



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.011.01.2021



00743121

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Wystąpienie pokontrolne z dnia 14 lipca 2021 r., zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 27 sierpnia 2021 r. (KPK-KP0.443.153.2021)

P/21/023 – System ochrony zabytków w Polsce

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 <i>Urząd</i> lub <i>WUOZ</i> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prof. dr hab. Małgorzata Dajnowicz – Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków (dalej <i>PWKZ</i>), od 19 lutego 2018 r. ¹
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki organizacyjne prowadzenia działalności na rzecz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. 2. Prowadzenie działalności z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. 3. Nadzór i kontrola nad realizacją zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. 4. Wydatkowanie środków publicznych na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018 – 2021 (do dnia zakończenia kontroli) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
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. Tomasz Ambrozik – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/70/2021 z dnia 13 maja 2021 r. 2. Stanisław Żukowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/74/2021 z dnia 25 maja 2021 r. (akta kontroli str. 1-5)

¹ Wcześniej – od 22 marca 2016 r. do 14 grudnia 2017 r. – stanowisko to zajmował Pan Andrzej Nowakowski.

² Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018–2021 (do 15 maja) PWKZ podejmował na ogół właściwe działania na rzecz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, przewidziane ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴.

PWKZ wielokrotnie występował do jednostek nadrzędnych celem zapewnienia odpowiednich warunków organizacyjnych do prowadzenia prawidłowej i skutecznej działalności na rzecz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Skutkowało to m.in. zwiększeniem liczby etatów (łącznie o 3,5). W Urzędzie prawidłowo prowadzono rejestr zabytków oraz na ogół prawidłowo wydawano pozwolenia na prowadzenie prac konserwatorskich i robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, a także rzetelnie przeprowadzano kontrole stanu zachowania zabytków. Udzielone przez PWKZ wsparcie finansowe prac przy zabytkach nie zaspokajało potrzeb w tym zakresie, mimo zwiększenia środków na ten cel w okresie objętym kontrolą. W latach 2018–2020 na dotacje i refundacje wydatkowano kolejno 261,3 tys. zł, 2.265,7 tys. zł i 2.270 tys. zł (taką kwotę ujęto także w planie na 2021 rok). Były to jednak kwoty nieadekwatne w stosunku do potrzeb zgłaszanych w zwiększającej się liczbie wniosków o dotacje, bowiem środki będące w dyspozycji PWKZ na ten cel w latach 2018–2021 stanowiły odpowiednio 39,6%, 27,8%, 24,2% i 21,1% kwot wnioskowanych.

PWKZ współpracował z jednostkami administracji publicznej, organizacjami pożytku publicznego, właścicielami lub posiadaczami zabytków w celu zapobiegania zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytku, udaremnienia niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków, przeciwdziałania kradzieży lub zaginięcia.

Ujawnione nieprawidłowości dotyczyły niektórych działań PWKZ związanych z ochroną zabytków oraz dofinansowaniem prac przy zabytkach, a w szczególności⁵:

- niezgłoszenia informacji o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru zabytków do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym,
- niedopełnienia obowiązku przesłania do Narodowego Instytutu Dziedzictwa (dalej: *NID*) potwierdzonych kopii decyzji o wpisie zabytku do rejestru,
- zwłoki w przekazaniu egzemplarza karty ewidencyjnej do Generalnego Konserwatora Zabytków (dalej: *GKZ*) oraz włączeniu sporządzonych kart ewidencyjnych zabytków do wojewódzkiej ewidencji zabytków,
- niedochowania ustawowych terminów w sprawie wydania decyzji o wpisie do rejestru zabytków oraz pozwoleń na prace konserwatorskie bądź roboty budowlane przy zabytku,
- zawyżenia punktacji niektórym wnioskom na etapie oceny merytorycznej (bez wpływu na ich wybór do dofinansowania),
- niezawierania w umowach o udzielenie dotacji niektórych postanowień wymaganych obowiązującymi przepisami,
- niepełnego egzekwowania wymaganej dokumentacji rozliczeniowej (w tym opisu faktur) na etapie rozliczania udzielonych dotacji.

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

⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 710, ze zm. Dalej: *ustawa o zabytkach*.

⁵ Skale nieprawidłowości szczegółowo przedstawiono w sekcjach *Ustalone nieprawidłowości* na str. 16-19, 23 i 28-31 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki organizacyjne prowadzenia działalności na rzecz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

Opis stanu faktycznego

1.1.1. WUOZ jest aparatem pomocniczym PWKZ, realizującym zadania w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Urząd działa na podstawie Statutu nadanego zarządzeniem Wojewody Podlaskiego Nr 89/2010 z dnia 30 czerwca 2010. Szczegółową organizację oraz tryb pracy Urzędu określa Regulamin zatwierdzony przez Wojewodę Podlaskiego 30 grudnia 2020 r.⁷ W skład Urzędu wchodzi Delegatury w Łomży i Suwałkach. Struktura organizacyjna Urzędu była zgodna z przepisem § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków⁸. W skład Urzędu w Białymstoku wchodzi: dwa Wydziały⁹, dwa wieloosobowe stanowiska pracy¹⁰ oraz dziewięć jednoosobowych stanowisk pracy¹¹. Natomiast w Delegaturach w Łomży i Suwałkach utworzono jednoosobowe stanowiska pracy.

(akta kontroli str. 8-47)

1.1.2. W latach 2018–2020 WUOZ miał przyznanych odpowiednio: 32, 32 i 35,5 etatów, natomiast liczba zatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty wynosiła odpowiednio: 28,66, 30,49 i 31,82. Do Urzędu w 2018 roku przyjęto osiem osób, natomiast w trakcie roku odeszło z pracy pięć, w tym trzy na emeryturę. W latach 2019 – 2020 przyjęto do pracy odpowiednio: sześć i pięć osób. Z pracy odeszło odpowiednio: sześć i cztery osoby, w tym trzy na emeryturę: jedna w 2019 r. i dwie w 2020 r. W latach 2018 – 2019 najwyższe przeciętne wynagrodzenie brutto miesięcznie (w przeliczeniu na osobę) w wysokości odpowiednio: 5.479 zł i 5.282 zł było na wieloosobowym stanowisku budżetu i finansów¹². W 2020 roku najwyższe przeciętne wynagrodzenie brutto miesięcznie w wysokości 5.546 zł było na stanowisku ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. Natomiast w latach 2018–2020 najniższe przeciętne wynagrodzenie brutto miesięczne w wysokości odpowiednio: 2.915 zł, 3.372 zł i 3.821 zł było na stanowisku ds. strategii i kontroli¹³.

(akta kontroli str. 48-50)

1.1.3. Największa liczba spraw do załatwienia, w przeliczeniu na jednego pracownika, dotyczyła wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w art. 94 ust. 4 pkt 4 ustawy o zabytkach. W latach 2018–2020 takich spraw było odpowiednio: 3.503, 3.627 i 3.930, co w przeliczeniu na jednego realizującego te sprawy wynosiło odpowiednio: 184,4, 181,4 i 178,6 sprawy.

(akta kontroli str. 51-53)

1.1.4. W wyjaśnieniu PWKZ wskazała czynniki, które mogą wpływać na prawidłową realizację zadań w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Zdaniem PWKZ, organ w ramach przyznanych mu ustawą o zabytkach uprawnień stara się dostosowywać swoją strukturę do zmieniających się potrzeb. Nie mniej jednak zauważalna jest nieduża ilość etatów w tym dodatkowo brak możliwości powołania drugiego zastępcy – tak by wydzielić stanowiska do spraw merytorycznych i organizacyjnych [...] W przypadku otrzymania dodatkowych środków finansowych celem zwiększenia etatów możliwym byłoby wydzielenie osobnego wydziału (lub pracownika) kontroli (celem jeszcze większego nadzoru nad zabytkami z terenu województwa podlaskiego), rozbudowanie liczby stanowisk związanych z udzielaniem i rozliczaniem dotacji oraz wydawaniem pozwoleń. Do tego celu

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Zarządzenie Nr 200/2020 Wojewody Podlaskiego z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie nadania regulaminu Wojewódzkiemu Urzędowi Ochrony Zabytków w Białymstoku. Dalej Regulamin z 30 grudnia 2020 r. Poprzednio obowiązywało zarządzenie Nr 116/2014 Wojewody Podlaskiego z dnia 10 września 2014 r. w sprawie nadania regulaminu WUOZ.

⁸ Dz.U. Nr 75, poz. 706. Dalej rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 r.

⁹ Wydział Inspekcji i Zabytków oraz Wydział Rejestru i Dokumentacji Zabytków.

¹⁰ Stanowiska do spraw budżetu i finansów oraz Stanowiska do spraw administracyjno-gospodarczych.

¹¹ Na przykład: stanowisko do spraw strategii i kontroli, stanowisko do spraw ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych.

¹² W ramach stanowiska zostało również ujęte wynagrodzenie głównej księgowej.

¹³ Wymienione dane dotyczą wynagrodzenia na stanowiskach merytorycznych Urzędu i nie obejmują wynagrodzenia kadry kierowniczej.

potrzebujemy zwiększenia zatrudnienia o 9,5 etatu, w stosunku do obecnie istniejących w WUOZ w Białymstoku wraz z delegaturami w Łomży i Suwałkach w liczbie 35,5 etatów, o następujące stanowiska: Kierownik Delegatury w Suwałkach (1 etat – rekrutacja w trakcie), Starszy Inspektor Ochrony Zabytków, Stanowisko ds. inspekcji zabytków archeologicznych (1 etat), Starszy Inspektor, Stanowisko ds. strategii i kontroli (1 etat), Starszy Inspektor Ochrony Zabytków, Stanowisko ds. rejestru zabytków nieruchomych (1 etat), Starszy Inspektor Ochrony Zabytków, Stanowisko ds. inspekcji zabytków nieruchomych (2 etaty), Inspektor Ochrony Zabytków, Stanowisko ds. inspekcji zabytków nieruchomych (1 etat), Starszy Inspektor, Stanowisko ds. budżetu i finansów (1 etat), Starszy Inspektor, Stanowisko ds. administracyjno-organizacyjnych (1 etat), Inspektor Ochrony Zabytków, ds. dokumentacji zabytków i archiwum (0,5 etatu). Powyższa potrzeba wynika ze stale rosnącego napływu wniosków (w tym dotacyjnych) oraz zwiększonej od 2019 r. o ponad 2 miliony złotych kwoty dotacyjnej. Aktualnie otrzymywane środki finansowe umożliwiają zatrudnienie pracowników w liczbie zapewniającej realizację zadań przez PWKZ. Liczba ta jest jednak minimalna (35,5 etatu) i w przypadku występowania długotrwałych zwolnień lekarskich lub innych nieobecności (np. zamknięcie placówek w związku z COVID-19) sprawia, że przydzielenie zadań nieobecnego pracownika innym osobom jest bardzo trudne. Nowo zatrudniani pracownicy otrzymują wynagrodzenie w wysokości minimalnej krajowej co utrudnia „przyciągnięcie” do pracy osób z doświadczeniem. Co za tym idzie nowo zatrudniana kadra organu składa się z osób o odpowiednim wykształceniu, jednak bez doświadczenia w jednostkach administracji i pracy przy zabytkach. Oczekiwane zatrudnienie w WUOZ na dzień 15.06.2021 r. wynosi 45 etatów [...]. (akta kontroli str. 54-113)

1.1.5. W sprawie występowania przez organ o zwiększenie zatrudnienia oraz środków finansowych na wynagrodzenia, PWKZ wyjaśniła, że podejmuje działania w tym zakresie systematycznie. PWKZ kilkakrotnie występowała do Wojewody Podlaskiego o zwiększenie zatrudnienia oraz funduszu wynagrodzeń. W piśmie numer KS.3111.26.2018.DS z dnia 11.10.2018 r. zgłoszono potrzebę zwiększenia zatrudnienia w WUOZ w Białymstoku o trzy nowe etaty i związane z tym zwiększenie funduszu wynagrodzeń z przeznaczeniem na pokrycie kosztów nowych zatrudnień o kwotę 160.000 zł. Prośbę tę ponowiono w piśmie numer KS.3111.28.2018.DS z dnia 14.11.2018 r. Dodatkowo w sierpniu 2019 r. PWKZ zwrócił się bezpośrednio do [...] Wiceministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z prośbą o zwiększenie nakładów na działalność tutejszego organu. W odpowiedzi na pismo Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków [...] z dnia 20 sierpnia 2019 r. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego poinformowało o działaniach podjętych w tym zakresie pismem z dnia 13.09.2019 r. znak DOZ.654.9.2019.DJ. Wszystkie wnioski składane w latach 2018–2019 oraz w latach poprzednich zostały częściowo rozpatrzone pozytywnie dopiero w 2020 roku, o czym WUOZ w Białymstoku został poinformowany w piśmie Podsekretarza Stanu [...] numer DOZ.654.1.2020.JWZ z dnia 8.01.2020 oraz w piśmie numer DSC.WSWB.3591.90.2019.DS. z dnia 2.04.2020 r. zwiększającym budżet na wynagrodzenia dla członków korpusu służby cywilnej oraz pracowników nieobjętym mnożnikowym systemem wynagrodzeń łącznie o kwotę 446.000 zł. Należy zauważyć, że przydzielona kwota została przekazana z przeznaczeniem na obligatoryjne pokrycie zwiększenia kwoty bazowej w 2020 roku dla wszystkich członków korpusu służby cywilnej wszystkich urzędów w Polsce oraz na pokrycie skutków podniesienia minimalnego wynagrodzenia za pracę przewidziane nowymi przepisami prawa, które weszły w życie z początkiem 2020 roku a tylko w nieznacznej części na wzrost innych przewidzianych prawem składników wynagrodzeń. Przekazana kwota została wydatkowana zgodnie z jej przeznaczeniem. Dzięki zwiększeniu budżetu wynagrodzeń pracowników WUOZ w Białymstoku możliwe było zwiększenie etatów o trzy w stosunku do roku 2019. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków jest również w trakcie rekrutacji na jeden etat kierownika delegatury, co po obsadzeniu go przełoży się na zwiększone zatrudnienie w WUOZ w Białymstoku wraz z delegaturami w Łomży i Suwałkach o 4 etaty w stosunku do roku 2019. Mimo zwiększenia budżetu na wynagrodzenia w 2020 r. i obsadzenia niezbędnych nowych etatów oraz w związku ze wzmożonym działaniem PWKZ na rzecz ochrony zabytków i zmianami jakie zaszły w Polsce w 2020 r. była już kwota zdecydowanie niewystarczająca. Obecnie, tak jak to zostało wskazane powyżej, nowi pracownicy są zatrudniani na minimalnym wynagrodzeniu, co pozwala na zatrudnienie osób z wymaganym

wykształceniem, ale bez odpowiedniego doświadczenia – stawki płacowe żądane przez specjalistów są znacznie wyższe niż przewiduje to fundusz wynagrodzeń. W piśmie numer KS.3110.6.2020.PJ z dnia 23.06.2021 r. ponownie sygnalizowano potrzebę zwiększenia zatrudnienia o 8,5 etatu i związane z tym zwiększenie funduszu wynagrodzeń o kwotę 349.056 zł w 2022 roku. Zatrudnienia te są niezbędne do ciągłej, stabilnej i efektywnej pracy urzędu wymuszonej przez znaczne zwiększenie obowiązków i prowadzonych spraw. Zwiększenie działań PWKZ wpływających na ochronę zabytków w województwie podlaskim wymusza zwiększenie etatów merytorycznych, a zwiększenie etatów merytorycznych wymusza zwiększenie liczby pracowników wydziału budżetu i finansów. W ciągu ostatnich trzech lat liczba wprowadzanych dokumentów dotacyjnych wzrosła o ponad połowę, a kwota rozliczanych dotacji wzrosła aż o 840,7%, zwiększyła się również liczba pracowników WUOZ w Białymstoku oraz doszły nowe obowiązki związane m.in. z prowadzeniem PPK. WUOZ ze względu na zwiększone działania mające na celu ochronę kultury i dziedzictwa narodowego oraz zabytkowego wciąż zgłasza potrzebę zwiększenia zatrudnienia i funduszu wynagrodzeń w WUOZ w Białymstoku. (akta kontroli str. 54-113)

1.1.6. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Podlaski nie powierzył – podmiotom wyszczególnionym w art. 96 ustawy o zabytkach – prowadzenia niektórych spraw z zakresu swojej właściwości, realizowanych przez PWKZ. W tym okresie obowiązywały dwa porozumienia, zawarte przez Wojewodę Podlaskiego z: miastem Suwałki (z 15 grudnia 2008 r.) i miastem Białystok (z 7 listopada 2014 r.). Analizie poddano porozumienie z miastem Białystok, obowiązujące od 29 listopada 2014 r.¹⁴ Zgodnie z § 1 cytowanego porozumienia, miasto Białystok przyjęło prowadzenie niektórych spraw dotyczących zabytków nieruchomych położonych w granicach Białegostoku z wyłączeniem następujących zabytków wpisanych do rejestru: [1] zespół pałacowo-ogrodowy Branickich, [2] zespół kościoła rzymskokatolickiego katedralnego, p.w. Wniebowzięcia NMP, [3] cerkiew prawosławna p.w. św. Mikołaja (katedralna), [4] zespół kościoła rzymskokatolickiego parafialnego p.w. św. Rocha i Chrystusa Króla, [5] zespół kościoła rzymskokatolickiego parafialnego p.w. św. Wojciecha. W świetle postanowień § 3 do zakresu działania Miasta należała realizacja m.in.:

- a) zadań wynikających z przepisów ustawy o zabytkach, w tym głównie: uzgadnianie programów prac konserwatorskich przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, uzgadnianie programów zagospodarowania zabytków wpisanych do rejestru zabytków, wydawanie pozwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących przywrócenia zabytku do stanu poprzedniego lub uporządkowanie terenu, przeprowadzenie działań kontrolnych w zakresie oceny stanu zachowania zabytków wpisanych do rejestru zabytków,
- b) zadań z zakresu ochrony zabytków określonych w:
 - ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁵, tj. wydawanie opinii na wniosek zarządcy drogi dotyczących lokalizacji drogi w odniesieniu do dóbr kultury chronionych na podstawie odrębnych przepisów,
 - ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁶, w tym: uzgadnianie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, uzgadnianie decyzji o warunkach zabudowy,
 - ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane¹⁷, w tym na przykład wydawanie opinii dotyczących odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych w odniesieniu do obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków i innych obiektów budowlanych usytuowanych na obszarach objętych ochroną konserwatorską.

