



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-03-03/2013
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 84496 z dnia 27.03.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Pawłosiowie, Pawłosiów 88, 37-500 Jarosław, REGON: 000544059, zwany dalej Urzędem (dowód: akta kontroli str. 3)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wójtem Gminy Pawłosiów był od dnia 14.12.2010 r., pan Mariusz Reń. W okresie od 06.12.2006 r. do 13.12.2010 r., Wójtem Gminy Pawłosiów była pani Halina Węgrzynowska. (dowód: akta kontroli str. 4-5, 6-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie gospodarowania zabytkiem – zespołem dworsko-parkowym w Cieszacinie Wielkim.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższa ocena wynika z ocen cząstkowych poszczególnych badanych podobszarów. Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- 1) nie wykonania 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 planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości,
- 2) stwierdzonego zagrożenia dla substancji zabytku, wynikającego z braku jego zabezpieczenia przed czynnikami atmosferycznymi,
- 3) nie wykonania obowiązku określonego w przepisie art. 28 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³, polegającego na zawiadomieniu Konserwatora o istniejącym zagrożeniu dla zabytku,
- 4) braku starań Gminy o pozyskanie środków finansowych na zabezpieczenie stanu zabytku.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określenie stanu faktycznego i prawnego zabytku nieruchomego

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zabytek nieruchomy stanowi „dworek murowany z 1906 roku wraz z parkiem krajobrazowym z XIX wieku i działką w Cieszacinie Wielkim gm. Pawłosiów”.

Jak podaje w „Operacie szacunkowym” z 01.10.2001 r., zwanym dalej Operatem, w części „Historia obiektu”, pan Andrzej Skrzypek - rzeczoznawca majątkowy, po 1850 roku właścicielem Cieszacina Wielkiego był Leopold Terlecki ożeniony z Leokadią Paprocką. Po nich dobra odziedziczyła córka Bronisława, zamężna za Bolesławem Janem hr. Drohojowskim, a następnie ich syn Jan Józef Drohojowski. Stary dwór na rzucie prostokąta z gankiem, widoczny był na planie katastralnym z 1853 roku i istniał do 1939 r. Do niego od strony północnej dobudowano – prawdopodobnie - w 1906 roku, zachowany do dzisiaj pawilon piętrowy (posiadający zarys zbliżony do kwadratu o bokach 10,65 m x 10,90m), z basztą w narożu (o średnicy 3,60 m), o cechach architektury romantycznej (określany: w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Pawłosiów” i w Operacie – jako nowy dwór, a w decyzji Urzędu Wojewódzkiego w Przemyślu z dnia 06.05.1991 r. znak: G.VI-7250-55-10/91, oraz w „Karcie środka trwałego”, urządzonej w Urzędzie, jako - budynek resztówki. Stary dwór został wyburzony – prawdopodobnie – w czasie II wojny światowej. W 1944 roku dobra dworskie upaństwowiono. Około roku 1960 zaadaptowano zachowany nowy dwór na szkołę podstawową (wymieniono wówczas okna parteru na szerokie typowe, zamieniono główne drzwi wejściowe na okno, pokryto dach blachą). W latach 80-tych XX w. podjęto prace przy remoncie obiektu - w związku z opracowanym w 1983 r., projektem adaptacji dworku na punkt lekarski i mieszkanie lekarza - które wkrótce przerwano. Zgodnie z projektem wykonano całkowitą wymianę drewnianych stropów na nowe, typu Kleina, wymurowano ścianki działowe, całkowicie wymieniono stolarkę (odtworzoną i zrekonstruowaną), wprowadzono okna w elewacjach bocznych, usytuowano drzwi wejściowe w zachowanym portalu, oraz zrobiono izolację fundamentów. Obecny układ wnętrza jest wtórny i został wykonany w czasie remontu w 1984 r. Powierzchnia użytkowa budynku wynosiła 165,10 m².

W „opisie technicznym” budynku, tenże rzeczoznawca majątkowy, podał m.in.: dach budynku głównego i wieży osłonięty attyką w formie krenelaża. Wieżba dachowa drewniana stolcowo-płatwiowa, dach 4-połaciowy, kryty blachą ocynkowaną, schody drewniane wachlarzowe, stopnie z dębiny. Okna drewniane półskrzynkowe, 6-kwaterowe zwieńczone półkoliście i odcinkowo, w wieży okienka okrągłe, prostokątne i półkolisty krosnowe, zachowane tylko drzwi wejściowe płycinowe, zwieńczone półkoliście nadświetłem, dwuskrzydłowe, drewniane. Wszystkie elewacje dwukondygnacyjne z dwoma gzymsami kordonowymi na poziomie nadświetli okien parteru i podokienników okien piętra, zwieńczone gzymsem koronującym z ząbkowym fryzem, odpowiadającym blankom attyki osłaniającej dach. Wieża okrągła, podzielona gzymsami na cztery poziomy, odpowiadające poziomom gzymsów elewacji budynku, zwieńczona attyką.

