. 38 i 39 ustawy o ochronie zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 211-216)

W Urzędzie nie opracowywano corocznych planów kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

MKZ wyjaśnił: *Jak dotąd w formie pisemnej planów kontroli nie ustalałem i nie przedkładałem Burmistrzowi do akceptacji. Typowanie odbywało się oparciu o stan zachowania zabytku. W pierwszej kolejności próbowałem zajmować się obiektami znajdującymi się w najgorszym stanie. Obecnie widzę potrzebę usystematyzowania i skonkretyzowania moich zadań kontrolnych, dlatego w najbliższym czasie wystąpię z projektem planu kontroli na 2015 r.*

(dowód: akta kontroli str. 465)

³⁰ Dz. U. z 2011 r., Nr 165, poz. 987 ze zm.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono jedną kontrolę (29 kwietnia 2014 r.) zabytku nieruchomego (wpisanego do rejestru zabytków pod nr L-473/A). Kontrola wyniknęła z interwencji osób prywatnych, mieszkańców budynku, którzy wystąpili do MKZ z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie zabytkowych fresków znajdujących się w budynku w związku z planowanym podjęciem prac remontowych.

(dowód: akta kontroli str. 90, 439-450, 453-454, 465)

W wyniku kontroli w dniu 27 sierpnia 2014 r. MKZ wydał zalecenia pokontrolne, w myśl których wezwał stronę do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich wraz z badaniami konserwatorskimi zabytkowych fresków klatki schodowej w nieprzekraczalnym terminie do dnia 16 lutego 2015 r. (wraz ze szczegółowo wymienionymi dokumentami).

W odpowiedzi, zarząd wspólnoty mieszkaniowej wniósł do MKZ wniosek o zmianę ustalonego terminu na 16 lutego 2017 r., uzasadniając wniosek koniecznością wcześniejszego osuszenia ścian oraz czasowym brakiem środków finansowych.

Do dnia rozpoczęcia kontroli MKZ nie udzielił odpowiedzi na wniosek zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 437-438, 448-452)

W wyniku ww. kontroli nie wydano decyzji. W aktach sprawy znajdował się dokument nazwany protokołem oględzin (zamiast protokołem kontroli), który zawierał elementy wymagane przepisem art. 39 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków. W protokole nie zawarto pouczenia o prawie odmowy podpisania protokołu, a w razie skorzystania z takiej możliwości, o prawie do złożenia pisemnych uwag do WKZ w terminie 7 dni.

(dowód: akta kontroli str. 439-452, 453)

MKZ wyjaśnił: *Od lat stosowałem taki wzór. Jak dotąd strony uczestniczące w wizji lokalnej nie kwestionowały ustalanego przeze mnie stanu faktycznego.*

(dowód: akta kontroli str. 437-438)

W okresie objętym kontrolą nie kierowano do organów ścigania zawiadomień o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia.

(dowód: akta kontroli str. 455)

W przypadku jednej sprawy, w toku której stwierdzono demontaż historycznych drzwi dwuskrzydłowych z naświetlem, w dniu 28 listopada 2014 r. wydano nakaz wspólnocie mieszkaniowej przywrócenia do stanu pierwotnego budynku. Dokument wysłano również do wiadomości ww. organów. W wyniku przekazania nakazu w grudniu 2014 r. wpłynęło do Urzędu zawiadomienie Komendy Powiatowej Policji w Żarach informujące o wszczęciu dochodzenia o przestępstwo określone w art. 90 ustawy Prawo budowlane, tj. samowoli budowlanej polegającej na demontażu drzwi wejściowych bez wymaganego prawem pozwolenia³¹.

W dniu 8 grudnia 2014 r. strona wniosła odwołanie od decyzji MKZ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Do dnia rozpoczęcia kontroli, tj. do dnia 19 marca 2015 r. MKZ nie przekazał odwołania właściwemu organowi.

(dowód: akta kontroli str. 456-464, 466)

³¹ W dniu 2 kwietnia 2015 r. Prokuratura Rejonowa umorzyła dochodzenie.

MKZ podał, że we wskazanym okresie wpłynęły dwie informacje w związku z prawdopodobnym naruszeniem art. 28 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków, które przekazał do WUOZ. Nie był jednak informowany o sposobie załatwienia sprawy. Ponadto, MKZ nie zwracał się w sposób pisemny do WKZ o informacje, jak postępować w przypadku stwierdzenia na jej terenie działań i zaniechań, o których mowa w art. 108-118 ustawy o ochronie zabytków, a bieżące problemy rozwiązywał w sposób telefoniczny.

(dowód: akta kontroli str. 467-468)

MKZ nie uczestniczył w szkoleniach z zakresu sprawowania nadzoru konserwatorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 233-240)

Odnosnie znaczenia porozumienia dla Miasta Zastępca Burmistrza wyjaśnił: *w mojej opinii, poziomu ochrony i opieki nad zabytkami oraz oceny czy on zmienił się na przestrzeni lat mógłby przede wszystkim dokonać WKZ oraz takie osoby jak MKZ, który pracowałby w Mieście dostatecznie długo, tak aby objąć swym urzędowaniem czas sprzed 2008 r. Wydaje mi się, że plusem zawarcia porozumienia jest zachowanie kompetencji konserwatorskich przez Burmistrza co wpływa na możliwość szybkiej i bezpośredniej reakcji na nagłe zdarzenia, które są istotne z punktu widzenia ochrony konserwatorskiej. Za główną korzyść uważam możliwość bezpośredniej służby mieszkańcom Żar. Dalej, za korzyści uznałbym możliwość szybszego i sprawniejszego uzgodnienia projektowego (np. projektów decyzji o warunkach zabudowy), co może znacznie przyspieszyć proces inwestycyjny na rzecz inwestora. Jednak pewnym ograniczeniem w realizacji przekazanych porozumieniem zadań są ograniczone możliwości finansowe, a co za tym idzie kadrowe, bo przecież w ślad za zawarciem porozumienia nie wpłynęły do Miasta żadne środki finansowe.*

(dowód: akta kontroli str. 299)

Na realizację zadań objętych porozumieniem Miasto nie otrzymywało środków finansowych. Realizacja porozumienia nie była przedmiotem kontroli WKZ.

(dowód: akta kontroli str. 241-243, 244-247)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo zapisu § 4 pkt 1 lit. f porozumienia, nakładającego obowiązek przeprowadzania przez Miasto kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, w okresie objętym kontrolą zrealizowano tylko jedną kontrolę (w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 90, 211-216, 439-450, 453-454, 465)

MKZ wyjaśnił, że: *z powodu braku czasu i nawału innych obowiązków nie przeprowadzałem większej liczby kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.*

(dowód: akta kontroli str. 437-438)

Brak kontroli stanu zachowania i przeznaczenia zabytków Miasta Żary spowodował ich niepełną ochronę w rozumieniu art. 4 ustawy o ochronie zabytków.

2. MKZ nie monitorował stanu realizacji zaleceń pokontrolnych (po kontroli wymienionej w pkt 1), a wniosek zarządu wspólnoty mieszkaniowej w sprawie zmiany ustalonego terminu realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych przez MKZ

po kontroli nieruchomości usytuowanej przy ul. Górnosląskiej 2 nie został rozpatrzony.

(dowód: akta kontroli str. 448-452)

MKZ wyjaśnił, że: *nie odpowiedziałem na wniosek wspólnoty, ponieważ ocenilem je jako pismo dodatkowe, mające na celu wyjaśnienie sprawy, a nie jako wniosek. Nie monitorowałem stanu realizacji zaleceń.*

(dowód: akta kontroli str. 437-438)

Zdaniem NIK, nie budzi wątpliwości, że pismo wspólnoty nosi charakter wniosku i jako takie powinno być rozpatrzone z zachowaniem terminów określonych w art. 35 Kpa.

3. Odwołanie strony postępowania administracyjnego (wspólnoty mieszkaniowej) z dnia 8 grudnia 2014 r., wniesione od decyzji MKZ z dnia 28 listopada 2014 r., do dnia 1 kwietnia 2015 r. nie zostało przekazane organowi odwoławczemu (MKiDN), co było niezgodne z art. art. 133 Kpa. Zgodnie z tym przepisem, organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w myśl art. 132 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 456-464)

MKZ wyjaśnił: *do dnia dzisiejszego, tj. 1 kwietnia 2015 r. nie przekazałem do MKiDN przedmiotowego odwołania, ponieważ aby skierować odwołanie do Ministerstwa jestem zobowiązany do przedstawienia również swojego stanowiska w sprawie. Jak dotąd jednak, z uwagi na liczne obowiązki, nie miałem czasu na sporządzenie stanowiska i dlatego nie przekazałem odwołania do organu właściwego. Deklaruję, że w najbliższym czasie stanowisko sporządzę i odwołanie prześlę do Ministerstwa.*

(dowód: akta kontroli str. 437-438)

Wskazana przez MKZ w wyjaśnieniach konieczność sporządzenia stanowiska do odwołania nie wynika z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a jedynie z przyjętej wewnętrznej praktyki, i dlatego nie stanowi okoliczności zwalniającej z realizacji obowiązku określonego w art. 133 Kpa.

Uwaga dotycząca badanej działalności

Zdaniem NIK, celem zapewnienia w prowadzonych kontrolach tzw. funkcji gwarancyjnej, tj. poszanowania praw i wolności podmiotu kontrolowanego³², zasadnym (dobrą praktyką) byłoby umieszczenie w protokole kontroli wzmianki o przysługujących kontrolowanemu prawach do wniesienia do protokołu umotywowanych zastrzeżeń i uwag oraz odmowie podpisania protokołu i przedstawienia uwag do WKZ, zwłaszcza, że od zaleceń pokontrolnych wydanych w następstwie kontroli, nie przysługują kontrolowanemu już żadne środki odwoławcze.

Ocena cząstkowa

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

³² Zob. komentarz do art. 39 ustawy o ochronie zabytków. M. Cherka i in. (LEX).

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę 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 Kontroli³³, wnosi o:

1. Prowadzenie gminnej ewidencji zabytków, o której mowa w art. 22 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków.
2. Sporządzenie gminnego programu opieki nad zabytkami, o którym mowa w art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i przedłożenie go do uchwalenia Radzie Miejskiej po uzyskaniu opinii WKZ.
3. Wyegzekwowanie na rzecz Miasta kar umownych wynikających z umowy z dnia 29 maja 2012 r.
4. Udzielanie oraz rozliczanie dotacji zgodnie z ustalonymi zasadami.
5. Przeprowadzanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.
6. Terminowe realizowanie obowiązków, w szczególności w zakresie rozpatrywania wniosków oraz przekazywania odwołań.

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 uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Żary, dnia 21 maja 2015 r.

Kontrolerzy
Beata Jakubowska
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

Anna Huziej
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

³³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.