



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.011.01.2019

Pani
Aleksandra Stępień
Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków
ul. Piotrkowska 99
90-425 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Łodzi ¹ Ul. Piotrkowska 99, 90-425 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksandra Stępień, Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków ² od 19.04.2017 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Justyn Skowron, Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków od dnia 04.11.2016 r. do 02.03.2017 r.– Wojciech Szygendowski, Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków od dnia 25.04.2005 r. do dnia 18.07.2016 r. (akta kontroli str. 3-10)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania na rzecz ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych ³ . 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Magdalena Łysek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/132/2019 z 04.06.2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „WUOZ”.

² Dalej: „Wojewódzki Konserwator” lub „WKZ”.

³ Definicję legalną mniejszości narodowej zawiera art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, zgodnie z nią w Polsce są następujące mniejszości: białoruska, czeska, litewska, niemiecka, ormiańska, rosyjska, słowacka, ukraińska, żydowska.

⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 489, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Wojewódzki Konserwator w latach 2016-2019 (I półrocze) podejmował właściwe działania w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, w tym na rzecz ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>W tym celu, w ramach sprawowanego nadzoru konserwatorskiego nad zabytkami, m.in. wydawał pozwolenia na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru, czy też wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku. Ponadto przeprowadzał odbiory konserwatorskie wykonanych robót oraz kontrole przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia kierował stosowne zawiadomienia do organów ścigania. Prowadzone w WUOZ: rejestr zabytków na terenie województwa i wojewódzka ewidencja zabytków były aktualizowane na bieżąco.</p> <p>Wprawdzie Wojewódzki Konserwator nie prowadził osobnej ewidencji ani rejestru zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych, to wszelkie podejmowane działania jednakowo obejmowały wszystkie zabytki z terenu województwa łódzkiego, w tym zabytki mniejszości narodowych. W ramach wsparcia prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków WKZ udzielił w badanym okresie 109 dotacji na łączną kwotę 5.222,4 tys. zł, w tym 443,3 tys. zł z przeznaczeniem na rzecz obiektów stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych. Analiza sześciu umów na łączną kwotę 336,3 tys. zł wykazała, że dotacje przyznawane i rozliczane były na ogół prawidłowo. Niemniej jednak, wysokość dotacji pomimo, że odpowiadała możliwościom finansowym Urzędu, nie była w pełni adekwatna do zgłoszonych potrzeb. Ponadto kontrola wykazała przypadki wydawania pozwoleń konserwatorskich na prowadzenie prac przy zabytkach z naruszeniem terminów określonych w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ oraz nieinformowanie podmiotów o niezalążeniu sprawy w terminie zgodnie z art. 36 Kpa.</p> <p>W badanym okresie Konserwator Zabytków współpracował z funkcjonującymi na terenie województwa właścicielami / posiadaczami zabytków oraz przedstawicielami mniejszości narodowych, a efekty tej współpracy pozwalały na określenie potrzeb i sformułowanie celów dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego, w tym dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych.</p>

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm., zwanej dalej „Kpa”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania na rzecz ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych.

Opis stanu faktycznego

Prowadzone w WUOZ rejestry i ewidencje nie wyodrębniały zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych. Jak wyjaśnił Wojewódzki Konserwator, obowiązujące przepisy prawa⁸ przy gromadzeniu danych na temat zabytków zlokalizowanych na terenie województwa łódzkiego oraz prowadzeniu WEZ nie zobowiązują do wyodrębniania kategorii związanej z przynależnością zabytku do określonej mniejszości narodowej. W związku z powyższym, Wojewódzki Konserwator zgłosił trudności w dokonaniu pełnej kwerendy pod kątem ochrony zabytków mniejszości narodowych w okresie objętym kontrolą, a co za tym idzie, rozpoznania skali potrzeb w zakresie tej ochrony.

