



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.009.03.2019

**Pan
Krzysztof Żuk
Prezydent Miasta Lublin**

Urząd Miasta Lublin
Plac Króla Władysława Łokietka 1
20-109 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/19/023 „Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Lublin (dalej: „Urząd”) Plac Króla Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Żuk Prezydent Miasta Lublin od 13 grudnia 2010 r. (dalej: „Prezydent”)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">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 dnia 4 lipca 2019 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Iwona Pacwa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/85/2019 z 28 maja 2019 r.2. Janusz Gosik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/84/2019 z 28 maja 2019 r. <p>(akta kontroli tom I str. 1-4)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Miasta Lublin na rzecz ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej Miasto Lublin było przygotowane pod względem organizacyjnym do realizacji zadań z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami, w tym zabytkami wytworzonymi przez mniejszość narodową.

W strukturze Urzędu wyodrębniono Biuro Miejskiego Konserwatora Zabytków. Zasadnicze kierunki działań dotyczące ochrony i opieki nad zabytkami Lublina znalazły odzwierciedlenie w uchwalonych przez Radę Miasta uregulowaniach prawnych. Na zadania dotyczące opieki i ochrony nad zabytkami w latach 2016-2019 (do 30 kwietnia) Miasto Lublin wydatkowało łącznie 72.713 tys. zł. W ramach udzielonych dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych (3.895 tys. zł) zrealizowało zgłoszone przez mniejszość narodową żydowską zapotrzebowanie na dofinansowanie konserwacji muru starego cmentarza żydowskiego (30,6 tys. zł).

W efekcie aktywnej współpracy z Lubelskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków³ oraz przedstawicielami mniejszości narodowej identyfikowano potrzeby w zakresie ochrony jej materialnego dziedzictwa kulturowego.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: „LWKZ”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania na rzecz ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych

Opis stanu faktycznego

1.1. W strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta Lublin wyodrębnione zostało Biuro Miejskiego Konserwatora Zabytków, w którym zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami realizowało 12 pracowników.

Do zadań⁵ Miejskiego Konserwatora Zabytków (dalej: „MKZ”) należało m.in.: koordynowanie zarządzania dziedzictwem kulturowym Miasta, w tym krajobrazem kulturowym na jego obszarze, kształtowanie świadomości wartości dziedzictwa kulturowego poprzez działania edukacyjne i promocyjne, prowadzenie Gminnej Ewidencji Zabytków, prowadzenie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz prowadzenie spraw związanych z udzielaniem dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane.

(akta kontroli tom I str. 17-65, tom II str. 353)

Wojewoda Lubelski w 2012 r.⁶ powierzył Gminie Lublin prowadzenie spraw z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami tj. m.in. zespołu urbanistycznego Starego Miasta i Śródmieścia miasta Lublin, zespołu urbanistycznego składającego się z dawnego cmentarza żydowskiego, Białkowskiej Góry z terenami przyległymi oraz zabytków umieszczonych w Gminnej Ewidencji Zabytków. Powierzeniu nie podlegały sprawy dotyczące ochrony i opieki nad zabytkami ruchomymi i archeologicznymi. Prezydent upoważnił MKZ do wykonywania w jego imieniu czynności niezbędnych do realizacji porozumienia z Wojewodą Lubelskim.

(akta kontroli tom I str. 66-109)

1.2. Gminna Ewidencja Zabytków obejmowała 1.959 zabytków w 2016 r., 1.967 zabytków w 2017 r., 1.968 zabytków w 2018 r.⁷ oraz 1.977 zabytków w 2019 r.⁸, w tym 16 zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowej.

MKZ w złożonych wyjaśnieniach podał, że wskazanie ww. zabytków, jako zabytków mniejszości narodowych byłoby problematyczne ze względu na niejednoznaczny charakter, np. obiekty sakralne kościołów wschodnich (prawosławne i unickie), jak też zabytki lubelskich ewangelików, mają liczne związki z przedstawicielami narodowości polskiej. MKZ zauważył, że zabytki stanowiące dziedzictwo kulturalne mniejszości narodowej nigdy nie były traktowane jak wydzielona grupa zabytków - przeciwnie, z punktu widzenia złożonego i zróżnicowanego (co jest istotną wartością) dziedzictwa miasta Lublina, zawsze były traktowane jako integralna część jego krajobrazu i jego dziedzictwa.

MKZ uznał 16 zabytków mniejszości narodowej żydowskiej za bezspornie możliwe do identyfikacji. W wykazie uwzględnił dziewięć budynków i budowli⁹, jedno stanowisko archeologiczne oraz sześć miejsc upamiętnienia mniejszości żydowskiej zamieszkującej teren Lublina (tablice, pomniki i grób¹⁰).

⁴ 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.

⁵ Według § 52 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Lublin nadanego Zarządzeniem Prezydenta Miasta Lublin nr 100/2011 z 24 lutego 2011 r., ze zm.

⁶ Porozumienie nr 140/2012 z 30 marca 2012 r. w sprawie wyrażenia zgody na przejęcie zadań z zakresu właściwości Wojewody Lubelskiego dotyczących ochrony i opieki nad zabytkami (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 1329), ze zm.

⁷ Według stanu na dzień 31 grudnia danego roku.

