



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.006.03.2019



02256419

Pani Małgorzata Dajnowicz
Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków
Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków
w Białymstoku
ul. Dojlidy Fabryczne 23
15-554 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/023 – Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Białymstoku, ul. Dojlidy Fabryczne 23, 15-554 Białystok (dalej: „Urząd” lub „WUOZ”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Dajnowicz – Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków od 19 lutego 2018 r. ¹
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania na rzecz ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych. 2. Współpraca przy realizacji działań i celów ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (do czasu zakończenia kontroli) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Beata Pawłowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/53/2019 z 14 maja 2019 r. 2. Magdalena Krakowska-Wąż, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/72/2019 z 27 maja 2019 r. (akta kontroli str. 1-7)

¹ Wcześniej, w okresie objętym kontrolą, Podlaskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków byli Piotr Firsowicz (od 1 lipca 2015 r. do 21 marca 2016 r.) i Andrzej Nowakowski (od 22 marca 2016 r. do 14 grudnia 2017 r.). W dalszej treści Podlaski Konserwator Zabytków zwany będzie „PWKZ”.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2019 (do 30 czerwca) PWKZ podejmował właściwe działania na rzecz ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych⁴, przewidziane ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁵, jednak przy ich realizacji wystąpiły nieprawidłowości.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o ochronie zabytków PWKZ wydawał pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych i konserwatorskich przy zabytkach stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych⁶ wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na terenie województwa podlaskiego oraz rzetelnie prowadził kontrole przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków. Właściwie też reagował w przypadku stwierdzenia zagrożenia dla prawidłowego stanu zachowania zabytku.

Udzielone przez PWKZ wsparcie finansowe prac przy zabytkach stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych było niewielkie i nie zaspokajało potrzeb w tym zakresie. Powodem były niewystarczające środki, którymi dysponował WUOZ na ten cel. Należy jednak zauważyć, że PWKZ podejmował starania o ich zwiększenie. Na dofinansowanie prac przy zabytkach w latach 2016-2019 (do 30 kwietnia) wydatkowano łącznie 877,2 tys. zł, w tym 0,9 tys. zł przeznaczono na dofinansowanie prac przy zabytkach stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych.

PWKZ w niezbędnym zakresie współpracował z właścicielami lub posiadaczami zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych, m.in. udzielając im zaleceń konserwatorskich oraz udostępniając do wglądu posiadaną dokumentację zabytku. Nie korzystał natomiast z możliwości zasięgnięcia opinii Wojewódzkiej Rady Ochrony Zabytków w zakresie tych zabytków.

Kontrola wykazała nieprawidłowości polegające na:

- nieterminowym udzieleniu jednego z 20 zbadanych pozwoleń na roboty budowlane przy zabytku,
- niewydaniu zaleceń pokontrolnych w jednej z 21 zbadanych spraw, mimo że sytuację stwierdzone w trakcie kontroli uzasadniały ich wydanie,
- nieuczestniczeniu w odbiorze dwóch z pięciu robót budowlanych przy zabytku, mimo że było to przewidziane w pozwoleniach PWKZ na prowadzenie tych robót,
- niewyegzekwowaniu od beneficjenta dotacji celowej, udzielonej na prowadzenie prac przy zabytku, wymaganych dokumentów oraz zawarcie w umowie w sprawie tej dotacji nierzetelnych danych,
- niedopełnienia obowiązku informowania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: „MKiDN”) o udzielonych dotacjach.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Zgodnie z definicją, zawartą w art. 2 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, w Polsce są następujące mniejszości narodowe: białoruska, czeska, litewska, niemiecka, ormiańska, rosyjska, słowacka, ukraińska, żydowska (Dz. U. z 2017 r. poz. 823).

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 2067, ze zm., dalej „ustawa o ochronie zabytków”.

⁶ Zgodnie z definicją przyjętą przez NIK na potrzeby kontroli, przez zabytki stanowiące dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych należy rozumieć zabytki wytworzone na terytorium Polski przez mniejszości narodowe, zamieszkujące teren przedwojennej Rzeczypospolitej lub wytworzone przez narodowości zamieszkujące dawne niemieckie tereny w północnej i zachodniej części obecnej Polski (tzw. Ziemie Odzyskane) przed 1945 r., tj. przed wcieleniem tych ziem do terytorium państwa polskiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Działania na rzecz ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych
Opis stanu faktycznego	<p>1.1. Prowadzona w Urzędzie ewidencja oraz rejestr zabytków nie pozwalają na bezpośrednie wyodrębnienie zabytków według przynależności narodowej. PWKZ wyjaśnił, że „zarówno przepisy ustaw, w oparciu o które działa organ, jak również dotychczasowa praktyka nie przewidywały dokonywania adnotacji na temat pochodzenia narodowościowego podmiotu będącego twórcą zabytku”. (akta kontroli str. 11-12, 387)</p> <p>Na potrzeby niniejszej kontroli, ustalono że na koniec lat 2016-2018 i 30 kwietnia 2019 r. do wojewódzkiej ewidencji zabytków, prowadzonej przez PWKZ wpisanych było kolejno: 316, 317, 318 i 318 zabytków nieruchomych stanowiących materialne dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych⁸ (ok 5% wszystkich zabytków)⁹, a do rejestru zabytków: 160, 160, 161 i 161 (ok. 7%)¹⁰. PWKZ wyjaśnił, że „kwalifikacji zabytków jako przynależnych do mniejszości narodowych, dokonano w oparciu o zapisy kart rejestrowych i ewidencyjnych oraz ogólną wiedzę na temat poszczególnych obiektów i mniejszości narodowych funkcjonujących na terenie województwa podlaskiego.” (akta kontroli str. 10-38)</p> <p>Orientacyjna liczba zabytków ruchomych ujętych w ewidencji zabytków na dzień kontroli (31 maja 2019 r.) wynosiła 12 tysięcy, w tym 494 można było przypisać do kategorii zabytków stanowiących materialne dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych, według kryterium przyjętego na potrzeby niniejszej kontroli (wskazanego w przypisie 6 wystąpienia).¹¹ Zastępca PWKZ wyjaśniła, że w WUOZ nie prowadzi się „statystyki ewidencji zabytków ruchomych”, dlatego nie jest możliwe (lub byłoby to wysoce utrudnione) wykazanie ww. zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych na koniec lat 2016-2018. (akta kontroli str. 9, 40-72)</p> <p>Prowadzone przez WUOZ ewidencje i rejestry zabytków były weryfikowane na bieżąco, głównie w przypadku dokonywania zmian w zasobach.¹² W okresie objętym kontrolą do ewidencji zabytków włączono dwie karty zabytków stanowiące dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych (po jednej w latach 2017-2018) oraz dwie wyłączono (obie w 2016 r.). Wyłączenia nastąpiły po analizie nowych informacji od przedstawicieli gmin na temat zabytków. W jednym przypadku zwrócono uwagę na błędną identyfikację cmentarza jako cmentarza żydowskiego, zaś w drugim – na zerową wartość historyczną budynku figurującego jako zabytek. (akta kontroli str. 73-87, 100-108, 359-362, 387)</p> <p>Do rejestru zabytków wpisano jeden zabytek stanowiący dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych, tj. cmentarz żydowski w Siemiatyczach (w 2018 r.). Postępowanie zostało wszczęte z urzędu, ze względu na wartość historyczną zabytku. (akta kontroli str. 88-99, 387)</p> <p>1.2. W WUOZ nie wprowadzono odrębnych zasad sprawowania nadzoru konserwatorskiego nad zabytkami stanowiącymi dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych. (akta kontroli str. 387)</p>