(akta kontroli str. 11-83, 329, 596-597)

Spośród 4.197 zabytków wpisanych na dzień 30 kwietnia 2019 r. do Wojewódzkiej Ewidencji Zabytków (WEZ), 530 zakwalifikowanych zostało na potrzeby kontroli NIK do zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych⁹. Jednocześnie, spośród 2.772 zabytków ujętych w rejestrze zabytków nieruchomości¹⁰, zabytki stanowiące dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych stanowiły 278 obiektów i w badanym okresie ich liczba zwiększyła się o osiem (pięć w 2017 i trzy w 2018 r.)¹¹.

Spośród 808 zabytków nieruchomości stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych wpisanych łącznie do rejestru zabytków i WEZ, większość stanowiły zabytki mniejszości niemieckiej (520). Zabytków mniejszości żydowskiej było 197, mniejszości rosyjskiej – 59, mniejszości czeskiej – 29 oraz trzy inne (wielonarodowe). Rejestr zabytków obejmował też 5.144 obiektów ruchomych mniejszości narodowych.

(akta kontroli str. 84-197, 206-208)

Wojewódzki Konserwator aktualizował na bieżąco rejestr i ewidencję zabytków. W tym celu zatwierdzał gminne ewidencje zabytków, bądź zmiany dokonywane w tych ewidencjach, rozpatrywał wnioski w sprawie wyłączenia poszczególnych obiektów z ewidencji (w tym wnioski o rozbiórkę obiektów zabytkowych), włączał obiekty do WEZ z urzędu lub na wniosek, a także informował właściwe organy o wpisaniu zabytków do rejestru zabytków.

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 Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2067, zwana dalej: „ustawą o ochronie zabytków” oraz rozporządzenie 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 prawem (Dz. U. z 2011 Nr 113, poz. 661).

⁹ 523 z 4.190 na koniec grudnia 2016 r., 526 z 4.193 na koniec grudnia 2017 r. i 530 z 4.200 na 31 grudnia 2018 r.

¹⁰ Do Wojewódzkiego Rejestru Zabytków w 2016 r. wpisano 24 obiekty; 27 w 2017 r. i 16 w 2018 r., co na dzień 31.12.2018 r. dawało 2.749 obiektów wpisanych do Rejestru. W dniu 31 maja 2019 r. przeliczono ponownie rejestr wykorzystując inną metodologię, gdzie wlicza się pojedyncze obiekty, nie zaś decyzje (do obiektu wliczane są także wpisane grunty), co dało łącznie 2772 obiekty.

¹¹ Na dzień 31 grudnia 2016 r. zabytki mniejszości narodowych stanowiły 270 pozycji spośród 2.681 wszystkich zabytków wpisanych do rejestru.

W badanym okresie do WEZ wpisano 15 zabytków¹², natomiast do rejestru zabytków dodano 67 obiektów, z czego 27 (8 wpisów) dotyczyło zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych¹³. W 2016 r. skreślono z WEZ dwa obiekty, w 2018 r. cztery i w 2019 r. trzy obiekty, natomiast z rejestru zabytków nieruchomości zostały wykreślone w badanym okresie trzy obiekty (po jednym w 2016 r., 2018 r. i 2019 r.). Spośród ww., tylko jeden obiekt mniejszości narodowej (niemieckiej)¹⁴ przeznaczono do rozbiórki i skreślono z WEZ w 2018 r. z uwagi na bardzo zły stan techniczny.

(akta kontroli str. 206-224, 257-285)

Wojewódzki Konserwator oraz działający z jego upoważnienia pracownicy WUOZ prowadzili kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami mniejszości narodowych na podstawie z art. 38 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków oraz obowiązujących w WUOZ regulaminów¹⁵ kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami¹⁶.

(akta kontroli str. 245-256, 335-438)

W latach 2016-2019 (I połowa) Wojewódzki Konserwator wydał 279 pozwoleń konserwatorskich na prowadzenie prac przy zabytkach stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych¹⁷. Średni czas rozpatrywania wniosków o wydanie pozwolenia konserwatorskiego wynosił:

- 28,56 dnia w 2016 r. (najkrócej tego samego dnia, najdłużej 121 dni),
- 26,71 dnia w 2017 r. (od 2 do 77 dni),
- 40,65 dnia w 2018 r. (najkrócej tego samego dnia, najdłużej 203 dni),
- 41,28 dnia w 2019 r. (od 1 do 234 dni).