⁸ Według stanu na dzień 30 kwietnia 2019 r.

⁹ Wykaz tych zabytków (z wyjątkiem cmentarza, w stosunku do którego założenie karty ewidencyjnej LWKZ zlecił w 2019 r.) został uzgodniony z wykazem przekazanym do kontroli w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Lublinie.

¹⁰ Zabytki powstałe po 1962 r.

Karty adresowe zabytków wpisanych do Rejestru prowadzono zgodnie z rozporządzeniem 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 prawem¹¹. Pracownicy Biura MKZ prowadzili sukcesywny monitoring obiektów zabytkowych. Niezależnie od aktualnie prowadzonych spraw przyjęto założenie weryfikacji każdego obiektu ujętego w Gminnej Ewidencji Zabytków raz na dwa lata. Dokumentacja monitoringu w formie fotografii obiektów przechowywana była w wersji elektronicznej.

(akta kontroli tom II str. 33-103, 247-249, 319-330)

1.3. Zgodnie z art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹² przygotowano Gminny Program Opieki nad Zabytkami na lata 2015-2019¹³. Został on zaopiniowany przez Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków i w listopadzie 2015 r. przyjęty uchwałą Rady Miasta¹⁴.

(akta kontroli tom II str. 227, 311-313)

Założenia Programu Opieki nad Zabytkami obejmowały prowadzenie polityki w dziedzinie ochrony zabytków dziedzictwa kulturowego (materialnego i niematerialnego) i stanowiły bezpośrednie odwołanie do Strategii zarządzania dziedzictwem kulturowym Miasta Lublina na lata 2014-2020, jako dokumentu określającego kierunki działań planowanych, realizowanych i koordynowanych przez samorząd w zakresie ochrony i wykorzystania zabytkowego zasobu. Przyjęte dwa zasadnicze cele dotyczyły skutecznej ochrony dziedzictwa kulturowego dla zachowania jego wartości (cel pierwszy) oraz wykorzystania dziedzictwa kulturowego miasta dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez efektywne zarządzanie (cel drugi). Na potrzeby realizacji ww. Programu wyodrębniono dwa priorytety celu pierwszego: zachowanie dziedzictwa kulturowego miasta i jego autentyczności oraz poprawę stanu zabytkowych obiektów i obszarów.

W ramach pierwszego priorytetu ustalono trzy kierunki działań:

- wprowadzenie form ochrony adekwatnych do przedmiotu ochrony oraz optymalnych dla zachowania wartości obiektów i obszarów zabytkowych,
- rozpoznanie, badanie i dokumentowanie dziedzictwa kulturowego oraz upowszechnianie wyników badań,
- wzmacnianie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego.

W ramach drugiego priorytetu ustalono cztery kierunki działań:

- rozpoznanie stanu technicznego zasobu oraz potrzeb remontowych i konserwatorskich,
- kontynuacja procesu rewitalizacji (obszar Starego Miasta i Śródmieścia) oraz prowadzenie prac remontowo-konserwatorskich obiektów zabytkowych i rewaloryzacja cennych historycznych obszarów (z terenu całego miasta),
- aktualizacja założeń planu rewitalizacji miasta w odniesieniu do terenów Starego Miasta i Śródmieścia,
- poprawa stanu zachowania zabytkowych obiektów, zespołów i historycznych obszarów poprzez usprawnienie systemu finansowania/dofinansowania.

Wyodrębnione w ww. Programie dwa priorytety celu drugiego dotyczyły skutecznego zarządzania dziedzictwem kulturowym miasta i dziedzictwa kulturowego, jako elementu współczesnej gospodarki i czynnika zrównoważonego rozwoju miasta.

¹¹ Dz. U. Nr 113, poz. 661.

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 2067, ze zm. Dalej: „ustawa o ochronie zabytków”.

¹³ Dalej: „Program Opieki nad Zabytkami”.

¹⁴ Uchwała Rady Miasta Lublin nr 320/XI/2015 z dnia 19 listopada 2015 r.

W ramach realizacji pierwszego priorytetu ustalono następujące kierunki działań:

- zintegrowanie ochrony dziedzictwa kulturowego i środowiska naturalnego,
- wzmocnienie dotychczasowych samorządowych służb konserwatorskich,
- usprawnienie dotychczasowej współpracy urzędów i instytucji działających w obszarze dziedzictwa kulturowego,
- dążenie do wdrożenia systemowych rozwiązań i mechanizmów aktywizujących wszystkich interesariuszy działających w obszarze dziedzictwa kulturowego.

Jako kierunki realizacji drugiego priorytetu wskazano:

- wspieranie rozwoju turystyki kulturowej oraz rozbudowę infrastruktury turystycznej,
- tworzenie miejsc pracy związanych z dziedzictwem kulturowym,
- wspieranie wzrostu oferty wydarzeń kulturalnych opartych na dziedzictwie kulturowym, w tym na wielokulturowych tradycjach miasta,
- inicjowanie, realizację i wspieranie programów edukacyjnych i promocyjnych.