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Białoruskiej, niemieckiej, rosyjskiej i żydowskiej.

⁹ Do ewidencji wpisanych było w tym czasie kolejno: 6160, 6201, 6212 i 6233 zabytków nieruchomych.

¹⁰ Do rejestru wpisanych było w tym czasie kolejno: 2257, 2264, 2273 i 2276 zabytków nieruchomych.

¹¹ Na potrzeby kontroli, w wyniku ręcznego sprawdzenia kart, wyłoniono karty ewidencyjne zabytków ruchomych: nagrobków, pomników nagrobnych, krzyży oraz wyposażenia synagogi w Tykocinie.

¹² Analizy aktualności i kompletności ewidencji i rejestrów dokonywał pracownik WUOZ, który w zakresie obowiązków miał przypisane prowadzenie rejestru i wojewódzkiej ewidencji zabytków.

W latach 2016-2019 (do 31 maja) PWKZ wydał 74 pozwolenia, o których mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, na realizację prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych. Analiza realizacji 20 z nich wykazała m.in., że:

- 19 pozwoleń zostało wydanych nie później niż w ciągu 2 miesięcy od wpływu wniosku, tj. w terminie określonym w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego¹³ (dalej: „Kpa”), zaś jedno – po 75 dniach, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- w każdym pozwoleniu wskazano, że kierowanie robotami budowlanymi i wykonywanie nadzoru inwestorskiego powinno odbywać się przez osoby posiadające kwalifikacje, o których mowa w art. 37a ustawy o ochronie zabytków oraz zobowiązywano wnioskodawców do informowania o terminie rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych;
- w 13 z 20 pozwoleń określono obowiązek dokonania odbioru robót budowlanych z udziałem wojewódzkiego konserwatora zabytków. W trzech (z pięciu) przypadkach, po uzyskaniu informacji o zakończeniu robót budowlanych, przedstawiciele PWKZ (w terminie nie dłuższym niż 11 dni) wzięli udział w odbiorze robót¹⁴. Pozostałe dwa przypadki szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- w czterech przypadkach termin ważności pozwolenia na roboty budowlane minął, a wnioskodawcy nie zawiadomili o zakończeniu prac. W WUOZ nie podejmowano działań w celu sprawdzenia, na jakim etapie znajduje się realizacja tych pozwoleń. Zastępca PWKZ wyjaśniła, że „organ nie prowadzi rejestru, z którego wynikałoby, kiedy upływają terminy poszczególnych pozwoleń. Co za tym idzie, organ nie sprawdza w sposób szczególny sposobu realizacji pozwoleń, których termin minął, a wnioskodawca nie przedstawił informacji o zakończeniu robót”. Zastępca PWKZ dodała, że w jednym z ww. przypadków prace nie rozpoczęły się, a wnioskodawca wystąpił o nowe pozwolenie na te same roboty, zaś w dwóch kolejnych przypadkach wnioskodawcy nie poinformowali też o rozpoczęciu robót. „W przypadku przeprowadzenia kontroli obiektu organ ustali, czy prace były prowadzone. Organ bowiem nie weryfikuje, czy podmioty przystąpiły lub też nie, do realizacji pozwoleń.”
(akta kontroli str. 109-127, 373-378)

1.3. W latach 2016-2019 (do 30 kwietnia) pracownicy WUOZ przeprowadzili 122 kontrole przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie zabytków. Spośród nich 21 (pięć planowanych¹⁵ i 16 doraźnych) dotyczyło zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych, w tym:

- jedna (w 2018 r.) została wszczęta w związku z informacją, uzyskaną z Fundacji Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego o możliwości uszkodzenia zabytku na skutek prac realizowanych na sąsiadującej z nim działce¹⁶. Przeprowadzenie kontroli nastąpiło w ciągu 28 dni od zawiadomienia. W jej wyniku zalecono zabezpieczenie terenu cmentarza. Jednocześnie, w związku z wszczęciem postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków nieruchomości zlokalizowanej na działce, na której prowadzono roboty budowlane, zabroniono także wykonywania prac, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. Sprawę monitorowano na bieżąco – przeprowadzono jeszcze cztery kontrole ww. zabytku. Ostatecznie doprowadzono do zabezpieczenia nieruchomości. Do WUOZ nie wpłynęły inne zawiadomienia/wnioski o przeprowadzenie kontroli zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych;

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

¹⁴ Dwa odbiory w 2018 r. i jeden w 2019 r. Były to wszystkie odbiory robót dotyczących zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowe, realizowanych na podstawie pozwoleń konserwatorskich, dokonane w okresie objętym kontrolą.

¹⁵ W WUOZ nie opracowano planów kontroli na lata 2016-2018. Pod pojęciem „kontrola planowana” należy rozumieć kontrolę ustaloną w oparciu o założenia kontroli przewidziane dla delegatur lub w oparciu o indywidualne założenia pracownika na dany rok.

¹⁶ Poinformowano, że na skutek prac może nastąpić osunięcie ziemi z terenu zabytkowego cmentarza, co w konsekwencji może spowodować odsłonięcie pochówków.