W celu kontroli realizacji pozwoleń wydanych w latach objętych kontrolą, pracownicy WUOZ weryfikowali prawidłowość wykonania decyzji na miejscu realizacji robót przy zabytku. Przeprowadzili też w badanym okresie 14 odbiorów konserwatorskich robót wykonanych przy zabytkach stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych¹⁸. W dwóch przypadkach odbioru konserwatorskiego dokonano w terminie 21 i 56 dni od daty zgłoszenia przez zarządcę obiektu. W pozostałych przypadkach brak było daty zgłoszenia robót wykonanych przez zarządcę obiektu z uwagi na telefoniczne przyjmowanie takich zgłoszeń.

(akta kontroli str. 286-334, 363-370)

Spośród 315 kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przeprowadzonych w latach 2016-2019 (do końca I kwartału) przez pracowników WUOZ, 39 (12,4%) dotyczyło 25 zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych¹⁹. W 16 przypadkach były to kontrole planowane, a w 23 przypadkach doraźne, wszczynane w związku

¹² Jeden w 2016 r., trzy w 2017 r. i 11 w 2018 r., z czego siedem wpisów dotyczyło zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych (trzy w 2017 r. i cztery w 2018 r.).

¹³ 16 obiektów / 5 wpisów w 2017 r. i 11 obiektów / 3 wpisy w 2018 r.

¹⁴ Drewniany budynek mieszkalny zlokalizowany w Łodzi przy ul. Starorudzkiej 21.

¹⁵ Zarządzenie nr 20/2014 z dnia 02.12.2014 r. WKZ w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz Zarządzenie nr 40/2018 WKZ z dnia 06.11.2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Kontroli WUOZ.

¹⁶ Plany kontroli przygotowywane były w oparciu o: czas od ostatniej kontroli, stan zachowania obiektu (stan techniczny) oraz złożone do WUOZ wnioski i skargi, a od 8 listopada 2018 r. dodatkowo w oparciu o analizę ryzyka uwzględniającą wyniki wcześniejszych kontroli i audytów, informacje pochodzące od organów państwowych i samorządowych oraz organizacji pozarządowych, a także pochodzące ze środków komunikacji społecznej, inne czynniki mogące mieć wpływ na stan zachowania zabytku, oczekiwania i potrzeby informacyjne WKZ, możliwości organizacyjne komórki ds. kontroli oraz ocenę możliwości wystąpienia oszustw, nadużyć oraz obszarów i mechanizmów korupcyjnych.

¹⁷ Odpowiednio: 102 pozwolenia w 2016 r., 64 w 2017 r., 70 w 2018 r. i 43 w 2019 r. (I połowa).

¹⁸ 1 w 2016 r., 6 w 2017 r., 4 w 2018 r. i 3 w 2019 r.

¹⁹ Odpowiednio 10 kontroli w 2016 r., 4 w 2017 r., 18 w 2018 r. i 7 kontroli w 2019 r.

ze zgłoszeniem / doniesieniem. W stosunku do siedmiu spośród 25 objętych kontrolą zabytków, Wojewódzki Konserwator wydał zalecenia lub nakazy w trybie nadzoru konserwatorskiego, w pięciu przypadkach właściciel wystąpił o pozwolenie konserwatorskie lub zaopiniował projekt, w 11 zrezygnowano z wydawania zaleceń lub decyzji, z uwagi na brak nieprawidłowości w stanie zachowania zabytku, a w jednym stwierdzono niewykonanie zaleceń. W trzech przypadkach zdecydowano o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej, a w kolejnych trzech wysłano zgłoszenie do organów ścigania.

Wyjaśniając przyczyny niewielkiej liczby przeprowadzonych kontroli, zwłaszcza w stosunku do zabytków stanowiących materialne dziedzictwo mniejszości narodowych, Z-ca WKZ wskazał niewystarczającą liczbę pracowników przy dużej liczbie wykonywanych przez Urząd zadań oraz ilości zabytków w województwie.

(akta kontroli str. 225-244, 286-289, 326-329, 703-704, 732-748)

W przypadku stwierdzenia postępującej degradacji zabytku lub jego zniszczenia wynikających z nieprawidłowości w pieczy właścicielskiej, w toku prowadzonych kontroli i oględzin Wojewódzki Konserwator wydawał zalecenia w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W przypadku zabytków nieruchomości dotyczyły one naprawy i konserwacji, usunięcia ubytków, przecieków lub roślinności dzikorosnącej, a w przypadku zabytków ruchomych wykonania prac naprawczych, czy zabezpieczenia. W odniesieniu do zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych wydano w badanym okresie pięć zaleceń i dwie decyzje. Ponadto WKZ wszczywał postępowanie administracyjne w celu nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. W okresie objętym kontrolą takie postępowanie zostało wszczęte wobec trzech zarządców zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych – zostali oni ukarani karami administracyjnymi w wysokości 20 tys. zł, 50 tys. zł i 100 tys. zł w związku z prowadzeniem prac bez wymaganej zgody WKZ.

W badanym okresie WKZ nie korzystał z wykonania zastępczego robót konserwatorskich, co tłumaczono ograniczonymi środkami finansowymi w budżecie WUOZ.

(akta kontroli str. 225-244, 286-289, 703-704)

Wojewódzki Konserwator finansował i współfinansował prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy obiektach zabytkowych na terenie województwa, m.in. poprzez udzielanie dotacji celowych lub refundacji na ww. zadania. Zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków zostały określone w obowiązujących w badanym okresie regulaminach²⁰. Określone w nich terminy składania wniosków zgodne były z terminami wynikającymi z Rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego 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 zabytków²¹. Zgodnie z treścią regulaminów, ocena każdego wniosku²² dokonywana była przez Komisję indywidualnie z uwzględnieniem - dla refundacji m.in. czasu powstania zabytku oraz publicznej dostępności zabytku, a dla dotacji celowych dodatkowo wysokości wkładu własnego i stanu zachowania obiektu, w tym stopnia jego zniszczenia. Regulamin określał też

²⁰ Regulaminy wprowadzone zarządzeniami WKZ: nr 22/2014 z dnia 30.12.2014 r.; nr 8/2016 z dnia 30.12.2016 r.; nr 53/2017 z dnia 01.12.2017 r. (zmienione Zarządzeniem nr 54/2017 z dnia 04.12.2017 r. oraz Zarządzeniem nr 30/2018 z dnia 14 września 2018 r.).

²¹ Dz.U. z 2017 poz. 1674, zwane dalej „rozporządzeniem MKiDN z dnia 16 sierpnia 2017 r.”.

²² Oddzielnie dla dotacji celowej i refundacji.

wykaz dokumentów niezbędnych do załączenia do wniosku o dotację (§ 5). W przypadku ubiegania się o dofinansowanie prac, które miały być wykonane w roku składania wniosku, były to m.in.: aktualny dokument potwierdzający posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do zabytku, decyzja o wpisie do rejestru zabytków, czy kosztorys ofertowy prac lub inwestorski dla wnioskodawców, którzy są zobligowani do wyłonienia wykonawcy w trybie zamówień publicznych, podpisany przez wykonawcę kosztorysu i upoważnionego przedstawiciela wykonawcy. Natomiast w przypadku ubiegania się o dofinansowanie prac przeprowadzonych w okresie 3 lat poprzedzających rok złożenia wniosku (refundację), do wniosku należało załączyć m.in.: pozwolenie WKZ na przeprowadzenie prac objętych wnioskiem, szczegółowy kosztorys powykonawczy podpisany przez wykonawcę lub osobę mającą prawo do reprezentowania wnioskodawcy oraz zweryfikowany i zatwierdzony przez inspektora nadzoru inwestorskiego, czy też protokół odbioru wykonanych prac podpisany przez WKZ. Z uwagi na żądanie od beneficjentów dotacji dokumentów będących już w posiadaniu WUOZ, WKZ wyjaśnił, że zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie dotacji nie miały zastosowania przepisy Kpa, a brak oprogramowania i elektronicznych baz danych prowadzonych w sposób jednolity uniemożliwiało pracownikom sprawne korzystanie z posiadanych informacji o zabytkach.