W opisie zabytków nieruchomych Programu Opieki nad Zabytkami uwzględnione zostały zabytki mniejszości narodowej, tj. cmentarz żydowski na „Grodzisku” założony w I połowie XVI w. (z najstarszym zachowanym nagrobkiem z 1541 r.), kirkut powstały w 1829 r., budynek uczelni talmudycznej Jesziwy Chachmej oraz budynek szpitala społeczności żydowskiej.

W Programie Opieki nad Zabytkami¹⁵ uwzględniono sporządzenie i uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszaru wokół dawnego cmentarza żydowskiego i Białkowskiej Góry, jako najskuteczniejszego i najważniejszego instrumentu ochrony i kształtowania układu urbanistycznego wraz z jego elementami.

Do dnia zakończenia kontroli NIK, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru dawnego cmentarza żydowskiego nie został sporządzony. Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli¹⁶ wyjaśniła, że przedmiotowy obszar nie wymaga obowiązkowego objęcia miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego na podstawie odrębnych przepisów. W przypadku planowanych w tym obszarze inwestycji ich realizacja odbywa się w oparciu o decyzje ustalające warunki zabudowy lub decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzje te, jeśli dotyczą obszarów i obiektów wpisanych do Rejestru Zabytków lub Gminnej Ewidencji Zabytków, są procedowane w uzgodnieniu z właściwymi organami ds. ochrony zabytków. Zarówno w obowiązującym, jak i obecnie procedowanym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin uwzględniono na tym obszarze ochronę środowiska kulturowego, w tym obiekty i obszary wpisane do Rejestru Zabytków Województwa Lubelskiego i inne obiekty z Gminnej Ewidencji Zabytków.

W Programie Opieki nad Zabytkami nie przewidziano do realizacji zadań związanych z remontem i renowacją obiektów należących do mniejszości narodowych. Według MKZ, brak uwzględnienia zabytków mniejszości narodowej wynikał z prawa własności do tych obiektów oraz – w przypadku obiektów wymagających remontu – zainteresowania prowadzeniem prac ze strony ich właścicieli. W opinii MKZ, stan techniczny obiektów jest zróżnicowany, np.: cmentarz przy ul. Kalinowszczyzna to obiekt o istotnych i pilnych potrzebach w zakresie konserwacji części muru ogrodzeniowego, które to prace sukcesywnie prowadzi właściciel cmentarza (Gmina Wyznaniowa Żydowska), a stan budynku dawnej

¹⁵ W ramach realizacji celu I *Skuteczna ochrona dziedzictwa kulturowego dla zachowania jego wartości*, Priorytet I *Zachowanie dziedzictwa kulturowego miasta i jego autentyczności*, kierunek działań 1 *Wprowadzenie form ochrony adekwatnych do przedmiotu ochrony oraz optymalnych dla zachowania wartości obiektów i obszarów zabytkowych*.

¹⁶ Działająca z upoważnienia Prezydenta Miasta Lublin.

Jesziwy, w związku z przeprowadzonym remontem oraz jego prawidłowym użytkowaniem, był bardzo dobry. MKZ podał, że aktualnie trwają roboty budowlane w dawnym szpitalu żydowskim; Gmina Wyznaniowa Żydowska sprawuje opiekę nad cmentarzem przy ul. Leszczyńskiego. Jako konieczne do objęcia pracami, które ograniczone zostały brakiem rozstrzygnięć własnościowych, MKZ wskazał kamienicę przy ul. Lubartowskiej 10 oraz cmentarz żydowski przy ul. Zdrowej.

(akta kontroli tom I str. 355-359, II str. 117-226, 326-330, 340-343)

1.4. Uchwałą Rady Miasta Lublin nr 693/XXVIII/2013 z dnia 28 lutego 2013 r. przyjęto „Strategię rozwoju Miasta Lublin na lata 2013-2020”. W Strategii dokonano opisu zasobów dziedzictwa narodowego i kultury, wskazując na zabytkowe obiekty położone w obrębie Starego Miasta oraz Śródmieścia Lublina (podrozdział 6.1). Odnotowano, że w przeszłości wyjątkowo liczną społeczność miasta tworzyli Żydzi. Wskazano, że cennym zabytkiem żydowskiej kultury materialnej jest Jesziwa Chachmej, oddana do użytku w 1930 r. (Dawna Uczelnia Mędrców Lublina), która była największą i najbardziej prestiżową szkołą rabinacką na świecie.

W rozdziale 5 *Obszary Rozwojowe*, w podrozdziale D.2. *Akademickość* odnotowano, że miasto wspierając interdyscyplinarne formy kształcenia wykorzystuje okazje do wymiany myśli związanych m.in. z ochroną zabytków i zarządzaniem dziedzictwem. W rozdziale 6 *Obszary inspiracji*, podrozdział 6.9 *Dziedzictwo jako szansa*, ustalono m.in., że współcześnie dziedzictwu należy nadać rolę czynnika pozytywnych zmian w projektach przyszłości, aby dla kolejnych pokoleń miało oczywistą wartość, godną zachowania bez dodatkowych wyjaśnień. Można je wpisywać w plany gospodarcze, procesy rewitalizacyjne, politykę kulturalną i edukacyjną.

(akta kontroli tom I str. 355-357)

1.5. Zgodnie z art. 87 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków, Prezydent sporządził i przedstawił Radzie Miasta sprawozdanie z realizacji Programu Opieki nad Zabytkami. Odnosił się w nim do realizacji celów strategicznych ww. Programu poprzez m.in. wprowadzanie stosownych zapisów do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dokonanie szczegółowej waloryzacji obiektów ujętych w Gminnej Ewidencji Zabytków, przygotowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, utworzenie przez Biuro MKZ zintegrowanej bazy wiedzy o dziedzictwie kulturowym miasta zawierającej informacje o wszystkich wytworzonych dokumentach konserwatorskich, pracach magisterskich i doktorskich, opracowaniach naukowo-badawczych itp. W budżecie MKZ rezerwowano fundusze na wykonywanie prac badawczych oraz inwentaryzację i dokumentację zagrożonych obiektów zabytkowych, kontynuowano proces rewitalizacji obszaru Starego Miasta i Śródmieścia, utworzono wspólną dla różnych wydziałów Urzędu Miasta bazę danych, zawierająca informacje o wszystkich działaniach przy obiektach zabytkowych. Do podstawowych problemów przy realizacji Programu Opieki nad Zabytkami Prezydent zaliczył: niskie nakłady finansowe na realizację ww. Programu, długotrwały proces wpisu do rejestru zabytków przez Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków obiektów zabytkowych z terenu miasta Lublina wskazanych przez MKZ (z siedmiu pozycji zabytków zgłoszonych przez MKZ w latach 2015-2017 do rejestru zabytków LWKZ wpisał tylko jeden obiekt), brak zatrudnienia zarządcy na bieżąco realizującego ww. Program, co było spowodowane ograniczeniami finansowymi.

Sprawozdanie z realizacji Programu Opieki nad Zabytkami, zostało przyjęte przez Radę Miasta w marcu 2018 r.

(akta kontroli tom II str. 239-246)

1.6. MKZ analizował potrzeby bieżącej opieki i ochrony nad zabytkami, w tym zabytkami mniejszości narodowej¹⁷. W wyniku tych analiz występował do LWKZ m.in. z wnioskami o objęcie ochroną nowych obiektów zabytkowych lub włączenie ich do Gminnej Ewidencji Zabytków (wnioski o objęcie ochroną nie dotyczyły zabytków stanowiących dziedzictwo mniejszości narodowych).

(akta kontroli, tom I str. 110-133, 164-165)

1.7. W 1998 r. została utworzona działająca na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego i edukacji, samorządowa instytucja kultury *Ośrodek „Brama Grodzka – Teatr NN”*. Ze środków finansowych Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Ośrodek realizował programy służące promocji i ochronie dziedzictwa mniejszości narodowych m.in.:

- *Wspieranie samorządowych instytucji kultury – opiekunów miejsc pamięci. Akcja „Reinhardt” – w kręgu Zagłady,*
- *Dziedzictwo kulturowe. Wspieranie działań muzealnych. Modernizacja i rozbudowa wystawy stałej. „Lublin. Pamięć miejsca”,*
- *Dziedzictwo kulturowe. Miejsca pamięci narodowej. „Lublin. Pamięć zagłady”. Stworzenie trwałego upamiętnienia na terenie miejsca pamięci Umschlagplatz w Lublinie,*
- *Wspieranie samorządowych instytucji kultury – opiekunów miejsc pamięci. Rewitalizacja miejsca pamięci Umschlagplatz w Lublinie.*

Najciekawsze zabytki Lublina zostały zaprezentowane w ramach pięciu tematycznych szlaków turystycznych: Znanych Lublinian, Zabytków Architektury, Szlaku Wielokulturowego, Szlaku Pamięci Żydów Lubelskich oraz Jagiellońskiego Szlaku Unii Lubelskiej. *Ośrodek „Brama Grodzka - Teatr NN”* przygotował także 14 tras tematycznych umożliwiających zwiedzanie Lublina w wykorzystaniem technologii poszerzonej rzeczywistości.

Promocji i ochronie dziedzictwa mniejszości narodowych służyły realizowane przez Wydział Sportu i Turystyki projekty, m.in.: organizacja imprez *„Unia brzeska, unicy lubelscy, unicy Lubelszczyzny”, „Wielokulturowość Lubelszczyzny w dwudziestoleciu międzywojennym”,* spacerów tematyczne po miejscach związanych z historią i kulturą lubelskich Żydów.

Działania informacyjno-promocyjne w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych podejmowało również Biuro MKZ m.in. opracowało mapę Lublin-Dziedzictwo kulturowe, która posiada edycję w dziewięciu wersjach językowych. MKZ poinformował, że pracownicy Biura, posiadający odpowiednie przygotowanie, związane z wykształceniem, jako historycy sztuki oraz własnym, niejednokrotnie długim, doświadczeniem badawczym na bieżąco prowadzili kwerendy, związane zarówno z prowadzonymi przez Biuro postępowaniami administracyjnymi, jak i realizowanymi projektami. W latach 2016-2019 prowadzono m.in. kwerendy dotyczące: cmentarza żydowskiego przy ul. Leszczyńskiego (w szczególności w celu ustalenia jego właściwych granic), nieistniejącej synagogi przy ul. Handlowej (dawny Głusk) – w związku z uzgodnieniem robót budowlanych w sąsiedztwie jej lokalizacji, nieistniejącej synagogi przy ul. Towarowej, której lokalizację ustalono na podstawie archiwaliów, w celu jej ochrony w przypadku ewentualnych prac budowlanych na tym terenie, dawnego szpitala żydowskiego przy ul. Lubartowskiej, w związku z jego adaptacją na cele pomocnicze przy aktualnie funkcjonującym szpitalu. Ponadto, w ramach realizowanego przez Biuro MKZ projektu międzynarodowego Erasmus+ *„Urban Timemaps - Applicable Representation of City Centres with Heritage Importance”* („Prezentacja centrów miast historycznych w formie zdigitalizowanej”), dokonano na potrzeby projektu