Dwór posadowiony był na nieruchomości gruntowej w obrębie Cieszacina Wielki, nr działki 4, względem której stwierdzono niezgodność w określeniu jej wielkości, pomiędzy ewidencją gruntów (wykazującą 1,32 ha), oraz urządzonej dla tejże nieruchomości Księgą Wieczystą nr PR1J/00052164, wykazującą 1,34 ha .

Działająca z upoważnienia Wójta, pani Marta Orzech – Kierownik Referatu Geodezji, Budownictwa i Ochrony Środowiska w Urzędzie, podała, że Urząd nie podejmował czynności weryfikacji rozbieżności dotyczącej powierzchni działki

nr 4 obrębu Cieszacin Wielki wykazanej w ewidencji gruntów prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Jarosławiu i w księdze wieczystej nr PR1J/00052154/0, oraz wyjaśniła, że „rozumiane to było jako błąd oczywisty, popełniony przy ujawnieniu w księgach wieczystych, decyzji komunalizacyjnej Urzędu Wojewódzkiego w Przemyślu Nr G.VI-7250-55 -10/91 z 1991-05-06. W związku z zamiarem sprzedaży przedmiotowej nieruchomości Urząd podejmie czynności mające na celu doprowadzenie do ujednoczenia powierzchni działki pomiędzy ewidencją gruntów a księgą wieczystą”.

(dowód: akta kontroli str. 8, 9-21, 22-27, 28-29, 30-51, 52-59, 60, 75)

1.2. Gmina Pawłosiów, zwana dalej Gminą, nabyła zabytek na własność z mocy prawa, nieodpłatnie, na podstawie przepisów rozdziału 2 „Nabycie mienia komunalnego”, ustawy z dnia 10 maja 1990 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych*⁴. Fakt nabycia mienia z mocy prawa został stwierdzony w formie decyzji administracyjnej G.VI-7250-55-10/91, wydanej w dniu 06.05.1991 r. przez Wojewodę Przemyskiego. Zabytek został wpisany do rejestru zabytków nieruchomych, zwanego dalej rejestrem, w dniu 16.01.1984 r., pod nr A – 402, na podstawie decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków Urzędu Wojewódzkiego w Przemyślu, znak: L.dz. Kl.VI-5340/5/84, w której ustalono, że zakres ochrony konserwatorskiej obejmował „dworek murowany z 1906 roku wraz z parkiem krajobrazowym z XIX wieku i działką w Cieszacinie Wielkim gm. Pawłosiów” (decyzja nie uwzględniała oznaczenia ewidencyjnego działek podlegających ochronie). W uzasadnieniu decyzji podano m.in., że dworek posiada bogaty i ciekawy wystrój elewacji, a park dworski posiada drzewa – pomniki.

(dowód: akta kontroli str. 8, 22-27)

1.3. Fakt wpisania zabytku do rejestru nie był ujawniony w księdze wieczystej PR1J/00052164. Odnosząc się do przyczyny nie ujawnienia w księdze wieczystej wpisania zabytku nieruchomego do rejestru, pani dr Grażyna Stojak – Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków, podała, że „Od kilkunastu lat prowadzona jest aktualizacja rejestru zabytków województwa podkarpackiego. Sukcesywnie są sprawdzane kolejne decyzje o wpisie do rejestru zabytków i są składane wnioski do sądów rejonowych o ujawnienie w księgach wieczystych faktu objęcia ochroną konserwatorską z racji wpisu do rejestru zabytków. W odniesieniu do zespołu dworsko-parkowego w Cieszacinie również zostanie przeprowadzona synchronizacja działek podlegających ochronie (...) a następnie zostanie wysłany stosowny wniosek o ujawnienie wpisu do rejestru niniejszego zespołu”.

(dowód: akta kontroli str. 52-59, 61-63)

1.4. W okresie od 01.01.2009 r. do 31.12.2012 r. zabytek był pustostanem i nie była w nim prowadzona żadna działalność.

(dowód: akta kontroli str. 64-65, 66-69)

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

(dowód: akta kontroli str. 60, 70, 71-74)

1.6. Wójt Gminy Pawłosiów, zwany dalej Wójtem, zarządzeniem nr 91/2012, z dnia 08.10.2012 r. powołał komisję do „uporządkowania gminnej ewidencji gruntów oraz oszacowania ich wartości”. Wynik swojej pracy komisja przedstawiła w protokole z dnia 15.11.2012 r.