- dwie dotyczyły realizacji pozwoleń na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych – w obu przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości;
- 18 dotyczyło stanu zachowania i zabezpieczenia obiektu oraz wykonania zaleceń wydanych w wyniku wcześniejszych kontroli. (akta kontroli str. 128-147, 387)

W wyniku 13 z 21 kontroli dotyczących zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych, stwierdzono nieprawidłowości lub uwagi, dotyczące stanu zachowania zabytku, np. spękania tynków, zagrzybienie, skorodowane pokrycie dachowe, porośnięte mchem (zaniedbane) nagrobki. W 12 przypadkach skutkowało to wydaniem zaleceń pokontrolnych, natomiast w jednym zaleceń nie wydano, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. (akta kontroli str. 128-137)

PWKZ nie wymagał od podmiotów kontrolowanych przedstawienia informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych. Tylko w przypadku jednego z 12 wydanych zaleceń do WUOZ wpłynęła taka informacja. PWKZ wyjaśnił: *Ustawa o ochronie zabytków nie nakłada na WUOZ obowiązku wymagania od kontrolowanych podmiotów przedstawienia informacji na temat sposobu wykonania zaleceń pokontrolnych. Jednocześnie dopiero od 1 stycznia 2018 r. ustawodawca wprowadził przepisy umożliwiające samodzielne sankcjonowanie przez WUOZ kar za niewykonanie zaleceń pokontrolnych (art. 107e).*” (akta kontroli str. 359-362, 387)

W okresie objętym kontrolą sposób wykonania zaleceń pokontrolnych sprawdzany był podczas czterech kontroli, z których trzy dotyczyły cmentarza żydowskiego w Siemiatyczach. W dwóch przypadkach stwierdzono niewykonanie zaleceń (w jednym nie zabezpieczono skarpy przed osunięciem, co zagrażało wymywaniu gruntu z zabytkowego cmentarza żydowskiego, a w drugim m.in. nie usunięto opaski wokół zabytkowego budynku dworca PKP¹⁷ z płytek chodnikowych i betonu oraz nie naprawiono rynien i rur spustowych, co powodowało zawilgocenie budynku) i w związku z tym, stosownie do art. 107e i 107g ustawy o ochronie zabytków, wymierzono karę pieniężną¹⁸. (akta kontroli str. 128-137, 148-155)

1.4. PWKZ w ramach posiadanych środków dofinansowywał prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach, w tym zabytkach stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych, znajdujących się na terenie województwa podlaskiego. W latach 2016-2018 dysponował niewielkimi środkami na ten cel, tj. kolejno 270 tys. zł, 346 tys. zł¹⁹ i 270 tys. zł. Corocznie w pismach kierowanych do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego informowano, że jest to kwota znacznie poniżej potrzeb (np. w 2017 r. to 27% kwoty, o którą występowali wnioskodawcy) i proszono o jej zwiększenie. W 2019 r. na dofinansowanie prac przy zabytkach WUOZ przyznanych zostało 2.270 tys. zł. (akta kontroli str. 229-254)

W latach 2016-2019 (do 30 kwietnia) do WUOZ wpłynęło 150 wniosków²⁰ o udzielenie dotacji celowych na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa podlaskiego²¹ (dalej: „dotacje”), w tym osiem (5,3%) dotyczących zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych (po jednym w latach 2017-2018 oraz sześć w 2019 r.).

¹⁷ Stanowiącego dziedzictwo kulturowe mniejszości rosyjskiej.

¹⁸ W jednym przypadku po rozpatrzeniu odwołania wniesionego przez ukarany podmiot, organ drugiej instancji zwrócił sprawę do ponownego rozpatrzenia. Do zakończenia kontroli NIK postępowanie nie zostało zakończone.

¹⁹ W tym 270 tys. zł ujęte w planie pierwotnym WUOZ oraz 76 tys. zł przesunięte na wniosek PWKZ w trakcie roku budżetowego w związku z oszczędnościami w wydatkach bieżących WUOZ.

²⁰ Stan na 30 kwietnia 2019 r. W liczbie tej nie ujęto 5 wniosków z 2019 r., które dotyczyły dotacji na dofinansowanie prac przy zabytku, przeprowadzonych w okresie 3 lat poprzedzających rok złożenia wniosku, ponieważ termin ich rozpatrzenia upływał po zakończeniu kontroli.

²¹ 33 wnioski w 2016 roku, 30 wniosków w 2017 roku, 25 wniosków w 2018 roku i 62 wnioski w 2019 roku.

W okresie objętym kontrolą ogólne zasady udzielania dotacji w WUOZ (jednolite dla wszystkich zabytków) ustalone były w regulaminach przyjętych zarządzeniami PWKZ²². W latach 2016-2018 nie ustalono w nich (ani w innej formie) kryteriów oceny i wyboru wniosków do dofinansowania, jakimi kierowano się w WUOZ. Brak uregulowań w tym zakresie stwarzał ryzyko niezachowania transparentności działań oraz nierównego traktowania wnioskodawców.

Ówczesny zastępca PWKZ wyjaśnił, że: „*brak jest przepisów szczegółowych określających sposób wyłaniania podmiotów, którym udzielona ma zostać dotacja. W szczególności ustawodawca nie wykazuje jakimi kryteriami należy się kierować przy wyborze wniosków dotacyjnych. Jedyne kryterium w tym zakresie zawiera art. 78 ustawy o ochronie zabytków, który stanowi, że mają być to nakłady konieczne na wykonanie prac. (...) Co za tym idzie komisja oceniająca wnioski sprawdzała czy obiekt wymaga nakładów oraz czy nakłady te są konieczne. Jeżeli w toku oceny wniosków stwierdzono, że obiekt posiada wyjątkową wartość badany był dodatkowo pod kątem możliwości udzielenia dotacji w zwiększonej wysokości [zgodnie z art. 78 ust. 2 ustawy]. Co za tym idzie w latach 2016-2018 WUOZ działa w oparciu o zapisy i kryteria ustawowe, wskazując na wartość zabytku w protokole posiedzenia komisji.*” (akta kontroli str. 163-186, 379-380, 384-386)

W 2019 r. wprowadzono (jako załącznik do regulaminu udzielania dotacji) regulamin pracy komisji opiniującej wnioski o udzielenie dotacji, w którym ustalono kryteria oceny wniosków wraz z przypisaną do nich punktacją (ogółem 100 pkt.) Najwyższym ocenianym kryterium był stan zachowania zabytku uzasadniający przeprowadzenie prac (do 40 pkt) oraz wartość historyczna, artystyczna i naukowa zabytku (do 30 pkt). Maksymalnie po 10 pkt można było uzyskać za: wniesienie finansowego wkładu własnego przez wnioskodawcę, za kontynuację prac oraz za publiczną dostępność zabytku po przeprowadzonych pracach.