(akta kontroli str. 114-127)

¹⁴ Dz.Urz. Woj. Podlaskiego z 14.11.2014 r. poz. 3794. Porozumienie było aneksowane 24 września 2015 r. – aneks Nr 1/2015 (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 28.09.2015 r. poz. 3029).

¹⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 1363, ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 741, ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

1.2. W latach 2018–2020 na funkcjonowanie WUOZ¹⁸ uzyskano od Wojewody Podlaskiego odpowiednio: 3.423.250 zł, 2.822.736 zł i 3.911.238 zł, w tym na wynagrodzenia wraz z pochodnymi odpowiednio: 2.107.180 zł, 2.146.489 zł i 2.634.138 zł. W tych latach na funkcjonowanie WUOZ wydatkowano kolejno: 3.383.904 zł, 2.821.676 zł i 3.909.821 zł (odpowiednio 98,8%, 99,96% i 99,96% planu po zmianach), w tym na wynagrodzenia wraz z pochodnymi odpowiednio: 2.071.828 zł, 2.146.423 zł i 2.633.059 zł (odpowiednio 98,3%, 100% i 99,95% planu po zmianach). W 2020 roku – w porównaniu do 2018 roku – wydatki na funkcjonowanie Urzędu były wyższe o 525.917 zł, tj. o 15,5%, a na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – wyższe o 561.231 zł (o 27,1%). W latach 2018–2020 w strukturze wydatków Urzędu ogółem, wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi stanowiły odpowiednio: 56,5%, 41,8% i 42,4%. Na 2021 rok na funkcjonowanie WUOZ zaplanowano wydatki na łącznie 4.586.000 zł, w tym na wynagrodzenia wraz z pochodnymi 2.867.000 zł. W pierwszym kwartale wydatkowano odpowiednio: 905.402 zł (19,7% planu po zmianach) i 732.735 zł (25,6%). (akta kontroli str. 128)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Struktura organizacyjna WUOZ dostosowana była do przepisów rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 r. Jednak zatrudnienie w Urzędzie nie było adekwatne do zakresu podejmowanych zadań, co skutkowało znaczącą liczbą spraw przypadających na jednego pracownika. PWKZ identyfikował ryzyka w obszarze działalności WUOZ oraz podejmował działania zmierzające do ich likwidacji, w tym występował o zwiększenie środków na zatrudnienia oraz wzrost etatów do jednostek nadrzędnych. Z uwagi na czynniki niezależne od PWKZ, tj. brak środków na pokrycie ww. zapotrzebowań oraz pandemię COVID-19, liczba pracowników zatrudnionych w Urzędzie nadal nie jest wystarczająca do prawidłowego i terminowego wykonywania ustawowych zadań.

2. Prowadzenie działalności z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą – według wyjaśnienia PWKZ – w WUOZ podejmowano następujące działania wpisujące się w realizację „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022”¹⁹:

- promowanie, w latach 2020–2021 konkursu GKZ pn. „Samorząd dla Dziedzictwa”, skierowanego do samorządów gminnych, które mogą wykazać się modelowym opracowaniem, wdrażaniem i realizacją gminnego programu opieki nad zabytkami (w ramach zadania 1.1.4),
- wspieranie rozwijania kompetencji zawodowych służb konserwatorskich, poprzez umożliwienie udziału w szkoleniach proponowanych zarówno przez ministerstwo jak i podmioty trzecie²⁰ (w ramach zadania 1.2.1),
- zawarcie, w ramach wsparcia działań dokumentacyjnych zasobu zabytkowego WUOZ, umowy z NID o współpracy w zakresie aplikacji ScanManager²¹ i bieżące uzupełnianie zasobu o wydawane decyzje wpisowe (w ramach zadania 1.2.3),
- przeszkolenie w 2020 roku pięciu pracowników w zakresie dostępności przestrzeni i budynków dla osób z niepełnosprawnościami w celu zapewnienia i upowszechnienia dostępności do zabytków takim osobom (w ramach zadania 3.1.1),

¹⁸ Rozdział 92121 – Wojewódzkie Urzędy Ochrony Zabytków.

¹⁹ Program przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2019 r. (M.P. poz. 808).

²⁰ Np. udział pracowników WUOZ w: Studium dla pracowników Wojewódzkich Urzędów Ochrony Zabytków w ramach Krajowego Programu Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami (zorganizowanym przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej w 2020 roku), szkoleniu dotyczącym udziału organów ochrony zabytków w postępowaniach karnych (w styczniu 2021 roku), szkoleniu Podnoszenie kompetencji cyfrowych e-administracji – działania edukacyjno-szkoleniowe dla użytkowników infrastruktury informacji przestrzennej – etap II (w maju 2021 roku).

²¹ Aplikacja opracowana przez NID, będąca narzędziem wspomagającym proces skanowania i zarządzania dokumentacją dotyczącą obiektów zabytkowych.

- tworzenie narzędzi edukacyjnych dla szkół i instytucji kultury, poprzez promowanie działań na rzecz ochrony zabytków wśród młodzieży szkolnej, np. skierowane do szkół zaproszenie na wystawę pojazdów zabytkowych (16 czerwca 2021 r.) i skompletowanie materiałów w celu opracowania konspektów zajęć dydaktycznych, przy czym prace nad tym projektem wstrzymano z uwagi na pandemię COVID-19 (w ramach zadania 3.1.2),
- podejmowanie działań na rzecz włączenia społeczeństwa w opiekę nad zasobem dziedzictwa kulturowego na poziomie lokalnym i regionalnym, w tym złożenie przez PWKZ wniosku o powołanie społecznego opiekuna zabytków (wniosek z 28 października 2020 r. skierowany do Prezydenta Białegostoku, na podstawie art. 103 ust. 1 ustawy o zabytkach) oraz działania upowszechniające wiedzę o zabytkach.

PWKZ dodatkowo wyjaśniła, że co do zasady wszystkie działania podejmowane przez WUOZ mają za zadanie realizację przedmiotowego Programu. (akta kontroli str. 326-349)

Odnosnie monitorowania realizacji przez zarząd województwa, zarządy powiatów i wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) obowiązku uzyskania od PWKZ opinii dotyczących odpowiednio: wojewódzkiego, powiatowych i gminnych programów opieki nad zabytkami, a także przekazywania PWKZ sprawozdania z realizacji wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami (art. 87 ust. 3 i 6 ustawy o zabytkach), Zastępca PWKZ wyjaśniła, że *jedynym obszarem działania PWKZ w stosunku do tych programów jest ich opiniowanie – w jego kompetencji nie leży inicjowanie prac w tym zakresie [...] Organ nie otrzymał sprawozdania z realizacji wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami, gdyż w województwie podlaskim aktualnie nie funkcjonuje taki dokument. Z uzyskanych informacji wynika, że jest on w trakcie przygotowania*. Na terenie województwa aktualnie zaopiniowane pozytywnie są 34 programy opieki nad zabytkami. W latach 2017–2021 (do końca czerwca) pozytywnie zaopiniowano kolejno: dwa, sześć, 10, 11 i pięć takich programów. W tym okresie wydano jedną opinię negatywną, jeden projekt programu odesłano z uwagami do poprawy, a dwa projekty były w trakcie realizacji²². (akta kontroli str. 707-710)

2.2.1. Na początku 2018 roku, według danych WUOZ, do rejestru zabytków wpisanych było ogółem 9.166 zabytków²³, w tym: 6.213 zabytków ruchomych, 2.264 nieruchomości i 689 archeologicznych. W latach 2018–2021 (I kwartał) do rejestru zabytków wpisano ogółem 211 zabytków (kolejno: 70, 88, 37 i 16), z tego: 177 zabytków ruchomych (kolejno 60, 74, 27 i 16), 33 nieruchomości (kolejno dziewięć, 14, 10 i zero) i jeden archeologiczny (w 2018 roku)²⁴. Natomiast w 2019 r. skreślono z rejestru cztery zabytki, w tym dwa ruchome²⁵ i dwa nieruchomości²⁶. Uwzględniając dokonane w okresie objętym kontrolą zmiany, na 31 marca 2021 r. rejestr obejmował ogółem 9.373 zabytki, w tym: 6.388 ruchomych, 2.295 nieruchomości i 690 archeologicznych.

WUOZ nie posiadał danych o liczbie zabytków ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków na 1 stycznia 2018 r., gdyż nie prowadzono danych statystycznych z tego zakresu. P.o. kierownika Wydziału Rejestru i Dokumentacji Zabytków wyjaśniła, że *przepisy prawne nie nakładają na wojewódzkich konserwatorów zabytków obowiązku prowadzenia statystyk w tym zakresie*. W latach 2018–2021 (I kwartał) do tej ewidencji włączono ogółem 215 zabytków (kolejno: 121, 43, 32 i 19), z tego: 115 zabytków ruchomych (kolejno: 83, 14, trzy i 15), 95 nieruchomości (kolejno: 35, 29, 28 i trzy) i pięć archeologicznych (kolejno: trzy, zero, jeden i jeden). Natomiast wyłączono z niej ogółem 121 zabytków nieruchomości (kolejno: 24, 33, 57 i siedem). (akta kontroli str. 492-493, 1205)

²² Nie było wiadomo jednak ile z tych dokumentów obowiązuje, gdyż brak informacji o ich przyjęciu przez właściwe rady gmin lub powiatów. Według raportu z realizacji badania GUS pn. *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w samorządzie gminnym* (30 marca 2020 r.) spośród 118 gmin na terenie województwa podlaskiego – 92 gminy nie posiadały obowiązującego programu opieki nad zabytkami, w tym w 32 – program był w trakcie sporządzania, a w 60 – nie przystąpiono do jego sporządzenia.

²³ Były to dane orientacyjne, gdyż PWKZ nie posiadał statystyk dotyczących ilości zabytków skreślonych z rejestru oraz włączonych i wyłączonych z wojewódzkiej ewidencji zabytków z poprzednich lat (od początku funkcjonowania Urzędu do 31 grudnia 2017 r.).

²⁴ Mieszczące się w nich liczby zabytków wpisanych do rejestru z urzędu przedstawiały się następująco: 5 zabytków nieruchomości i jeden archeologiczny w 2018 roku, cztery zabytki nieruchomości w 2019 roku, trzy zabytki nieruchomości w 2020 roku i dwa zabytki nieruchomości w I kwartale 2021 roku.

²⁵ Tj. dwie ikony z cerkwi pw. św. Mikołaja w Topilcu zostały wpisane do inwentarza muzeum.

²⁶ Wartości zabytkowe utraciły: dwór w Bogdańcu i cmentarz żołnierzy niemieckich z okresu II wojny światowej w miejscowości Lipińskie.

Rejestr zabytków – zgodnie z wymogami art. 8 ust. 2 ustawy o zabytkach – był prowadzony w formie odrębnych ksiąg dla zabytków: nieruchomych (księga A), ruchomych (księga B) i archeologicznych (księga C). W latach 2018 – 2021 (do 15 czerwca) w poszczególnych księgach rejestru zabytków dokonano kolejno: [1] osiem, 12, osiem i jeden wpis w księdze A (razem 29 wpisów), [2] osiem, sześć, 10 i trzy wpisy w księdze B (razem 26 wpisów), [3] jeden wpis (w 2018 roku) w księdze C. Prawidłowość prowadzenia rejestru, pod kątem terminowości dokonywania wpisów oraz kompletności zawartych danych, zbadano na próbie losowo wybranych ośmiu wpisów (z uwzględnieniem każdej z ksiąg, tj. A, B i C)²⁷, ustalając m.in. że:

- postępowania w sprawie wydania decyzji o wpisie do rejestru trwały od 36 do 175 dni, przy czym tylko w dwóch sprawach nastąpiło to nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od wpływu wniosku, tj. w terminie określonym w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁸,
- w pięciu sprawach, po upływie ustawowego miesięcznego terminu załatwienia sprawy (określonego w art. 35 § 3 Kpa), strony prawidłowo zawiadomiono o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy lub o zakończeniu postępowania, w dwóch – nastąpiło to po 58 dniach postępowania, a w jednej – nie wysłano zawiadomienia o wyznaczeniu nowego terminu (co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*),
- rozstrzygnięcia podjęto w oparciu o zgromadzone materiały dowodowe dotyczące zabytku, w szczególności: materiały będące w posiadaniu stron postępowania, ustalenia przeprowadzonych oględzin zabytków, pozyskanych opinii NID²⁹ dotyczących zabytków, które miały być wpisane do rejestru,
- stosownie do wymogu z art. 9 ust. 4 ustawy o zabytkach – na wniosek PWKZ – wpisanie zabytku nieruchomego do rejestru zostało ujawnione w księdze wieczystej danej nieruchomości (w trzech sprawach, a w kolejnej, w której decyzja stała się ostateczna w czerwcu 2021 roku – wniosek taki był w trakcie przygotowania), jednak nie wystąpiono z wnioskiem o ogłoszenie informacji o wpisie takiego zabytku do rejestru w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co było wymagane art. 9 ust. 6 ustawy o zabytkach (kwestię tę szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*),
- kopie decyzji o wpisie zabytku do rejestru przesłano adresatom wymienionym w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem³⁰, z wyjątkiem pominięcia NID w dwóch sprawach (co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*),
- księgi rejestru były prowadzone w formie zgodnej z ich wzorami ustalonymi w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków (zawierały rubryki określone w § 3 ust. 1 tego rozporządzenia, a wpisy zawierały elementy określone w § 3 ust. 2 powołanego rozporządzenia, przy czym: [1] w przypadku wpisu pod nr. 618 w księdze A podano błędny nr obrębu (wpisano „33” zamiast „334”), który poprawiono (uzupełniono) w trakcie kontroli NIK, [2] w rubryce „numer katastru nieruchomości” (dotyczy księgi A i C) nie podawano nazwy własnej jednostki ewidencyjnej oraz jej identyfikatora w krajowym rejestrze urzędowym podziału terytorialnego kraju, poprzestając na nazwie obrębu lub jego numerze oraz numerze działki, a w przypadku wpisu pod nr 109 w księdze C wykazano tylko numery działek.

²⁷ Próbą objęto po dwa wpisy z każdego roku: cztery wpisy z księgi A, trzy wpisy z księgi B i jeden wpis z księgi C (jeden, jakiego dokonano w okresie objętym kontrolą).

²⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 735, ze zm. Dalej: Kpa.

²⁹ Najdłużej (od 119 do 175 dni) trwały postępowania, w których wystąpiono o takie opinie. Czas oczekiwania na opinie w dwóch sprawach wynosił od ponad dwóch do około trzech miesięcy, a w kolejnej sprawie w ogóle takiej opinii nie uzyskano i wydano rozstrzygnięcie w oparciu o dodatkowe materiały zgromadzone we własnym zakresie.

³⁰ Dz.U. z 2021 r., poz. 56. Dalej: rozporządzenie w sprawie rejestru zabytków.

P.o. kierownika Wydziału Rejestru i Dokumentacji Zabytków wyjaśniła, że rubryce „numer katastru nieruchomości” zostały wpisane dane zawarte w orzeczeniu ww. decyzji o wpisie do rejestru zabytków. W tut. Urzędzie przed okresem objętym kontrolą nie było praktykowane wskazywanie w księdze rejestru A takich danych jak: nazwa własna jednostki ewidencyjnej oraz jej identyfikator, a w księdze rejestru C także obrębów.

(akta kontroli str. 494-496, 499-517)

W zakresie badania wojewódzkiej ewidencji zabytków – na próbie ośmiu włączeń do tej ewidencji zabytków nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków – stwierdzono, że zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków m.in.:

- karty ewidencyjne zabytków zawierały dane wymagane § 10 rozporządzenia i zostały sporządzone zgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 3 do tego rozporządzenia,
- zgodnie z § 13 rozporządzenia, jeden egzemplarz karty ewidencyjnej – zarządzeniem PWKZ – włączono do wojewódzkiej ewidencji zabytków, a drugi przekazano do NID,
- od 2020 roku (w związku z wprowadzeniem nowych obowiązków) o zamiarze włączenia karty ewidencyjnej do wojewódzkiej ewidencji zabytków zawiadomiono właścicieli lub posiadaczy nieruchomości (§ 15 ust. 1 rozporządzenia), a zawiadomienie o takim zamiarze umieszczano na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej WUOZ (§ 15 ust. 3 rozporządzenia),
- dopełniono obowiązku zawiadomienia właściwej gminy – a od 2020 roku również właściciela zabytku – o włączeniu zabytku do ewidencji wojewódzkiej (§ 15 rozporządzenia).