(akta kontroli 448-578)

W okresie objętym kontrolą do WUOZ wpłynęło 391 wniosków o udzielenie dotacji w łącznej kwocie 35.536,5 tys. zł na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych²³, z czego liczba wniosków na dofinansowanie prac przy zabytkach stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych stanowiła 15% (59 szt. na łączną kwotę 7.266,9 tys. zł)²⁴. Spośród ww. 59 wniosków, 49 wniosków na kwotę 6.633,7 tys. zł (83%) odrzucono, w tym 11 ze względów formalnych²⁵, zaś pozostałe nie otrzymały wystarczającej ilości punktów do uzyskania dofinansowania.

Przekazane w latach 2016-2018 przez Wojewódzkiego Konserwatora dotacje na prace przy zabytkach stanowiących dziedzictwo mniejszości narodowych wyniosły 443,3 tys. zł²⁶, tj. 8,5% wszystkich przyznanych dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich zabytków wpisanych do rejestru (5.222,4 tys. zł na 5.484,2 tys. zł zaplanowanych²⁷). Przyznane kwoty stanowiły od 30% do 100% wnioskowanych kwot (średnio 73,1%). Spośród dotacji zakwalifikowanych do przyznanych w 2019 r., żadna nie dotyczyła realizacji prac przy zabytkach stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych.

Wyjaśniając niski stopień dofinansowania prac przy zabytkach stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych, WKZ wskazał, że udzielając dotacji kierowano się jednakowymi zasadami dla wszystkich wnioskodawców, biorąc pod uwagę ich wartość historyczną i stopień zniszczenia, nie zaś pochodzenie osoby, która wytworzyła dany zabytek.

(akta kontroli str. 439- 447, 579-597)

²³ Odpowiednio 112 wniosków na 9.606,6 tys. zł w 2016 r., 90 na 6.013,3 tys. zł w 2017 r., 106 na 9.039,4 tys. zł w 2018 r. i 83 wnioski na 10.877,2 tys. zł w I połowie 2019 r.

²⁴ W poszczególnych latach objętych kontrolą liczba wniosków dotycząca dotacji na prace przy zabytkach mniejszości narodowych wynosiła: 33 wnioski w 2016 r., 7 w 2017 r. w, 11 w 2018 r. i 8 w I połowie 2019 r.

²⁵ Np. brak wymaganych załączników lub źle wypełnione dokumenty.

²⁶ Odpowiednio 114 tys. zł w 2016 r., 223 tys. zł w 2017 r. i 106,3 tys. zł w 2018 r.

²⁷ Wartość dotacji na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych zaplanowanych do przekazania jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (rozdz. 92120 §2720).

Analiza sześciu umów na łączną kwotę 336,3 tys. zł²⁸ (75,8% przyznanych w badanym okresie dotacji na prace przy zabytkach stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych) wykazała, że we wszystkich przypadkach wyboru kontrolowanych projektów dokonano w sposób zgodny z prawem i przyjętymi założeniami, a kryteria wyboru były zgodne z celami i założeniami oraz zasadami określonymi w regulaminach udzielania dotacji. Każdorazowo przeprowadzano weryfikację rzeczowego zakresu zadań, na które udzielono dotacji, a w przypadku podmiotu, któremu czterokrotnie udzielono dotacji²⁹, weryfikowano ponadto czy zakres prac przy tym samym zabytku nie obejmuje prac lub robót objętych poprzednim dofinansowaniem. W pięciu przypadkach środki wydatkowane zgodnie z postanowieniami badanych umów, a w przypadku dotacji przyznanej w kwocie 92,8 tys. zł dla Gminy Wyznaniowej Żydowskiej³⁰ z uwagi na niezrealizowanie zadania w terminie określonym w umowie, rozwiązano umowę ze skutkiem natychmiastowym, a beneficjent został wezwany do zwrócenia dotacji w całości wraz z odsetkami³¹. Przy ocenie wniosków o dotację każdorazowo brano pod uwagę finansowy wkład własny zarządzającego zabytkiem, a zawarte z beneficjentami dotacji umowy zawierały postanowienia wymagane § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia MKiDN z dnia 16 sierpnia 2017 r., w tym m.in. zakres planowanych prac i termin ich realizacji, wysokość udzielonej dotacji celowej oraz termin i tryb jej płatności, tryb kontroli wykonania umowy o udzielenie dotacji celowej, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji celowej, czy warunki rozwiązania umowy.

(akta kontroli str. 286-289, 598-639, 749-751)

Zgodnie z dyspozycją 82 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków, Wojewódzki Konserwator prowadził wykaz udzielonych dotacji na prace przy zabytkach, w tym zabytkach mniejszości narodowych oraz informował o przyznanych dotacjach inne organy uprawnione do ich udzielania. W okresie objętym kontrolą wykazy udzielonych dotacji wraz z wyszczególnieniem zadań i kwot, na jakie zostały one przyznane, były zamieszczane na stronie internetowej WUOZ³², a także przekazywane do Departamentu Ochrony Zabytków w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, do Rad Miast, Gmin i Powiatów Województwa Łódzkiego oraz Sejmiku Województwa Łódzkiego.

(akta kontroli str. 640-653)

Wypełniając obowiązek wynikający z art. 41 ustawy o ochronie zabytków, w przypadku powzięcia podejrzenia o możliwości popełnienia przestępstwa, którego przedmiotem były zabytki, w tym stanowiące dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych, Wojewódzki Konserwator skierował w badanym okresie trzy zawiadomienia do organów ścigania (jedno w 2017 r. i dwa w 2019). W przypadku zawiadomienia z 2017 r. wszczęto dochodzenie, w przypadku jednego zawiadomienia z 2019 r. Policja poinformowała o umorzeniu sprawy, a ostatnie zgłoszenie z 2019 r. jest w trakcie analizy przez Prokuraturę.

(akta kontroli str. 289, 703-704)

W okresie objętym kontrolą do Wojewódzkiego Konserwatora nie wpływały skargi i wnioski w rozumieniu działu VIII Kpa dotyczące zabytków mniejszości narodowych. W zakresie pozostałych informacji (medialnych, telefonicznych, elektronicznych,

²⁸ Po dwie, zawarte w każdym roku objętym kontrolą, umowy o najwyższej kwocie przyznanych dotacji, w tym trzy umowy refundacji (z wyłączeniem I połowy 2019 roku z uwagi na brak przyznanych dotacji na zabytki stanowiące dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych).

²⁹ Parafia Ewangelicko-Augsburska w Piotrkowie Trybunalskim.

³⁰ Na zadanie „Rewaloryzacja Pomnika Historii Cmentarz Żydowski w Łodzi przy ul. Brackiej 40. Etap I – opracowanie dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia prac rewaloryzacyjnych”.

³¹ Kwota należna do zwrotu została objęta tytułem wykonawczym, a do dnia zakończenia kontroli Urząd Skarbowy wyegzekwował 32, 2 tys. zł.

³² <http://www.wuoz-lodz.pl/Dotacje.104> (dostęp 01.07.2019 r.).

pisemnych) WKZ podejmował działania kontrolne lub przeprowadzał oględziny, a w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa wszczynał postępowanie administracyjne lub w uzasadnionych przypadkach kierował zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. Wobec wszystkich zgłoszeń³³ stosowano jednakową procedurę.