¹⁷ Przykłady działań MKZ w powyższym zakresie zostały opisane w pkt 1.7. niniejszego wystąpienia.

szerokich kwerend dotyczących obszaru objętego projektem, w tym terenu zburzonych przez Niemców - dawnej dzielnicy żydowskiej i obiektu Wielkiej Synagogi. W kwerendach tych traktowano te zabytki integralnie z pozostałym obszarem miasta, jako całość krajobrazu kulturowego. Cyfrowe makiety, będące rezultatem realizacji projektu, są dostępne w publikacji podsumowującej projekt oraz na stronie internetowej: <http://urbantimemaps.com/pl/lublin/>.

(akta kontroli tom II str. 104-108, 326-332, 354-355)

1.8. Miasto Lublin nie prowadziło muzeów, w których znajdowałyby się ewentualne zabytki ruchome stanowiące dziedzictwo mniejszości narodowych. Funkcjonujące w Lublinie Muzeum Lubelskie zgodnie ze Statutem jest instytucją kultury prowadzoną, jako wspólna instytucja kultury ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego i Województwa Lubelskiego.

(akta kontroli tom II str. 319-323)

1.9. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dla Lublina dwa Programy Rewitalizacji, uchwalone przez Radę Miasta Lublina 27 kwietnia 2017 r.¹⁸ oraz 18 czerwca 2009 r.¹⁹.

Pierwszy z Programów dotyczył rewitalizacji 19 rejonów miasta o powierzchni 3.958 ha, co stanowiło ok. 27% jego obszaru. Wśród obszarów objętych Programem znalazły się między innymi: Stare Miasto i Śródmieście, jako kluczowe dla kulturowej tożsamości Lublina, pełniące funkcję centrum miasta, teren dworców autobusowych i głównego dworca kolejowego PKP, jako obszary decydujące o obsłudze regionu i kształtujące regionalną i ponadregionalną rangę i wizerunek miasta, tereny zaniedbanych dzielnic miasta - w większości XIX wiecznych lub starszych (rejon ul. Kunickiego, dzielnicy Kośminek, rejon ul. Łęczyńskiej, rejon ul. Kalinowszczyzna, a także dzielnicy Głusk), tereny przemysłowe i przemysłowe o niskiej efektywności wykorzystania terenu oraz dotknięte skutkami restrukturyzacji przemysłu, położone wzdłuż linii kolejowej (rejon ul. Krochmalnej, dzielnicy Hajdów-Zadębie) - jako obszary o znaczącym potencjale rozwoju gospodarczego, wymagające skoordynowanych przekształceń infrastruktury i poprawy warunków środowiskowych, tereny powojenne, tereny trzech dolin rzecznych (i związanych z nimi wąwozów), jako tereny wymagające rekultywacji i zagospodarowania zieleni, kluczowe dla klimatu o przewietrzanie miasta, dla dostępności terenów rekreacyjnych, a więc mające bezpośredni wpływ na kształtowanie zdrowotności mieszkańców miasta, tereny osiedli mieszkaniowych budowanych od końca lat 60-tych ubiegłego wieku.

Zgodnie z Programem²⁰ do realizacji przewidziano projekt związany z dziedzictwem materialnym mniejszości narodowych *Zagospodarowanie otoczenia cmentarza żydowskiego dla potrzeb pielgrzymów*. Nie zawarto zapisów dotyczących wartości inwestycji, założono, że realizacja projektu dotyczącego zagospodarowania otoczenia cmentarza żydowskiego nastąpi do końca 2015 r. Dodatkowo na mocy uchwały Rady Miasta Lublin z 16 września 2010 r. Program uzupełniono o projekty: *Renowacja budynku Jesziwy Chachmej Lublin przy ul. Lubartowskiej 85 wraz z parkingiem oraz przyległą infrastrukturą* obejmujący prace nad kompleksową modernizacją i dostosowaniem Jesziwy do funkcji nawiązującej do jej historii oraz stosowne zabezpieczenie terenu wokół budynku wraz z urządzeniem zieleni, parkingiem i infrastrukturą oraz *Zagospodarowanie terenu dawnego cmentarza*

¹⁸ Uchwała Rady Miasta Lublin nr 735/XXIX/2017 z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie Programu Rewitalizacji dla Lublina na lata 2017-2023, zmieniona Uchwałą Rady Miasta Lublin nr 868/XXXIII/2017 z dnia 12 października 2017 r.

¹⁹ Uchwała Rady Miasta Lublin nr 752/XXXIII/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie Programu Rewitalizacji dla Lublina uzupełniona Uchwałą Rady Miasta Lublin nr 1135/XLIV/2010 z dnia 16 września 2010 r.

²⁰ Program Rewitalizacji dla Lublina, pkt I. 4 Rejon ul. Kalinowszczyzna, Zidentyfikowane projekty do realizacji w okresie do 2015 r., Projekt I.2.

żydowskiego przy ul. Kalinowszczyzna. Zgodnie z zapisami przywołanej uchwały realizatorem pierwszego projektu miała być Gmina Wyznaniowa Żydowska w Warszawie, natomiast drugiego projektu - Fundacja Chrońmy Cmentarze Żydowskie (we współpracy z Gminą Wyznaniową Żydowską w Warszawie).

Dyrektor Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin²¹ wyjaśniła, że ww. projekty na obecną chwilę nie zostały zrealizowane, ponieważ program nie zakreśla ram czasowych i nie ma obowiązku realizacji wszystkich przedsięwzięć w nim zapisanych. Na poziomie programowym nie są podejmowane decyzje dotyczące sfery realizacyjnej, więc wszystkie zgłoszone projekty dotyczące działań w granicach zakreślonych Programem zostały do niego wpisane. Bariery są również kwestie własnościowe oraz finansowe.

Program Rewitalizacji dla Lublina na lata 2017-2023 uchwalony w kwietniu 2017 r. dotyczył 3,3% powierzchni miasta. Obszar rewitalizacji obejmował: Stare Miasto jako dzielnicę o średniowiecznym układzie urbanistycznym, bardzo wysokiej wartości kulturowej i zabytkowej, złożonej w całości z zabudowy historycznej (100% zabudowy datowanej od XVI do XIX wieku), Śródmieście wraz ze stanowiącym jego główną oś Krakowskim Przedmieściem ukształtowanym pod wpływem potrzeb związanych z funkcjonowaniem Trybunału Koronnego, Podzamcze i Czwartek – obszar obejmujący teren osady targowej Czwartek, sięgającej początków osadnictwa wczesnośredniowiecznego, oraz tereny dawnego miasta żydowskiego u podnóża wzgórza zamkowego, Rejon Dworca PKP oraz Rejon ul. Kunickiego. Zgodnie z uchwałą Rady Miasta z dnia 12 października 2017 r. zmieniającą uchwałę w sprawie Programu Rewitalizacji dla Miasta Lublina do przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach kierunku działań dodano projekt *Rewitalizacja zabytkowego budynku dawnego Szpitala Żydowskiego oraz jego adaptacja w celu nadania mu nowych funkcji użytkowych wraz z zagospodarowaniem terenu funkcjonalnie związanego z obiektem.*

Dyrektor Audytu i Kontroli wyjaśniła, że ww. projekt uzyskał dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020, umowa została podpisana w styczniu 2019 r. Na dzień zakończenia kontroli NIK trwały prace zmierzające do ogłoszenia postępowania przetargowego na roboty budowlane w ramach projektu.

(akta kontroli tom II str. 273-307, 333-338)

1.10. W latach 2016-2019 (do 30 kwietnia) Miasto nie ponosiło wydatków na ochronę zabytków stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych będących w jego zarządzie. Na ochronę zabytków wydatkowano kwotę 72.713 tys. zł, stanowiącą 1,02% ogółu wydatków Miasta w tym okresie (7.147.422 tys. zł)²².

Własnością Skarbu Państwa – Prezydenta Miasta wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, pozostawały dwa z dziewięciu wykazanych przez MKZ budynków i budowli stanowiących dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych tj. udział w nieruchomości położonej w Lublinie przy ul. Lubartowskiej 10 oraz nieruchomość położona w Lublinie przy ul. Zdrowej stanowiąca cmentarz żydowski. W stosunku do wyżej wymienionych nieruchomości toczyło się postępowanie przed Komisją Regulacyjną do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich w sprawach z wniosków Związków Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP o przeniesienie własności. Jak wyjaśnił MKZ brak formalnego rozstrzygnięcia postępowania o przeniesienie tytułu do wskazanych nieruchomości na rzecz Gminy Wyznaniowej

²¹ Działająca z upoważnienia Prezydenta Miasta Lublin.

²² W latach 2016-2019 (do 30 kwietnia) wydatki ogółem na ochronę zabytków oraz wydatki ogółem Miasta wynosiły odpowiednio: 2016 r. – 19.916 tys. zł i 1.846.137 tys. zł, 2017 r. – 35.814 tys. zł i 2.110.395 tys. zł, 2018 r. – 16.760 tys. zł i 2.328.039 tys. zł, 2019 r. – 223 tys. zł i 862.851 tys. zł.

Żydowskiej utrudniał gospodarowanie tymi nieruchomościami. Zgodnie z wpisami do ewidencji gruntów i ksiąg wieczystych przedmiotowe nieruchomości stanowią własność Skarbu Państwa, podczas gdy z brzmienia art. 32 ust. 4 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej²³ wynika, że organy administracji mają prawny obowiązek powstrzymania się od dokonywania jakichkolwiek czynności do nieruchomości, w stosunku do których toczy się takie postępowanie.

(akta kontroli tom II str. 310, 324-330, 333-338)

1.11. W okresie objętym kontrolą Miasto Lublin na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych obiektów zabytkowych udzieliło dotacji²⁴ w kwocie 3.895 tys. zł, w tym w 2016 r. i 2019 r. po 600 tys. zł, w 2017 r. – 602 tys. zł i w 2018 r. – 2.093 tys. zł. Na dofinansowanie prac przy zabytkach mniejszości narodowych udzielono jednej dotacji²⁵ - w 2016 r. w kwocie 51,1 tys. zł, faktycznie wykorzystana kwota wyniosła 30,6 tys. zł.

Dyrektor Audytu i Kontroli wyjaśniła, że w latach 2017-2019 nie wnioskowano do MKZ o dofinansowanie zabytków mniejszości narodowych. Dotacje takie były udzielane przed 2016 r. – w latach 2012-2015.

(akta kontroli tom II str. 250, 333-338)

1.12. W Urzędzie nie realizowano programów dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego, w tym dedykowanych mniejszościom narodowym.

MKZ wyjaśnił, że zabytki mniejszości narodowych nie były traktowane przez Urząd, jako zbiór wydzielony, lecz jako integralna część zasobu dziedzictwa materialnego miasta. Zauważył, że jednostki Miasta Lublin w szczególności Ośrodek Brama Grodzka – Teatr NN (także we współpracy z MKZ) prowadził działania edukacyjne i związane z upamiętnieniem mniejszości narodowych, w szczególności żydowskiej.

(akta kontroli tom II str. 339, 340-343)

1.13. Wniosek o udzielenie w 2016 r. dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, położonym na terenie miasta Lublin, tj. zespołu urbanistycznego składającego z się m.in. z dawnego cmentarza żydowskiego wraz z terenami przyległymi i murem - Fundacja Chrońmy Cmentarze Żydowskie w Lublinie²⁶ złożyła we wrześniu 2015 r. Wnioskowana kwota dotacji wynosiła 182 tys. zł i stanowiła ok. 50% wartości kosztorysowej robót (364,7 tys. zł). Wniosek został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Budżetowo-Ekonomiczną oraz Komisję Kultury i Ochrony Zabytków oraz pozytywnie rozpatrzony przez Prezydenta Miasta. Dofinansowanie według propozycji Departamentu Inwestycji i Rozwoju miało wynosić 14% wartości kosztorysowej prac, co odpowiadało kwocie 51,1 tys. zł. Umowa na dotację celową nr 13/MKZ/16 dotycząca realizacji ww. zadania pomiędzy Gminą Lublin a Fundacją została zawarta 30 czerwca 2016 r. W myśl przywołanej umowy udzielona dotacja miała stanowić 14% nakładów koniecznych na wykonanie robót przy przedmiotowym zabytku z zastrzeżeniem, że w przypadku, gdy wydatki objęte dotacją poniesione przez Fundację będą niższe niż uwzględnione w umowie, dotacja stanowić będzie procent faktycznie poniesionych wydatków przyjętych, jako

²³ Dz. U. z 2014 r. poz. 1798.

²⁴ Na podstawie uchwały Rady Miasta Lublin nr 791/XXXIII/2005 z dnia 8 września 2005 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (z uwzględnieniem zmian przyjętych uchwałami nr 947/XXXVIII/2006 z dnia 23 lutego 2006 r. i 1100/XLV/2006 z dnia 21 września 2006 r.) oraz uchwały Rady Miasta Lublin nr 1069/XLI/2018 z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze miasta Lublin.

²⁵ Na wykonanie remontu konserwatorskiego cmentarza żydowskiego przy ul. Kalinowszczyzna 5.

²⁶ Dalej: „Fundacja”.

podstawa rozliczenia dotacji. W aneksie nr 26/MKZ/16 do ww. umowy podpisanym w dniu 21 października 2016 r. dokonano zmiany udziału wydatków finansowanych z dotacji. Określono, że będzie on stanowił 50% nakładów koniecznych na realizację przedmiotowego remontu wg kosztorysu przedstawionego przez otrzymującego dotację²⁷. Zgodnie z umową zawartą z wykonawcą koszt wykonania pierwszego etapu prac wynosił 61,2 tys. zł. W grudniu 2016 r. Fundacja przedłożyła przewidziane w uchwałach Rady Miasta dokumenty potwierdzające realizację prac (fakturę, potwierdzenie dokonania przelewu kwoty należności, protokół odbioru robót, kosztorys powykonawczy końcowy, dokumentację powykonawczą oraz dokumentację nadzoru archeologicznego) na podstawie której, zgodnie z pismem MKZ, dokonano przelewu kwoty 30,6 tys. zł odpowiadającej 50% wartości faktury za ich wykonanie. Ustalono, że procedura przyznania dotacji oraz jej wypłaty była zgodna z określoną w uchwałach przyjętych przez Radę Miasta Lublin.

(akta kontroli tom II str. 1-32)

1.14. W okresie objętym kontrolą do Urzędu Miasta Lublin nie wpływały skargi i wnioski dotyczące ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych.