W wyjaśnieniu, pan Mariusz Reń – Wójt Gminy Pawłosiów, podał, że przed 15.11.2012 r. (tj. datą podpisania protokołu komisji powołanej zarządzeniem Wójta z dnia 08 października 2012), w Urzędzie nie było urzędzonej ewidencji

⁴ (Dz.U. z 1990 r. Nr 32, poz.191 ze zm.)

nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości , oraz że nie są mu znane przyczyny takiego zaniechania przez poprzednie kierownictwa urzędu.

W Urzędzie była urządzona i prowadzona gminna ewidencja nieruchomości, na podstawie katastru nieruchomości.

W Urzędzie nie były sporządzane plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Pan Mariusz Reń – Wójt Gminy Pawłosiów, podał, że w Urzędzie „nie sporządzano planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Nie są znane przyczyny przedmiotowego zaniechania. Natomiast Urząd sukcesywnie uzupełnia dokumenty związane z gminnym zasobem nieruchomości, w tym również sporządzi plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości”.

(dowód: akta kontroli str. 66-69, 71-73, 155, 156-172, 173-174)

1.7. W wyniku oględzin zabytku stwierdzono następujący stan rzeczy:

a) tereny przyległe oraz otoczenie zabytku: teren zabytkowego budynku dworu w Cieszacinie Wielkim otoczony jest głównie zabudowaniami wiejskimi oraz terenami rolniczymi. W sąsiedztwie dworu znajduje się m.in. szkoła, plac zabaw, cmentarz, droga. Wokół budynku dworu umiejscowiony jest park krajobrazowy, posiadający drzewa-pomniki: wiąz, klon, jawor, jesion wyniosły.

W granicach działki nr 4, posadowiony był wyłącznie budynek dworu – nie było innych obiektów budowlanych ;

b) opis ogólny budynku dworu i jego konstrukcji: dwór jest budynkiem piętrowym na rzucie prostokąta, z wyższą o jedną kondygnację wieżą w narożu (pełniącą funkcję klatki schodowej), wymurowanym z cegły, niepodpiwniczonym. Dach (mało widoczny w czasie oględzin) prawdopodobnie 4-połaciowy, pokryty blachą, przeciekający. Elewacja budynku zdewastowana, z widocznymi, dużymi ubytkami tynku i ozdobnych gzymsów. Odsłonięte lico muru na dużych powierzchniach ścian. Budynek – prawdopodobnie – nie miał rynien. W narożach ścian pozostały przytwierdzone pionowe, niekompletne rury spustowe (lub ich fragmenty). Budynek nie posiadał żadnych instalacji.

Wewnątrz budynek posiadał dwa poziomy. Górny poziom niedostępny w czasie oględzin, z uwagi na brakujące (zdewastowane) schody.

Obecny stan zachowania budynku charakteryzuje:

- brak podłogi i podłóg,
- brak stolarki drzwiowej,
- brak podestów i stopni w klatce schodowej (tj. w wieży),
- brak tynków wewnętrznych,
- częściowy brak stolarki okiennej,
- zdewastowane okna z powybijanymi szybami,
- brak jakichkolwiek instalacji,
- brak zabezpieczenia przed czynnikami atmosferycznymi.

W budynku panował ogólny nieład, zalegające zanieczyszczenia, śmieci, gruz, oraz pozostałości po zaprzestaniu ostatniego remontu, w latach 80-tych XX wieku, w tym widoczne ślady rozpoczętych i niezakończonych robót przy instalacjach: elektrycznej, kanalizacyjnej i prawdopodobnie wodociągowej. Budynek nie był użytkowany.

Odnosząc się do ewentualnych działań ukierunkowanych na zahamowanie procesu degradacji zabytku i doprowadzenie do poprawy jego stanu zachowania, pan Mariusz Reń – Wójt Gminy Pawłosiów, podał m.in.: „Wójt (...)podejmie działania zapobiegawcze poprzez zlecenie w pierwszej kolejności ekspertyzy techniczno-budowlanej oraz finansowej określającej potrzeby i koszt podstawowego zabezpieczenia zabytku przed jego niszczeniem. W związku z przedłużającym się, dotychczas bezwynikowym postępowaniem w sprawie zbycia zabytku w drodze sprzedaży(uchwała Nr 142/XXVII/98 z dnia 20.02.1998 r.) Urząd zainicjuje działania

w sprawie pozyskania środków finansowych w zakresie – co najmniej - prac zabezpieczających jego stan” ;

c) zabezpieczenia zabytku przed włamaniem: budynek nie posiada zainstalowanego systemu antywłamaniowego. Drzwi wejściowe zamykane są na kłódkę. Okna na dolnej kondygnacji zaopatrzone są w kraty. Otwory okienne na wyższej kondygnacji, z uwagi na zdegradowany stan stolarki okiennej, nie mają żadnych zamknięć, pozostają otwarte ;