(akta kontroli str. 225-244, 286-289, 654, 658)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Pozwolenia konserwatorskie na prowadzenie prac przy zabytkach mniejszości narodowych w latach 2016-2019 (I połowa) wydawane były z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 Kpa. Kontrola wykazała bowiem, że spośród 279 pozwoleń, 119 wydano po upływie 30 dni, w tym 28 po upływie 60 dni. Analiza wybranych 5 postępowań, o najdłuższym czasie rozpatrywania wniosków wykazała, że w żadnym z badanych przypadków nie kierowano do wnioskodawców zawiadomień o niezalutwieniu sprawy w terminie z podaniem przyczyn zwłoki, wskazującym nowy termin zalutwienia sprawy oraz pouczającym o prawie do wniesienia ponaglenia, zgodnie z art. 36 § 1 Kpa.

Najwyższa Izba Kontroli nie może uwzględnić wyjaśnień Wojewódzkiego Konserwatora, że długi okres postępowania w sprawie wydania decyzji konserwatorskiej był wynikiem wzrostu liczby dokumentów wymaganych od wnioskodawcy w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków³⁴, a także wynikał z braków kadrowych spowodowanych czynnikami ekonomicznymi, powodującymi zwiększenie obciążenia pracą pracowników WUOZ. Natomiast w stosunku do najdłużej trwających postępowań Wojewódzki Konserwator przyznał, że przyczyną była opieszałość i niedostateczny nadzór.

(akta kontroli str. 290-332)

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane przez WKZ w okresie objętym kontrolą działania na rzecz ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych były na ogół prawidłowe. W tym celu, w ramach sprawowanego nadzoru konserwatorskiego nad zabytkami WKZ m.in. wydawał pozwolenia na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru, czy też wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku, przeprowadzał odbiory konserwatorskie wykonanych robót oraz kontrole przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia kierował stosowne zawiadomienia do organów ścigania. Prowadzone w WUOZ rejestr zabytków na terenie województwa i wojewódzka ewidencja zabytków były aktualizowane na bieżąco. Kontrola wykazała jednak przypadki wydawania pozwoleń konserwatorskich na prowadzenie prac przy zabytkach z naruszeniem terminów przewidzianych w Kpa. Ponadto wielkość dotacji celowych udzielonych na dofinansowanie prac koniecznych przy zabytkach nie była w pełni adekwatna do zgłoszonych potrzeb, niemniej odpowiadała możliwościom finansowym Urzędu.

³³ Ich liczba była porównywalna z liczbą przeprowadzonych kontroli nieplanowanych, pomniejszona o przypadki uprzednio znane WUOZ.

³⁴ Dz. U. z 2018 poz. 1609.

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

Opis stanu faktycznego

Wojewódzki Konserwator zabytków współpracował z właścicielami lub posiadaczami zabytków mniejszości narodowych oraz organizacjami mniejszości narodowych przy realizacji celów ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych. W tym celu m.in.: spotykał się z właścicielami lub posiadaczami zabytków mniejszości narodowych i omawiał m.in. kwestie dotyczące właściwego sprawowania pieczy właścicielskiej, współpracował z Komisją rabiniczną ds. cmentarzy żydowskich i z Gminą Wyznaniową Żydowską³⁵, a także z przedstawicielami wszystkich muzeów w województwie łódzkim³⁶ oraz jednostek samorządu terytorialnego³⁷. Ponadto, w związku ze zwalczaniem przestępczości skierowanej przeciwko zabytkom³⁸ WUOZ prowadził współpracę z Komendą Wojewódzką Policji w Łodzi, a także – w zakresie ochrony konserwatorskiej – z kierownictwem Państwowej Straży Pożarnej.