(akta kontroli tom II str. 333-338)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie kontrolowaną w powyższym zakresie działalność.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Biuro MKZ analizowało sygnały i podejmowało działania w celu rozpoznania potrzeb mniejszości narodowej żydowskiej w zakresie ochrony jej dziedzictwa kulturowego. Dotyczyło to np. cmentarza żydowskiego przy ul. Leszczyńskiego, w którego sąsiedztwie prowadzone były roboty budowlane. W celu określenia odpowiednich rozwiązań dla ochrony cmentarza MKZ prowadził współpracę z Komisją Rabiniczną ds. Cmentarzy, która polegała m.in. na przekazaniu informacji Naczelnemu Rabinowi Polski o prowadzonym postępowaniu mającym na celu wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na działce położonej w sąsiedztwie cmentarza żydowskiego oraz uzyskaniu informacji o braku sprzeciwu wobec zamierzenia budowlanego pod warunkiem, że inwestor nie będzie realizował prac budowlanych na skarpie stanowiącej historyczny cmentarz żydowski, a w przypadku projektowania zieleni w tym miejscu uzyska opinię Komisji Rabinistycznej ds. Cmentarzy.

(akta kontroli tom I str. 134-163, tom II str. 348-352)

Kolejnym przykładem współpracy MKZ z Gminą Żydowską w Warszawie była wizja lokalna przeprowadzona na terenie cmentarza żydowskiego przy ul. Kalinowszczyzna, w trakcie której zapoznano się ze stanem zachowania muru cmentarza i określono tryb dalszego postępowania. Dostrzeżone w trakcie wizji lokalnej problemy znalazły się w Programie Badań Architektonicznych Zabytkowego Muru Starego Cmentarza w Lublinie, na którego realizację w listopadzie 2018 r. MKZ wydał stosowne pozwolenie.

(akta kontroli tom I str. 134-163, tom II str. 109-116, 321-330)

²⁷ Nie dokonano zmiany kwoty przyznanej dotacji. Zmiany udziału w finansowaniu dokonano po uzyskaniu zgody Prezydenta Miasta Lublin.

2.2. W ramach Programu Opieki nad Zabytkami²⁸ do realizacji przyjęto m.in. zadania dotyczące aktualizacji porozumienia o współpracy Urzędu z LWKZ w zakresie zmiany zakresu kompetencji w celu ułatwienia obsługi klientów obu urzędów, opracowania strategii współdziałania i wspólnej polityki konserwatorskiej służb ochrony konserwatorskiej (LWKZ i MKZ), przyjęcia zasady, że ważne, problematyczne, budzące kontrowersje działania związane z ochroną dziedzictwa kulturowego odbywać się będą po wcześniejszych wspólnych uzgodnieniach.

MKZ wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą corocznie aktualizowano Porozumienie z Wojewodą. Uregulowano niewyjaśnioną wcześniej kwestię właściwości dla zabytków nowowypisywanych do rejestru zabytków z obszaru przekazanego Porozumieniem. Od 2016 r. realizowana była współpraca dotycząca wspólnych działań, w szczególności w sytuacji, gdy sprawy administracyjne dotyczyły właściwości obu urzędów. Prowadzono na bieżąco konsultacje robocze i uzyskiwano wspólne, spójne stanowisko konserwatorskie. Wskazał, że ze względu na pozytywną deklarację LWKZ dotyczącą możliwości współpracy przez MKZ z działającą przy nim Wojewódzką Radą Ochrony Zabytków nie została reaktywowana Społeczna Rada Ochrony Dziedzictwa Kulturowego. Mając na uwadze nowe uwarunkowania uznano, że nie jest konieczne tworzenie dodatkowych podmiotów opiniodawczych, w sytuacji, gdy MKZ ma możliwość uzyskiwania merytorycznych opinii Narodowego Instytutu Dziedzictwa w Warszawie (dalej: „NID”) oraz Wojewódzkiej Rady Ochrony Zabytków.

W latach 2016-2019 MKZ prowadził bieżącą współpracę z NID, jako instytucją opiniodawczą i prowadzącą działania dotyczące pomników historii. Współpraca polegała głównie na wnioskowaniu przez MKZ o wydanie przez NID opinii w przypadku złożonych merytorycznie postępowań administracyjnych oraz przekazywaniu do NID informacji merytorycznych na temat miasta, fotografii, materiałów promocyjnych oraz wydawnictw poświęconych Lublinowi, jako Pomnikowi Historii.

W okresie objętym kontrolą Miasto Lublin nie współpracowało z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych, ponieważ – jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli – na terenie miasta nie zachodziły sytuacje, w których taka współpraca byłaby zasadna.

Z wyjaśnień MKZ wynika, że nie posiada on wiedzy na temat prowadzenia działalności w powyższym zakresie przez społecznego opiekuna zabytków.

(akta kontroli tom II str. 117-226, 333-338, 340-343)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie kontrolowaną w powyższym zakresie działalność.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w skontrolowanych obszarach, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

²⁸ Cel II Wykorzystanie dziedzictwa kulturowego miasta dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez efektywne zarządzanie, Kierunek działań 3 Usprawnienie dotychczasowej współpracy urzędów i instytucji działających w obszarze dziedzictwa kulturowego.

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 Lublinie. 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.

Lublin, dnia 31 lipca 2019 r.

Kontrolerzy

Iwona Pacwa
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Lis

.....
Podpis

Janusz Gosik
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis