



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-03-14/2013
P/13/172

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/172 – Prawidłowość gospodarowania zabytkami nieruchomymi przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego z terenu województwa podkarpackiego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Wilhelm Dmytrów, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84488 z dnia 20.03.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Stubnie, Stubno 69A, 37-723 Stubno, REGON: 000550433 (dowód: akta kontroli str. 3)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Słabicki, Wójt Gminy Stubno (dowód: akta kontroli str. 4-5, 6-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższa ocena wynika z ocen cząstkowych poszczególnych badanych podobszarów. Formułując ocenę pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK uwzględniła rzetelne starania Gminy o uzyskanie środków finansowych na przeprowadzenie prac konserwatorsko-remontowych zabytku, oraz prawidłowe wykorzystanie i rozliczenie przyznanej dotacji. Na pozytywną ocenę Gminy, mimo złego stanu zabytku nieruchomego, wpłynął fakt, iż Gmina przejęła zabytek dopiero w październiku 2009 r.

Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- 1) niewykonania obowiązku określonego w przepisie art. 23 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami², w związku z art. 25 ust. 1-2 tejże ustawy, polegającego na nie sporządzeniu planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości,
- 2) zawilgocenia korytarza piwnicznego, niekompletnego zabezpieczenia przed włamaniem, oraz braku zabezpieczenia przeciwpożarowego w budynku dworu,

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 Dz.U. z roku 2010 Nr 102, poz. 651 ze zm.

3) niewykonania obowiązku określonego w przepisie art. 87 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³, polegającego na nie sporządzeniu - na okres 4 lat - gminnego programu opieki nad zabytkami,

4) braku określenia w Studium zagospodarowania przestrzennego gminy, rozwiązań niezbędnych do zapobiegania zagrożeniom dla zabytku, zapewnienia mu ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywrócenia zabytku do jak najlepszego stanu⁴,

5) niewykonywania decyzji Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków dotyczących terenu parku, w częściach dotyczących wymogów dokonywania nasadzeń zastępczych, w miejsce wycinanych, zabytkowych drzew.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określenie stanu faktycznego i prawnego zabytku nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zabytek nieruchomy stanowi budynek dworu, wybudowany w latach 1918-1920 przez Józefa Myszkowskiego, na miejscu starego, drewnianego dworku z przełomu XVIII – XIX wieku. Łączył cechy polskiej architektury dworskiej: w rzucie prostokąta, 7-osiowy, parterowy z poddaszem i centralnym portykiem, wsparty na 4 kolumnach w stylu doryckim, zwieńczony trójkątnym tympanonem z 2 kolumnkami. Dwór posadowiony był na nieruchomości gruntowej w obrębie Stubno (nr działki 1546/23), o powierzchni 4,26 ha, dla której urządzona była księga wieczysta nr 97490/7. Po II-giej wojnie światowej dwór został upaństwowiony, mieściły się tu kolejno: Państwowe Gospodarstwo Rolne i Stadnina Koni.

(dowód: akta kontroli str. 8, 9-12, 13-26, 27-46, 47, 48-52)

1.2. W uchwale nr XXIV/186/09 z dnia 22.06.2009 r., Rada Gminy w Stubnie, wyraziła zgodę na „nieodpłatne przejęcie na własność Gminy nieruchomości wchodzących w skład zasobu Agencji Nieruchomości Rolnych (...), położonych we wsi Stubno”. Gmina Stubno, przejęła nieodpłatnie na własność działkę położoną w Stubnie (nr 1546/23) od Skarbu Państwa - Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Rzeszowie. Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków, zwany dalej Konserwatorem, w decyzji z dnia 12.10.2009 r., udzielił pozwolenia Agencji Nieruchomości Rolnych Oddziałowi Terenowemu w Rzeszowie na „nieodpłatne przekazanie zespołu dworsko-parkowego, usytuowanego na działce nr 1546/23, o pow. 4,26 ha w Stubnie, na rzecz Gminy Stubno”. W uzasadnieniu tejże decyzji podał m.in., że „Aktualnie zespół znajduje się w złym stanie zachowania, faktycznie jest od wielu lat nieużytkowany. Sytuacja ta doprowadziła do znacznej degradacji struktury architektonicznej (...) jak również znacznego zaniedbania założenia parkowego. Budynki wymagają podjęcia natychmiastowych prac zabezpieczających, a w dalszej kolejności, również remontowych, o kompleksowym charakterze”.

Zabytek został wpisany do rejestru zabytków nieruchomych w dniu 26.03.1987 r., pod nr A – 203, na podstawie decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków Urzędu Wojewódzkiego w Przemyślu, znak: L.dz. Kl.VI-5340/62/86/87, w której ustalono, że zakres ochrony konserwatorskiej części zespołu dworskiego nabytej przez Gminę (decyzja nie uwzględniała oznaczenia ewidencyjnego działek

³ Dz.U. z roku 2003 Nr 162, poz. 1568 ze zm.

⁴ Ibidem, art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

podlegających ochronie) obejmuje „dwór murowany, park krajobrazowy (...) oraz część ogrodzenia z bramą wjazdową ...”.

(dowód: akta kontroli str. 48-50, 53, 54-62, 63-64, 65, 66-76)

1.3. Fakt wpisania zabytku do rejestru zabytków nie był ujawniony w księdze wieczystej 97490/7. Odnosząc się do przyczyny nie ujawnienia w księdze wieczystej wpisania zabytku nieruchomości do rejestru, pani dr Grażyna Stojak – Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków, podała, że „Aktualnie prowadzone są prace przy porządkowaniu rejestru zabytków i w związku z tym, zostanie przeprowadzona synchronizacja działek podlegających ochronie na podstawie decyzji z 1987 roku, a następnie zostanie wysłany wniosek do Sądu Rejonowego o ujawnienie wpisu do rejestru niniejszego zespołu”.

(dowód: akta kontroli str. 77-85, 86-91, 92-94)

1.4. W okresie od 31.10.2009 r. (tj. od daty przyjęcia zabytku) do 31.12.2012 r., zwanym dalej okresem objętym kontrolą, budynek dworu był pustostanem.

(dowód: akta kontroli str. 48-50, 63-64, 95, 110-111)

1.5. W okresie objętym kontrolą, nie był dokonywany podział zabytku.

(dowód: akta kontroli str. 96-97, 98, 99-107, 108-109)

1.6. W Urzędzie była urządzona i prowadzona ewidencja mienia komunalnego, w której wartość działki nr 1546/23, wynosząca 174.756 zł, pokrywała się z wartością rynkową gruntu (bez budynków) tejże nieruchomości, wycenioną w „operacji szacunkowym” z czerwca 2009 r.

W Urzędzie nie były sporządzane plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 27-46, 99-107, 108-109)

1.7. W wyniku oględzin zabytku stwierdzono następujący stan rzeczy:

a) Tereny przyległe oraz otoczenie zabytku:

Teren zabytkowego budynku dworu w Stubnie otoczony był głównie zabudowaniami wiejskimi oraz terenami rolniczymi. W sąsiedztwie dworu znajdowała się m.in. szkoła, stołówka, boisko.

Wokół budynku dworu usytuowany był park krajobrazowy, z układem dróg spacerowych. W granicach działki nr 1546/23, oprócz budynku dworu, posadowione były także następujące obiekty budowlane:

- oficyna wschodnia, określana też jako dawna, dworska wozownia, obecnie garaż z dwoma stanowiskami,
- oficyna zachodnia, określana też jako dawna, dworska „służbówka”, która w okresie działalności Stadniny Koni w Stubnie Spółka z o.o., pełniła funkcję hotelu służbowego,
- budynek mieszkalny, jednorodzinny, wybudowany w latach 1975-1976, aktualnie zamieszkały, oraz
- pięć boksów garażowych ;

b) opis ogólny budynku dworu i jego konstrukcji:

dwór był budynkiem parterowym, wymurowanym z cegły, podpiwniczonym. Pokryty wysokim dachem mansardowym, z dachówki ceramicznej zakładkowej. Wzdłuż dolnej krawędzi dachu zamontowane rynny do zbierania wody deszczowej, odprowadzanej do pionowych rur spustowych. Elewacja budynku otynkowana z widocznymi, fragmentarycznymi ubytkami tynku. Wewnątrz budynek posiadał dwa poziomy (w tym użytkowe poddasze), połączone schodami betonowymi. Na korytarzach i schodach podłoga utwardzona posadzką, wykonaną z lastriko, a w pomieszczeniach sanitarnych ułożona terakota. W salonie

kominkowym trwała posadzka kamienna, oszlifowana. W pozostałych pomieszczeniach (pokojach) ułożony parkiet klepkowy. Stolarka budowlana drewniana, dwuskrzydłowa, z zaświeczeniami. Wyposażony w instalacje: wodociągową, kanalizacyjną i elektryczną. Budynek nie był ogrzewany.

W dolnych pomieszczeniach (na parterze) widoczne zacieki na ścianach, przebarwienia w ciemnym kolorze, wskazujące na możliwe zagrzybienie. Widoczne plamy i zacieki na wykładzinach podłogowych. W co najmniej trzech pomieszczeniach wyraźne wybrzuszenia parkietu, w tym przypadek wypadnięcia klepek parkietu w centralnej części pokoju. W pomieszczeniach wykończonych boazerią ścienną, przypadki wyraźnych wybrzuszeń konstrukcji boazerii. W niektórych pomieszczeniach znikome ubytki tynku wewnętrznego, np. w salonie kominkowym. W miejscach otworów drzwiowych zewnętrznych, po stronie wewnętrznej zalegający śnieg na podłodze.

W pomieszczeniach na poddaszu w świetle otworów okiennych po stronie wewnętrznej, przypadki zalegania śniegu na podłodze. Widoczne zawilgocenia ścian i podłóg, z charakterystycznymi ciemnymi przebarwieniami. Miejscowe ubytki tynku wewnętrznego. Znikome, pojedyncze ubytki szkła w oknach, o niedużej powierzchni. Widoczna, postępująca degradacja zabytkowej stolarki budowlanej.

W piwnicy na znacznej powierzchni widoczne zacieki, w tym zalegająca woda na niektórych odcinkach korytarza piwnicznego oraz kałuże o dużej powierzchni w pomieszczeniach piwnicznych, które mogą być powodowane zjawiskiem kapilarnym (podwyższonym poziomem wody gruntowej i jej podsiąkaniem od dołu). W świetle drzwi wejściowych do piwnicy oraz paru okien piwnicznych, po stronie wewnętrznej zalegający śnieg. Nieszczelne zamknięcia niektórych otworów okiennych w piwnicy.

W budynku panował ogólny nieład, w tym nieuporządkowane pozostałości po okresie, w którym służył za siedzibę administracji (biur) Stadniny Koni spółki z o.o. Budynek nie był użytkowany. Poza wykazany stan zawilgocenia ścian i podłóg oraz zawilgoceniem piwnicy, nie występowały inne czynniki grożące naruszeniem substancji budynku.

Odnosząc się do stwierdzonego stanu zalegania wody w korytarzu piwnicznym zabytku, pan Janusz Słabicki – Wójt Gminy Stubno, zwany dalej Wójtem, podał, że od „momentu przejścia budynku nigdy nie stwierdzono obecności wody w podpiwniczeniach dworu. Wiosną 2013 r. po nagłym ociepleniu i roztopach wiosennych połączonych z opadami deszczu woda się pojawiła”. W związku z tym, do końca maja 2013 r. Wójt stwierdził, iż powoła zespół, w tym wykonawcę robót i inspektora nadzoru, któremu zleci ustalenie przyczyn pojawienia się wody. Po ustaleniu ewentualnych przyczyn pojawienia się wody w piwnicach dworu i po zasięgnięciu opinii fachowców, Wójt zawiadomi Konserwatora o występującym zagrożeniu zabytku. Ustalenia „ w/w komisji będą warunkowały podjęcie ewentualnych czynności wobec wykonawcy robót - Zakładu Budowlano - Konserwatorskiego „Arkady” ;

c) zabezpieczenia zabytku przed włamaniem: Drzwi wejściowe zamykane są na kłódki. Niektóre okna piwnic zaopatrzone były w kraty. Otwory okienne piwnicy, w których nie było krat, były zamknięte oszklonymi oknami, lub deskami. Budynek nie posiadał zainstalowanego systemu antywłamaniowego;

d) zabezpieczenia zabytku przed pożarem: budynek dworu nie był wyposażony w zabezpieczenia przeciwpożarowe. Wewnątrz budynku oraz w jego otoczeniu, nie było żadnych urządzeń gaśniczych;

e) umieszczanie na zabytku rzeczy wymagających pozwolenia Konserwatora: na zabytku nie było umieszczonych żadnych urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów wymagających pozwolenia Konserwatora;

f) możliwość umieszczania na zabytku znaku informującego o ochronie: na zabytku nie było umieszczonego znaku informującego o tym, iż zabytek ten podlega ochronie.

Ustosunkowując się do nie wykonania uprawnienia, polegającego na umieszczeniu na zabytku znaku informującego o tym, że zabytek podlega ochronie, działający z upoważnienia Starosty Przemyskiego, pan Marek Kudła – Wicestarosta, wyjaśnił, że wprawdzie art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nie określa trybu postępowania dotyczącego umieszczenia na zabytku nieruchomym znaku informującego, to jednak „rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie ... winno nastąpić w formie decyzji administracyjnej z zastosowaniem trybu, o którym mowa w art. 106 k.p.a. Zasadność zastosowania tej formy wynika z wykładni celowościowej i aksjologicznej, gdyż zamieszczenie przedmiotowego znaku ... stanowi dodatkowe ograniczenie prawa własności dla właściciela zabytku nieruchomego. Przepis art. 12 ustawy ... nie stanowi kogo winny obciążać koszty postępowania w tym trybie. ... Fakultatywne zadanie wynikające z treści art. 12 ustawy ... ma charakter zadania zleconego z zakresu administracji rządowej. ... w ślad za tym Starostwu winny być przekazywane na ten cel z budżetu państwa określone środki finansowe ...”.

(dowód: akta kontroli str. 48-50, 112-114, 115-119)

Ustalone
nieprawidłowości

Nieprawidłowością w działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie, było nie wykonanie obowiązku określonego w przepisie art. 23 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵, w związku z art. 25 ust. 1-2 tejże ustawy, polegające na nie sporządzeniu planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Nadmienić również należy, że ustalone w kontroli: zawilgocenie budynku (w tym korytarz piwniczny), niekompletne zabezpieczenie przed włamaniem, czy brak zabezpieczenia przeciwpożarowego w budynku dworu – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – mogą stanowić o naruszeniu zasad opieki i ochrony nad zabytkiem.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości⁶ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Na odrębną uwagę zasługuje stwierdzone w toku kontroli zawilgocenie korytarza piwnicznego budynku dworu, które chociaż niezawinione przez Urząd, zagraża – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – substancji budynku i wymaga podjęcia działań, które w pełni zabezpieczyłyby zabytek przed tego rodzaju zagrożeniem. W kontekście powyższej oceny zawiera się także nie wystarczające zabezpieczenie budynku dworu przed włamaniem oraz brak zabezpieczenia przed pożarem.

Opis stanu
faktycznego

2. Uwzględnienie zabytku w planowaniu przestrzennym

2.1. W wyniku analizy Studium, ustalonego uchwałą Rady nr IV/17/02, z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków

⁵ Dz.U. z roku 2010 Nr 102, poz. 651 ze zm.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

zagospodarowania przestrzennego Gminy Stubno, którego aktualność w odniesieniu do:

- przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz,

- aktualnych potrzeb rozwoju gminy,

została stwierdzona uchwałą Rady nr XIV/93/08, z dnia 25 kwietnia 2008 r. stwierdzono, że w cz.I „Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego”:

a) w jednostce redakcyjnej 14.3 „Zabytki kultury Gm. Stubno”, na str. 25, wymieniono m.in.: „Zespół Dworski, własność AWR SP”,

b) na str. 38-40, opisano „Zespół Dworski” m.in. w ujęciu historycznym, pod względem jego usytuowania, oraz charakterystyki architektoniczno-budowlanej,

c) na str. 77, w części zatytułowanej „Polityka w zakresie ochrony środowiska i wartości kulturowych”, podano m.in., że „Do podstawowych zadań gminy w zakresie polityki ochrony środowiska i wartości kulturowych należy: (...) uwzględnienie zasad i przepisów prawnych dotyczących ochrony dóbr kultury w odniesieniu do obiektów i terenów objętych ochroną konserwatorską ...”.

W studium:

- nie określono rozwiązań niezbędnych do zapobiegania zagrożeniom dla zabytku, zapewnienia mu ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywrócenia zabytku do jak najlepszego stanu,

- nie ustalono przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, uwzględniających opiekę nad zabytkiem.

(dowód: akta kontroli str. 120)

2.2. Działka umiejscowiona w obrębie 0008 – Stubno, nr 1546/23 – nie była objęta miejscowym (punktowym) planem zagospodarowania przestrzennego. Plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Gminy utracił moc z dniem 01.01.2004 r., na podstawie art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷.

(dowód: akta kontroli str. 121, 122)

2.3. W stosunku do działki nr 1546/23, w okresie objętym kontrolą, Wójt nie wydawał decyzji administracyjnych o:

- ustaleniu warunków zabudowy,
- lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej,
- ustaleniu lokalizacji linii kolejowej.

(dowód: akta kontroli str. 108 -109, 123, 124, 125)

2.4. Wójt nie sporządził gminnego programu opieki nad zabytkami, ze względu na brak środków finansowych (a tym samym, nie sporządzał co 2 lata sprawozdania z realizacji opieki nad zabytkiem). Pan Janusz Słabicki – Wójt Gminy Stubno, zadeklarował, że „Plan taki zostanie sporządzony w przyszłości w miarę możliwości finansowych”.

(dowód: akta kontroli str. 108-109)

2.5. W Urzędzie - na stanowisku Referenta w Referacie Gospodarki Komunalnej i Inwestycji - była prowadzona gminna ewidencja zabytków, zwana dalej ewidencją, w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy. W ewidencji były ujęte: zabytki nieruchome wpisane do rejestru (w tym budynek dworu), oraz inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków.

⁷ Dz.U. 2012, poz.647

W oświadczeniu, pani Agata Kolczak – Referent w Referacie Gospodarki Komunalnej i Inwestycji w Urzędzie, podała, że „gminna ewidencja zabytków jest w trakcie realizacji. Karty adresowe zabytków nieruchomości są sporządzane w sposób sukcesywny. Fakt sporządzenia kart poprzedzony jest aktualizacją danych zgromadzonych u (...) Konserwatora (...), przeprowadzeniem wizyty w terenie, wykonaniem dokumentacji fotograficznej, umieszczeniem pozyskanych danych na kartach adresowych. Aktualnie sporządzonych jest 13 kart adresowych zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków oraz 52 karty adresowe innych zabytków nieruchomości (domów, szkół, ochronek, itp.) ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków”.

(dowód: akta kontroli str. 126-130, 131,132-133)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) niewykonanie obowiązku określonego w przepisie art. 87 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁸, polegające na nie sporządzeniu na okres 4 lat, gminnego programu opieki nad zabytkami,
- 2) brak w Studium, określenia rozwiązań niezbędnych do zapobiegania zagrożeniom dla zabytku, zapewnienia mu ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywrócenia zabytku do jak najlepszego stanu, tj. elementów przedmiotowo istotnych, kształtujących jego treść, wymienionych enumeratywnie w przepisie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹⁰ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. Ustalony fakt nie sporządzenia gminnego programu opieki nad zabytkami zasługuje na krytyczną uwagę. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, sprawnej i efektywnej kontynuacji wymaga urządzenie i bieżące prowadzenie gminnej ewidencji zabytków, która w dotychczasowym stanie nie zawiera pełnego stanu zabytków z terenu Gminy.

Opis stanu
faktycznego

3. Zagospodarowanie zabytków, w tym prowadzenie prac i robót przy zabytku

3.1. W okresie objętym kontrolą, budynek dworu nie był zagospodarowywany na cele użytkowe.

(dowód: akta kontroli str. 48-50, 63-64, 95, 110-111)

3.2. Poza wykazanym stanem zawilgocenia ścian i podłóg w pomieszczeniach budynku, oraz zaleganiem wody w korytarzu piwnicznym, nie stwierdzono innych czynników grozących naruszeniem substancji budynku.

(dowód: akta kontroli str. 48-50, 112-114)

3.3. – 3.5. Urząd posiadał następujące zalecenia Konserwatora dotyczące budynku dworu:

⁸ Dz.U. z roku 2003 Nr 162, poz. 1568 ze zm.

⁹ Ibidem

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

a) decyzję Konserwatora z dnia 12.10.2009 r. (o której wzmianka na str. 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) ;

b) decyzję konserwatora z dnia 20.01.2010 r. w sprawie pozwolenia na remont budynku dworu, w zakresie:

- wykonania izolacji pionowej i poziomej ścian piwnicznych i fundamentowych,
- wykonania nowej posadzki w piwnicach,
- remont dachu (w tym: remont więźby dachowej, wymiana pokrycia dachowego, remont kominów, wymiana rur spustowych i rynien, zamontowanie instalacji odgromowej),
- uzupełnienie chodników.

W decyzji określono jako warunek, zachowanie formy istniejącego dachu i jego kolorystyki. Wniosek do Konserwatora o wydanie pozwolenia na wykonanie remontu zawierał m.in.: inwentaryzację, projekt budowlany remontu, dokument potwierdzający prawo do dysponowania nieruchomością.

Pracownik Urzędu telefonicznie powiadomił Konserwatora o terminie rozpoczęcia robót, oraz o wyborze wykonawcy.

Projekt prac remontowo-konserwatorskich zabytku sporządził właściciel Architektonicznej Pracowni Projektowej w Przemyślu, ul. Domowa 5, nr uprawnień UAN/VII/8386/4/88 w specjalności architektonicznej.

Kierownik budowy, posiadał uprawnienia konstrukcyjno-budowlane 39/77 i uprawnienia konserwatorskie 85/93, oraz 46 lat doświadczenia zawodowego.

Pełniący funkcję inspektora nadzoru, posiadał uprawnienia do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, w specjalności architektonicznej bez ograniczeń, nr ewid. UAN/III/7342/17/95.

Rozpoczęcie prac remontowo-konserwatorskich nastąpiło w dniu 23.12.2010 r. Przebieg prac budowlanych, był odnotowywany w „dzienniku budowy”, w którym inspektor nadzoru potwierdzał wykonanie określonych prac.

W trakcie prowadzonych robót, przedstawiciel Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków z siedzibą w Przemyślu kontrolował przebieg prac, oraz uczestniczył w odbiorze końcowym robót (w tym robót dodatkowych), gdzie w „*Protokóle odbioru*” stwierdzono m.in. „*Powyższe prace odbiera się bez zastrzeżeń, jako wykonane zgodnie z zasadami wykonywania prac przy obiektach zabytkowych*”.

Konserwator nie wydawał decyzji nakazujących przeprowadzenia prac lub robót przy budynku dworu ;

c) zalecenia pokontrolne, wydane przez Konserwatora w dniu 26.11.2012 r., w których w pkt. 1, odnosząc się do stanu budynku dworu, stwierdził, że obiekt obecnie jest w trakcie zawieszonoego remontu kapitalnego, po wykonanych – w roku 2011 – pracach przy izolacjach i dachu. Pozostała część obiektu w stanie ogólnie złym, wynikającym z nieużytkowania od kilkunastu lat. Obiekt zabezpieczony.

(dowód: akta kontroli str. 63-64, 135-137, 138 -146, 147-150,151-152)

W Urzędzie były następujące zalecenia Konserwatora dotyczące terenu parku zespołu dworskiego:

a) decyzja Konserwatora z 09.11.2009 r. w sprawie usunięcia 12 szt. drzew, oraz nakładająca wymóg - w miejscach istniejących i powstałych luk - dokonania nasadzeń uzupełniających, o wysokości minimum 2,5 m, złożonych z gatunków rodzimych z uwzględnieniem przesłanek historycznych.

W Urzędzie nie było dokumentów poświadczających wykonanie powyższej decyzji. W oświadczeniu, pan Jan Jara – Inspektor w Referacie Gospodarki Komunalnej i Inwestycji, podał m.in., że „decyzja została wykonana w całości, tj. wszystkie drzewa zostały usunięte sposobem gospodarczym przez pracowników tut. Urzędu. W aktach nie ma protokołu na okoliczność wykonania wycinki drzew. Kontynuacją ustaleń może być protokół wyceny drzewa do sprzedaży z parku podworskiego”. Przedłożony protokół z wyceny i ustalenia warunków przetargu na sprzedaż drewna pozyskanego z parku podworskiego w Stubnie nie był oznaczony datą sporządzenia, oraz w swej treści nie wykazywał związku przedmiotowego z drzewem oznaczonym w decyzji.

b) decyzja Konserwatora z 17.06.2010 r. w sprawie wykonania prac pielęgnacyjnych w drzewostanie, obejmujących 294 drzewa. Odbioru robót pielęgnacyjno-konserwatorskich dokonała komisja powołana przez Wójta (z udziałem Konserwatora), w dniu 11.10.2011 r. W protokóle komisja stwierdziła m.in.: „Zabiegi pielęgnacyjne na drzewach wykonano prawidłowo – bez uwag” ;

c) decyzja Konserwatora z 13.10.2011 r. w sprawie usunięcia 5 szt. drzew do 31.12.2011 r., oraz nakładająca wymóg dokonania nasadzeń zastępczych w ilości 6 sztuk drzew liściastych według określonych gatunków, w miejscach wcześniej uzgodnionych z Wojewódzkim Urzędem Konserwacji Zabytków, zwanym dalej WUKZ. Termin realizacji nasadzeń został ograniczony do 31.05.2012 r. Ponadto, decyzja zobowiązywała do niezwłocznego powiadomienia WUKZ o dokonaniu nasadzeń zastępczych ;

d) decyzja Konserwatora z 17.09.2012 r. w sprawie usunięcia 3 szt. drzew, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Jednocześnie decyzja nakładała wymóg dokonania nasadzeń zastępczych w ilości 6 szt. drzew liściastych lub iglastych, których gatunek i lokalizację należało wcześniej uzgodnić z WUKZ. Termin realizacji nasadzeń został ograniczony do 31.05.2013. Ponadto, decyzja zobowiązywała do niezwłocznego powiadomienia WUKZ o dokonaniu nasadzeń zastępczych ;

e) zalecenia pokontrolne, wydane przez Konserwatora w dniu 26.11.2012 r., w których w pkt. 2, odnosząc się do stanu parku, stwierdził: „ drzewostan po pracach pielęgnacyjnych, wykonanych w roku ubiegłym. (...) Wskazane przeprowadzenie prac przy rewaloryzacji przestrzeni parkowej w zakresie alei i ścieżek ”.

Odnosząc się do wykonań decyzji wymienionych w lit. a, c i d, w zakresie wymagalnych nasadzeń zastępczych, pan Jan Jara – Inspektor w Referacie Gospodarki Komunalnej i Inwestycji, podał, że „ ... braki w udokumentowaniu nasadzeń są spowodowane tym, że celem rekompensaty nasadzeń zastępczych pozostawiono i są pielęgnowane samosiewy drzew w parku, które odpowiadają gatunkowo zaleceniom Konserwatora (...) . Pozostawione samosiewy pasują do składu gatunkowego drzew w parku. W kontaktach z Konserwatorem m.in. podczas lustracji parku prawdopodobnie informowałem go o sposobie wykonania (...) jego decyzji poprzez pozostawienie i pielęgnację samosiewów. W ślad za tym nie otrzymałem innych poleceń, co mnie upewniło, że akceptowany jest sposób uzupełnienia wcześniej zalecanych nasadzeń ”.

W badanym okresie, poza kontrolą stanu zachowania i sposobu prowadzenia przez Urząd prac przy obiekcie, Konserwator nie realizował innych kontroli w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, przedmiotowo odnoszącej do zabytku i nie wydawał zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 92-94, 153-156, 157-163, 164-165, 258)

3.6. W otoczeniu zabytku nie były prowadzone żadne roboty budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 112-114)

3.7. Urząd nie przygotowywał i nie przygotowuje umowy sprzedaży (zamiany, darowizny, dzierżawy, najmu, użyczenia, oddania w użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd) budynku dworu, oraz aktualnie nie dysponuje projektami takich umów.

(dowód: akta kontroli str. 166)

3.8. Wojewoda Podkarpacki dotychczas nie prowadził i aktualnie nie prowadzi postępowań administracyjnych dotyczących prawidłowości nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości obejmującej zespół dworski w Stubnie – w tym postępowania w trybie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 167-168)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono brak wykonania decyzji Konserwatora dotyczących terenu parku, w częściach stanowiących wymóg dokonywania nasadzeń zastępczych, w miejsce wycinanych, zabytkowych drzew, w tym nie konsultowanie z Konserwatorem gatunku i lokalizacji nasadzeń.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli istotnym jest, że Gmina zrealizowała prace konserwatorsko-remontowe budynku dworu, obejmujące wykonanie odwodnienia, remont więźby i pokrycia dachu, które powinny powstrzymać proces destrukcji zabytku. Uwagi Najwyższej Izby Kontroli budzi z kolei sposób sprawowania przez Urząd ochrony i opieki nad zabytkowym parkiem dworskim, a w szczególności brak wykonywania wymaganych nasadzeń zastępczych, rekompensujących usunięte drzewa (mimo braku zastrzeżeń ze strony Konserwatora). W kontrolowanym okresie, na podstawie decyzji Konserwatora, miało miejsce co najmniej 20 wycinek zabytkowych drzew, które wg Urzędu, wystarczająco są rekompensowane przez samosiewy. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, praktykowany w Urzędzie sposób rekompensowania wycinek zabytkowego drzewostanu, narusza zasady jego opieki i ochrony, w tym nie uwzględnia liczby, gatunków i lokalizacji nasadzeń.

Ocena częściowa

4. Finansowanie prac i robót przy zabytku, w tym starania o pozyskanie środków na te cele.

4.1. Wykonanie zadania inwestycyjnego p.n. remont zabytkowego dworu w Stubnie (na działce nr 1546/23 w Stubnie), sfinansowane zostało udziałem środków europejskich, przyznanych na podstawie:

- Umowy o przyznanie pomocy nr 00056-6930-UM0930069/10, w ramach działania 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, w zakresie operacji odpowiadających warunkom przyznania pomocy w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi”, objętego PROW na lata 2007-2013, zawartej w dniu 4.11.2010 r., z Samorządem Województwa Podkarpackiego, oraz ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu

¹¹ Dz.U. z 1945 r., Nr 10, poz. 51 ze zm

¹² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich¹³.

W umowie postanowiono, że beneficjentowi (tj. Gminie Stubno) „zostaje przyznana pomoc w wysokości 318.968 zł, jednak nie więcej niż 75% poniesionych kosztów kwalifikowanych operacji”.

Faktyczna wartość robót objętych dofinansowaniem wyniosła 425.290,76 zł, w tym udział środków europejskich wyniósł 318.968 zł., co stanowiło 75 % poniesionych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 169-196, 197-205, 206-209, 210, 211-216)

Ponadto, w ramach prac konserwatorsko-remontowych wykonane zostały roboty dodatkowe, na łączną kwotę 20.446,18 zł, które Gmina sfinansowała ze środków własnych.

(dowód: akta kontroli str. 251, 252, 253,254-255, 256-257)

4.2. W wyniku analizy aktu rzeczowego nr 7340, o haśle klasyfikacyjnym „Nadzór urbanistyczno-budowlany”, w zakresie rozliczenia zadania inwestycyjnego p.n.: „Remont zabytkowego dworu w Stubnie (na działce nr 1546/23 w Stubnie)”, stwierdzono, że postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na wyłonienie wykonawcy robót konserwatorsko-remontowych, zostało przeprowadzone z zastosowaniem ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁴ i było odpowiednio udokumentowane.

Pismem z dnia 21.12.2010 r., Urząd przekazał Samorządowi Województwa Podkarpackiego kompletną dokumentację dotyczącą przedmiotowego zamówienia publicznego. Pismem z dnia 28.03.2011 r. Z-ca Dyrektora Departamentu Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego, poinformował Wójta o „pozytywnej ocenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego”.

(dowód: akta kontroli str. 143-146, 217-218)

4.3. Przyznana dotacja ze środków europejskich na remont zabytkowego dworu w Stubnie, w kwocie 318.968 zł, została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, oraz prawidłowo i terminowo rozliczona. Wartość wynagrodzenia wykonawcy określona w umowie o roboty budowlane, pokrywała się z: ceną na złożonej ofercie, ceną wyliczoną w kosztorysie powykonawczym, oraz kwotą na fakturze. Umowa zawierała postanowienia zabezpieczające interes zamawiającego na wypadek nie wywiązania się wykonawcy z umowy, w formie: wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% ceny ofertowej, oraz kar umownych w okoliczności: nieterminowego wykonania przedmiotu zamówienia, bądź odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

Należność za wykonane prace remontowo-budowlane, została uregulowana po odbiorze robót (który nastąpił w dniu 24.08.2011 r.), w terminie określonym na fakturze. Kosztorys powykonawczy oraz „Protokół odbioru wykonanych robót”, były stwierdzone podpisem inspektora nadzoru.

Zakres rzeczowy przedmiotowego zadania inwestycyjnego, oraz wydatki poniesione na jego realizację, były wykazane w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy za rok 2011.

Roczne sprawozdanie Rb-28S „z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego” za rok 2011, nie wykazywało paragrafów „odsetkowych” 456 i 457.

(dowód: akta kontroli str. 143-146, 219-224, 197-205, 206-209, 225-250)

¹³ Dz.U. Nr 64, poz.427 ze zm

¹⁴ Dz.U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.

4.4. W kontrolowanym okresie, Gmina dwukrotnie podejmowała starania o uzyskanie środków finansowych na roboty przy zabytku, ze skutkiem negatywnym:

1) w dniu 1.12.2009 r. złożyła wniosek do Departamentu Ochrony Zabytków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, o udzielenie dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich w ramach Programu Dziedzictwo Kulturowe Priorytet 1 Ochrona zabytków. W odpowiedzi na wniosek, z dnia 18.03.2010 r., Dyrektor Departamentu Ochrony Zabytków poinformował, że „*podczas oceny dokonywanej w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, wniosek otrzymał 51,5 punktów. Zgodnie z wymogami określonymi w regulaminie priorytetu, minimalna liczba punktów uprawniająca do ubiegania się o rekomendację Zespołu Sterującego wynosi 60. W związku z tym, wniosek Gminy (...) został odrzucony*” ;

2) w odpowiedzi - z dnia 10.05.2010 r. - na wniosek o dotację z budżetu Województwa Podkarpackiego, Dyrektor Departamentu Edukacji i Kultury podał m.in., że: „*... Wniosek nie został objęty dofinansowaniem. Zaplanowana w budżecie Województwa kwota na ten cel okazała się niewystarczająca w stosunku do zgłoszonych potrzeb ...*”.

(dowód: akta kontroli str. 259-271, 272-277)

4.5. Pan Janusz Ślabicki – Wójt Gminy Stubno, podał, że „*Gmina nie posiada długofalowego planu zagospodarowania zabytku, ponieważ opracowanie takie wymagałoby wydatkowania pieniędzy, których gminie brakuje*”.

W dokumencie „*Koncepcja programowo-projektowa zagospodarowania zabytkowego zespołu dworskiego w Stubnie*”, z marca 2009 r., podano, że główne zamierzenie funkcjonalno-przestrzenne dotyczy utworzenia na terenie zespołu dworsko-parkowego, centrum edukacji, kultury i sportu. Koncepcja programowa obejmowała m.in.: bibliotekę gminną, czytelnię ze stanowiskami komputerowymi, sale wykładowe, salę widowiskową, salę wystawową (poświęconą pamięci dworu i okolic Stubna), salę zajęć plastycznych, salę zajęć muzycznych i teatralnych, itp. Planowany remont, modernizacja i rewitalizacja istniejących elementów zagospodarowania ma na celu utworzenie zespołu, który w końcowym efekcie ma służyć i samodzielnie funkcjonować jako gminne centrum edukacyjno-kulturowo-rekreacyjne.

Ustosunkowując się do przyszłych zamiarów Gminy, co do realizacji pełnego zakresu „*Koncepcji ...*”, w tym zabiegów konserwatorskich, pan Janusz Ślabicki – Wójt Gminy Stubno, podał, że Gmina zamierza zrealizować zamierzenia określone w „*Koncepcji ...*”, w miarę pozyskanych środków finansowych, najchętniej w ramach partnerstwa publiczno - prywatnego lub innej formule.

(dowód: akta kontroli str. 112-114)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁵ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Gmina działała rzetelnie na rzecz uzyskania środków finansowych na prace konserwatorsko-remontowe przy zabytku, a także zgodnie z przeznaczeniem wykorzystwała przyznana dotację, oraz prawidłowo i terminowo ją rozliczyła.

¹⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. Sporządzenie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.
2. Podjęcie działań zabezpieczających zabytek przed zawilgoceniem.
3. Rozważenie wzmocnienia zabezpieczenia zabytku przed włamaniem oraz pożarem.
4. Sporządzenie gminnego programu opieki nad zabytkami.
5. Uzupełnienie Studium o zapisy określające rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytku, zapewnienia mu ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywrócenia zabytku do jak najlepszego stanu.
6. Dokonywanie nasadzeń zastępczych w parku zespołu dworskiego, w sposób określony przez Konserwatora.

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 Rzeszowie.

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 30 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.

....., dnia,
miejsowość *data*

Kontroler/Kontrolerzy
Wilhelm Dmytrów
główny specjalista k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Stanisław Sikora

.....
podpis

¹⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82