(akta kontroli str. 331, 654, 702-714)

Zgodnie z art. 25 ust.2 ustawy o ochronie zabytków, Wojewódzki Konserwator udostępniał posiadaną dokumentację do wglądu zarządom zabytków, w tym obiektów stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych. W badanym okresie wpłynęły do WKZ 24 takie wnioski (dwa w 2016 r. i po 11 w latach 2017 i 2018).

Ponadto, na wniosek właściciela lub posiadacza zabytku, WKZ wydał ok. 880 pisemnych wytycznych konserwatorskich określających sposób korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone w tym zabytku.

(akta kontroli str. 330-331, 659-701)

Spośród 24 powiatów w województwie łódzkim, w 16 wyznaczono Społecznych Opiekunów Zabytków (SOZ)³⁹. Zgodnie z art. 102 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków WKZ współpracował z SOZ w celu ochrony zabytków, w tym dziedzictwa kulturalnego mniejszości narodowych. W ramach tej współpracy, m.in. prowadzone były szkolenia dla lokalnych SOZ w miejscu ich działania⁴⁰. WKZ objął także patronatem zorganizowany przez lokalnego SOZ konkurs wiedzy o zabytkach ziemi wieluńskiej.

(akta kontroli str. 521, 705, 714-731)

Ponadto WKZ prowadził współpracę z Wojewódzką Radą Ochrony Zabytków, m.in. w zakresie opiniowania projektu koncepcji elewacji skrzydła wschodniego

³⁵ M.in. w zakresie problematyki cmentarza żydowskiego w Łęczycy oraz koncepcji miejskiego planu zagospodarowania przestrzennego dla części Łodzi obejmującej rejon Starego Cmentarza w Łodzi.

³⁶ Z którymi zawarto porozumienie określające tryb i zasady przekazywania do placówek muzealnych zabytków przypadkowo odkrytych lub znalezionych.

³⁷ W zakresie opiniowania i realizacji m.in. programów ochrony zabytków, gminnych ewidencji zabytków, strategii rozwoju, czy projektów planów zagospodarowania przestrzennego. W kwietniu 2019 r. WKZ objął patronatem i ufundował nagrody w konkursie wiedzy o zabytkach zorganizowanym przez Starostę Opoczyńskiego.

³⁸ W wyniku współpracy funkcjonariusze Policji przerwali nielegalną rozbiorę zabytkowego wiatraka i budynków EC-2 oraz patrolowali rejony, szczególnie zagrożone działaniem osób prowadzących bez wymaganego zezwolenia poszukiwania i pozyskiwania zabytków przy użyciu wykrywaczy metali elektronicznych.

³⁹ Łącznie w okresie objętym kontrolą na terenie województwa działało 93 Społecznych Opiekunów Zabytków: po jednym w powiecie: bełchatowskim, puławskim, sieradzkim, wieluńskim, zduńskowolskim, po dwóch w powiecie: kutnowskim, łódzkim wschodnim, tomaszowskim, skierniewickim, po czterech w powiatach: łowickim, pabianickim, zgierskim i w Piotrkowie Trybunalskim oraz sześciu w powiecie opoczyńskim, dziesięciu w powiecie rawskim i 49 w Łodzi.

⁴⁰ Szkolenia dla kandydatów na SOZ zorganizowano w 2017 r. w Rawie Mazowieckiej, a w 2018 r. w Piotrkowie Trybunalskim.

Pałacu Poznańskiego, a także koncepcji architektoniczno-konserwatorskiej willi P. Hazenklewera w Łodzi wraz z budową hotelu i części restauracyjnej.

(akta kontroli str. 654-657)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Konserwator Zabytków współpracował w badanym okresie z funkcjonującymi na terenie województwa właścicielami/posiadaczami zabytków oraz przedstawicielami mniejszości narodowych, a efekty tej współpracy pozwalały na określenie potrzeb i sformułowanie celów dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego, w tym dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

Prowadzić postępowania administracyjne w sprawie wydania decyzji konserwatorskich w terminach określonych w Kpa.

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 Łodzi. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Łódź, 26 lipca 2019 r.

Kontroler
Magdalena Łysek
Starszy Inspektor k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis

