



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.008.01.2021

Pani Barbara Nowak-Obelinda
Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków
Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków
we Wrocławiu
ul. Władysława Łokietka 11; 50-243 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/023 – System ochrony zabytków w Polsce

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków we Wrocławiu ¹ , ul. Władysław Łokietka 11, 50-243 Wrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Nowak-Obelinda, Dolnośląski Konserwator Zabytków we Wrocławiu ² , od 2 stycznia 2013 r.
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 i opiekę nad zabytkami
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do czasu zakończenia kontroli, tj. do 22 lipca 2021 r., z wykorzystaniem danych dotyczących wcześniejszych okresów
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Marlena Przybylak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/44/2021 z 27 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: WUOZ lub Urząd.

² Dalej: WKZ lub Konserwator.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2021 (I półrocze) Konserwator realizowała działania związane z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami, nadzorem i kontrolą nad realizacją zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz wydatkowaniem środków finansowych na tę działalność, przy czym – głównie z uwagi na niedobory kadrowe oraz niewystarczające środki finansowe – część zadań była wykonywana nieprawidłowo i nieterminowo.

Działania podejmowane przez WKZ w celu zwiększenia liczby etatów oraz wysokości wynagrodzeń pracowników nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Pomimo przyznania przez Wojewodę Dolnośląskiego w 2019 r. jednego etatu, zwiększenia o średnio 726 zł wynagrodzeń pracownikom w 2020 r. oraz zwiększenia liczby etatów (łącznie o 3,5), w dalszym ciągu liczba pracowników była nieadekwatna do sprawnej i pełnej realizacji powierzonych WUOZ zadań. W rezultacie część postępowań administracyjnych⁵ prowadzono z naruszeniem terminów określonych w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ i zasad wynikających z art. 36 i 123 KPA. W dwóch zakończonych postępowaniach dotyczących pozwoleń na prace przy zabytkach Konserwator nie wyegzekwowała od stron obowiązku zawiadomienia o terminie zakończenia takich prac. Ponadto WKZ, wbrew obowiązkowi określonymu w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o zabytkach i opiece nad zabytkami⁷, nie składała wniosków o ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego informacji o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru zabytków i skreśleniu zabytku nieruchomego z rejestru (łącznie pięć przypadków). Dodatkowo WKZ nie włączyła kart ewidencyjnych zabytków do wojewódzkiej ewidencji zabytków, w wyniku czego również krajowa ewidencja zabytków nie została zaktualizowana. W trzech przypadkach dotyczących spraw wpisania zabytków do rejestru zabytków, pomimo obowiązku wynikającego z rozporządzenia z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem⁸, nie zakładano dla zabytków kart ewidencyjnych. WKZ nie aktualizowała też od 2017 r. Planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, pomimo aktualizacji przez podmioty⁹, które posiadają Plany, zadań związanych z ochroną zabytków, a także zmiany przez WUOZ listy obiektów zabytkowych oraz wykazu jednostek muzealnych i innych gromadzących zabytki. Kontrolę nad realizacją zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przeprowadzano zgodnie z przepisami, z wyjątkiem trzech przypadków, gdzie czynności kontrolne przeprowadzono bez udziału podmiotu kontrolowanego lub z pominięciem części podmiotów kontrolowanych. W sześciu przypadkach, na dwanaście skontrolowanych, WKZ nie podejmowała na bieżąco czynności mających na celu zarówno skierowanie do podmiotów kontrolowanych zaleceń i nakazów, jak również wyegzekwowanie nałożonych obowiązków.

Środki finansowe na dotacje celowe na prace przy zabytkach nie były wystarczające. Dotacje udzielane były na podstawie wewnętrznych uregulowań, poza jednym wyjątkiem, gdzie nie zachowano procentowego udziału dofinansowania

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ O wpis do rejestru zabytków; w sprawie wydania pozwolenia na prace przy zabytkach, rozpatrywania skarg.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, dalej: KPA.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 710; ze zm.; dalej u.o.z.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 56; dalej: rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków.

⁹ Jednostki organizacyjne, gminy, powiaty.

w stosunku do całkowitego budżetu zadania. Informacje o poszczególnych udzielonych dotacjach celowych, poza jednym przypadkiem, przekazywano organom uprawnionym do udzielania dotacji. Stwierdzone nieprawidłowości wynikały m.in. z niepełnej realizacji wniosków po kontroli *Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych* (P/19/023).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W kontrolowanym okresie obowiązywały dwa statuty, nadane zarządzeniami Wojewody Dolnośląskiego¹¹, oraz dwa regulaminy organizacyjne¹².

(akta kontroli str. 3-26, 421-427)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym z 2018 r. w skład WUOZ wchodziły komórki wskazane w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków¹³, tj. wydziały do spraw zabytków ruchomych, zabytków nieruchomych, zabytków archeologicznych, rejestru i dokumentacji zabytków oraz budżetu i finansów. Ponadto w WUOZ funkcjonowało pięć dodatkowych komórek organizacyjnych utworzonych na podstawie § 2 ust. 3 ww. rozporządzenia, tj.: a/ stanowisko ds. ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego, sytuacji kryzysowych, ochrony informacji niejawnych i danych osobowych; b/ stanowisko radcy prawnego; c/ wieloosobowe stanowisko ds. organizowania kontroli, administracyjnych kar pieniężnych, egzekucji nakazów i administracyjnych kar pieniężnych; d/ stanowisko archiwisty oraz e/ stanowisko ds. kadrowych i obsługi zatrudnienia.

(akta kontroli str. 10-26, 346-348)

W ramach kontrolowanej jednostki funkcjonowały trzy delegatury (w Jeleniej Górze, Legnicy i Wałbrzychu) o jednolitej strukturze, obejmującej w każdej z nich wieloosobowe stanowisko ds. zabytków nieruchomych i obrony cywilnej; stanowisko ds. zabytków ruchomych; stanowisko ds. zabytków archeologicznych, stanowisko archiwisty oraz wieloosobowe stanowisko ds. administracyjnych i obsługi¹⁴.

(akta kontroli str. 14-26, 61, 65)

W okresie objętym kontrolą przeciętne zatrudnienie w WUOZ wyniosło ogółem 64,67 etatu, z tego w 2018 r. – 63,95 etatu, w 2019 r. – 62,4 etatu, a w 2020 r. – 62,8 etatu. W 2018 r. limit zatrudnienia¹⁵ wykorzystano w 95,4%, w 2019 r. w 93,2%,

¹⁰ 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.

¹¹ Stanowiący załącznik do zarządzenia nr 197 z 30 czerwca 2010 r. i obowiązujący od tej daty oraz stanowiący załącznik do zarządzenia nr 140 z 18 maja 2018 r. i obowiązujący od tej daty.

¹² Z 5 lutego 2014 r. zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego 11 lutego 2014 r. oraz stanowiący załącznik do zarządzenia nr 172 Wojewody Dolnośląskiego z 29 maja 2018 r.

¹³ Dz. U. z 2004 r. Nr 75, poz. 706.

¹⁴ Po przeprowadzonej kontroli w WUOZ *Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych* (P/19/023) zalecono podjęcie działań w celu dostosowania struktury organizacyjnej WUOZ – w zakresie utworzenia stanowisk do spraw rejestru zabytków i dokumentacji zabytków w delegaturach – do wymogów wynikających z § 2 ust. 1 pkt 4 w związku z § 2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków. W informacjach o realizacji wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym (z 30 lipca i z 22 listopada 2019 r.) Konserwator poinformowała NIK, że nie jest właściwym z organizacyjnego punktu widzenia, by Kierownicy delegatur wydawali decyzje o wpisaniu do rejestru zabytków. Prowadzą jednak ewidencje zabytków na obsługiwanym terenie, dlatego każdy z inspektorów ma to wpisane w zakresie czynności. Wskazała także, że podejmie stosowne działania po otrzymaniu etatów.

¹⁵ Limit etatów: 70 w 2018 r. i po 69 w latach 2019-2020.

a w 2020 r. w 89,7%¹⁶. W strukturze zatrudnienia WUOZ nastąpiły zmiany, gdyż w latach 2018-2020 z pracy odeszły łącznie 23 osoby¹⁷: osiem w 2018 r., dziesięć w 2019 r. oraz pięć w 2020 r. Powodem odejścia były: rezygnacja z pracy w związku z podjęciem innego zatrudnienia (14 przypadków), wygaśnięcie umów na zastępstwo (6 przypadków); przejście na emeryturę (2 przypadki) oraz śmierć pracownika (1 przypadek). Do pracy w WUOZ przyjęto 25 osób¹⁸.