(akta kontroli str. 497-498)

Kwestię zwłoki w przesłaniu jednej z ośmiu kart ewidencyjnych do NID oraz włączenia dwóch kart do wojewódzkiej ewidencji po ponad ośmiu i 12 miesiącach po ich sporządzeniu, szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2.2.2. W okresie objętym kontrolą w WUOZ nie dokonywano przeglądu rejestru zabytków w celu uaktualnienia lub uzupełnienia danych ani nie dysponowano wiedzą o liczbie wpisów do rejestru, które zdeaktualizowały się ze względu na bezpowrotną utratę przez zabytek wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. PWKZ wyjaśniła, że w przypadku takich zabytków – stosownie do art. 13 ust. 1 i 5 ustawy o zabytkach – są one skreślane z rejestru na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. W związku z powyższym kompetencje do stwierdzenia czy zabytek wpisany do rejestru bezpowrotnie utracił wartości historyczne, artystyczne lub naukowe posiada wyłącznie właściwy Minister [...].

(akta kontroli str. 350-361)

2.2.3. PWKZ podjął działania w celu uzyskania wiedzy o utworzeniu i prowadzeniu gminnych ewidencji zabytków (dalej GEZ) w styczniu 2021 roku – w związku z wystąpieniem MKiDN – kiedy zwrócił się do gmin o informacje dotyczące prowadzenia tej ewidencji³¹. Pismo w tej sprawie zostało ponowione 23 czerwca 2021 r., gdyż do tej daty 28 gmin nie udzieliło odpowiedzi. Informacje przedstawiło 90 gmin, spośród których osiem przyznało, że nie prowadzi GEZ. Według raportu z realizacji badania GUS pn. *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w samorządzie gminnym* (30 marca 2020 r.) GEZ prowadziło 90 z ogółem 118 gmin (tj. 76,3%). Natomiast w 16 gminach ewidencja była w trakcie sporządzania, a w 12 gminach nie przystąpiono do jej założenia.

Wcześniejsze działania PWKZ w zakresie GEZ sprowadzały się do:

- spotkań Miejskimi Konserwatorami Zabytków (w 2018 roku), w trakcie których omówiono zasady funkcjonowania GEZ na ich terenie (kolejne spotkanie z Miejskim Konserwatorem Zabytków w Suwałkach w czerwcu 2021 roku),
- zajmowania stanowiska co do zasadności ujęcia w GEZ zabytków wytypowanych przez gminy (np. w 2017 roku Miejski Konserwator Zabytków w Białymstoku zwrócił się o zweryfikowanie 72 obiektów, a w 2020 roku na wniosek Burmistrza Hajnówki – PWKZ

³¹ Zwrócono się o następujące informacje: 1/ czy gmina posiada aktualną gminną ewidencję zabytków, a jeżeli tak – kiedy została ona opracowana i kiedy miała miejsce jej ostatnia weryfikacja, 2/ w przypadku ewidencji opracowanych przed 2010 rokiem – czy zostały zweryfikowane na podstawie wykazu przekazanego przez WUOZ w 2010 roku, 3/ czy prowadzący tę ewidencję wójt / burmistrz / prezydent wydał dokument o jej zatwierdzeniu.

zaakceptował włączenie do gminnej ewidencji zabytków 15 kart zabytków nieujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków),

- przekazywania gminom informacji o włączeniu zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków, w celu ujęcia zabytku w gminnej ewidencji zabytków,
- opiniowania gminnych programów opieki nad zabytkami (co szerzej opisano w pkt. 2.1 niniejszego wystąpienia). (akta kontroli str. 350, 353-354, 362-387)

2.3.1. W ramach załatwiania spraw określonych w ustawie o zabytkach i przepisach odrębnych, w latach 2018–2021 (do 15 maja) w WUOZ wydano 15.486 decyzji, postanowień i zaświadczeń (kolejno 4.528, 4.376, 4.740 i 1.842), m.in.:

- 27 (kolejno: siedem, 12, siedem i jedna) decyzji o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru zabytków (art. 9 ust. 1 ustawy o zabytkach), w tym 13 (pięć, cztery, trzy i jedna) decyzji wydanych z urzędu,
- 27 (kolejno: osiem, sześć, 10 i trzy) decyzji o wpisie zabytku ruchomego do rejestru zabytków, z wyłączeniem zabytków archeologicznych (art. 10 ust. 1 ustawy o zabytkach), przy czym wszystkie zostały wydane na wniosek,
- dwie decyzje o wpisie zabytku archeologicznego do rejestru zabytków (art. 9 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 ustawy o zabytkach), wydane z urzędu,
- 2.800 (kolejno: 692, 993, 914 i 201) pozwoleń na prowadzenie prac lub badań przy zabytkach (art. 36 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o zabytkach),
- 359 (kolejno 39, 116, 167, 37) pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych (art. 36 ust. 1 pkt 5 ustawy o zabytkach),
- 50 (kolejno: osiem, 17, 20 i pięć) pozwoleń na poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych (art. 36 ust. 1 pkt 12 ustawy o zabytkach),
- 110 (kolejno: 26, 36, 42 i sześć) wydanych w formie pisemnej zaleceń konserwatorskich (art. 27 ustawy o zabytkach),
- 237 (kolejno: 71, 65, 76 i 25) uzgodnień projektów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmian (art. 20 ustawy o zabytkach),
- 1.150 (kolejno: 424, 276, 339 i 111) uzgodnień decyzji ustalających: lokalizację inwestycji celu publicznego albo warunki zabudowy (art. 53 ust. 4 pkt 2 oraz art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym),
- 331 (kolejno: 118, 109, 77 i 27) uzgodnień pozwoleń na budowę (art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane),
- 996 (kolejno: 384, 255, 280 i 77) pozwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków (art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody),
- 47 (kolejno: osiem, 18, 18 i trzy) pozwoleń na sprzedaż, zamianę, darowiznę lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także na wnoszenie takich nieruchomości jako wkładów niepieniężnych do spółek (art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami).

Nie były natomiast wydawane: [1] pozwolenia na przeniesienie zabytków z terenu cmentarza, który miałby być użyty na inny cel, [2] decyzje określające zakres i sposób eksploatacji gruntów, na których znajdują się zabytki archeologiczne. Nie dokonywano uzgodnień działań związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej w lasach wpisanych do rejestru zabytków lub w lasach, w których znajdują się zabytki archeologiczne wpisane do rejestru zabytków. (akta kontroli str. 522-527)

2.3.2. Terminowość postępowań i prawidłowość sporządzenia pozwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich lub restauratorskich bądź robót budowlanych przy zabytku zbadano na próbie ośmiu spraw³², stwierdzając m.in. że:

- sześć pozwoleń wydano nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od wpływu wniosku, tj. w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa, a pozostałe dwa postępowania trwały odpowiednio 107 dni i 274 dni³³ (liczone od złożenia wniosku),
- w sześciu sprawach, po upływie ustawowego miesięcznego terminu załatwienia sprawy (określonego w art. 35 § 3 Kpa), strony prawidłowo zawiadomiono o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy lub o zakończeniu postępowania, w jednej sprawie – nie wysłano zawiadomienia o wyznaczeniu nowego terminu, a w innej – po upływie wcześniej wyznaczonego terminu nie zawiadomiono strony o nowym terminie (co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*),
- we wszystkich sprawach przed wydaniem pozwolenia organ dysponował programami prac konserwatorskich lub robót budowlanych bądź projektem budowlanym (przedłożonymi przez wnioskodawców), a w jednej sprawie decyzję wydał po uzyskaniu opinii Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów (dalej: NIMiOZ),
- w sześciu z ośmiu zbadanych pozwoleń zawarto wszystkie elementy i warunki, obligatoryjnie wymagane przepisami 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, w jednej sprawie warunki z § 13 ust. 1 pkt 3 i 4 nie miały zastosowania (zgodnie z § 13 ust. 3 powołanego rozporządzenia), a w kolejnym pozwoleniu pominięto warunek z § 12 ust. 1 pkt 4 tego rozporządzenia (co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*),
- w siedmiu pozwoleniach nałożono na wnioskodawców również niektóre obowiązki wybrane spośród fakultatywnych warunków określonych przepisami § 12 ust. 2 pkt 1-6 i ust. 3 bądź § 13 ust. 2 pkt 1-5 *rozporządzenia w sprawie prowadzenia prac przy zabytku*, a w jednym w ogóle nie ustalono takich warunków, gdyż – jak wyjaśnił P.o. kierownika Wydziału Inspekcji i Zabytków – *odstąpiono od ich określenia, ponieważ budynek nie był indywidualnie wpisany do rejestru zabytków ani ujęty w wojewódzkiej ewidencji zabytków, a jest budynkiem wspólnym, położonym na terenie historycznego zespołu budowlanego Twierdza Osowiec*,
- w trzech sprawach zakończono realizację prac i wnioskodawcy wywiązali się z nałożonych na nich obowiązków (np. poinformowania o rozpoczęciu prac, o dacie komisyjnego ustalenia kolorystyki elewacji budynku, przekazania danych o osobach realizujących prace i posiadaniu przez nich wymaganych kwalifikacji, zawiadomienia PWKZ o odbiorze końcowym wykonanych prac bądź przekazania dokumentacji z przebiegu działań wskazanych w pozwoleniu),
- pracownicy WUOZ dokonali protokolarnego odbioru już zrealizowanych prac w trzech sprawach, a w kolejnej sprawie (prace w toku) wnioskodawca – któremu na jego wniosek przesunięto termin ważności pozwolenia z 30 września 2018 r. do 31 grudnia 2027 r. – wniósł o dokonanie częściowych odbiorów prac³⁵ (nieprzewidzianych w warunkach pozwolenia), gdyż potrzebował protokolarnego potwierdzenia wykonania prac zgodnie z wydanym pozwoleniem, w związku z korzystaniem z dotacji MKiDN i PWKZ na ich realizację (dotychczas dokonano dwóch takich odbiorów),

³² Do badania kontrolnego losowo wybrano po dwie sprawy z każdego roku lat objętych kontrolą – po cztery sprawy dotyczące zabytku nieruchomego i ruchomego.

³³ W sprawie tej wnioskodawca zmieniał przedmiot wniosku, a czas trwania postępowania liczony od ostatecznego skonkretyzowania wniosku i uzupełnienia jego braków wynosił 202 dni.

³⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 81. Przed 19 lipca 2018 r. obowiązywało rozporządzenie w tej samej sprawie z dnia 22 czerwca 2017 r. (Dz.U. poz. 1265). Dalej: *rozporządzenie w sprawie prowadzenia prac przy zabytku*.

³⁵ Obejmujących odtworzenie XVI-wiecznych fresków w cerkwi Zwiastowania NMP w Supraślu.

- we wszystkich czterech przypadkach otrzymania informacji o pełnym bądź częściowym zrealizowaniu prac lub robót, uczestniczący w ich odbiorze przedstawiciel PWKZ potwierdził ich wykonanie zgodnie z wydanym pozwoleniem (nie dokonywano oględzin w trakcie realizacji prac przy zabytku).

W czterech pozostałych sprawach nie upłynęły terminy ważności pozwoleń, a w dokumentacji tych spraw nie było informacji o rozpoczęciu prac objętych wydanym pozwoleniem. Dotyczyło to również prac w Pałacu Branickich w Białymstoku, które mają być zrealizowane do 31 grudnia 2021 r., a jednym z nałożonych warunków było wykonanie prób kolorystycznych polichromii ściennych westybulu i klatki schodowej przed ich malowaniem i zawiadomienia PWKZ w celu ich komisyjnej, ostatecznej akceptacji. P.o. kierownika Wydziału Inspekcji i Zabytków, wyjaśnił że *ostatnia wizyta na terenie Pałacu Branickich (1 czerwca 2021 r.) nie wskazywała, aby były podjęte prace, na które wydano pozwolenie.*

(akta kontroli str. 528-553, 711-716)

2.4.1. PWKZ posiadał „Plan ochrony zabytków województwa podlaskiego na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych”³⁶, opracowany w 2005 roku. Plan został uzgodniony z Wojewodą Podlaskim (30 sierpnia 2005 r.) i Szefem Obrony Cywilnej Kraju (24 sierpnia 2005 r.). Egzemplarz planu przekazano ministrowi właściwemu ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (7 września 2005 r.). Przedmiotowy plan zawierał części opisową i graficzną, obejmujące wszystkie elementy określone w pkt. 8 *Instrukcji przygotowania i realizacji planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych³⁷. W okresie objętym kontrolą, corocznie – z zachowaniem terminu do 31 marca danego roku – PWKZ informował Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Departament Ochrony Zabytków), że plan „*nie uległ zmianom*” (w 2019 roku i w 2021 roku) bądź o jego zmianach (w 2018 roku i 2020 roku), które dotyczyły:

- aktualizacji: wykazu zabytków nieruchomości podlegających zabezpieczeniu w razie sytuacji kryzysowych lub na wypadek konfliktu zbrojnego³⁸, wykazu jednostek organizacyjnych województwa podlaskiego chroniących zabytki ruchome na miejscu³⁹, wykazu zabytki ruchome na terenie województwa podlaskiego chronione na miejscu – w jednostkach organizacyjnych⁴⁰ oraz listy rzeczoznawców MKiDN (20 marca 2018 r.),
- wykazu specjalistycznych jednostek organizacyjnych przewidzianych do udzielania pomocy zabytkom w razie zagrożenia⁴¹ (20 marca 2018 r. i 9 marca 2020 r.).

Do wiadomości pisma w tej sprawie przekazano Wydziałowi Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego.

(akta kontroli str. 554-557)

W WUOZ prowadzono prace nad opracowaniem nowego wojewódzkiego planu ochrony zabytków. Według wyjaśnienia pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, prace nad tym planem i uzyskanie wymaganych uzgodnień powinno nastąpić do końca 2021 r., a przesłanką podjęcia tych prac było zatwierdzenie w 2020 roku – przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – nowego *Wojewódzkiego Planu Zarządzania Kryzysowego*. W stosunku do obowiązującego planu zmianie ulegnie charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia, procedury reagowania kryzysowego a także liczba zabytków wpisanych do rejestru zabytków województwa podlaskiego. Odnosnie sposobu typowania zabytków do objęcia wojewódzkim planem ochrony zabytków wzmiankowany pracownik WUOZ wyjaśnił, że – przy udziale kierownictwa Urzędu i kierowników komórek rejestru i dokumentacji zabytków oraz inspekcji zabytków – spośród około 2.200 zabytków nieruchomości z terenu województwa podlaskiego wytypowano 149 zabytków szczególnie cennych dla dziedzictwa narodowego. W nowo opracowywanym planie dodano dwa nowe zabytki nieruchomości. Zabytki do ujęcia w planie (obowiązującym i opracowywanym)

³⁶ Dalej: wojewódzkim planem ochrony zabytków

³⁷ Dz.U z 2004 r. Nr 212, poz. 2153. Dalej: rozporządzenie w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków.

³⁸ Dodano Tykocin Wielka Synagoga – zabezpieczenie późnorenansowych polichromii i późnorenansowego ołtarza.

³⁹ Uwzględniono reorganizację Muzeum Podlaskiego – powstało Podlaskie Muzeum Kultury Ludowej w Wasilkowie.

⁴⁰ Zmiany związane z powstaniem Podlaskiego Muzeum Kultury Ludowej w Wasilkowie.

⁴¹ Zmiany wynikające z reorganizacji Polskich Pracowni Konserwacji Zabytków S.A.

typowano mając na uwadze szczególne wartości społeczne, kulturowe, naukowe, dydaktyczne, materialne i ekonomiczne, których zachowanie leży w interesie społecznym.

Potencjalne zagrożenia dla zabytków województwa podlaskiego były identyfikowane na podstawie zagrożeń wynikających z Wojewódzkiego Planu Zarządzania Kryzysowego, zgodnie z zapisami § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków. Przedsięwzięcia zapobiegawcze, dokumentacyjne, zabezpieczające, ratownicze i konserwatorskie mające na celu ich uratowanie przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub zaginięciem ujęto zgodnie z § 1 powołanego rozporządzenia.

Odnosząc się do kwestii realizacji – w okresie objętym kontrolą – zaplanowanych działań związanych z ochroną zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych oraz efektów tych działań, pracownik WUOZ wymienił: [1] uzgadnianie planów ochrony zabytków jednostek samorządu terytorialnego i jednostek organizacyjnych posiadających zabytki wpisane do rejestru zabytków, [2] przypominanie wójtom, burmistrzom i prezydentom miast o egzekwowaniu od właścicieli, zarządców lub użytkowników zabytków opracowania planów ochrony zabytków oraz o obowiązku corocznej aktualizacji planów ochrony zabytków, [3] propagowanie sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego (oznakowanie zabytku znakiem rozpoznawczym Konwencji Haskiej) w ramach Wojewódzkiego Ćwiczenia Obronnego PODLASIE 19 „uruchomienie planów ochrony zabytków”⁴².

(akta kontroli str. 350, 354-355, 558-556, 614-631)

2.4.2. PWKZ monitorował realizację – przez gminy i powiaty – obowiązku uzgadniania z nim planów ochrony oraz przekazywania mu przedmiotowych planów, o czym stanowią przepisy odpowiednio § 4 ust. 1-3 oraz § 5 ust. 2 pkt 1 lit. c, pkt 2 lit. b rozporządzenia w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków). Pracownik WUOZ, zatrudniony na stanowisku ds. ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych prowadził:

- a) wykaz jednostek samorządu terytorialnego z danymi dotyczącymi posiadania przez nie opracowanych planów ochrony (ich aktualności – roku zatwierdzenia), z odnotowaniem: a/ liczby zabytków na terenie danej jednostki, b/ liczby zabytków, dla których należy opracować plany, c/ liczby opracowanych planów;
- b) wykazy obejmujące dane o liczbie poszczególnych rodzajów zabytków⁴³, z odnotowaniem liczby planów do wykonania (w rozbiciu na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego).

Według stanu na 31 marca 2021 r., planami ochrony zabytków dysponowały: wszystkie powiaty oraz 114 z 117 gmin z województwa podlaskiego, na których terenie występowały zabytki nieruchome (na terenie jednej z 118 gmin z terenu województwa, tj. Gminy Rutka Tartak nie występowały zabytki nieruchome). Planu ochrony nie posiadały: Gmina Zawady, Miasto i Gmina Drohiczyń, Miasto Dąbrowa Białostocka⁴⁴. W okresie objętym kontrolą PWKZ skutecznie, pisemnie występował do tych jednostek, przypominając o obowiązku opracowania przedmiotowych planów, z powołaniem się na przepisy, z których obowiązek ten wynikał (do wójta i burmistrzów w 2019 roku, a do przewodniczących rady gminy / rad miast w 2020 roku)⁴⁵.

Pismem z 29 kwietnia 2019 r. PWKZ – z powołaniem się na informację o wynikach kontroli NIK (LZG.410.003.2018) – przypomniał wszystkim wójtom / burmistrzom / prezydentom miast z województwa podlaskiego o obowiązku corocznego aktualizowania planów ochrony zabytków. Podniósł też, że plany „opracowane przed 2010 rokiem, a nieaktualizowane, należałoby opracować od nowa” oraz zwrócił się o egzekwowanie – od właścicieli,

⁴² W dniu 29 sierpnia 2019 r. przygotowano epizod ćwiczenia polegający na oznakowaniu znakiem rozpoznawczym Konwencji Haskiej: rezerwy obywatelskiej w Suwałkach – obecnie Muzeum Okręgowego, ratusza w Sejnach, dawnej poczty w Augustowie – obecnie Państwowej Szkoły Muzycznej I Stopnia. W epizodzie tym udział wzięli pracownicy gmin i starostw zajmujących się sprawami obrony cywilnej (z powiatów: augustowskiego, sejneńskiego, suwalskiego i Miasta Suwałki).

⁴³ Występujących pojedynczo, zespołów zabytków, zabytków cennych (w tym: zabytki, obszary, omentarze / mogiły, parki / aleje, zabytki sakralne).

⁴⁴ Wymienione jednostki samorządu terytorialnego w latach 2008-2019 przedkładały do WUOZ projekty planów, jednak nie zostały one uzgodnione przez PWKZ z powodu błędów merytorycznych.

⁴⁵ Wcześniej, w latach 2013-2017, PWKZ trzykrotnie, pisemnie występował do wójtów, burmistrzów lub przewodniczących rad jednostek samorządu terytorialnego, które nie posiadały gminnych planów ochrony, w rezultacie czego cztery z siedmiu takich jednostek takie plany sporządziły i uzgodniły z PWKZ (gminy: Nowinka, Turośń Kościelna, Suwałki i Jaświly).

zarządców lub użytkowników zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru – opracowania tych planów.

Według stanu na 31 marca 2021 r., plany ochrony zabytków opracowano dla 306 z 1.031 (tj. 29,7%) zabytków nieruchomych na terenie województwa podlaskiego, dla których taki plan należało sporządzić⁴⁶. Planami ochrony nie dysponowało 725 innych jednostek organizacyjnych posiadających zabytki wpisane do rejestru zabytków (głównie parafie, ale także osoby fizyczne, muzea prowadzone przez osoby fizyczne, muzea w organizacji).

(akta kontroli str. 554-557, 561-612)

2.5. PWKZ, w ramach realizacji zadań przypisanych art. 91 ust. 4 pkt 9 ustawy o zabytkach, podejmował współpracę z innymi organami administracji publicznej i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, w celu zwiększenia ochrony zabytków na terenie województwa podlaskiego. Istotniejszymi, wskazanymi przez PWKZ, przykładami takiej współpracy w okresie objętym kontrolą były:

- [1] Współpraca, w latach 2018–2019, z powiatem i gminą Sokółka w zakresie utworzenia pierwszego w województwie podlaskim Parku Kulturowego w Bohonikach⁴⁷. Dzięki zaangażowaniu urzędników, samorządowców i mieszkańców wypracowano kompromis między zwolennikami i przeciwnikami tej inicjatywy. Cele utworzenia Parku to m.in.: zachowanie i ekspozycja zabytków kultury tatarskiej, ochrona układu wsi Bohoniki wraz z ochroną gabarytów i formy architektonicznej zabudowy, ochrona krajobrazu kulturowego (poprzez przeciwdziałanie nadmiernej rozbudowie działalności produkcyjnej i magazynowej, ingerującej w formę zabytków lub zakłócającej ich ekspozycję), ujednolicenie kompozycji architektonicznej, zachowanie istniejących walorów przyrodniczych, ochrona historycznej linii zabudowy, ograniczenie niekorzystnego wpływu nośników reklamowych (tablic, napisów, ogłoszeń) i innych znaków na przestrzeń publiczną.
- [2] Spotkanie PWKZ z przedstawicielami starostw z województwa podlaskiego w WUOZ (13 lutego 2020 r.), dotyczące umieszczania na zabytkach wpisanych do rejestru znaku *Błękitnej Tarczy*⁴⁸. Ma ono na celu zapewnienie zabytkowi rozpoznawalności i ochrony prawnej, podniesienie u mieszkańców i turystów świadomości wyjątkowej wartości danego obiektu, przeciwdziałanie ewentualnym atakom wandalizmu. Stanowi także formę promocji dziedzictwa narodowego. PWKZ przekazała gościom symboliczne tarcze i zachęcała starostów do prowadzenia akcji informacyjnej na temat możliwości umieszczania znaku na zabytkach. Z informacji uzyskanych z poszczególnych starostw, wynikało że jednostki te podjęły w tym zakresie działania, takie jak: przygotowanie wniosków o umieszczenie na zabytku znaku *Błękitnej Tarczy*, zakup tych znaków, zamieszczenie informacji dotyczących znakowania zabytków na stronach internetowych i w mediach społecznościowych, przesłanie stosownych pism do gmin z prośbą o rozpowszechnienie informacji wśród ich mieszkańców.
- [3] Zorganizowane przez PWKZ spotkanie z udziałem Wiceminister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, GKZ, którego głównym tematem była *Ochrona wsi Kruszyniany*. Spotkanie związane było z planowaną budową ferm przemysłowych drobiu w odległości około 1.400 m od granicy ochrony konserwatorskiej Kruszynian, gdzie znajduje się meczet i mizar, uznane przez Prezydenta RP za pomnik historii. Uczestnicy spotkania wypracowali kompromis dotyczący możliwych form ochrony Kruszynian – utworzenie parku kulturowego lub parku krajobrazowego. Oba warianty są konsultowane z udziałem samorządu lokalnego i mieszkańców. W spotkaniu roboczym w WUOZ (15 lipca 2020 r.) wziął udział także Wojewoda Podlaski, Wicemarszałek Województwa Podlaskiego, Starosta Sokółski, Burmistrz Krynek, zastępca PWKZ, Przewodniczący Muzułmańskiej Gminy Wyznaniowej

⁴⁶ Łączna liczba zabytków nieruchomych wynosiła 2.176, zaś liczba takich zabytków dla których przewidywano opracowanie planów była mniejsza, z uwagi na brak możliwości opracowania planów dla: układów urbanistycznych i przestrzennych, parków, alei, torowisk kolejki wąskotorowej, cmentarzy. Ponadto dla zabytków występujących w zespołach zabytków opracowuje się jeden plan.

⁴⁷ Utworzony uchwałą nr VII/65/2019 Rady miejskiej w Sokółce z dnia 28 maja 2019 r. (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego poz. 3045).

⁴⁸ Błękitna tarcza to międzynarodowy symbol ochrony dóbr kultury. Opis znaku został zamieszczony w Konwencji Haskiej z 1954 r., w celu ochrony zabytków podczas konfliktów zbrojnych, a pomysłodawcą formy graficznej i jej autorem był polski konserwator zabytków prof. Jan Zachwatowicz.

w Kruszyńskich, przedstawicielka Stowarzyszenia „Dolina Nietupy”. Zainicjowane przez PWKZ spotkanie stanowiło forum wymiany opinii i dyskusji na temat ochrony wsi Kruszyńskie. Wcześniej (13 marca 2019 r.) w tej sprawie odbył się panel dyskusyjny w tej miejscowości z udziałem jej mieszkańców i PWKZ.

- [4] Sformalizowanie współpracy z Podlaskim Wojewódzkim Komendantem Policji, zawierając 18 maja 2018 r. porozumienie w sprawie współdziałania w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości skierowanej przeciwko zabytkom oraz innym dobrom kultury, a 19 grudnia 2018 r. – z Regionalną Dyrekcją Lasów Państwowych w Białymstoku zawierając porozumienie w sprawie współdziałania w zakresie wsparcia edukacji, promocji i ochrony zabytków. Nie odnotowano jednak w tym zakresie podejmowania istotniejszych inicjatyw, nie licząc – szerzej opisanych w pkt. 3.3 niniejszego wystąpienia – przypadków przekazywania informacji lub zabezpieczenia terenu przez Policję, szkolenia przez PWKZ funkcjonariuszy Policji w zakresie ochrony zabytków.

Ponadto PWKZ systematycznie spotykał się z przedstawicielami innych gmin i powiatów, na bieżąco konsultując i wspólnie rozwiązując zagadnienia związane z ochroną zabytków na ich obszarach. Przykładem takich działań były: spotkanie we wrześniu 2019 roku z przedstawicielami Gminy Turośl Kościelna (dotyczące stanu Dworu Myśliwskiego), konsultacje w październiku 2020 roku prowadzone z Miastem Łomża w sprawie wyglądu Starego Rynku w Łomży, a w grudniu 2020 roku – konsultacje z Gminą Tykocin dotyczące wyglądu ścieżki dydaktycznej.

Jak wyjaśniła PWKZ, organ konserwatorski – w ramach swoich zadań – wydawał również liczne zalecenia konserwatorskie na rzecz gmin, np. gmina Tykocin w latach 2018–2021 wnioskowała i otrzymała dziewięć takich dokumentów. Jednocześnie wspierał inicjatywy organizacji społecznych, np. w październiku 2020 roku PWKZ wystąpił do Prezydenta Białegostoku z wnioskiem o powołanie społecznego opiekuna zabytków, a w grudniu 2020 roku na wniosek Towarzystwa Przyjaciół Supraśla wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wpisu budynku w Supraślu do rejestru zabytków. Wcześniej, w styczniu 2020 roku PWKZ uczestniczył w spotkaniu na terenie tego miasta z przedstawicielami Stowarzyszenia Dzika Polska, Okolica i gminy Supraśl w sprawie rewitalizacji parku miejskiego. Jednym ostatnich działań PWKZ były rozmowy prowadzone z właścicielem Pałacu Branickich w Białymstoku (m.in. przy udziale Stowarzyszenia Architektów Polskich i Towarzystwa Opieki nad Zabytkami Oddział w Białymstoku) dotyczące koncepcji zagospodarowania dziedzina Pałacu Branickich.

(akta kontroli str. 350-361, 388-484)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie przestrzegano przepisów art. 35 i 36 Kpa dotyczących terminów załatwiania spraw:
- a) W jednym z ośmiu analizowanych postępowań w sprawie wpisu do rejestru zabytków, PWKZ wydał decyzję po terminie, określonym w art. 35 § 3 Kpa, a pracownik Wydziału Rejestru i Dokumentacji Zabytków nie dopełnił w tej sprawie – wynikającego z art. 36 § 1 Kpa – obowiązku zawiadomienia strony o przyczynach niezakończono sprawy w ustawowym terminie i wskazania nowego terminu jej załatwienia. Sprawa dotyczyła bryły i elewacji budynku fabryki włókienniczej J. Flakiera w Białymstoku. Decyzja o wpisie do rejestru (pod nr. 632 w księdze A) została wydana po 84 dniach od wszczęcia postępowania, a zawiadomienie o zakończeniu postępowania wysłano stronie po 67 dniach od jego wszczęcia. Zgodnie zaś z art. 35 § 3 Kpa, załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. P.o. kierownika Wydziału Rejestru i Dokumentacji Zabytków wyjaśniła, że postępowania administracyjne w sprawie wpisu do rejestru zabytków są traktowane jako sprawy szczególnie skomplikowane (m.in. ze względu na konieczność zebrania materiału dowodowego w tym często specjalistycznych opinii, przeprowadzeniu dowodu z oględzin zabytku, powiadomienie stron o wszystkich czynnościach w sprawie z zachowaniem terminów wskazanych

w kodeksie postępowania administracyjnego). Co za tym idzie organ wskazuje, że termin na ich rozpoznanie wynosi zazwyczaj minimum 60 dni. [...] W sprawie dotyczącej bryły i elewacji budynku fabryki włókienniczej J. Flakiera nie wysłano zawiadomienia [...] ponieważ była ona traktowana jako sprawa szczególnie skomplikowana. W trakcie postępowania zbierany był materiał dowodowy, a strony informowane o każdej czynności urzędu (m.in. zawiadomienie o oględzinach, oględziny). Strony postępowania administracyjnego nie wniosły ponaglenia ani skargi na bezczynność tuż. Urzędu. Odnosząc się do wyjaśnienia, podnieść należy, że stosownie do art. 36 § 2 Kpa, obowiązek zawiadomienia strony (o którym mowa w art. 36 § 1 Kpa) ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Ponadto w WUOZ nie stosowano jednolitej praktyki w tym zakresie, gdyż w innych czterech badanych sprawach z tego zakresu zawiadomienia takie wysyłano po upływie miesiąca od wpływu wniosku. Tak samo w sprawie wydania pozwolenia na prace konserwatorskie w Pałacu Branickich w Białymstoku (sprawa Z.5142.2019) – z powołaniem się na skomplikowany charakter sprawy – wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy, informując o tym stronę, już po upływie miesiąca.

(akta kontroli str. 494-496, 512-517, 546-548)

b) W dwóch z ośmiu objętych kontrolą postępowaniach w sprawie wydania pozwoleń na prace konserwatorskie lub roboty budowlane przy zabytku, dotyczących:

- prowadzenia robót budowlanych przy zabytku nieruchomym (Ratuszu w Bielsku Podlaskim), pozwolenie wydano 44 dni po wszczęciu postępowania, a jedyną udokumentowaną czynnością podjętą WUOZ w jego trakcie było wysłanie zawiadomienia o zakończeniu postępowania (w 36 dniu po jego wszczęciu),
- prowadzenia robót budowlanych przy zabytku nieruchomym (budynku Ośrodka Edukacji Przyrodniczej w Białowieży), w której po upływie terminu wcześniej przedłużonego – na wniosek strony – do 31 października 2019 r. nie wyznaczono nowego terminu załatwienia sprawy, mimo wydanie decyzji nastąpiło dopiero 5 grudnia 2019 r.

Odnosząc się do pierwszej sprawy, p.o. kierownika Wydziału Inspekcji i Zabytków wyjaśnił, że organ przygotowany był do wydania decyzji w okolicy 30 dnia od wszczęcia postępowania, nie uzasadnionym było jego przedłużenie na zaledwie kilka dni, powyższe stoi w sprzeczności z zasadą ekonomiki procesowej. Natomiast w drugiej sprawie – według wyjaśnienia – brak wyznaczenia nowego terminu miał wynikać z faktu, że PWKZ przesłał poprawioną przez wnioskodawcę dokumentację projektową do ponownego zaopiniowania przez NIMIŌZ, a pismo w tej sprawie przesłano do wiadomości stronie (organ informował stronę o podejmowanych czynnościach na każdym etapie postępowania). Odnosząc się do wyjaśnienia podnieść należy, że wcześniej, po raz pierwszy wysyłając dokumentację do zaopiniowania przez wzmiankowany Instytut, PWKZ zawiadomił stronę o niezakończonym postępowaniu z tego powodu i wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy. Stosownie do art. 36 § 2 Kpa, obowiązek zawiadomienia strony (o którym mowa w art. 36 § 1 Kpa) ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

(akta kontroli str. 528-533, 544-548, 711-716)

Z kolei, niezakończony postępowanie w sprawie pozwolenia na prowadzenie prac konserwatorskich i restauratorskich w zabytku nieruchomym (części pomieszczeń w korpusie głównym Pałacu Branickich) w ciągu miesiąca, uzasadniono skomplikowanym jej charakterem, w sytuacji gdy nie podejmowano żadnych udokumentowanych czynności (a w aktach sprawy znajdowały się wyłącznie materiały dołączone do wniosku o wydanie pozwolenia). P.o. kierownika Wydziału Inspekcji i Zabytków wyjaśnił, że zespół pałacowo-ogrodowy Branickich jest jednym z najcenniejszych zabytków na terenie województwa podlaskiego. Z powodu późniejszych jego funkcji i zniszczeń wojennych [...] jego restauracja wymaga przemyślanych działań pod względem konserwatorskim. Powojenna kontynuacja prac konserwatorskich trwa do dnia dzisiejszego i musi bazować na dotychczas wydanych pozwoleniach konserwatorskich (teczka obiektowa zabytku), stworzonych dodatkowo materiałów pomocniczych (karta ewidencyjna zabytku, studium

historyczno-architektoniczne, artykuły naukowe itd.). Dlatego też działania konserwatorskie przy ww. zabytku, zazwyczaj uznawane są za sprawy o charakterze skomplikowanym. (akta kontroli str. 534-537, 546-548, 711-716)

Niedochowanie ustawowych terminów załatwiania spraw i obowiązku informowania wnioskodawców o przedłużeniu tych terminów stwierdzono również w kontroli NIK P/19/023 w 2019 roku i sformulowano wniosek pokontrolny w tym zakresie.

2. PWKZ nie dopełnił wymogu z art. 9 ust. 6 ustawy o zabytkach, tj. nie wystąpił z wnioskiem o ogłoszenie – w wojewódzkim dzienniku urzędowym – informacji o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru zabytków we wszystkich objętych badaniem kontrolnym czterech sprawach (dotyczących wpisów do rejestru zabytków dokonanych w księdze A pod nr.: 612, 618, 632 i 638). P.o. kierownika Wydziału Rejestru i Dokumentacji Zabytków wyjaśniła, że w Urzędzie, w okresie objętym kontrolą, nie było praktykowane ujawnianie wpisu do rejestru zabytków w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Powyższe, wobec zwrócenia uwagi na potrzebę realizacji przywołanego zapisu, zostanie uzupełnione. (akta kontroli str. 494-498, 512-517)
3. PWKZ nie dopełnił, ustalonego w § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków, obowiązku przesłania do NID potwierdzonych kopii decyzji o wpisie zabytku do rejestru: dawnego magazynu zbożowego w Pietkowie (nr 612 w księdze A) oraz części dawnego cmentarza żydowskiego w Siemiatyczach (nr 109 w księdze C). Decyzje w sprawie ich wpisanie do rejestru stały się ostateczne odpowiednio 6 marca 2018 r. i 9 listopada 2018 r. P.o. kierownika Wydziału Rejestru i Dokumentacji Zabytków wyjaśniła, że powołany przepis nie wskazuje w jakim terminie decyzja ma zostać przesłana do NID, a jedynie wskazuje na konieczność jej wysłania. Kopie decyzji o wpisie do rejestru tych zabytków zostały przesłane w toku kontroli NIK (21 i 22 czerwca 2021 r.). (akta kontroli str. 494-498, 512-521)
4. Pracownicy Wydziału Rejestru i Dokumentacji Zabytków w trzech z ośmiu badanych przypadków nierzetelnie realizowali obowiązki związane z włączeniem – zabytków nieruchomych niewpisanych do rejestru zabytków – do wojewódzkiej ewidencji zabytków, bowiem:
 - wymóg przekazania egzemplarza karty ewidencyjnej do GKZ (wynikający z § 13 rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków) w odniesieniu do karty ewidencyjnej włączonej do wojewódzkiej ewidencji zabytków zarządzeniem nr 4/2018 z 6 kwietnia 2018 r. (dotyczącej kamienicy przy ul. Sukiennej w Białymstoku) zrealizowano dopiero 19 listopada 2020 r. (po ponad 31 miesiącach od włączenia do ewidencji),
 - karty ewidencyjne sporządzone 4 lutego 2018 r. (dotycząca magazynu wojskowego przy ul. Węglowej w Białymstoku) i 15 maja 2018 r. (dotycząca domu przy ul. Artyleryjskiej w Białymstoku) włączone zostały do wojewódzkiej ewidencji zabytków, dopiero odpowiednio 15 lutego 2019 r. (zarządzeniem PWKZ nr 5/2019) i 28 stycznia 2019 r. (zarządzeniem PWKZ nr 2/2019), tj. po upływie ponad 12 i ośmiu miesięcy od sporządzenia tych kart.

P.o. kierownika Wydziału Rejestru i Dokumentacji Zabytków wyjaśniła, że przepisy rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków nie wskazują w jakim terminie karta ewidencyjna ma zostać przesłana do GKZ (a jedynie wskazują na konieczność jej wysłania) ani terminu włączenia karty ewidencyjnej do wojewódzkiej ewidencji zabytków od czasu jej otrzymania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Włączenie zabytku do ww. ewidencji stanowi czynność materialno - techniczną i nie jest w tym przedmiocie prowadzone postępowanie administracyjne. Przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie przewidują bowiem, by ujęcie zabytku przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w wojewódzkiej ewidencji zabytków stanowiło rozstrzygnięcie podejmowane przez ten organ w formie decyzji administracyjnej (postanowienia). W związku z tym nie mają tu zastosowania przepisy art. 35–37 kodeksu postępowania administracyjnego.

Odnosnie pierwszej sprawy dodała, że pracownik prowadzący sprawę aktualnie nie pracuje w Urzędzie, a kartę ewidencyjną przesłano niezwłocznie po zauważeniu, że nie została ona przekazana (pomimo wysłania 25 kwietnia 2018 r. do NID informacji o włączeniu do WEZ karty ewidencyjnej obiektu). (akta kontroli str. 494-498, 512-517)

Zdaniem NIK opisane czynności powinny być dokonywane niezwłocznie, ponieważ zgodnie z § 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków, GKZ po otrzymaniu karty od wojewódzkiego konserwatora zabytków, włącza ją do krajowej ewidencji zabytków, a włączanie na bieżąco sporządzonych kart ewidencyjnych do wojewódzkiej ewidencji zabytków zapewnia jej kompletność i aktualność.

5. Niespójnie sformułowano warunki nakładane na stronę w dwóch z ośmiu objętych kontrolą pozwoleniach na prace albo roboty przy zabytku, gdyż:

[1] w pozwoleniu na prowadzenie prac konserwatorskich i restauratorskich w części pomieszczeń w korpusie głównym Pałacu Branickich (sprawa Z.5142.1.2019) nie zamieszczono warunku z § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie prowadzenia prac przy zabytku, dotyczącego przekazania PWKZ danych i dokumentów dotyczących osoby, kierującej ww. pracami, ani terminu ich przekazania, chociaż zawarto związany z nim warunek z § 12 ust. 1 pkt 3 tego rozporządzenia, polegający na obowiązku kierowania pracami albo samodzielnego ich wykonywania przez osobę spełniającą wymagania, o których mowa w art. 37a ust. 1 i 2 ustawy o zabytkach;

[2] w sentencji pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych w budynku Ośrodka Edukacji Przyrodniczej w Białowieży (Z.5142.26.2019) nie wpisano warunku „podjęcia innych działań, które zapobiegają uszkodzeniu lub zniszczeniu zabytku”, mimo że w podstawie prawnej tej decyzji wyszczególniono dotyczący tego warunku § 13 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia.

P.o. kierownika Wydziału Inspekcji i Zabytków wyjaśnił, że w pierwszej z tych spraw, omyłkowy brak wpisania ww. warunku zostanie skorygowany poprzez niezwłoczne wznowienie postępowania administracyjnego w tym zakresie. Natomiast w drugiej sprawie – w podstawie prawnej omyłkowo wpisano § 13 ust. 2 pkt 5, z perspektywy charakteru działań przy zabytku warunek ten pod względem merytorycznym nie był wymagany. (akta kontroli str. 528-529, 534-537, 546-548, 711-716)

OCENA CZĄSTKOWA

WUOZ na ogół prawidłowo i na miarę możliwości kadrowych realizował zadania w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Rzetelnie prowadzono rejestr zabytków i wojewódzką ewidencję zabytków. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, polegające m.in. na niedopełnieniu wymogu ogłoszenia informacji o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru zabytków w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz obowiązku przesłania do GKZ potwierdzonych kopii decyzji o wpisie zabytku do rejestru. Prawidłowo wydawano pozwolenia na prace konserwatorskie lub roboty budowlane przy zabytku. Jednak w dwóch z ośmiu pozwoleniach wystąpiły niespójne sformułowania dotyczące warunków nakładanych na stronę. W sprawach wpisu do rejestru zabytków oraz wydania pozwoleń dopuszczono do naruszenia przepisów art. 35 i art. 36 Kpa. W WUOZ zrealizowano obowiązek opracowania i aktualizowania wojewódzkiego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. Rzetelnie monitorowano realizację obowiązków w tym zakresie przez inne podmioty, w efekcie czego podejmowane były działania przypominające o tych obowiązkach, w tym wystąpienia do gmin, które nie dysponowały takimi planami. PWKZ – we współpracy z innymi podmiotami, w tym organami administracji publicznej – podejmował inicjatywy na rzecz ochrony zabytków, których rezultatem było m.in.: utworzenie pierwszego w województwie podlaskim Parku Kulturowego w Bohonikach.

3. Nadzór i kontrola nad realizacją zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

Opis stanu faktycznego

3.1.1. W Urzędzie nie opracowano planu kontroli planowych na 2018 rok (co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*) przeprowadzono jednak 49 kontroli. Plan kontroli na 2019 rok zakładał przeprowadzenie 53 kontroli

planowych. Plan ten został w pełni zrealizowany, a dodatkowo Urząd przeprowadził 12 kontroli doraźnych. W 2020 roku planowano przeprowadzić 61 kontroli planowych, jednak z uwagi na sytuację epidemiologiczną w kraju skontrolowano 39 podmiotów. Natomiast na 2021 rok zaplanowano przeprowadzenie 61 kontroli planowych, a do 15 maja 2021 przeprowadzono osiem kontroli. Wydział Inspekcji Zabytków WUOZ podczas wykonywanych czynności kontrolnych przy danym zabytku, zwracał również uwagę na zabezpieczenia i sposób przygotowania zabytku na wypadek konfliktu zbrojnego. Jak wyjaśniła PWKZ, w latach 2018-2021 przy wyborze zabytków przeznaczonych do kontroli brano pod uwagę w szczególności: [1] dokumentację będącą w posiadaniu przez PWKZ, tj. decyzję o wpisie do rejestru, kartę ewidencyjną zabytku, studium zabytku, fiszki; [2] wydane pozwolenia PWKZ wraz z załączoną dokumentacją budowlaną, konserwatorską (projekty budowlane, programy konserwatorskie, ekspertyzy techniczne, inwentaryzacje itp.); [3] informacje o stanie danego zabytku z komisji konserwatorskich, ewentualnych oględzin w terenie; [4] wydane już przez PWKZ zalecenia pokontrolne, w celu sprawdzenia ich realizacji. Ponadto kierowano się w tym zakresie doświadczeniem merytorycznym i wiedzą fachową pracowników prowadzących dany region, którzy stosując w/w kryteria typowali zabytki do ujęcia w planie kontroli. Dodatkowo należy wskazać, że w 2019 roku zostały przeprowadzone (wraz z przedstawicielami Państwowej Straży Pożarnej) kontrole obiektów stanowiących pomniki historii zlokalizowanych na terenie województwa podlaskiego w zakresie dedykowanym systemom zabezpieczenia przeciwpożarowego.

(akta kontroli str. 129-168, 174 i 350-361 i 1204)

W latach 2018 – 2021 (do 15 maja) WUOZ:

- przeprowadził 161 kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (art. 38 ust. 1 ustawy o zabytkach)⁴⁹, w tym kontrolą objęto 186 zabytków wpisanych do rejestru zabytków oraz jeden zabytek niewpisany do rejestru (włączonych do ewidencji zabytków),
- w toku wykonywania czynności kontrolnych nie występował o pomoc do Policji,
- wydał w trybie art. 40 ust. 1 ustawy o zabytkach wydał 71 zaleceń pokontrolnych⁵⁰,
- w trybie art. 40 ust. 3 ustawy o zabytkach nie występował z żądaniem przeprowadzenia postępowania służbowego lub innego przewidzianego prawem wobec osób winnych dopuszczenia do powstania uchybień przy przestrzeganiu przepisów ustawy o zabytkach,
- do organów ścigania skierował dziewięć zawiadomień o popełnieniu wykroczenia lub przestępstwa w przypadku stwierdzenia, iż działania lub zaniechania kontrolowanego podmiotu naruszały przepisy art. 108 – 118 ustawy o zabytkach⁵¹,
- na podstawie art. 107a – 107e ustawy o zabytkach nałożył na kontrolowanych sześć kar pieniężnych na łącznie 16.500 zł⁵² (akta kontroli str. 174-176)

W latach 2018–2021 (do 15 maja) w Urzędzie:

- wydano 15.013 decyzji/pozwoleń na prowadzenie prac, badań lub robót (4.395 w 2018 roku, 4.231 w 2019 roku, 4.585 w 2020 roku i 1.802 w 2021 roku – do 15 maja),
 - do rejestru zabytków wpisano 213 zabytków (odpowiednio: 70, 88, 37 i 18),
 - w wojewódzkiej ewidencji ujęto 216 zabytków (odpowiednio: 121, 43, 32 i 20).
- (akta kontroli str. 173)

3.1.2. Kontrolą objęto dokumentację dziewięciu postępowań kontrolnych, przeprowadzonych przy zabytkach na podstawie art. 38 ustawy o zabytkach. Analiza tych postępowań wykazała m. in., że:

- [1] W każdej sprawie czynności kontrolne były prowadzone na podstawie upoważnienia do kontroli, które spełniało wymogi określone w art. 38 ust. 2 ustawy o zabytkach.

⁴⁹ W tym: 49 w 2018 roku, 65 w 2019 roku, 39 w 2021 roku i osiem do 15 maja 2021 r.

⁵⁰ W tym: 25 w 2018 roku, 26 w 2019 roku, 19 w 2020 roku i jedno do 15 maja 2021 r.

⁵¹ W jednym przypadku zawiadomienie z art. 110 ustawy o zabytkach, w sześciu z art. 108, w jednym z art. 117 ustawy o zabytkach i w jednym z art. 278 § 1 kk.

⁵² Na podstawie art. 107e ustawy o zabytkach – nałożono dwie kary, art. 107d – dwie kary, art. 107a – jedna kara i na podstawie art. 107 c ustawy o zabytkach – jedna kara.

- [2] We wszystkich przypadkach czynności kontrolne były prowadzone w obecności kontrolowanego.
- [3] Protokoły z kontroli spełniały wymogi określone w art. 39 ust. 2-3 ustawy o zabytkach.
- [4] W siedmiu sprawach wydano zalecenia pokontrolne, które wynikały z kontroli i były adekwatne do ustaleń. W sprawie nr Z.5180.1.2018.APW, PWKZ wydał decyzję, w której odstąpił od nałożenia na strony postępowania obowiązków określonych w art. 45 ust. 1 ustawy o zabytkach. W sprawie nr Z.5180.3.2020.APW odstąpiono od sformułowania zaleceń pokontrolnych, ponieważ właściciel zabytku wykonał część zaleceń z kontroli przeprowadzonej w 2020 roku i wystąpił o wydanie pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku.
- [5] W dwóch sprawach zalecenia pokontrolne zostały wydane po upływie 111 i 108 dni po zakończeniu kontroli, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W pięciu sprawach zalecenia wydano po upływie od dwóch do 21 dni po zakończeniu kontroli, a w pozostałych dwóch sprawach nie zachodziły przesłanki do wydania zaleceń pokontrolnych. W siedmiu sprawach zalecenia wynikały z kontroli i były adekwatne do ustaleń. W jednej z tych siedmiu spraw kontrolowany wniósł zastrzeżenia dotyczące zmiany zalecenia, które zostało uwzględnione przez PWKZ.
- [6] W siedmiu sprawach Urząd miał informacje o wykonaniu przez kontrolowanych zaleceń pokontrolnych. W jednej sprawie termin wykonaniu zaleceń został wyznaczony na 30.06 2021 r., 31.12.2022 r. i 31.12.2023 r., a w innej sprawie nie wydano zaleceń pokontrolnych. (akta kontroli str. 177-179)

3.2. W latach 2018–2021 (do 15 maja) w WUOZ:

- nie wydawano decyzji, o których mowa w art.: art. 43 ust. 1, 44 ust. 1, 45 ust.1, 46 ust.1, 49 ust.1 i art. 50 ust. 1 ustawy o zabytkach,
- nie były wykonywane zastępczo prace konserwatorskie przy zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków,
- nie wydawano decyzji określających wysokość wierzytelności Skarbu państwa z tytułu wykonania zastępczego tych prac lub robót, ich zakresu oraz terminu wymagalności tej wierzytelności,
- nie wydawano decyzji o zabezpieczeniu zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia,
- nie wydawano decyzji o przejęciu zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa.

Ponadto, PWKZ nie występował z wnioskami o wywłaszczenie zabytku nieruchomego. (akta kontroli str. 184-176)

Zdaniem PWKZ, z uprawnień nadzorczych organ korzysta na kilku poziomach. Można je podzielić na trzy główne aspekty: [1] poziom wydawania decyzji – w tym obszarze organ poddaje szczegółowej analizie projekty kierowane celem rozpoznania. Na tym etapie dokonywana jest ewentualna korekta proponowanych rozwiązań projektowych, ich akceptacja lub odrzucenie tych, które nie spełniają wymagań konserwatorskich; [2] poziom realizacji prac – w toku prowadzenia prac organ monitoruje sposób ich wykonania na obiekcie między innymi poprzez wizyty terenowe – tzw. komisje konserwatorskie. Podczas takich spotkań omawiane są problemy zgłoszone przez wykonawcę oraz dobierane są odpowiednie rozwiązania. Działania takie umożliwiają ewentualną korektę planowanych rozwiązań tak by zachować jak najwyższe standardy konserwatorskie; [3] poziom kontroli – organ wykorzystując swoje uprawnienia kontrolne – zarówno w trybie kontroli planowych jak i doraźnych. Powyższe pozwala mu na bieżącą aktualizację wiedzy na temat obiektów zabytków z terenu całego województwa oraz monitorowanie ich stanu. Wyniki kontroli pozwalają w dalszej kolejności na dobranie odpowiednich zaleceń pokontrolnych lub wydanie innych rozstrzygnięć przewidzianych prawem (o których mowa w art. 43, art. 44 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 46 ust. 1, art. 49 ust. 1 lub art. 50 ust. 1 ustawy o zabytkach).

(akta kontroli str. 169-172)

3.3. W okresie objętym kontrolą MKiDN wydał dwie decyzje o skreśleniu zabytków z rejestru zabytków. Decyzją z 25 marca 2019 r. został skreślony z rejestru zabytków dwór w Bogdańcu w gminie Zabłudów i tą samą decyzją Minister odmówił skreślenia z rejestru zabytków pozostałych elementów zespołu dworsko – ogrodowego w Bogdańcu, a decyzją z 5 kwietnia 2019 r. – cmentarz żołnierzy niemieckich z okresu II wojny światowej w miejscowości Lipińskie. W żadnej z tych spraw skreślenie zabytku z rejestru zabytku nie wynikało z zaniechań PWKZ. (akta kontroli str. 182-198)

W sprawach dotyczących współdziałania z jednostkami administracji publicznej przy wykonywaniu nadzoru konserwatorskiego PWKZ stwierdziła, że na wstępie należy wskazać, że zasady nadzoru konserwatorskiego zostały określone w rozdziale 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z brzmieniem art. 38 ust 1 w/w ustawy wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków prowadzą kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Co za tym idzie co do zasady nadzór konserwatorski realizowany jest wyłącznie w oparciu o działania PWKZ. W związku z faktem, iż w zakresie dwóch miast na prawach powiatu - Białegostoku oraz Suwałk zawarto porozumienia na mocy których przekazano część uprawnień (w tym dotyczących nadzoru konserwatorskiego) w treści w/w dokumentów sformalizowano zagadnienia w tym zakresie. W obu w/w dokumentach zawarto zapis § 4 ust 4, stanowiący, iż jeden egzemplarz decyzji i postanowień, wydawanych na podstawie niniejszego porozumienia będzie przekazywany do wiadomości PWKZ. W związku z powyższym organ systematycznie informowany jest o działaniach kontrolnych Miejskich Konserwatorów Zabytków. Jednocześnie w związku z porozumieniem zawartym z Policją informacje o działaniach związanych z potencjalnym zagrożeniem zabytków otrzymujemy również ze strony Policji. W dalszej części wyjaśnienia PWKZ stwierdziła, że w wyniku kontroli przeprowadzonych w 2019 r. wraz z przedstawicielami Państwowej Straży Pożarnej nie stwierdzono nieprawidłowości w zabezpieczeniu przeciwpożarowym tych obiektów. W załączeniu przedkładam raport z tychże kontroli oraz przykładowy protokół. PWKZ stale otrzymuje od Policji informacje związane z możliwością popełniania przestępstw przeciwko zabytkom – w roku 2021 zawiadomień takich było 5. Po otrzymaniu niezbędnych informacji od PWKZ Policja realizuje dalsze czynności procesowe w stosunku do danych podmiotów, w tym, w przypadku zaistnienia przesłanek, kieruje wniosek o ukaranie. Dodatkowo w ramach zawartego porozumienia Policja dokonuje np. zabezpieczenia terenu na wniosek WUOZ – przykładowy mail z 6 kwietnia 2021 r., zaś PWKZ szkoli funkcjonariuszy policji w zakresie ochrony zabytków (informacja o szkoleniu z 21.06.2021 r.).

(akta kontroli str. 199-215 i 350-361)

3.4. Na podstawie § 7 porozumienia z 7 listopada 2014 r. zawartego pomiędzy Wojewodą Podlaskim a miastem Białymstok, w okresie objętym kontrolą, PWKZ przeprowadził dwie kontrole w Biurze Miejskiego Konserwatora Zabytków w Białymstoku. I tak:

- 1) Przedmiotem kontroli przeprowadzonej 13 kwietnia 2018 r. była ocena prawidłowości prowadzonych postępowań oraz orzeczeń administracyjnych w latach 2015–2018 w odniesieniu do zabytku nieruchomego – kamienicy przy ul. Piasta w Białymstoku. W wystąpieniu pokontrolnym z 21 maja 2018 r. PWKZ zalecił m. in. wznowienie postępowania w sprawie wydania przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego Powiatu Grodzkiego w Białymstoku decyzji z 29 marca 2018 r. uzgodnionej przez Miejskiego Konserwatora Zabytków. Pismem z 5 lipca 2018 r. Prezydent Białegostoku poinformował PWKZ o realizacji zaleceń pokontrolnych.
- 2) Kontrola przeprowadzona od 5 do 7 marca 2019 r. dotyczyła prowadzenia w 2018 roku nadzoru konserwatorskiego na podstawie przepisów rozdziału 3 i 4 ustawy o zabytkach. W wystąpieniu pokontrolnym z 6 czerwca 2019 r. PWKZ wniósł m. in. o: [1] wzmocnienie nadzoru konserwatorskiego w odniesieniu do chronionych zabytków; [2] dokładane i rzetelne ustalanie stanu faktycznego w zakresie kręgu podmiotów kontrolowanych, stanu prawnego kontrolowanych zabytków oraz dokumentowania tych ustaleń w aktach sprawy; [3] sporządzanie protokołu z czynności kontrolnych spełniającego wymogi art. 39 ustawy o zabytkach; [4] monitorowanie wykonanych zaleceń pokontrolnych. W piśmie

z dnia 5 lipca 2019 r. Prezydent Białegostoku poinformował PWKZ o stanie realizacji wniosków pokontrolnych. (akta kontroli str. 216-247)

Stosownie do § 6 porozumienia z 15 grudnia 2008 r. zawartego pomiędzy Wojewodą Podlaskim a Miastem Suwałki, PWKZ w dniu 14 stycznia 2020 r. przeprowadził w Biurze Miejskiego Konserwatora Zabytków w Suwałkach kontrolę, której przedmiotem były działania administracyjne w latach 2017–2019 dotyczące zabytku: zespołu dawnej elektrowni miejskiej w Suwałkach. W zaleceniach pokontrolnych z 10 marca 2020 r. PWKZ wniósł m.in. o: [1] dokładne i rzetelne ustalanie stanu faktycznego w zakresie kręgu podmiotów kontrolowanych, stanu prawnego kontrolowanych zabytków oraz dokumentowania tych ustaleń w aktach sprawy; [2] sporządzanie niezwłocznie protokołu z czynności kontrolnych, spełniającego wymogi określone w art. 39 ustawy o zabytkach; [3] zbieranie materiału dowodowego i prowadzenie postępowania zgodnie z przepisami Kpa. W dniu 1 kwietnia 2020 r. Prezydent Suwałk poinformował o stanie realizacji zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 248-259)

PWKZ wyegzekwował składanie przez Prezydenta Białegostoku i Prezydenta Suwałk sprawozdań z działalności objętej zawartym porozumieniem. (akta kontroli str. 260-287)

3.5. W latach 2018–2021 (do 15 maja) do Urzędu wpłynęły trzy skargi w sprawie ochrony zabytków. Przedmiotem dwóch z nich było przewlekłe załatwienie sprawy. Natomiast w jednej sprawie skarżący miał zastrzeżenia co do sposobu działania pracowników Delegatury WUOZ w Suwałkach. W ocenie Urzędu skargi były bezzasadne. Wszystkie skargi zostały załatwione zgodnie z przepisem art. 237 § 1 Kpa. (akta kontroli str. 288-309)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie opracowano planu kontroli planowych na 2018 rok, co było niezgodne z § 42 ust. 6 obowiązującego w 2018 roku Regulaminu WUOZ⁵³. W wyjaśnieniu PWKZ stwierdziła, że *Z uwagi na fakt, iż roczne plany kontroli sporządzane są w roku poprzedzającym ich realizację – tj. dla roku 2018 – na koniec 2017, to aktualnie (z uwagi na zmianę na stanowisku PWKZ w lutym 2018) nie jest możliwe wskazanie przyczyn braku opracowania w formie pisemnej planu kontroli na rok 2018. Nie mniej jednak należy wskazać, że w roku 2018 pracownicy odpowiedzialni za prowadzenie kontroli zrealizowali kontrole w wymiarze 49 postępowań, co oznacza że zadanie nadzoru konserwatorskiego było poprawnie wykonywane, a jedynie nie powstał formalny dokument pod nazwą „plan kontroli”.* (akta kontroli str. 169-172)

2. W sprawach o nr Z.5180.15.2019.MU (dawna oficyna dworska – rządcówka) i nr Z.5180.12.2019.MP (park dworski, Jaryłówka, gm. Gródek) zalecenia pokontrolne zostały wydane po upływie odpowiednio: 111 i 108 dni po zakończeniu kontroli. W innych pięciu sprawach takie zalecenia wydano po upływie od dwóch do 21 dni po zakończeniu kontroli. W wyjaśnieniu p. o. kierownika Wydziału Inspekcji zabytków stwierdził, że: *[1] nie istnieją przepisy ustawowe regulujące okres między przeprowadzeniem kontroli (np. od daty sporządzenia protokołu z kontroli), a wydaniem zaleceń pokontrolnych; [2] ww. kontrole odbyły się podczas okresu (sezon letni), kiedy do tut. Urzędu wpływa duża ilość spraw; [3] w przypadku sprawy Z.5180.12.2019.MP, osoba prowadząca sprawę była na zwolnieniu lekarskim od 7 października 2019 r. do 3 stycznia 2020 r.* (akta kontroli str. 177-181)

OCENA CZĄSTKOWA

PWKZ zapewniał nadzór i kontrolę nad realizacją zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a działania w tym zakresie były prowadzone prawidłowo. Upoważnieni pracownicy Urzędu przeprowadzali czynności kontrole zgodnie z ustawową procedurą. PWKZ monitorował realizację wniosków pokontrolnych oraz podejmował działania w celu

⁵³ Zarządzenie Nr 116/2014 Wojewody Podlaskiego z dnia 10 września 2014 r. w sprawie nadania regulaminu WUOZ. Obecnie obowiązuje § 41 ust. 5 Regulaminu z 30 grudnia 2020 r.

zapobiegania zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków, udaremnienia niszczenia, niewłaściwego korzystania z zabytków, przeciwdziałania kradzieży lub zaginięcia. Wszystkie skargi jakie wpłynęły do Urzędu zostały załatwione prawidłowo i rzetelnie.

4. Wydatkowanie środków finansowych na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami

Opis stanu
faktycznego

4.1. W latach 2018–2021 (I kwartał) PWKZ na finansowanie zadań z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami (w rozdziale 92120 – *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami*) wydatkował łącznie 4.899 tys. zł środków budżetowych. W poszczególnych latach było to kolejno: 283 tys. zł, 2.313,2 tys. zł, 2.296,7 tys. zł i 6,2 tys. zł, które stanowiły odpowiednio 97%, 100%, 100% i 0,3% planu po zmianach. Wraz ze zwiększeniem kwotowym, zwiększył się także udział tych wydatków w wydatkach ogółem WUOZ, z 7,7% w 2018 roku do 45% i 37% w kolejnych latach. Na 2021 rok zaplanowano wydatki w wysokości 2.348 tys. zł, stanowiących 33,9% wydatków ogółem. (akta kontroli str. 128, 632-692)

Realizując zadanie z art. 91 ust. 4 pkt 2 ustawy o zabytkach, PWKZ – w ramach przyznanych środków budżetowych – sporządzał plany finansowania ochrony zabytków i opieki nad zabytkami⁵⁴, które obejmowały przede wszystkim wydatki na dotacje i refundacje na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, udzielane na podstawie art. 74 ust. 1 pkt 2 ustawy o zabytkach. W latach 2018–2020 stanowiły one kolejno 92,3%, 97,9% i 98,8% wydatków w rozdziale 92120 i były to kwoty: 261,3 tys. zł, 2.265,7 tys. zł i 2.270 tys. zł (na 2021 rok w planie ujęto 2.270 tys. zł). Pozostałe wydatki w tym rozdziale – kolejno 21,7 tys. zł, 47,7 tys. zł i 26,7 tys. zł – przeznaczono na upowszechnianie wiedzy o zabytkach, tj. usługi związane z wydawaniem *Biuletynu konserwatorskiego województwa podlaskiego* (w tym redagowanie i korekty, wykonanie recenzji i tłumaczeń), popularyzację wiedzy o zabytkach poprzez emisję audycji i tablice informacyjne, wykonanie kart ewidencyjnych zabytków.

Ustalone w pierwotnych planach finansowych na lata 2018–2020 wydatki w rozdziale 92120⁵⁵ nie były zwiększane w trakcie roku budżetowego, a powstałe na koniec poszczególnych lat oszczędności (kolejno 26,2 tys. zł, 34,7 tys. zł i 34,7 tys. zł) zostały przeniesione w celu konieczności zapewnienia finansowania w rozdziale 9221 (*Wojewódzkie Urzędy Ochrony Zabytków*) wydatków bieżących jednostki. (akta kontroli str. 632-692)

Według wyjaśnienia PWKZ, do szacowania wielkości środków niezbędnych na sfinansowanie zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad nimi wykorzystywano bieżące i okresowe analizy wykonania wydatków pod kątem ich regularności, potrzeb ich realizacji i zmienności. [...] dane o liczbie kontroli, w tym o liczbie kontroli zakończonych wynikiem pozytywnym w stosunku do liczby kontroli w danym roku (co pozwalało na przybliżone oszacowanie stanu zabytków kontrolowanych oraz określenie ilości zabytków potrzebujących remontów), dane prezentujące stosunek kontroli i oględzin zabytków do liczby zabytków wpisanych do rejestru (co pozwoliło na przybliżone oszacowanie wzrostu liczby zabytków wpisanych do rejestru zabytków). Na podstawie tak zbieranych danych oraz w oparciu o analizę bieżącej sytuacji na rynku określano przybliżone potrzeby wsparcia podmiotów [...] oraz koszt akcji mających na celu ochronę i popularyzację wiedzy o zabytkach. Konsekwencją tych analiz były pisemne wystąpienia PWKZ bezpośrednio do GKZ (z 28 czerwca i 4 lipca 2018 r.) o zwiększenie środków finansowych. PWKZ wówczas argumentował, że niezbędne było zasilenie tzw. budżetu konserwatorskiego (wsparcie na ochronę zabytków, prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach) szacowane na około 2.000 tys. zł. Skutkiem tego, środki na dotacje w 2019 roku zwiększono do 2.270 tys. zł (ponad ośmiokrotnie w stosunku do roku poprzedniego) i taka kwota została utrzymana w latach 2020–2021.

(akta kontroli str. 350-361, 485-489)

⁵⁴ Były to plany wydatków w rozdziale 92120 – *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami*, ujęte w planie finansowym WUOZ. Nie sporządzano odrębnego dokumentu planistycznego w tym zakresie.

⁵⁵ Pierwotnie ustalona wysokość wydatków w tym rozdziale na 2018 rok to 318 tys. zł, a na lata 2019–2021 po 2.348 tys. zł.

W skierowanym do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego – w toku kontroli NIK (w czerwcu 2021 roku) – piśmie dotyczącym prac nad projektem budżetu państwa na 2022 rok, PWKZ wnioskowała o zwiększenie planu wydatków [...] w rozdziale 92120 o kwotę minimum 4.250 tys. zł. Pozwoliłoby to na jeszcze skuteczniejszą realizację głównego zadania jakim jest zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie [...]. Motywując swój wniosek, PWKZ podniosła m.in., że: środki przyznane w 2018 roku (318 tys. zł) pozwoliły jedynie w minimalnym stopniu na realizację tych zadań. Niewielka kwota jaką dysponował WUOZ generowała również małe zainteresowanie właścicieli obiektów zabytkowych. Wraz ze wzrostem puli środków dotacyjnych w 2019 roku diametralnie wzrosła liczba wniosków dotacyjnych (w 2018 roku złożono 25 wniosków, a w kolejnych latach 74 i 101 wniosków). PWKZ zwróciła się o dostosowanie puli środków na ten cel do faktycznych potrzeb w tym zakresie, tj. w wysokości minimum 50% rzeczywistych potrzeb wynikających ze złożonych wniosków, które spełniły wymogi formalne (w przybliżonej kwocie 8.500 tys. zł).

W ocenie PWKZ, wielkości środków finansowych na finansowanie zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, będące do dyspozycji na lata 2018–2021, były niewystarczające w stosunku do faktycznych potrzeb w tym zakresie. Jednocześnie zauważalnym trendem stało się wnoszenie wniosków o przyznanie dotacji w wysokości ponad 50% sumarycznej kwoty prac. Ocena ilości wpływających wniosków, charakteru zgłaszanych do wykonania prac i kwoty na jakie są przewidywane wskazuje, że zasadnym jest stopniowe zwiększenie puli dotacyjnej, o co PWKZ będzie dalej zabiegał. Zwrócić należy jednak uwagę na fakt, że im większa jest kwota dostępnych środków tym wyższe są kwoty, o które wnioskują właściciele obiektów. (akta kontroli str. 350-361, 693-706)

Na lata 2018–2021 do WUOZ złożono wnioski o dotacje / refundacje kolejno w wysokości 681,5 tys. zł, 8.157,3 tys. zł, 9.367,9 tys. zł i 10.736,8 tys. zł, a środki którymi dysponował PWKZ na ten cel (270 tys. zł w 2018 roku i po 2.270 tys. zł w kolejnych latach) stanowiły odpowiednio 39,6%, 27,8%, 24,2% i 21,1% kwot wnioskowanych.

(akta kontroli str. 632-692, 859-860)

4.2.1. Finansowanie zadań z zakresu opieki nad zabytkami odbywało się w formie dotacji lub refundacji ze środków budżetowych, udzielanych na podstawie art. 74 ust. 1 pkt 2 ustawy o zabytkach. W latach 2018–2020:

- do WUOZ zostało złożonych kolejno: 25, 74 i 101 wniosków o dofinansowanie (odpowiednio na kwoty: 681,5 tys. zł, 8.157,3 tys. zł i 9.367,9 tys. zł),
- pozytywnie pod względem formalnym oceniono 24, 61 i 86 wniosków, a do realizacji przyjęto 22, 56 i 60 z nich, o wartości odpowiednio 279,9 tys. zł, 2.270 tys. zł i 2.270 tys. zł (wnioski przyjęte do realizacji stanowiły 88%, 75,7% i 59,4% liczby wniosków złożonych, a wartość przyznanych dotacji / refundacji – 41,1%, 27,8% i 24,2% wartości kwot wnioskowanych).
- podpisane umowy dotyczyły 21, 55 i 57 wniosków, a wartość tych kolejno wynosiła 269,9 tys. zł, 2.270 tys. zł i 2.270 tys. zł (wystąpiły przypadki rezygnacji z podpisania umowy przez wnioskodawców, którym przyznano dotacje, w latach 2018–2019 – po jednym takim wnioskodawcy, w 2020 roku z dotacji zrezygnowało czterech wnioskodawców, ale mimo przyznania pięciu refundacji zawarto sześć umów ze względu na przyznanie refundacji wnioskodawcy z listy rezerwowej),
- PWKZ dofinansował (w formie dotacji lub refundacji) kolejno: 21, 55 i 57 zadań, odpowiednio na kwoty: 261,3 tys. zł, 2.265,7 tys. zł i 2.270 tys. zł⁵⁶.

W 2021 roku złożono 86 wniosków o dotacje⁵⁷ o wartości 10.736,8 tys. zł. Do dnia zakończenia kontroli NIK, ocenę formalną pozytywnie przeszły 73 wnioski, a 52 z nich (o wartości 2.270 tys. zł) zakwalifikowano do realizacji.

⁵⁶ Na większość zadań udzielono dotacji, w poszczególnych latach kolejno na: 14, 52 i 51 zadań, odpowiednio na kwoty: 190,8 tys. zł, 2.146,8 tys. zł i 2.082,8 tys. zł. W formie refundacji sfinansowano siedem, trzy i sześć zadań, odpowiednio na kwoty: 60,4 tys. zł, 118,9 tys. zł i 187,2 tys. zł.

⁵⁷ Dane za 2021 rok nie obejmują wniosków o refundację (dofinansowanie prac przy zabytku wpisanym do rejestru, przeprowadzonych w okresie 3 lat poprzedzających rok złożenia wniosku), których termin składania upływał 30 czerwca.

Nieprzyjęcie do realizacji wniosków ocenionych pozytywnie pod względem formalnym (w latach 2018–2021, kolejno: dwóch, pięciu, 26 i 21 wniosków) wynikało głównie z ograniczonych – w stosunku do potrzeb – środków finansowych i liczby przyznanych punktów w ramach oceny merytorycznej.

Odnosnie kwestii ustalania wysokości dotacji dla poszczególnych wnioskodawców – w sytuacji, gdy postawione do dyspozycji środki finansowe były niewystarczające w stosunku do zgłaszanych potrzeb – PWKZ wyjaśniła, że *wysokość dotacji ustalano na podstawie potrzeb i wymagań obiektu. Ocena ta następowała w oparciu o wiedzę merytoryczną pracowników oraz dokumentację techniczną obiektu dostępną w WUOZ. W latach 2019–2021 przyjęto mechanizm uzależniający wysokość procentu dotacji od ilości przyznanych punktów. Nie jest możliwe powiązanie wysokości punktów z kwotą przyznanej dotacji, gdyż np. zabytki ruchome wymagają znaczne mniejszych nakładów (w ujęciu kwotowym) niż zabytki nieruchome.* (akta kontroli str. 859-860, 1155-1163)

PWKZ corocznie ustalał *Regulamin w sprawie trybu i zasad udzielania dotacji celowej przez PWKZ na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków*⁵⁸ (dalej *regulamin udzielania dotacji*). Określono w nim m.in.: przeznaczenie dotacji (nakłady określone w art. 77 ustawy o zabytkach), zasady jej udzielania, tryb składania i wymagane elementy wniosku, wymagane załączniki do wniosku (wzory wniosku i niektórych wymaganych załączników), tryb oceny wniosków, elementy składowe umowy o udzielenie dotacji. Od 2019 roku regulamin uszczegółowiono, m.in. o: kryteria mające zastosowanie przy ocenie merytorycznej wniosku wraz z przypisaną do nich punktacją (łącznie maksymalnie 100 pkt.)⁵⁹ oraz dodatkowe załączniki do regulaminu, takie jak: *regulamin pracy komisji opiniującej wnioski o udzielenie dotacji* (w tym wartości punktowe dla poszczególnych kryteriów oceny wniosków), *wzór umowy o udzielenie dotacji /refundacji*. PWKZ corocznie, w drodze zarządzenia, powoływał *Komisję opiniującą wnioski o udzielenie dotacji celowej przez PWKZ*⁶⁰. (akta kontroli str. 719-858)

Stosownie do wymogu z art. 82 ust. 3 ustawy o zabytkach, PWKZ prowadził wykazy udzielonych dotacji oraz informował o nich inne organy uprawnione do udzielania dotacji, m.in. poprzez zamieszczenie tych wykazów (zawierających informacje o: wnioskodawcy, zabytku i kwocie przyznanej dotacji / refundacji) na stronie Biuletynu Informacji Publicznej WUOZ. Od 2019 roku w *regulaminie udzielania dotacji* zapisano wymóg prowadzenia przedmiotowego wykazu oraz informowania innych organów uprawnionych do udzielania takich dotacji, tj. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej *MKiDN*), Sejmiku Województwa Podlaskiego, organów stanowiących powiatu i gminy właściwych dla miejsca położenia zabytku.

PWKZ wyjaśniła, że bez dodatkowego formalizowania procesu mechanizmów zapewniających informowanie WUOZ o udzielonych dotacjach, *podmioty trzecie realizują swoje obowiązki w tym zakresie w sposób sprawny – organ otrzymuje bowiem każdego roku stosowne informacje od podmiotów dotujących*. Poza tym, we wnioskach dotacyjnych zawarto rubryki mające na celu wykazanie przez wnioskodawcę podmiotów, u których wcześniej uzyskał lub ubiega się równolegle o dotacje. *Powyższy wymóg pozwala w razie wątpliwości zweryfikować kwestię otrzymanych przez wnioskodawcę dotacji. Dodatkowo [...] PWKZ podczas spotkań z przedstawicielami gmin przypomina o konieczności realizacji powyższego obowiązku.* (akta kontroli str. 350-361, 739, 779, 823-824, 862-887)

PWKZ – z zachowaniem terminów ustalonych w § 14 rozporządzenia 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

⁵⁸ Regulaminy ustalone zarządzeniami PWKZ: nr 1/2017 z 2 stycznia 2017 r., nr 1/2019 z 2 stycznia 2019 r., nr 14/2019 z 31 grudnia 2019 r. i nr 25/2020 z 31 grudnia 2020 r.

⁵⁹ Tj.: [1] stan zachowania zabytku uzasadniający przeprowadzenie wnioskowanych prac (do 40 pkt.), [2] wartość historyczna, artystyczna, naukowa zabytku (do 30 pkt.), [3] wkład finansowy wnioskodawcy (do 10 pkt.), [4] kontynuacja prac (do 10 pkt.), [5] publiczna dostępność zabytku po przeprowadzonych pracach (do 10 pkt.).

⁶⁰ Zarządzenia PWKZ: nr 2/2018 i nr 3/2018 – odpowiednio z 28 marca i 18 lipca 2018 r., nr 2/2019 z 20 lutego 2019 r., nr 6/2020 z 1 kwietnia 2020 r. i 5/2021 z 29 marca 2021 r.

do rejestru zabytków⁶¹ przekazał MKiDN informacje o dotacjach celowych udzielonych w okresie objętych kontrolą, z wyjątkiem informacji o dotacjach udzielonych od 1 stycznia do 30 czerwca 2018 r., którą przekazano MKiDN dopiero pismem z 9 stycznia 2019 r.⁶² Termin – ustalony § 14 pkt 1 rozporządzenia w sprawie dotacji – upłynął 31 lipca 2018 r. PWKZ wyjaśniła, że *pracownik zajmujący się dotacjami w 2018 roku przebywa na urlopie wychowawczym stąd nie jest możliwe ustalenie przyczyn opóźnienia. Po zauważeniu braku przekazania, informacja została niezwłocznie przesłana.* Informacje kierowane do MKiDN przekazywano równolegle Sejmikowi Województwa Podlaskiego. We wszystkich objętych badaniem sześciu sprawach udzielanie dotacji / refundacji (szerzej opisanych w pkt. 4.2.2 niniejszego wystąpienia) stosowane informacje przesłano do gmin i powiatów właściwych ze względu na miejsce położenia zabytku. (akta kontroli str. 996-1011, 1155-1203)

4.2.2. Badanie kontrolne ośmiu zadań (po dwa z każdego roku okresu objętego kontrolą), na które PWKZ udzielił dotacji / refundacji⁶³ wykazało, że w szczególności:

- [A] Poddane analizie wnioski dotyczyły prac (o łącznej wartości 1.804,5 tys. zł) przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, wnioskowane kwoty dotacji wynosiły ogółem 913,5 tys. zł, a przyznane dotacje / refundacje – 672,6 tys. zł.
- [B] Złożone wnioski o dotacje / refundacje sporządzono wg wzorów ustalonych w *regulaminach udzielania dotacji*, zawierających elementy określone w § 6 rozporządzenia w sprawie dotacji m.in.: dane dotyczące wnioskodawcy i zabytku, zakresu prac i terminu ich przeprowadzenia, wysokości dotacji, a także informacje o pracach przeprowadzonych przy zabytku (w 2018 roku – w okresie ostatnich pięciu lat, a później – ostatnich 10 lat) i źródłach ich finansowania jeżeli były to środki publiczne oraz o innych podmiotach, u których wnioskodawca ubiegał się o dotację na prace objęte wnioskiem i jej wysokości.
- [C] Wnioski zostały rozpatrzone z zachowaniem terminów ustalonych w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dotacji oraz pozostałych przepisów powołanego rozporządzenia i wewnętrznych unormowań w tym zakresie. Wnioski zostały ocenione pod względem formalnym, a następnie poddane ocenie merytorycznej przez komisję (corocznie powoływaną zarządzeniami PWKZ), która oceniła wnioski w oparciu o kryteria i punktację określone w *regulaminie pracy komisji*, z wyjątkiem 2018 roku, kiedy takich kryteriów nie ustalono. PWKZ wyjaśniła, że w 2018 roku *stan zachowania zabytku, a zarazem wymóg pilnych działań konserwatorskich przy zabytku był jednym z głównych kryteriów dotacyjnych.* Komisja przy ocenie wniosków miała na względzie *aktualną dokumentację budowlaną i konserwatorską (projekty budowlane, badania konserwatorskie, ekspertyzy techniczne, inwentaryzacje), informacje o stanie danego zabytku z komisji konserwatorskich, oględziny w terenie.*

Prace komisji udokumentowano protokołami. Od 2019 roku na etapie oceny merytorycznej sporządzano również *Karty oceny wniosku dotacyjnego*, w których odnotowano liczbę punktów przyznanych w poszczególnych kryteriach, przy czym w przypadku dwóch z sześciu wniosków z lat 2019–2021 stwierdzono błędne przyznanie punktacji (nie mające wpływu na fakt przyznania dotacji), co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w *Sekcji stwierdzone nieprawidłowości*.

W odniesieniu do oceny formalnej wniosków o udzielenie dotacji/refundacji PWKZ wyjaśniła, że obowiązujące przepisy ani regulaminy nie wymagały jej dokumentowania, a załączona w niektórych sprawach „Karta oceny formalnej” jest wewnętrznym, pomocniczym dokumentem, niewymagany przez przepisy.

⁶¹ Dz.U. z 2017 r., poz. 1674 ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie dotacji.

⁶² Kwestia ta była przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK w kontroli P/19/023 prowadzonej w WUOZ w 2019 roku.

⁶³ Były to następujące zadania: [1] remont elewacji Pałacu Biskupiego w Łomży (dotacja 50 tys. zł w 2018 roku), [2] remont grobowca na cmentarzu w Pobikrach (refundacja 30 tys. zł w 2018 roku), [3] remont schodów terenowych nr 1 i 2 wraz z dziedzińcem przy kościele pw. Św. Rocha w Białymstoku (dotacja 150 tys. zł w 2019 roku), [4] przeniesienie i renowacja zabytkowego budynku lamusa plebańskiego w Kruszyńcu (refundacja 55,6 tys. zł w 2019 roku), [5] remont Domu Staromiejskiego (dawnej plebanii) w Supraślu (dotacja 170 tys. zł w 2020 roku), [6] remont stolarki okiennej plebanii w Zespole Kościoła Parafialnego pw. Trójcy Przenajświętszej w Grajewie (refundacja 57 tys. zł w 2020 roku), [7] kontynuacja remontu wnętrza kościoła parafii pw. Św. Wojciecha Biskupa Męczennika w Szczepankowie (dotacja 80 tys. zł w 2021 roku), [8] renowacja zabytkowych 50-głosowych organów piszczałkowych (dotacja 80 tys. zł w 2021 roku).

[D] Z wnioskodawcami zawarto umowy na udzielenie dotacji w latach 2018–2020 (w trakcie kontroli NIK proces zawierania umów na 2021 rok był w toku). Zawarte umowy były zgodne z wzorami umów stanowiącymi załączniki do *regulaminów udzielania dotacji*, ale w przypadku umów na dotacje nie zawierały niektórych unormowań wymaganych przepisami § 10 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie dotacji*, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w *Sekcji stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 996-1163, 1155-1163)

Sześć z tych ośmiu zadań (tj. z wyjątkiem zadań, na które dotacji udzielono w 2021 roku) zostało zrealizowanych, a kwoty dotacji / refundacji wypłacono w wysokościach ustalonych umowami (łącznie 512,6 tys. zł). Badanie dokumentacji rozliczeniowej wykazało, że m.in.:

- wymagana dokumentacja została przedłożona z zachowaniem terminów ustalonych umowami i zaakceptowana przez PWKZ,
- przy weryfikacji i akceptacji dokumentacji rozliczeniowej przestrzegano postanowień zawartych umów i wewnętrznych unormowań, z wyjątkiem niewyegzekwowania kosztorysu powykonawczego (w jednej sprawie) oraz powykonawczej dokumentacji fotograficznej zabytku zapisanej na nośniku informatycznym (w dwóch sprawach), a także przyjęcia kopii faktur bez wymaganego opisu lub niepełnym opisem (w czterech sprawach), co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w *Sekcji stwierdzone nieprawidłowości*,
- w przypadku pięciu z sześciu zrealizowanych zadań, wnioskodawcy przedłożyli faktury opłacone przed złożeniem dokumentów rozliczeniowych, a w przypadku remontu Domu Staromiejskiego (dawnej plebanii) w Supraślu ich opłacenie miało nastąpić – do 31 grudnia 2020 r. – po otrzymaniu środków (170 tys. zł) od PWKZ,
- we wszystkich przypadkach środki finansowe – również w przypadku trzech dotacji (na prace planowane) – zostały wypłacone po zrealizowaniu dotowanego zadania, którego wykonanie zgodnie z wcześniej wydanym pozwoleniem PWKZ na prace przy zabytku zostało udokumentowane protokołem komisyjnego odbioru z udziałem przedstawiciela WUOZ.

(akta kontroli str. 996-1097)

PWKZ wyjaśniła, że w WUOZ przyjęto zasadę wypłacania dotacji celowej jednorazowo – co do zasady dopiero po zrealizowaniu objętego dotacją zadania i przyjęciu dokumentów rozliczeniowych, z uwagi na przeważający aspekt ekonomiczny i praktyczny tego rozwiązania. [...] przedmiotowe rozwiązanie funkcjonowało w jednostce również w latach poprzedzających okres objęty kontrolą [...] i daje pewność, iż wydatkowane środki zostaną wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Ich wypłatę poprzedza bowiem bezpośrednio odbiór prac realizowany przez konserwatora. Powyższe rozwiązanie daje zatem gwarancję, iż środki zostały wydatkowane w sposób prawidłowy – eliminując jednocześnie problem ewentualnej konieczności zwrotu niewykorzystanej części dotacji. Wybrany sposób wypłacania dotacji nie spotkał się nigdy z zastrzeżeniami ze strony beneficjentów [...]. Wykonawcy prac w zależności od wybranej przez siebie formy albo „zaliczkowali” faktury ze środków własnych albo z kwoty przyznanej dotacji opłacali faktury, których termin płatności wyznaczany był na koniec roku. Nie zgłaszali oni również nigdy potrzeby wcześniejszego zaliczkowania środków.

(akta kontroli str. 326-329)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ustalonych przez PWKZ *regulaminach udzielania dotacji* w latach 2019–2020 (§ 6 ust. 1 pkt 6 i § 7 pkt 5 w 2019 roku oraz § 5 ust. 2 pkt 7 i 5 ust. 3 pkt 7 w 2020 roku), wprowadzono wymóg załączenia – do wniosku o udzielenie dotacji / refundacji – kopii bądź oryginału pozwolenia na budowę, jeżeli prace wymagają takiego pozwolenia⁶⁴, co było niezgodne z § 9 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie dotacji*. Według tego przepisu,

⁶⁴ Stosownie do art. 36 ust. 6 ustawy o zabytkach, uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na podjęcie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru nie zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, w przypadkach określonych przepisami Prawa budowlanego. Według art. 29 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, roboty budowlane, o których mowa w ust. 1-4 powołanego artykułu (tj. nawet roboty, na które wymagane jest tylko zgłoszenie), wykonywane: 1) przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków – wymagają decyzji o pozwoleniu na budowę, 2) na obszarze wpisanym do rejestru zabytków – wymagają dokonania zgłoszenia.

przedłożenie pozwolenia na budowę było obowiązkowe tylko w przypadku udzielania dotacji celowej na przeprowadzenie prac, których wykonawca powinien być wyłoniony na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁶⁵. PWKZ wyjaśniła, że zapis wymagający przedłożenia pozwoleń na budowę miał stanowić odzwierciedlenie zapisu zawartego w § 9 rozporządzenia w sprawie dotacji. Z uwagi na fakt, iż przeniesienie treści nie nastąpiło w sposób literalny, organ zdecydował się w 2021 roku na poprawę w/w zapisu poprzez jego pełne przeniesienie [...] zapis dotyczący wymagania pozwolenia na budowę nie mógł dotyczyć „dodatkowego” obowiązku złożenia tego dokumentu, gdyż zgodnie z ogólnymi regułami prawodawstwa organ nie może stawiać wyższych wymagań niż nakazuje to akt prawa powszechnie obowiązującego. W związku z powyższym, organ [...] nie żądał [...] pozwolenia na budowę, gdyż wykonawca dotowanych prac nie musiał być wyłaniany na podstawie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

W żadnej z poddanych badaniu czterech spraw (z lat 2019–2020) o udzielenie dotacji / refundacji na prace/roboty budowlane przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków⁶⁶ nie egzekwowano przedłożenia pozwoleń na budowę.

(akta kontroli str. 728-744, 760-790, 996-1011, 1155-1163)

2. Komisja oceniająca wnioski przyznała zawyżoną punktację dwóm wnioskowi (z ośmiu objętych badaniem kontrolnym), co nie miało jednak wpływu na pozytywne rozpatrzenie tych wniosków i przyznanie wnioskowanych kwot dotacji. Wnioskowi o dotację na kontynuację remontu wnętrza kościoła parafii pw. Św. Wojciecha Biskupa Męczennika w Szczepankowie w 2021 roku przyznano 3 pkt w kryterium „wkład finansowy wnioskodawcy” należne w przypadku wkładu „od 25% i mniej niż 50%”, podczas gdy wkład wnioskodawcy – według zapisów we wniosku – miał wynieść 22,3%. PWKZ wyjaśniła, że w tym zakresie doszło do omyłki.

Z kolei oceniając wniosek o dotację w 2020 roku na remont Domu Staromiejskiego w Supraślu (roboty rozbiórkowe i wyburzeniowe oraz wykonanie konstrukcji i pokrycia dachu), za zasadne uznano przyznanie 10 pkt. w kryterium „kontynuacja prac” (należne w przypadku „kontynuacja prac prowadzonych wcześniej ze środków własnych wnioskodawcy”), w sytuacji gdy z 67 tys. zł wcześniejszych wydatków na ten zabytek, środki własne stanowiły 7 tys. zł (wydatkowane na zabezpieczenie budynku w postaci osłon drewnianych chroniących przechodniów przez spadającymi elementami dachu i tynkiem). Natomiast 60 tys. zł pochodziło z dotacji Gminy Supraśl (wydatkowane na dokumentację projektową instalacji elektrycznej i projekt budowlany remontu obiektu). Według ustalonych kryteriów oceny, w przypadku kontynuacji „dotychczasowego zakresu dotowania uprzednio ze środków publicznych” należne było 6 pkt. PWKZ wyjaśniła, że kryterium to nie determinuje kwoty jaka miała być przeznaczona ze środków własnych – a jedynie sam fakt. Wobec realizacji przez wnioskodawcę w latach poprzednich prac ze środków własnych został on zakwalifikowany do najwyższego kryterium punktowego. Odnosząc się do wyjaśnienia, podnieść należy że środki własne wnioskodawcy wydatkowano na zapewnienie bezpieczeństwa postronnych osób przemieszczających się przy budynku. Nie były to zatem prace wykonane w celu polepszenia złego stanu zabytku, których kontynuację miałyby stanowić prace, na które wnioskowano o dotację.

(akta kontroli str. 1004-1011, 1081-1095, 1132-1163)

3. W poddanych badaniu kontrolnemu umowach o udzielenie przez PWKZ dotacji (a w przypadku lat 2019–2021 również w ustalonych przez PWKZ wzorach umów) pominięto niektóre z elementów wymaganych postanowieniami § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dotacji, tj. takie jak:
 - a) Termin płatności dotacji (wymagany § 10 ust. 1 pkt 3 powołanego rozporządzenia) – w umowie dotyczącej remontu Domu Staromiejskiego (dawnej plebanii) w Supraślu (w 2020 roku) oraz we wzorach umów na lata 2020 – 2021. PWKZ wyjaśniła,

⁶⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 1843, ze zm. Ustawa uchylona, od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje ustawa z dnia 19 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2019 ze zm.).

⁶⁶ 1/ remont schodów terenowych nr 1 i 2 wraz z dziedzińcem - wykończenie biegów i spoczników okładziną kamienną przy kościele Parafii Rzymskokatolickiej pw. Św. Rocha w Białymstoku, 2/ przeniesienie i renowację zabytkowego budynku lamusa plebańskiego w Knyszynie, 3/ remont Domu Staromiejskiego (dawnej plebanii) w Supraślu, 4/ remont stolarki okiennej plebanii w Zespole Kościoła Parafialnego pw. Trójcy Przenajświętszej w Grajewie.

że WUOZ wypłaca środki dotacyjne i refundacyjne niezwłocznie po wpłynięciu [...] w pełni skompletowanych i rozliczonych dokumentów dotacyjnych nie później niż do 31 grudnia roku, w którym dotacje (refundacje) zostały udzielone [...] Za pełne rozliczenie dotacji i refundacji w dziale księgowości WUOZ uznaje się pełne rozliczenie rozrachunku w systemie księgowym ETOB FK, tj. naliczenie dokumentu dotacji/refundacji oraz rozliczenie rozrachunku poprzez wypłatę środków zgodnie z zapisem w umowach [...], które uznaje się w księgowości za jednoznaczne z wpłynięciem do Urzędu w pełni skompletowanych rozliczonych dokumentów.

- b) Termin wykorzystania dotacji celowej nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego (określony w § 10 ust. 1 pkt 4 powołanego rozporządzenia) nie został zapisany w umowach o udzielenie dotacji na: 1/ remont elewacji Pałacu Biskupiego w Łomży (w 2018 roku), 2/ remont schodów terenowych z dziedzińcem przy kościele pw. Św. Rocha w Białymstoku (w 2019 roku), 3/ remont Domu Staromiejskiego (dawnej plebanii) w Supraślu (w 2020 roku) oraz we wzorach umów na lata 2019 – 2021. Zdaniem PWKZ, wyrażonym w wyjaśnieniu, terminu tego w umowach nie pominięto, a określono to poprzez datację (przykładowo w roku 2020) w § 12, w którym to wskazano „W sprawach nieuregulowanych umową w niniejszej umowie, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy [...] o zabytkach, kodeksu cywilnego, rozporządzenia w sprawie dotacji, regulaminu udzielania dotacji. Odnosząc się do wyjaśnienia, podnieść należy, iż w § 10 rozporządzenia w sprawie dotacji wskazano wprost jakie elementy powinna zawierać umowa. Powinny one wprost wynikać z umowy i być jasne dla beneficjenta.
- c) Termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie terminu realizacji prac (wymagany § 10 ust. 1 pkt 7 powołanego rozporządzenia) nie został zapisany w umowach dotyczących: 1/ remontu schodów terenowych z dziedzińcem przy kościele pw. Św. Rocha w Białymstoku (w 2019 roku), 2/ remontu Domu Staromiejskiego (dawnej plebanii) w Supraślu (w 2020 roku) oraz we wzorach umów na lata 2019–2021. PWKZ wyjaśniła, że z uwagi na przyjętą w WUOZ zasadę wypłaty środków po realizacji całego zadania już na etapie odbiorów, wiadomym jest czy doszło do niewykonania części zadania, a tym samym niewykorzystania części dotacji. W przypadku zaistnienia takiej sytuacji nie dochodzi do wypłaty całej kwoty dotacyjnej, a jedynie jej części (proporcjonalnie do wykonanej części prac.

(akta kontroli str. 755-761, 801-805, 846-851, 996-1011, 1042-1045, 1053-1058, 1082-1087, 1155-1163)

4. Niestarannie i nierzetelnie przyjmowano i akceptowano dokumentację rozliczeniową czterech z sześciu poddanych badaniom kontrolnym zadań, tj.:

- a) PWKZ wypłacił dotacje/refundacje, choć dokumentacja rozliczeniowa nie zawierała:

- kosztorysu powykonawczego obejmującego wykonane prace wraz z ich obmiarem (wymaganego § 12 ust.1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie dotacji) w sprawie przeniesienia i renowacji zabytkowego budynku lamusa plebańskiego w Knyszynie (w dokumentacji znajdował się tylko kosztorys inwestorski translokacji zabytkowego lamusa, z datą jego opracowania 21 sierpnia 2017 r., a prace zakończono w grudniu 2017 roku),
- powykonawczej dokumentacji fotograficznej zabytku, zapisanej na nośniku informatycznym (wymaganej § 12 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie dotacji)
 - w przypadku: 1/ remontu elewacji Pałacu Biskupiego w Łomży, 2/ remontu grobowca na cmentarzu w Pobikrach; 3/ remontu schodów terenowych z dziedzińcem przy kościele pw. Św. Rocha w Białymstoku (w tym przypadku dołączono tylko wydruk czterech fotografii).

Odnosnie braku kosztorysu powykonawczego PWKZ wyjaśniła, że do wniosku dołączono kosztorys inwestorski, gdyż wnioskodawca ubiegał się w 2019 roku o refundację prac, które zostały zakończone w 2017 roku. Jak tłumaczył wnioskodawca, wykonawca [...] nie ma obowiązku sporządzania kosztorysu powykonawczego po upływie tak długiego okresu po zakończonej inwestycji.

Przedstawione faktury opiewają na taką samą kwotę co przedstawiony kosztorys, co należy poczytywać, iż wszystkie prace w kosztorysie zostały wykonane, co zostało również potwierdzone protokołem odbioru prac. Odnosnie powykonawczej dokumentacji fotograficznej zapisanej na nośniku informatycznym, PWKZ wyjaśniła, iż w 2018 roku regulamin dotacyjny [...] nie przewidywał załączenia takiej dokumentacji. W związku z powyższym [...] nie dochodzą od wnioskodawców jej przedłożenia. Natomiast w przypadku trzeciej sprawy (z 2019 roku) dokumentacja fotograficzna w wersji elektronicznej znajduje się w systemie EZD (przy sprawie dotyczącej odbioru prac).

b) PWKZ, w czterech z sześciu zbadanych spraw, nie wyegzekwował od podmiotów, którym udzielono dotacji lub refundacji, zamieszczenia na kopiach faktur – przedkładanych wraz z dokumentacją rozliczeniową – pełnego opisu wymaganego § 12 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie dotacji*. Według tego przepisu, uwierzytelnione kopie faktur lub rachunków powinny zawierać opis wskazujący datę zapłaty kwoty należności wykazanej na fakturze lub rachunku oraz czy kwota ta została opłacona i w jakiej wysokości ze środków pochodzących z dotacji celowej, czy z innych środków, wraz ze wskazaniem ich źródła. I tak, przyjęto bez uwag:

- kserokopię potwierdzonej „za zgodność” kopii faktury za remont elewacji Pałacu Biskupiego w Łomży (brak prawidłowego uwierzytelnienia) nie zawierającą opisu,
- fakturę za remont grobowca na cmentarzu w Pobikrach na kwotę 61.352,62 zł (opłaconą przed przedłożeniem do WUOZ dokumentacji rozliczeniowej), której opis wskazywał, że została opłacona kwotą 30.000 zł dotacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego, a w pozostałej części ze środków własnych, ale nie zawierał wzmianki o refundacji PWKZ.

PWKZ wyjaśniła, że pracownik prowadzący te sprawy przebywa na urlopie wychowawczym, stąd niemożliwe jest ustalenie przyczyn tych braków.

- kopie 16 faktur za remont schodów terenowych dziedzińcem przy kościele pw. Św. Rocha w Białymstoku na łączną kwotę 399.386 zł (opłaconych przed złożeniem w WUOZ dokumentacji rozliczeniowej) opisanych jako opłacone „ze środków własnych parafii”, a adnotację o wysokości środków pochodzących z dotacji celowej (150.000 zł) zamieszczono tylko na zbiorczym zestawieniu tych faktur,
- kopie trzech faktur za przeniesienie i renowację zabytkowego budynku lamusa plebańskiego w Knyszynie na łącznie 311.217 zł (opłaconych przed złożeniem w WUOZ dokumentacji rozliczeniowej), z adnotacją o współfinansowaniu (65,56%) ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i podaniem kwot współfinansowania, ale bez adnotacji o refundacji z dotacji celowej PWKZ.

PWKZ wyjaśniła, że faktury mogły być i zostały opłacone przed rozliczeniem się z PWKZ [...] Wypłata środków PWKZ następuje dopiero po rozliczeniu dotacji [...] W momencie przedkładania faktur wnioskodawca nie otrzymał dofinansowania ze źródeł PWKZ stąd brak takiej adnotacji. Odnosząc się do wyjaśnienia zauważyć należy, że według wymogów § 12 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie dotacji*, opisu dokonuje się na uwierzytelnionych kopiach faktur, w związku z czym nie ma przeszkód aby egzekwować zamieszczenie na nich kompletnego opisu. Potwierdza to przykład prawidłowego opisu faktury złożonej w związku z refundacją remontu stolarki okiennej w Zespole Kościoła Parafialnego w Grajewie.

(akta kontroli str. 996-1011, 1096-197, 1155,1163)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019–2021, w relacji do 2018 roku, na realizację zadań z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami PWKZ uzyskał znaczące (ponad siedmiokrotne) zwiększenie środków finansowych (do 2.348 tys. zł). Większość z nich przeznaczył na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru. W latach 2018–2020 na dotacje i refundacje wydatkowano kolejno 261,3 tys. zł, 2.265,7 tys. zł i 2.270 tys. zł (taką kwotę ujęto także w planie na 2021 rok), co stanowiło 92,3%, 97,9% i 98,8% środków z rozdziału 92120 klasyfikacji budżetowej. Były to jednak

kwoty nieadekwatne w stosunku do potrzeb zgłaszanych w zwiększającej się liczbie wniosków o dotacje, bowiem środki będące w dyspozycji PWKZ na ten cel w latach 2018–2021 stanowiły odpowiednio 39,6%, 27,8%, 24,2% i 21,1% kwot wnioskowanych. Badanie kontrolne ośmiu dotowanych bądź refundowanych zadań wykazało, że na etapie ich kwalifikowania do dofinansowania i rozliczania wystąpiły nieprawidłowości⁶⁷, które nie miały jednak wpływu na ich wybór oraz prawidłową realizację tych zadań. Niektóre stwierdzone braki elementów umów o udzielenie dotacji – w stosunku do wymaganych *rozporządzeniem w sprawie dotacji* – były konsekwencją przyjętej praktyki wypłaty dotacji dopiero po zrealizowaniu zadania i przyjęciu jego kompletnej dokumentacji rozliczeniowej.

IV. Wnioski

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

- | | |
|---------|---|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none"> 1. Wydawanie decyzji administracyjnych w terminach określonych w art. 35 Kpa, a w przypadku ich niezachowania – informowanie wnioskodawców o przedłużeniu tych terminów, stosownie do art. 36 Kpa. 2. Występowanie z wnioskami o zamieszczenie informacji o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru w wojewódzkim dzienniku urzędowym, stosownie do wymogu art. 9 ust. 6 ustawy o zabytkach. 3. Realizowanie bez zbędnej zwłoki – ustalonego w § 4 ust. 2 <i>rozporządzenia w sprawie rejestru zabytków</i> – obowiązku przesłania do NID potwierdzonych kopii decyzji o wpisie zabytku do rejestru. 4. Realizowanie bez zbędnej zwłoki obowiązków związanych z włączeniem zabytków nieruchomych do wojewódzkiej ewidencji zabytków, tj.: przekazania egzemplarza karty ewidencyjnej do GKZ i włączenia sporządzonych kart ewidencyjnych zabytków do wojewódzkiej ewidencji zabytków. 5. Formułowanie spójnych i zgodnych z podawaną podstawą prawną warunków określanych w pozwoleniach na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku. 6. Wydawanie zaleceń pokontrolnych niezwłocznie po zakończeniu kontroli. 7. Przestrzeganie ustalonych zasad punktowania na etapie oceny merytorycznej wniosków o udzielenie dotacji na dofinansowanie prac przy zabytku. 8. Uwzględnianie w umowach o udzielenie dotacji (na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku) wszystkich elementów wymaganych § 10 ust. 1 <i>rozporządzenia w sprawie dotacji</i>. 9. Egzekwowanie od beneficjentów – na etapie rozliczenia dotacji – wszystkich dokumentów, w tym pełnych opisów uwierzytelnionych kopii faktur, wymaganych § 12 ust. 1 i 3 <i>rozporządzenia w sprawie dotacji</i>. |
|---------|---|

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.

⁶⁷ Np. rozszerzenie w wewnętrznych uregulowaniach wymogu przedłożenia pozwolenia na budowę, zawyżenie punktacji, braki niektórych elementów dokumentacji rozliczeniowej, w tym niepełne opisy faktur.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Kontroler:
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Agata Ciupa

.....
podpis

..... /-/-.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Janusz Pawelczyk

James P. ...
podpis