(akta kontroli str. 261-300, 379-380)

W latach 2016-2018 w WUOZ udzielono 68 dotacji na łączną kwotę 885,9 tys. zł²³, z czego beneficjenci wykorzystali 877,2 tys. zł. W 2019 roku zakwalifikowano do dofinansowania 53 wnioski o dotacje na kwotę 2.214,4 tys. zł, przy czym do 15 czerwca 2019 r. umowy z beneficjentami nie zostały podpisane.

(akta kontroli str. 157-159)

Spośród ośmiu wniosków o udzielenie dotacji, dotyczących prac przy zabytkach stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych, pozytywnie rozpatrzono trzy, tj. jeden w 2018 r. na kwotę 0,9 tys. zł²⁴ (umowę podpisano 29 sierpnia 2018 r.) i dwa w 2019 r. na łącznie 62 tys. zł²⁵ (do 15 czerwca 2019 r. umowy nie zostały podpisane).

(akta kontroli str. 160-161)

Analiza dokumentacji związanej z kwalifikowaniem do dofinansowania ww. ośmiu wniosków o udzielenie dotacji na prace przy zabytkach stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych wykazała, że w Urzędzie:

- zgodnie z § 8 rozporządzenia MKiDN z 16 sierpnia 2017 r.²⁶ rozpatrzenie wniosków następowało nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia upływu terminu na jego złożenie (przepis obowiązywał od 2 września 2017 r.),

²² Nr 9/2012 z dnia 17 grudnia 2012 r., Nr 1/2017 z dnia 2 stycznia 2017 r. i Nr 1/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. w sprawie Regulaminu udzielania przez PWKZ w Białymstoku dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków. Regulaminy te określały m.in. warunki jakie należy spełnić aby uzyskać dotację (w tym termin składania wniosku), wzór wniosku o dotację, kto dokonuje oceny, jakie są etapy oceny oraz zawartość umowy o dotację.

²³ W 2016 udzielono 26 dotacji na kwotę 270 tys. zł, w 2017 r. – 21 na kwotę 346 tys. zł, a w 2018 r. – 21 na kwotę 269,9 tys. zł.

²⁴ Na refundację projektu zamiennego remontu elewacji zabytkowej kamienicy w Białymstoku (wnioskowano o dofinansowanie w kwocie 0,9 tys. zł).

²⁵ Na renowację posadzki zabytkowej cerkwi cmentarnej pw. św. Jerzego Męczennika w Supraślu (wnioskowano i przyznano 42 tys. zł) i remont przejazdu bramowego przy zabytkowej kamienicy w Białymstoku (wniosek opiewał na 30 tys. zł a przyznano 20 tys. zł).

²⁶ Rozporządzenie MKiDN z dnia 16 sierpnia 2017 r. w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (Dz.U z 2017 poz.1674), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie dotacji”.

- ocenie merytorycznej podlegały wnioski złożone w terminach określonych w § 5 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia i w § 3 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 6 czerwca 2005 r.²⁷), tj. do 28 lutego na dofinansowanie prac, które miały być przeprowadzone w roku udzielenia dotacji oraz do 30 czerwca na dofinansowanie prac przeprowadzonych w okresie 3 lat poprzedzających rok złożenia wniosku;
- oceny wniosków pod względem formalnym i merytorycznym dokonywała powołana przez PWKZ komisja, która ze swoich posiedzeń sporządzała protokoły, zawierające m.in. wykaz wniosków rekomendowanych do dofinansowania wraz z proponowaną kwotą dotacji;
- do dofinansowania zakwalifikowano wnioski, które zawierały: [1] elementy określone w § 4 dawnego rozporządzenia w sprawie dotacji i § 6 obecnego rozporządzenia w sprawie dotacji, m.in. opis rodzaju prac, które zostały albo zostaną przeprowadzone przy zabytku, wysokości dotacji celowej, o którą ubiega się wnioskodawca czy harmonogram przeprowadzania prac przy zabytku, [2] załączone dokumenty, przewidziane w regulaminach udzielania dotacji, przyjętych przez PWKZ (m.in. potwierdzające posiadanie tytułu prawnego do nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, której wniosek dotyczy, pozwolenie konserwatora zabytków na prace objęte wnioskiem, kosztorys ofertowy). (akta kontroli str. 160-161, 169-195)

W 2019 roku każdy wniosek, który pozytywnie przeszedł ocenę formalną został oceniony punktowo na „Karcie oceny wniosku” według przyjętej skali punktów dla poszczególnych kryteriów, określonych w regulaminie pracy komisji opiniującej wnioski o udzielenie dotacji.

Protokoły sporządzone we wcześniejszych latach okresu objętego kontrolą nie zawierały wprost uzasadnienia wskazującego jakimi kryteriami kierowała się komisja przy wyborze poszczególnych wniosków do dofinansowania. Np. w protokole z 2018 r., wskazując do dofinansowania koszt projektu zamiennego, dotyczącego zabytku stanowiącego dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych zapisano *„Kamienica przy ul. (...) w Białymstoku jest przykładem miejskiej architektury z początku XX wieku łączącej elementy klasycyzmu z dekoracją nawiązującą do późnego gotyku.”* Jedynie w niektórych przypadkach w protokołach z lat 2016-2018 zamieszczano szerszy opis zabytku, dla którego proponowano przyznać dofinansowanie, z którego wynika, że komisja kierowała się stanem jego zachowania, wartością historyczną oraz faktem kontynuacji prac. Np. *„Pałac Biskupi pochodzi z okresu międzywojennego. Wnioskodawca w ostatnim pięcioleciu przeprowadził szereg prac przywracających prawidłowy stan zachowania. Remont elewacji jest ostatnim etapem prac przywracających stan zachowania. Stan techniczny tynków zagraża osobom postronnym w otoczeniu obiektu”, „Stan zachowania przedmiotowej rzeźby przedstawiony w programie prac konserwatorskich wskazuje na konieczność przeprowadzenia jej konserwacji w trybie pilnym. Z uwagi na stan zachowania oraz wyjątkowość rzeźby istnieje podstawa do zastosowania art. 78 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków przy udzieleniu dotacji.”* (akta kontroli str. 160-161, 169-195)

W okresie objętym kontrolą żaden z wniosków o dotacje na prace przy zabytku stanowiącym dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych nie został zakwalifikowany do dofinansowania w wysokości ponad 50% nakładów koniecznych.

(akta kontroli str. 160-195)

W okresie objętym kontrolą negatywnie rozpatrzono pięć (z ośmiu) wniosków w sprawie dotacji na prace przy zabytkach stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych, w tym dwa wnioski odrzucono ze względu na braki formalne: jeden w 2017 r. (brak kosztorysu ofertowego robót oraz błędnie uzupełniony wniosek) i jeden w 2019 r. (brak oryginału dokumentu, z którego wynika prawo do reprezentowania podmiotu, w tym przypadku powołanie na stanowisko dyrektora jednostki). Pozostałe trzy wnioski (wszystkie z 2019 r.), które nie zostały zakwalifikowane do dofinansowania, uzyskały niewystarczającą liczbę punktów w ramach oceny merytorycznej. (akta kontroli str. 160-161)

²⁷ Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 6 czerwca 2005 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (Dz. U. z 2014 r. poz. 399), obowiązujące do 26 maja 2017 r., zwane dalej „dawnym rozporządzeniem w sprawie dotacji”.

W latach 2016-2019 (do 15 czerwca) PWKZ zawarł jedną umowę o udzielenie dotacji²⁸ na prace przy zabytku stanowiącym dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych, w wysokości 0,9 tys. zł²⁹, tj. na refundację kosztów poniesionych na sporządzenie projektu budowlanego zamiennego remontu elewacji zabytkowej kamienicy. Umowa ta zawierała elementy określone w § 10 rozporządzenia w sprawie dotacji, w tym m.in. postanowienia dotyczące trybu kontroli wykonania umowy o udzielenie dotacji oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji. (akta kontroli str. 159-161, 314-317)

Kwota wypłaconej dotacji na podstawie ww. umowy była zgodna z wnioskowaną. Rozliczenie nastąpiło na podstawie kopii faktury za wykonaną pracę oraz „zestawienia rachunków poniesionych wydatków na dofinansowane zadanie”. Faktura nie posiadała opisu wymaganego w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie dotacji oraz § 2 ust. 2 pkt 3 zawartej z beneficjentem umowy. Urząd nie dysponował także częścią innych dokumentów wskazanych w umowie jako złożone przez wnioskodawcę w celu rozliczenia, o czym szerzej napisano w sekcji „Stwierzone nieprawidłowości.” (akta kontroli str. 312-321)

1.5. Stosownie do art. 82 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków PWKZ w latach 2016-2019 (do 30 czerwca) sporządził wykazy udzielonych dotacji i opublikował je w BIP. Informacje o dotacjach udzielonych w latach 2016 i 2018 przekazał też (jednocześnie) MKiDN oraz Sejmikowi Województwa Podlaskiego, przy czym w jednym przypadku nastąpiło to po terminie określonym w § 14 pkt 1 rozporządzenia w sprawie dotacji. Natomiast nie przekazano ww. podmiotom informacji o dotacjach udzielonych w 2017 r., co szerzej opisano w sekcji „Stwierzone nieprawidłowości”.

O udzieleniu w 2018 r. dotacji na prace przy zabytku stanowiącym dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych poinformowano odpowiednią radę powiatu oraz radę gminy. (akta kontroli str. 196-207)

1.6. W okresie objętym kontrolą PWKZ nie składał do organów ścigania zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, którego przedmiotem były zabytki. Do WUOZ nie wpływały informacje o możliwości popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, którego przedmiotem były zabytki stanowiące dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych. (akta kontroli str. 387)

1.7. W latach 2016-2019 (I półrocze) do WUOZ nie wpłynęła żadna skarga ani wnioski, dotyczące obiektów stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych, znajdujących się na terenie województwa podlaskiego. (akta kontroli str. 338-340)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

1. Jedno z 20 objętych badaniem pozwoleń na prowadzenie robót budowlanych przy zabytkach stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych (nr Z.5142.53.2017.APW z 4 lipca 2017 r.)³⁰, wydane zostało 75 dni po upływie wniosku wszczynającego postępowanie (20 kwietnia 2019 r.), a więc po terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa (nie później niż w ciągu miesiąca, a w sprawach szczególnie skomplikowanych – dwóch miesięcy). Jednocześnie, niezgodnie z art. 36 § 1 Kpa, nie poinformowano wnioskodawcy o przyczynach zwłoki, ani o nowym terminie załatwienia sprawy.

PWKZ wyjaśnił, że wpływ na powyższe miała „duża ilość zadań obsługiwanych zarówno przez cały dział Inspekcji Zabytków, jak i przez poszczególnych pracowników. Wpływ spraw w latach 2016-2018 wynosił rocznie pomiędzy 1300 a 1400 wniosków. W pierwszej połowie 2019 r. przekroczył już 1000 wniosków. W roku 2018 cały urząd obsługiwał 4185 spraw, zaś w pierwszym półroczu tego roku już 2909”.

(akta kontroli str. 122-127, 363-367)

²⁸ Umowa nr 22/D/2018 z 29 sierpnia 2018 r. zawarta z prywatnym właścicielem zabytkowej kamienicy w Białymstoku (zabytek stanowiący dziedzictwo kulturowe mniejszości żydowskiej).

²⁹ 49,97% wydatków kwalifikowanych do dofinansowania.

³⁰ Pozwolenie dotyczyło budynku na terenie Jednostki Wojskowej w Osowcu.

2. W dwóch (z pięciu) objętych kontrolą przypadkach, przedstawiciele PWKZ nie uczestniczyli w odbiorze robót budowlanych przy zabytku (w obu przypadkach dotyczy budynków na terenie jednostki wojskowej w Białymstoku³¹), mimo że do WUOZ wpłynęły (w 2016 r.) zawiadomienia o ich zakończeniu, a pozwolenia, na podstawie których realizowane były te prace³², wprowadzały obowiązek przeprowadzenia odbioru robót z udziałem PWKZ. Pozbawiono się tym samym możliwości bieżącego sprawdzenia prawidłowości wykonania prac przy zabytku. PWKZ wyjaśnił: „*Z uwagi na fakt, iż pracownik prowadzący te sprawy nie jest już zatrudniony w urzędzie, nie jest możliwe ustalenie dokładnych okoliczności dokonywania odbiorów w sprawie.*”
(akta kontroli str. 122-127, 359-362)
3. W jednej z 21 zbadanych spraw, niezgodnie z art. 40 ustawy o ochronie zabytków, nie wydano zaleceń pokontrolnych, mimo że kontrola³³ wykazała nieprawidłowości dotyczące stanu zachowania zabytku³⁴ (m.in. spękanie cokołu i gzymsów, ubytki w cegle, pęknięcia ścian na przestrzał, prześwity w pokryciu dachowym). PWKZ wyjaśnił, że było to spowodowane „*dużą ilością obowiązków służbowych pracownika, która uniemożliwiła mu poświęcenie czasu na bieżącą redakcją ich treści.*”
NIK zwraca uwagę, że od przeprowadzenia kontroli minął rok, a brak zaleceń może powodować niepodjęcie przez kontrolowanego działań zmierzających do usunięcia nieprawidłowości. W konsekwencji stan zabytku może ulec pogorszeniu.
(akta kontroli str. 128-137, 359-362)
4. PWKZ przekazał, na podstawie umowy nr 22/D/2018 z 29 sierpnia 2018 r., dotację w wysokości 922 zł na refundację kosztów poniesionych w 2016 roku na wykonanie zamiennego projektu budowlanego remontu elewacji zabytkowej kamienicy, mimo nieprzedstawienia przez beneficjenta dokumentów, określonych w §12 rozporządzenia w sprawie dotacji, tj.:
- kopii faktury za przeprowadzone prace przy zabytku, zawierającej opis wskazujący datę zapłaty kwoty należności wykazanej na fakturze oraz czy ta kwota została opłacona i w jakiej wysokości ze środków z dotacji celowej, czy z innych środków, wraz ze wskazaniem ich źródła (§ 12 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie dotacji),
 - kosztorysu powykonawczego obejmującego wykonane prace wraz z ich obmiarem (§ 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia),
 - powykonawczej dokumentacji fotograficznej zabytku, zapisanej na nośniku informatycznym (§ 12 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia).

Jednocześnie w § 2 ust. 2 pkt 1 umowy o udzielenie przedmiotowej dotacji wskazano, że „*w celu rozliczenia i otrzymania dotacji Wnioskodawca złożył*” ww. dokumenty (także protokół odbioru prac objętych dotacją PWKZ, którym również w WUOZ nie dysponowano).

Rozliczenie dotacji nastąpiło jedynie na podstawie faktury dołączonej do wniosku o udzielenie dotacji (z 8 czerwca 2018 r.), która nie zawierała opisu określonego w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie dotacji (nie wymaganego jeszcze na tym etapie) oraz „*zestawienia rachunków poniesionych wydatków na zadanie*”³⁵.

PWKZ wyjaśnił, że: „*z uwagi na fakt, iż obecnie osoba zajmująca się udzielaniem dotacji w 2018 r. przebywa na urlopie macierzyńskim nie jest możliwe ustalenie dlaczego nie wyegzekwowano przedstawienia do rozliczenia opisanej faktury w sprawie znak Z.5124.29.2018.*” Odnosząc się zaś do braku pozostałej dokumentacji, wyjaśnił, że „*zgodnie z § 12 rozporządzenia w sprawie dotacji celowej wnioskodawca jest obowiązany przekazać organowi udzielającemu dotacji celowej ww. dokumenty.*”

³¹ Budynki wchodziły w skład zespołu zabudowań dawnego 10 Pułku Ułanów Litewskich, będącego zabytkiem stanowiącym dziedzictwo kulturowe mniejszości rosyjskiej. Pozwolenia wydane zostały 25 Wojskowemu Oddziałowi Gospodarczemu w Białymstoku.

³² Sprawy nr: Z.5142.6.2016.ŁW z 22 lutego 2016 i Z.5142.48.2016.ŁW z 19 maja 2016 r.

³³ Kontrola z 5 marca 2018 r. (sprawa nr Z.5180.18.2017MU).

³⁴ Domu staromiejskiego w Tykocinie (zabytek stanowiący dziedzictwo kulturowe mniejszości żydowskiej).

³⁵ W zestawieniu wykazano jedną pozycję - fakturę za projekt zamienny na kwotę ogółem 1.845 zł (wysokość wydatku z dotacji: 922 zł).

Ustawodawca nie wprowadził przy tym rozróżnienia rodzajów składanych dokumentów na typy dotowanych prac. Mimo że, zgodnie z art. 77 ust 1 pkt 5 ustawy o ochronie zabytków, możliwe jest udzielenie dotacji na wykonanie projektu budowlanego zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, to ustawodawca nie dostrzegł, że w ww. przypadku nie sporządza się takich dokumentów, jak kosztorys powykonawczy czy dokumentacja fotograficzna. Umowa WUOZ została sporządzona zaś zgodnie z wymaganiami wskazanymi w w/w rozporządzeniu w sprawie dotacji, w związku z czym zawiera elementy wymagane przez jej treść. (...) Wniosek dotacyjny nie obejmował swoim zakresem prac, które podlegają odbiorom. Z uwagi na to, iż umowy bazowały na jednym wzorze, w tym zakresie pojawił się wskazany zapis".

NIK zauważa, że skoro opisane wyżej dokumenty nie zostały przedstawione, sformułowanie w umowie „Wnioskodawca złożył” nie jest prawdziwe. Umowa została sporządzona nierzetelnie. Jednocześnie brak ww. dokumentów w WUOZ oznacza, że PWKZ nie wyegzekwował potwierdzenia przez wnioskodawcę faktu poniesienia nakładów koniecznych do przeprowadzenia prac przy zabytku. Zgodnie z art. 76 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków, wniosek o udzielenie dotacji, o której mowa w ust. 1 pkt 2 ww. ustawy³⁶, wnioskodawca może złożyć po przeprowadzeniu wszystkich prac lub robót przy zabytku wpisanym do rejestru, określonych w pozwoleniu wydanym przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

(akta kontroli str. 312-321, 349-354, 381-383)

5. PWKZ nie przekazał do MKiDN informacji o dotacjach udzielonych w 2017 r. (21 umów³⁷), mimo obowiązku wzajemnego informowania się organów udzielających dotacje o udzielonych dotacjach, wynikającego z art. 82 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków oraz obowiązku złożenia do 31 stycznia 2018 r. informacji o dotacjach udzielonych w II półroczu 2017 r., wymaganej § 14 pkt 1 rozporządzenia w sprawie dotacji³⁸. Informację o dotacjach udzielonych w I połowie 2018 r. (14 umów) przekazano natomiast dopiero w styczniu 2019 r., a nie do 31 lipca 2018 r. jak zobowiązywał § 14 pkt 1 ww. rozporządzenia.

PWKZ wyjaśnił, że z uwagi na fakt, że w WUOZ nie pracuje już osoba zajmująca się udzielaniem dotacji w 2017 r., a osoba zajmująca się udzielaniem dotacji w 2018 r. przebywa na urlopie macierzyńskim, nie jest możliwe ustalenie jakie były przyczyny ww. nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że terminowe przekazywanie informacji o udzielonych dotacjach do MKiDN służy m.in. zapobieżeniu naruszenia zasady określonej w art. 78 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków, zgodnie z którą łączna wysokość dotacji udzielonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego i wojewódzkiego konserwatora zabytków nie może przekraczać wysokości dofinansowania określonej w art. 78 ust. 1-3 tej ustawy.

(akta kontroli str. 196-207, 349-354)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2016-2019 (do 30 czerwca) PWKZ podejmował działania na rzecz ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych, w tym wydawał pozwolenia na realizację robót przy tych zabytkach oraz prowadził kontrole ich stanu zachowania i zabezpieczenia, wskazując na nieprawidłowości wymagające działań ze strony właścicieli lub zarządców zabytków. W niewielkim zakresie udzielał wsparcia finansowego robót przy zabytkach, co wynikało z nieposiadania wystarczających środków na ten cel. Kontrola wykazała jednostkowe nieprawidłowości w realizacji powyższych działań.

³⁶ Na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, które zostały przeprowadzone w okresie trzech lat poprzedzających rok złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji.

³⁷ W 2017 r. nie udzielono żadnej dotacji na prace przy zabytku stanowiącym dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych.

³⁸ W okresie 26 maja – 2 września 2017 r. nie obowiązywały terminy składania informacji półrocznych, wskutek braku rozporządzenia w sprawie dotacji.

OBSZAR

2. Współpraca przy realizacji działań i celów ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków, PWKZ udostępnił nieodpłatnie do wglądu, właścicielom lub posiadaczom zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru, posiadaną przez siebie dokumentację tych zabytków, m.in. niezbędną przy ich zagospodarowaniu na cele użytkowe. W okresie objętym kontrolą w WUOZ odnotowano 30 udostępnień dokumentacji dotyczących zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych. Pozytywnie rozpatrzono każdy wniosek w tej sprawie – jeżeli wnioskodawca stawił się w Urzędzie, a dokumentacja znajdowała się w archiwum WUOZ, była mu udostępniana. (akta kontroli str. 335-336)

2.2. PWKZ, przedstawiał też - na wniosek właściciela lub posiadacza zabytku - zalecenia konserwatorskie określające sposób korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone w tym zabytku, stosownie do art. 27 ustawy o ochronie zabytków. W okresie objętym kontrolą do WUOZ wpłynęło 19 wniosków³⁹ o wydanie zaleceń konserwatorskich, odnoszących się do zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych. W 14 przypadkach wydane zostały zalecenia, w dwóch udzielono odpowiedzi (w jednym poinformowano, że nadal obowiązują zalecenia wydane w 2012 roku, w drugim - że wniosek nie dotyczy bezpośrednio zabytku), a dwie sprawy przekazano do innego organu (według właściwości⁴⁰). W jednym przypadku (dotyczy sprawy nr R.5183.45.2016 RC) PWKZ nie przedstawił wnioskodawcy zaleceń ani nie udzielił odpowiedzi, gdyż w międzyczasie wydano pozwolenie na prace będące przedmiotem wniosku o wydanie zalecenia. (akta kontroli str. 322-325, 363-367)

Rozpatrywanie wniosków w sprawie zaleceń konserwatorskich dotyczących zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych trwało w WUOZ od pięciu do nawet 107 dni.

PWKZ wyjaśnił, że: „zalecenia konserwatorskie są dokumentem wymagającym pogłębionej analizy. Są to bowiem rozbudowane wytyczne działań konserwatorskich, przed wydaniem których należy przygotować i przeanalizować odpowiednią dokumentację taką jak kwerenda archiwalna, dokumentacja projektowa, dotychczas wydane pozwolenia. Ponadto należy przeprowadzić oględziny w terenie oraz dokonać analizy literatury naukowej.” PWKZ wskazał też, że „ustawodawca nie określa terminu do wydania zaleceń konserwatorskich, oraz, że „postępowanie dotyczące wydania zaleceń konserwatorskich jest postępowaniem szczególnym, do którego nie mają zastosowania przepisy kpa”.

Zdaniem NIK, w przynajmniej dwóch (z 19) przypadkach rozpatrzenie wniosku nie wymagało pogłębionych analiz (dotyczy spraw: R.5183.5.2018.ZC i R.5183.12.2018.RS)⁴¹. Z wyjaśnień PWKZ wynika, że na czas załatwienia sprawy miały tu wpływ m.in. zmiany organizacyjne w WUOZ, zachodzące w tym czasie. (akta kontroli str. 322-325, 359-362, 372-378)

2.3. PWKZ, na pytanie o inne niż ww. formy współpracy z właścicielami i zarządcami zabytków (w tym zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych) wyjaśnił, że współpraca ta jest stała i „przybiera między innymi formę spotkań, konsultacji czy komisji konserwatorskich.” Spotkania i konsultacje nie były dokumentowane. Z komisji konserwatorskich sporządzane były natomiast notatki służbowe. W okresie objęty kontrolą (w czerwcu 2018 r.) odbyła się np. komisja w sprawie ustalenia kolorystyki elewacji synagogi w Tykocinie. (akta kontroli str. 334, 372-378)

³⁹ W liczbie tej nie uwzględniono dwóch wniosków, które zostały wycofane przez wnioskodawców przed wydaniem zaleceń konserwatorskich

⁴⁰ Zgodnie z porozumieniem z 7 listopada 2014 r., zawartym pomiędzy Wojewodą Podlaskim a Miastem Białystok, w sprawie powierzenia Miastu Białystok prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Wojewody podlaskiego, realizowanych przez PWKZ, właściwym do „opracowania wytycznych konserwatorskich” w przedmiotowych sprawach był Miejski Konserwator Zabytków w Białymstoku.

⁴¹ Obie sprawy nie zakończyły się wydaniem zaleceń, lecz udzieleniem odpowiedzi (w jednym przypadku) lub przekazaniem sprawy innemu organowi według właściwości (w drugim przypadku)

Na bieżąco współpracowano też z jednostkami samorządu w sprawach dotyczących m.in.: udzielenia informacji o sposobie ochrony zabytku, wydania kopii akt (np. decyzji w sprawie wpisania zabytku do rejestru) czy zmian w załącznikach graficznych zabytku.

(akta kontroli str. 388-407)

W okresie objętym kontrolą WUOZ nie realizował projektów (np. wystaw) poświęconych wyłącznie prezentacji dziedzictwa materialnego mniejszości narodowych. Na zorganizowanej w 2019 r. wystawie „Zabytki architektury modernistycznej województwa podlaskiego” jednym z zaprezentowanych obiektów była synagoga Cytronów w Białymstoku. W 2016 r. w Biuletynie Konserwatorskim Województwa Podlaskiego ukazał się artykuł dotyczący jednego z zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości niemieckiej, pt. „Cmentarz ewangelicki w Ciechanowcu. Stan zachowania a jego wartość historyczna, kulturowa i artystyczna.”

(akta kontroli str. 388-391)

2.4. Prowadzenie niektórych spraw należących do właściwości PWKZ zostało powierzone przez Wojewodę Podlaskiego - na mocy porozumień - Miastu Suwałki⁴² i Miastu Białystok⁴³. W latach 2016-2019 (I półrocze) PWKZ, przeprowadził trzy kontrole (w tym dwie planowane) dotyczące wykonania zadań powierzonych Miastu Białystok. Kontrola w Mieście Suwałki odbyła się w 2014 roku, a kolejna została wszczęta w lipcu 2019 r. W związku ze stwierdzeniem uchybień i nieprawidłowości w realizacji zadań przez Miejskiego Konserwatora Zabytków (m.in. dotyczących prowadzenia postępowań kontrolnych, wydawania pozwoleń konserwatorskich czy postanowień w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), PWKZ wydawał odpowiednie zalecenia pokontrolne.

(akta kontroli str. 408-420, 430-456)

2.5. Na terenie województwa podlaskiego nie zostali powołani społeczni opiekunowie zabytków. PWKZ wyjaśnił: „Z uwagi na fakt, iż w WUOZ nie pracują już osoby pełniące w latach 2016-2017 funkcję kierownika jednostki, nie jest możliwe ustalenie dlaczego do lutego 2018 r. nie wnioskowano o ustanowienie społecznego opiekuna zabytków. Po lutym 2018 r. nie wnioskowano o ustanowienie społecznego opiekuna zabytków, z uwagi na fakt iż żaden podmiot nie wystąpił z powyższą inicjatywą, do WUOZ nie zgłosił się również nikt, kto chciałby pełnić powyższą funkcję.”

(akta kontroli str. 363-367)

2.6. W okresie objętym kontrolą PWKZ nie zasięgał opinii Wojewódzkiej Rady Ochrony Zabytków w zakresie ochrony zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych. PWKZ wyjaśnił: „Z uwagi na fakt, iż w WUOZ nie pracują już osoby pełniące w latach 2016 – 2017 funkcję kierownika jednostki, nie jest możliwe ustalenie dlaczego do lutego 2018 r. nie zasięgało opinii Wojewódzkiej Rady Ochrony Zabytków. Po lutym 2018 r. zwołano dwa posiedzenia Rady Ochrony Zabytków, których przedmiotem było dyskusja nad kluczowymi problemami występującymi w danej chwili w WUOZ. W dacie obrad Rady nie występowały przesłanki do pogłębionej analizy sytuacji zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych.”

(akta kontroli str. 363-367)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą PWKZ współpracował z właścicielami lub posiadaczami zabytków stanowiących materialne dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych, głównie udzielając im zaleceń konserwatorskich oraz udostępniając do wglądu posiadaną dokumentację zabytku. Nie korzystał natomiast z możliwości zaciągania opinii Wojewódzkiej Rady Ochrony Zabytków w zakresie ochrony tych zabytków.

⁴² Porozumienie z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie powierzenia Miastu Suwałki niektórych spraw z zakresu właściwości Wojewody Podlaskiego, realizowanych przez PWKZ, aneksowane 24 września 2015 r.

⁴³ Porozumienie z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie powierzenia Miastu Białystok niektórych spraw z zakresu właściwości Wojewody Podlaskiego, realizowanych przez PWKZ, aneksowane 24 września 2015 r.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Terminowe rozpatrywanie spraw dotyczących pozwoleń na prowadzenie robót budowlanych przy zabytkach, stosownie do art. 35 § 3 Kpa oraz informowanie wnioskodawców o ewentualnym przedłużeniu tych terminów, zgodnie z art. 36 Kpa.
2. Uczestniczenie w odbiorach robót budowlanych, realizowanych na podstawie pozwoleń PWKZ, w których określono obowiązek przeprowadzenia takiego odbioru, w każdym przypadku gdy do WUOZ wpłynie zawiadomienie o zakończeniu tych robót.
3. Wydawanie zaleceń pokontrolnych w przypadku stwierdzenia, podczas kontroli, nieodpowiedniego stanu zachowania zabytku, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków.
4. Rzetelne sporządzanie umów o dotacje na refundację kosztów poniesionych na prace przy zabytku oraz rozliczanie tych dotacji wyłącznie po przedstawieniu przez wnioskodawcę wszystkich wymaganych dokumentów.
5. Terminowe przedkładanie MKiDN informacji o udzielonych dotacjach, zgodnie z § 14 rozporządzenia w sprawie dotacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

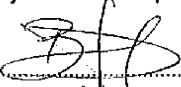
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, 31 lipca 2019 r.

Kontroler:
Beata Pawłowska
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku

Agata Ciupa


.....
podpis