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

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

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, pan Jerzy Batycki – Starosta Jarosławski, podał m.in., że „ *przepis ten nie ma charakteru obowiązku, a jedynie uprawnienia, co nie obliuguje ustawowo Starosty Jarosławskiego do podjęcia działań polegających na oznaczeniu przedmiotowego obiektu. Ponadto (...) obiekt nie stanowi własności Powiatu Jarosławskiego. W związku z powyższym wzmiankowana sprawa mogłaby być rozpatrywana po złożeniu odpowiedniego wniosku przez właściciela obiektu oraz uzyskaniu pozytywnego stanowiska Konserwatora Zabytków*”.

(dowód: akta kontroli str. 64-65, 76-78, 79-80)

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 i 2 tejże ustawy, polegające na nie sporządzeniu planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że ustalony w kontroli brak zabezpieczenia zabytku przed czynnikami atmosferycznymi, oraz ogólny stopień jego dewastacji, stanowi o naruszeniu zasad opieki i ochrony nad zabytkiem.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁶ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. W ocenie NIK, ustalony w kontroli brak zabezpieczenia budynku dworu przed czynnikami atmosferycznymi, mógł przyczynić się do pogorszenia stanu zabytku i wymaga podjęcia działań, które w pełni zabezpieczyłyby zabytek przed tego rodzaju zagrożeniem.

Opis stanu
faktycznego

2. Uwzględnienie zabytku w planowaniu przestrzennym

2.1. W wyniku analizy Studium, ustalonego uchwałą Rady Gminy Pawłosiów, zwaną dalej Radą, nr XXXII/193/2002, z dnia 20 sierpnia 2002 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy

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.

Pawłosiów, którego aktualność w odniesieniu do przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, została stwierdzona uchwałą Rady nr XXXVI/227/2006, z dnia 25 października 2006 r. ustalono m.in., że:

1) w cz.I „*Uwarunkowania rozwoju Gminy Pawłosiów*”:

a) w pkt. 5.3 „*Spis zabytków Gminy Pawłosiów*”, na str. 32, wymieniono m.in.: „*Zespół Dworski*”,

b) w pkt. 5.6. „*Obiekty wpisane do rejestru zabytków na obszarze gminy*”, na str. 38, wykazano w poz. 1 – „*Dwór z parkiem*”,

c) w pkt. 5.7. „*Wnioski wynikające z uwarunkowań*”, podano m.in., że zachowane zasoby dziedzictwa kulturowego zaleca się chronić i wykorzystywać zgodnie z – nieaktualną - ustawą z dnia 15 lutego 1962 r. o *ochronie dóbr kultury*⁷,

2) w cz.II „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego*” w pkt.10 „*Kierunki ochrony środowiska kulturowego*”, w kontekście zespołu dworsko-parkowego w Cieszacinie Wielkim, podano: nakazuje się utrzymanie zespołu w istniejących granicach, nakazuje się bezwzględne zachowanie obiektów architektonicznych, zaleca się bieżącą konserwację i renowację obiektu, nakazuje się stałą i ciągłą opiekę nad obiektem, rozumianą przez ciągłe użytkowanie obiektu i nadanie mu racjonalnej funkcji.

(dowód: akta kontroli str. 30-51, 150)

2.2. Działka umiejscowiona w obrębie 0002 - Cieszacin Wielki, nr 4 – nie była objęta miejscowym (punktowym) planem zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 60, 81-82)

2.3. W stosunku do działki w obrębie 0002 – Cieszacin Wielki, nr 4, 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,
- wydzieleniu gruntów pod lotnisko.

(dowód: akta kontroli str. 81-82, 83-95, 96-120, 121)

2.4. Rada w uchwale nr XXX/169/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia *Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Pawłosiów na lata 2013 - 2016*, przyjęła Gminny Program Opieki nad Zabytkami Gminy Pawłosiów na lata 2013-2016, zwany dalej Programem, po uprzednim, pozytywnym zaopiniowaniu tego dokumentu - w dniu 21.12.2012 r. - przez Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, zwanego dalej Konserwatorem.

W pkt. 5.5. Programu, pt. „*Zabytki o najważniejszym znaczeniu dla gminy*”, na str. 18, podano m.in., że „*ważnym zabytkiem dla gminy, aczkolwiek pozostającym w złym stanie technicznym jest zespół dworski w Cieszacinie Wielkim*”. W głównych założeniach Programu (na str. 19) wymieniono m.in.: prowadzenie prac remontowo-konserwatorskich przy obiektach zabytkowych stanowiących własność gminy, oraz podejmowanie starań o uzyskanie środków zewnętrznych na rewaloryzację zabytków.

Do instrumentów wdrażania i realizacji Programu (na str. 20), zaliczono m.in. działania własne Gminy w zakresie wykonywania remontów i prac konserwatorskich przy obiektach zabytkowych, będących własnością Gminy.

Program jest pierwszym tego rodzaju dokumentem opracowanym dla Gminy . W latach 2009- 2012 nie było takiego programu. Jak podał pan Mariusz Reń – Wójt Gminy Pawłosiów, w listopadzie 2010 r. „*Konserwator przesłał do Urzędu wykaz*

⁷ (Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 ze zm.)

obiektów wpisanych do rejestru zabytków i wykaz obiektów wykreślonych i wprowadzonych do gminnej ewidencji zabytków. Z przepisu art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 75 poz. 474) wynika, że w terminie do dwóch lat od przekazania wykazów powinna być założona gminna ewidencja zabytków ”.

(dowód: akta kontroli str. 66-69, 122-139, 140)

2.5. W wyniku analizy aktu rzeczowego nr 4120, o haśle klasyfikacyjnym „ *Gminna ewidencja zabytków nieruchomości* ”, urzędzonego i prowadzonego w Referacie Geodezji, Budownictwa i Ochrony Środowiska w Urzędzie, stwierdzono, że:

- 1) ewidencja zawierała wykaz zabytków nieruchomości, wpisanych do rejestru, obejmujący 3 zabytki,
- 2) trzy zabytki nieruchome wpisane do rejestru, nie miały założonych kart adresowych zabytku nieruchomego,
- 3) ewidencja zawierała wykaz 141 innych zabytków nieruchomości znajdujących się w wojewódzkiej ewidencji zabytków (w rozumieniu przepisu art. 22 ust. 5 pkt. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), nie wpisanych do rejestru,
- 4) dla 141 zabytków nie wpisanych do rejestru, było założonych:
 - 39 kart adresowych zabytków nieruchomości, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem⁸ ,oraz
 - 102 karty adresowe zabytków nieruchomości, które nie zawierały fotografii z opisem wskazującym orientację, albo mapy z zaznaczonym stanowiskiem archeologicznym.

Odnosząc się do faktu nie założenia dla zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru, ewidencji w formie zbioru kart adresowych, pan Mariusz Reń – Wójt Gminy Pawłosiów, podał, że w roku 2012 w Referacie Geodezji Budownictwa i Ochrony Środowiska zatrudniony był pracownik I stopnia wykonujący zadania w ramach robót publicznych – pozostali pracownicy obsługi biurowej, który realizował zadanie założenia „*Gminnej ewidencji zabytków nieruchomości*”, który w okresie zatrudnienia na czas określony nie zdążył wykonać zupełnej ewidencji. Urządzenie ewidencji rozpoczęto od zakładania kart adresowych zabytków nieruchomości nie wpisanych do rejestru, stąd też karty adresowe zabytków nieruchomości objętych rejestrem stanowią zaległość wymagającą uzupełnienia.

W kontekście 102 kart adresowych zabytków nieruchomości, które nie zawierały fotografii z opisem wskazującym orientację, albo mapy z zaznaczonym stanowiskiem archeologicznym, pan Mariusz Reń – Wójt Gminy Pawłosiów, podał, że ewidencję zapoczątkowano w roku 2012 i do chwili obecnej jest sukcesywnie urządzana w zakresie uzupełniania fotografii oraz map z zaznaczonym stanowiskiem archeologicznym. Planowany termin zakończenia tworzenia ewidencji przewiduje się na dzień 31 października 2013 roku.

(dowód: akta kontroli str. 141-146, 147, 148-149)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono iż trzy zabytki nieruchome wpisane do rejestru, nie miały założonych kart adresowych zabytku nieruchomego.

⁸ (Dz.U. z roku 2011 Nr 113, poz. 661)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości⁹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, sprawnej i efektywnej kontynuacji wymaga urządzanie 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. 64-65, 66-69)

3.2. W związku ze stwierdzonym brakiem zabezpieczenia zabytku przed czynnikami atmosferycznymi, Wójt nie zawiadomił Konserwatora, o występującym zagrożeniu dla substancji budynku dworu. Jak podał pan Mariusz Reń – Wójt Gminy Pawłosiów - „Urząd nie posiadał aktualnej ekspertyzy budowlanej zabytku uzgodnionej z konserwatorem pod kątem ewentualnego zabezpieczenia przed degradacją. W opinii tutejszego urzędu nie występowało zagrożenie dla zabytku, ponieważ Urząd nie ustalił wcześniej faktu nieszczelności dachu. W związku z brakiem możliwości wejścia na wyższą kondygnację budynku nie jest możliwym stwierdzenie skutków jego zawilgocenia”.

(dowód: akta kontroli str. 64-65, 76-78)

3.3. – 3.4. Urząd nie posiadał zaleceń konserwatorskich określających sposób korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone na zabytku. Konserwator nie wydawał żadnych zaleceń konserwatorskich dotyczących zabytku i w okresie objętym kontrolą, nie przeprowadzał w Urzędzie żadnej kontroli, która wiązałaby się ze stanem zachowania zabytku.

(dowód: akta kontroli str. 61-63, 66-69)

3.5. W okresie objętym kontrolą, przy zabytku nie były prowadzone żadne prace konserwatorskie, ani roboty budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 64-65, 66-69)

3.6. W okresie objętym kontrolą, w otoczeniu zabytku nie były prowadzone żadne roboty budowlane, polegające na budowie innych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 64-65, 66-69)

3.7. Rada w uchwale nr 142/XXVII/98 z dnia 20.02.1998 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości gminnej, postanowiła „sprzedać w drodze przetargu nieruchomość gminną, oznaczoną jako działka nr 4, o pow. 1,32 ha, zabudowaną zabytkowym dworem, położoną w Cieszacinie Wielkim (...)”.

W wyjaśnieniu, pan Mariusz Reń – Wójt Gminy Pawłosiów podał, że „Po pisemnym poinformowaniu o pierwszeństwie w nabyciu, spadkobiercy dawnych właścicieli podjęli działania zmierzające do uchylecia decyzji, na mocy której ich poprzednicy prawni utracili prawo własności przedmiotowej nieruchomości. W okresie objętym kontrolą Urząd nie podejmował procedury zbycia. Dotychczas Urząd nie opracował projektu umowy sprzedaży, jak i nie przygotowywał kontraktu zamiany, darowizny,

⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej 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.

dzierżawy, oddania w użytkowanie wieczyste oraz trwałego zarządu zabytku. Jednocześnie oświadczam, że Urząd ma zamiar kontynuować procedurę sprzedaży zabytku”.

Pismem z dnia 12.10.2001 r. Wójt poinformował Konserwatora o zamiarze sprzedaży zabytku i zwrócił się o wydanie wymaganej opinii. W odpowiedzi z dnia 16.11.2001 r., Konserwator podał, że „*pozytywnie opiniuje powyższy zamiar*”.

(dowód: akta kontroli str. 66-69, 76-78, 151-154)

3.8. Pismami z dni 15.06.1998 r. i 29.07.1998 r. Wójt powiadomił następców prawnych poprzedniego właściciela zabytku (tj. Jana Józefa Drohojowskiego), o przeznaczeniu zabytku do sprzedaży oraz pouczył o przysługującym im prawie z pierwszeństwa w nabyciu tej nieruchomości. Pismami z dnia 12.08.1998 r. spadkobiercy Jana Józefa Drohojowskiego wnieśli o „*powstrzymanie się od rozporządzania w/w obiektem do czasu ukończenia postępowania administracyjnego*”.

Wojewoda Podkarpacki, zwany dalej Wojewodą, podał, że w sprawie zespołu dworsko-parkowego położonego w Cieszacinie Wielkim prowadzone było postępowanie w trybie przepisu § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 01 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 06 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹⁰, zakończone wydaniem decyzji (z dnia 11.04.2002 r.) o „*podpadaniu wyżej wymienionej nieruchomości pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej*”. Spadkobiercy Jana Józefa Drohojowskiego wnieśli odwołanie od powyższej decyzji, do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zwanego dalej Ministrem, za pośrednictwem Wojewody, który przesyłając odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu, w piśmie z 20.05.2002 r. podał m.in., że „*Odwołanie wniesione zostało z uchybieniem ustawowego terminu. Termin do jego wniesienia upłynął w dniu 29 kwietnia 2002 r. Odwołanie nadano w Urzędzie Pocztowym w Nadarzynie w dniu 30 kwietnia 2002 r.*”.

Minister decyzją z dnia 25.05.2006 r., uchylił zaskarżoną decyzję w całości i umorzył postępowanie pierwszej instancji. W uzasadnieniu decyzji podał m.in., że „*W świetle przedstawionego stanu prawnego należy stwierdzić, że Wojewoda nie mógł orzekać, czy zespół dworsko-parkowy w Cieszacinie Wielkim, wchodzący w skład majątku ziemskiego o powierzchni ogólnej 432 ha, podlegał (czy też nie podlegał) pod działanie przepisów dekretu. Przepisy omawianego rozporządzenia nie dawały podstawy do orzekania o części przejmowanej nieruchomości. Spadkobiercy Jana Józefa Drohojowskiego w swoim odwołaniu żądają stwierdzenia, że zespół dworsko-parkowy w Cieszacinie Wielkim będący częścią majątku, nie podpadał pod działanie dekretu. Taki wniosek jest żądaniem rozstrzygnięcia sporu o prawa rzeczowe do wskazanych nieruchomości, a zatem sporem cywilnym. Do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są natomiast sądy powszechne, a nie organy administracji rządowej*”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25.10.2006 r., sprawy ze skargi spadkobierców Jana Józefa Drohojowskiego na decyzję Ministra z dnia 25.05.2006 r., w osnowie wyroku uchylił zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu wyroku podał m.in., że zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, merytoryczne rozpoznanie odwołania wniesionego z uchybieniem ustawowego terminu skutkuje naruszeniem zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, wyrażonej w art. 16 kpa. Odnosząc powyższe do okoliczności niniejszej sprawy należy jednak wskazać, iż w aktach administracyjnych znajduje się wniosek podpisany przez Andrzeja R., z dnia 28.05.2002 r., o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, co do

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

którego organ odwoławczy nie zajął stanowiska. Organ odwoławczy miał zatem obowiązek w pierwszej kolejności rozpoznać ten wniosek. Wyjaśnienia będzie przy tym wymagało, czy wniosek ten został złożony przez Andrzeja R. jedynie w jego własnym imieniu, czy też pozostałych skarżących – co mogłoby wynikać z treści wniosku. Nie może przy tym ująć uwadze organu rozpoznającego wniosek, że w aktach administracyjnych brak jest ewentualnego pełnomocnictwa dla Andrzeja R. od pozostałych skarżących. Reasumując Sąd uznał, że rozpoznanie odwołania wniesionego z uchybieniem ustawowego terminu bez uprzedniego rozpoznania wniosku o przywrócenie terminu do jego wniesienia, stanowi naruszenie prawa procesowego.

Postanowieniem z dnia 30.10.2008 r. Minister odmówił wnioskodawcy (tj. panu Andrzejowi R.) przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od decyzji Wojewody z dnia 11.04.2002 r. W uzasadnieniu postanowienia podano m.in.: „*Odnosząc się do lakonicznej informacji w treści wniosku, że opóźnienie nadania odwołania spowodowane było omyłką w obliczeniu terminu oraz opóźnionym powrotem pana Andrzeja R. z podróży służbowej, co uniemożliwiło mu nadanie odwołania w urzędzie pocztowym w terminie, należy stwierdzić, iż wnioskodawca nie uprawdopodobnił braku swojej winy. (...) Okoliczności, na które powołała się strona w uzasadnieniu wniosku nie wynikają z trudności nie do przewyciężenia, a raczej z jej niedbalstwa (...)*”.

Pismem z dnia 25.02.2009 r., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformowało Wójta, że postępowanie z wniosku pana Andrzeja R. o przywrócenie terminu do złożenia odwołania od decyzji Wojewody z dnia 11.04.2002 r., zostało zakończone ostatecznym postanowieniem Ministra z dnia 30.10.2008 r. Strona nie skorzystała z przysługującego jej prawa złożenia na to postanowienie skargi do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego. Jednocześnie Ministerstwo podało, że „*aktualnie nie prowadzi żadnego postępowania administracyjnego w stosunku do zespołu dworsko-parkowego, ani do nieruchomości ziemskiej położonej w Cieszacinie Wielkim, należącej do Jana Józefa Drohojowskiego*”.

W dniu 08.06.2009 r. wpłynął do Sądu Rejonowego w Jarosławiu wniosek o zawiązanie do próby ugodowej, podpisany przez pełnomocnika spadkobierców Jana Józefa Drohojowskiego, w którym Wzywający wnosił o wezwanie Przeciwnika (tj. Gminę Pawłosiów i Ministra) do próby ugodowej w sprawie wydania Wzywającemu „*nieruchomości ziemskiej położonej w Cieszacinie Wielkim wraz z zespołem dworsko-pałacowym, o łącznej powierzchni 432 ha, w tym nieruchomości zabudowanej zespołem dworsko-pałacowym na działce ewidencyjnej nr 4, o powierzchni 1,32 ha, położonej we wsi Cieszacin Wielki*”.

W protokole z posiedzenia Sądu Rejonowego w Jarosławiu, w dniu 10.07.2009 r., podano, że po wywołaniu sprawy stawili się pełnomocnik Gminy, który przedłożył pełnomocnictwo. Nie stawili się: za wzywających pełnomocnik, prawidłowo zawiadomiony, oraz za przeciwnika (Skarb Państwa) Minister – prawidłowo zawiadomiony. Pełnomocnik Gminy oświadczył, że „*nie ma możliwości zawarcia ugody o takiej treści w jakiej domagają się wzywający*”. Przewodniczący stwierdził, iż „*do zawarcia ugody nie doszło*”.

Pani Maria Drabik – radca prawny w Gminie, w oświadczeniu podała m.in., że „*po dniu 10.07.2009 r. nie toczyło się przed sądem powszechnym żadne inne postępowanie z udziałem Gminy Pawłosiów, dotyczące opisanej na wstępie nieruchomości. Nie jest mi wiadomo, aby po dniu 10.07.2009 r. toczyło się postępowanie administracyjne dotyczące tej nieruchomości, ponieważ gmina po tej dacie nie była powiadamiana o jakichkolwiek czynnościach podejmowanych w postępowaniu administracyjnym*”.

(dowód: akta kontroli str. 175-182, 183-198, 199-204, 205-211, 212-213, 214-231)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nieprawidłowością było niewykonanie obowiązku określonego w przepisie art. 28 pkt. 1-2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*¹¹, polegającego na zawiadomieniu Konserwatora o istniejącym zagrożeniu dla zabytku, wynikającym z braku jego zabezpieczenia przed czynnikami atmosferycznymi (przeciekający dach, powybijane, brakujące szyby w oknach, brakujące bądź niekompletne rynny i pionowe rury spustowe do odprowadzania wody z dachu).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nieidentyfikowanie stanów zagrożeń dla substancji zabytku, skutkujących (bądź mogących skutkować) jego degradacją, istotnie narusza jego ochronę w zakresie nie wykonywania ustawowego¹³ obowiązku zapobiegania zagrożeniom mogącym powodować uszczerbek dla jego wartości.

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

4.1. – 4.3. Przy zabytku nie były prowadzone prace konserwatorskie, czy roboty budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 64-65, 66-69)

4.4. W wyjaśnieniu, pan Mariusz Reń – Wójt Gminy Pawłosiów podał, że Gmina Pawłosiów nie ubiegała się o uzyskanie środków na dofinansowanie prac konserwatorskich na obiekcie, z uwagi „na niezakończony postępowanie dotyczące spraw własnościowych oraz braku koncepcji zagospodarowania nieruchomości”.

(dowód: akta kontroli str. 66-69)

4.5. Gmina nie posiadała długofalowego planu zagospodarowania zabytku.

(dowód: akta kontroli str. 66-69)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nieprawidłowością był brak działania Gminy w sprawie pozyskania środków zewnętrznych, na zabezpieczenie stanu zabytku.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹⁴ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Gmina działała niegospodarnie w odniesieniu do stanu zabytku, wymagającego – co najmniej – prac zabezpieczających jego zachowanie. W kontekście tej oceny, zamiar sprzedaży zabytku przez Gminę, nie tłumaczy zaistniałego zaniechania w zakresie starań o pozyskanie środków finansowych na jego zabezpieczenie, zwłaszcza, że postępowanie w sprawie sprzedaży, po około 15-tu latach nie zakończyło się wynikiem pozytywnym.

¹¹ Dz.U. z roku 2003 Nr 162, poz. 1568 ze zm.

¹² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej 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.

¹³ Art. 4 pkt. 2 ustawy z 23.07.2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz.U. z roku 2003 Nr 162, poz. 1568 ze zm.)

¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej 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 Kontroli¹⁵, wnosi o:

1. Sporządzenie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.
2. Zawiadamianie Konserwatora Zabytków o istniejącym zagrożeniu dla zabytku.
3. Bieżące aktualizowanie gminnej ewidencji zabytków.
4. Podjęcie działań mających na celu uzyskanie środków finansowych na zabezpieczenie stanu zabytku – zespołu dworskiego w Cieszacinie Wielkim.

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

¹⁵ Dz.U. z 2012 r., poz.82