(akta kontroli str. 3-9, 344-348)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w WUOZ w latach 2018-2020 wyniosło odpowiednio: 4,5 tys. zł, 4,8 tys. zł i 5,9 tys. zł, w tym kadry kierowniczej: 6,5 tys. zł, 6,4 tys. zł i 8,5 tys. zł, a pozostałej kadry¹⁹: 4,3 tys. zł, 4,6 tys. zł i 5,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 3-9, 348)

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r. w kontrolowanej jednostce wydano łącznie 98 538 decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych przepisami u.o.z. (w 2018 r. – 28 126, w 2019 r. – 33 530, a w 2020 r. – 36 882). W 2019 r., w porównaniu do 2018 r., zwiększyła się liczba spraw (o 19,2%). Również w roku 2020 r. liczba spraw wzrosła (o 10%) w porównaniu do 2019 r. W latach tych liczba spraw w przeliczeniu na jednego pracownika merytorycznego wynosiła: 563, 662 i 753.

Merytoryczni pracownicy WUOZ wydali łącznie 8 757 decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w przepisach odrębnych, o których mowa w art. 91 ust.4 pkt 4 u.o.z., w tym 3 134 w 2018 r., 3 039 w 2019 r. i 2 584 w 2020 r. Liczba spraw w przeliczeniu na jednego pracownika merytorycznego wyniosła odpowiednio: 63, 62 i 53.

Pracownicy WUOZ przeprowadzili 371 kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, w tym 140 w 2018 r., 136 w 2019 r. i 95 w 2020 r. Średnia liczba kontroli na jednego pracownika merytorycznego w ww. latach wyniosła: po trzy w 2018 r. i w 2019 r. oraz dwie w 2020 r.

Łącznie w kontrolowanej jednostce rozpatrzono w okresie objętym kontrolą 30 skarg i wniosków dotyczących ochrony zabytków (14 w 2018 r., 11 w 2019 r. oraz pięć w 2020 r.). Relacja liczby rozpatrzonych wniosków o udzielenie dofinansowania²⁰ do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła 171 w 2018 r., 205 w 2019 r. i 178 w 2020 r., a relacja podpisanych umów o udzielenie dofinansowania²¹ do zaangażowania w ich obsługę wyniosła 60 w 2018 r., 42 w 2019 r. i 44 w 2020 r.

(akta kontroli str. 3-9, 68-95, 351)

¹⁶ Spadek spowodowany był: a/ nieobsadzeniem stanowiska ds. informacji; b/ obsadzeniem jednym etatem wieloosobowego stanowiska ds. organizowania kontroli, administracyjnych kar pieniężnych, egzekucji, nakazów i administracyjnych kar pieniężnych; c/ czasową nieobecności pracowników, przebywających na zasilkach chorobowych lub opiekuńczych.

¹⁷ 14 pracowników Wydziału zabytków nieruchomych; dwóch pracowników Wydziału zabytków archeologicznych, pracownik Wydziału rejestru zabytków i dokumentacji zabytków; trzech pracowników Wydziału budżetu i finansów; pracownik ds. ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych; archiwista oraz pracownik na stanowisku ds. organizowania kontroli, administracyjnych kar pieniężnych, egzekucji, nakazów i administracyjnych kar pieniężnych.

¹⁸ 16 pracowników wydziału zabytków nieruchomych; pracownik Wydziału zabytków archeologicznych; pracownik Wydziału rejestru zabytków i dokumentacji zabytków; trzech pracowników Wydziału budżetu i finansów; pracownik ds. ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych; archiwista oraz dwóch pracowników na stanowisku ds. organizowania kontroli, administracyjnych kar pieniężnych, egzekucji, nakazów i administracyjnych kar pieniężnych.

¹⁹ Stanowiska/Wydziały: inspekcja zabytków nieruchomych, inspekcja zabytków ruchomych, inspekcja zabytków archeologicznych, rejestru zabytków i dokumentacji zabytków, ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, budżetu i finansów, archiwista, radca prawny, do spraw kadrowych, do spraw organizowania, kontroli administracyjnych kar pieniężnych, egzekucji, nakazów.

²⁰ Rozpatrzono razem 520 wniosków, w tym: 171 w 2018 r., 205 w 2019 r. i 178 w 2020 r.

²¹ Podpisano 164 umów: po 60 w 2018 r. i w 2019 r. oraz 44 w 2020 r.

Konserwator diagnozowała negatywne czynniki wpływające na prawidłową realizację zadań w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Były to w szczególności: nieadekwatna liczba etatów pozostająca w dyspozycji WKZ do ilości nałożonych zadań; trudności z pozyskiwaniem do pracy nowych pracowników, wynikające z oferowanego niskiego wynagrodzenia; duża rotacja pracowników ze względu na wymagania wykraczające poza zdobytą na studiach wiedzę i konieczność jej szybkiego uzupełniania o wiedzę historyczną, prawną, techniczną i technologiczną oraz standardy konserwatorskie; trudna, stresogenna praca skutkująca wypaleniem zawodowym.

W związku ze stwierdzeniem występowania negatywnych czynników wpływających na prawidłową realizację zadań WKZ wystąpiła jeden raz, w 2019 r., do Wojewody Dolnośląskiego z wnioskiem²² o zwiększenie budżetu WUOZ i przeznaczenie go m.in. na zabezpieczenie obsługi prawnej dla trzech Delegatur²³. Ponadto w latach 2016-2018 WKZ składała Wojewodzie okresowe (kwartalne) informacje z działalności, w których sygnalizowała problemy dotyczące niedoboru zatrudnienia oraz niskich płac. W efekcie Wojewoda w 2018 r. przyznał WUOZ jeden etat, zaś w 2019 r. przyznał środki finansowe na zakup samochodów służbowych.

Konserwator wystąpiła dwukrotnie do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego: w 2018 r. z informacją dotyczącą szacunkowych kosztów wzmocnienia WUOZ (w tym zwiększenia ilości etatów²⁴, wzrostu środków finansowych na wynagrodzenia, zapewnienia sprzętu technicznego²⁵ oraz narzędzi pracy²⁶), a w 2019 r. z wnioskiem o zwiększenie środków na wynagrodzenia. W odpowiedzi na ww. wniosek Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego poinformowała, że wystąpiła dwukrotnie do Ministerstwa Finansów z prośbą o uwzględnienie w pracach nad projektem ustawy budżetowej na 2020 r. propozycji zwiększenia budżetów wojewódzkich urzędów ochrony zabytków z przeznaczeniem na podwyżki, wzrost zatrudnienia oraz na funkcjonowanie.

W 2020 r. zwiększono plan wydatków na wynagrodzenia WUOZ o 1 093 tys. zł, z której to kwoty dokonano zwiększenia wynagrodzeń dotychczasowym pracownikom (średnio o 726 zł²⁷) oraz utworzono trzy dodatkowe etaty.

WKZ wskazała, że pomimo ww. zmian, stan zatrudnienia w WUOZ nadal jest niewystarczający do sprawnej i pełnej realizacji powierzonych zadań. Zdaniem WKZ optymalna struktura zatrudnienia powinna wzrosnąć jeszcze o 18 etatów merytorycznych²⁸ oraz dodatkowo o 17,5 etatów merytorycznych w przypadku ewentualnego przejścia kompetencji Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu²⁹.

(akta kontroli str. 54-57, 370-420, 894-896)

Wojewoda Dolnośląski, w okresie objętym kontrolą, powierzył trzem jednostkom samorządu terytorialnego oraz instytucji kultury, w drodze porozumień, prowadzenie niektórych spraw z zakresu właściwości WKZ:

²² Wniosek nie został rozpatrzony.

²³ WKZ zlecała obsługę prawną dla delegatur radcy prawnemu z kancelarii prawnej, gdyż obsługa przez radcę zatrudnionego w WUOZ na ½ etatu była niewystarczająca dla obsługi całego Urzędu i trzech delegatur.

²⁴ O 13,5 etatu.

²⁵ Sprzęt komputerowy.

²⁶ Samochodów służbowych.

²⁷ Najniższa podwyżka 170 zł, najwyższa podwyżka 1 469 zł.

²⁸ Sześć etatów na Wieloosobowym stanowisku ds. zabytków nieruchomych i obrony cywilnej (w Delegaturach); po trzy etaty w Wydziale Rejestru i Dokumentacji Zabytków (we Wrocławiu) oraz Stanowisku ds. zabytków ruchomych (w Delegaturach); dwa etaty w Wydziale Zabytków Nieruchomych (Wrocław); po jednym etacie w Wydziale zabytków ruchomych (Wrocław) i Wieloosobowym stanowisku ds. organizowania kontroli, administracyjnych kar pieniężnych, egzekucji, nakazów i administracyjnych kar pieniężnych (we Wrocławiu), 0,75 etatu dla archiwisty (Delegatury); po 0,5 etatu na Stanowisku ds. ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego, sytuacji kryzysowych, ochrony informacji niejawnych i danych osobowych (Wrocław) oraz Wydziale Budżetów, Finansów, Administracji i Obsługi (Wrocław); 0,25 etatu na Stanowisku ds. informacji we Wrocławiu.

²⁹ Dalej: MKZ.

- a) Gminie Legnica, zgodnie z porozumieniem zawartym 17 listopada 2003 r., powierzył prowadzenia na terenie Legnicy spraw należących do właściwości WKZ określonych w u.o.z., z wyłączeniem zabytków ruchomych i archeologicznych;
- b) Gminie Bielawa, zgodnie z porozumieniem zawartym 16 marca 2011 r.³⁰, przekazał prowadzenie na terenie Bielawy spraw należących do właściwości WKZ w zakresie określonym w art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³¹, tj. wydawania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenu ośrodka historycznego miasta Bielawa wpisanego do rejestru zabytków;
- c) Muzeum Narodowemu we Wrocławiu, zgodnie z porozumieniem zawartym 1 sierpnia 2011 r., powierzył prowadzenie spraw z terenu województwa dolnośląskiego, związanych z wywozem przedmiotów za granicę, określonych w przepisach u.o.z.;
- d) Gminie Wrocław, zgodnie z porozumieniem zawartym 5 września 2011 r., powierzył prowadzenie na terenie Wrocławia spraw należących do właściwości rzeczowej i miejscowej WKZ z zakresu ochrony zabytków nieruchomych i ruchomych.

W latach 2018-2021 WKZ nie występowała do Wojewody o powierzenie na podstawie art. 96 ust. 2 lub ust. 3 u.o.z. prowadzenia niektórych spraw z zakresu swojej właściwości, w tym wydawania decyzji administracyjnych, jednostkom samorządu terytorialnego z terenu Województwa Dolnośląskiego, związkom tych jednostek lub kierownikom instytucji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami. W powyższym okresie do kontrolowanej jednostki nie wpłynął również żaden wniosek od podmiotu zainteresowanego zawarciem takiego porozumienia. Zdaniem Konserwator jedno z trzech obowiązujących porozumień nie funkcjonuje prawidłowo – WKZ oceniła negatywnie współpracę z MKZ, wskazując na bardzo silny aspekt podległości konserwatora samorządowego wobec zwierzchnika, polityki i interesu gminy kosztem dobra zabytku. Kontrole WUOZ przeprowadzone w Urzędzie Miasta Wrocławia potwierdziły niewłaściwe prowadzenie przez MKZ nadzoru konserwatorskiego nad zabytkami, nieegzekwowanie nakładanych w zaleceniach i nakazach obowiązków, a także niestosowanie kar pieniężnych. Pismem z 30 grudnia 2019 r. WKZ wystąpiła do Wojewody Dolnośląskiego z wnioskiem o niekontynuowanie powyższego porozumienia, a w jego miejsce utworzenie w ramach WUOZ delegatury zajmującej się wyłącznie ochroną zabytków na terenie Wrocławia³².

(akta kontroli str. 54-57, 152-169, 345, 356, 370-371, 1204-1206)

1.2. WKZ uzyskała w latach 2018-2020 (I kwartał) od Wojewody Dolnośląskiego środki finansowe na funkcjonowanie WUOZ w łącznej kwocie 33 164,05 tys. zł, w tym: 11 613 tys. zł w 2018 r., 8 407 tys. zł w 2019 r., 10 782,75 tys. zł w 2020 r. i 2 361,3 tys. zł w I kwartale 2021 r. Wynagrodzenia wraz z pochodnymi w tym okresie wyniosły 16 775,95 tys. zł³³: 4 469,96 tys. zł w 2018 r., 4 675,43 tys. zł w 2019 r., 5 909,56 tys. zł w 2020 r. oraz 1 721 tys. zł w I kwartale 2021 r.

(akta kontroli str. 3-9, 666-668)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Struktura organizacyjna Urzędu była dostosowana do obowiązujących przepisów prawa. Jednak zatrudnienie w WUOZ nie było adekwatne do liczby i zakresu

³⁰ Pismem nr OŚR.6131.103.2019 z 16 października 2019 r. Burmistrz Bielawy wypowiedział ww. porozumienie z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia.

³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1098.

³² Wniosek nie został rozpatrzony.

³³ 50,6% otrzymanych środków w ww. okresie na funkcjonowanie WUOZ.

realizowanych zadań. Wpływ na taki stan rzeczy miało przede wszystkim niezapełnienie wystarczających środków finansowych przeznaczonych na niekonkurencyjną w stosunku do stawek rynkowych płacę oraz rosnąca liczba spraw przypadających na jednego pracownika. Działania podejmowane przez WKZ, a w szczególności mające na celu zwiększenie liczby etatów oraz wysokości wynagrodzeń pracowników, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Pomimo problemów kadrowych oraz niewłaściwego prowadzenia nadzoru konserwatorskiego nad zabytkami przez MKZ, Konserwator nie skorzystała z uprawnień do występowania z wnioskiem o zawarcie, na podstawie art. 96 ust. 2 i 3 u.o.z., nowych porozumień w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych spraw z zakresu swej właściwości, w tym wydawania decyzji administracyjnych, innym organom.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Uchwałą nr 82 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2019 r.³⁴ ustanowiono *Krajowy program ochrony i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022*³⁵. Koordynator programu, tj. Dyrektor Narodowego Instytutu Dziedzictwa nie angażował WUOZ w realizację konkretnych zadań na rzecz realizacji tego programu. Kontrolowana jednostka w związku z realizacją ww. programu: a/ nawiązała współpracę i podpisała 6 maja 2020 r. z Narodowym Instytutem Dziedzictwa³⁶ umowę o współtworzenie treści zawartych w bazie danych zarządzanych za pomocą aplikacji NID ScanManager³⁷ - umowa ta obejmowała również współpracę mającą na celu dalszy rozwój i udoskonalanie tej aplikacji; b/ w zakresie realizacji przez Generalnego Konserwatora Zabytków³⁸ oraz NID zadań Programu 2019-2022 dotyczących standardów i metod konserwatorskich pracownicy WUOZ opiniowali i wnosili uwagi³⁹ do opracowywanych wytycznych.

(akta kontroli str. 54-57, 372-373, 545-551, 779-790)

Według stanu na 31 grudnia 2020 r. uchwalone programy opieki nad zabytkami posiadało jedynie 23,5% jednostek samorządu terytorialnego⁴⁰ z terenu województwa dolnośląskiego, tj.: 42 gminy (spośród 169 istniejących), trzy powiaty (spośród 26 istniejących) oraz Województwo Dolnośląskie. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. WKZ zaopiniowała 62 programy opieki nad zabytkami, w tym 59 programów gminnych, dwa programy powiatowe i jeden program wojewódzki. Średni okres opiniowania programu wynosił 45 dni, przy czym w okresie: a/ do 1 miesiąca zaopiniowano 34 programy, b/ od 1 miesiąca do 2 miesięcy – 14 programów, c/ od 2 do 6 miesięcy – 11 programów, d/ od 6 do 12 miesięcy – trzy programy. Jak wyjaśniła Konserwator monitorowanie obowiązków uzyskania opinii dla programów opieki nad zabytkami jest możliwe poprzez porównywanie dostępnych na stronach organów publikacji programów i publikacji

³⁴ Nr 82 z 13 sierpnia 2019 r (M.P. poz. 808 z 11 września 2019 r.).

³⁵ Dalej: Program 2019-2022.

³⁶ Dalej: NID.

³⁷ Narzędzie wspomagające proces skanowania i zarządzania dokumentacją obiektów zabytkowych Polski. Instrument, który wprowadził nowoczesne metody zarządzania informacją na temat zasobu zabytków w Polsce; umożliwiając dostęp do wiarygodnej, rzetelnej, aktualnej wiedzy o zabytkach; usprawniający przepływ informacji o zabytkach pomiędzy organami zaangażowanymi w ochronę zabytków.

³⁸ Dalej: GKZ.

³⁹ Opinie/uwagi dotyczące: miejscowości uzdrowiskowych (z 15 czerwca 2020 r.); ochrony zabytków drewnianych (z 20 lipca 2020 r.); roboczego materiału NID określającego standardy postępowania konserwatorskich w związku z zagadnieniem montażu urządzeń fotowoltaicznych w zabytkach (z 20 stycznia 2021 r.); projektu wytycznych GEZ w zakresie badań archeologicznych w centrach miast historycznych (z 15 marca 2021 r.); projektów standardów konserwatorskich, dotyczących zagadnień projektowych z zakresu zabytkowej zieleni (z 29 kwietnia 2021 r.).

⁴⁰ Dalej: j.s.t.

w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dodała, że nie stwierdzono przyjęcia programu bez uprzedniego uzyskania opinii WKZ.

Program Opieki nad Zabytkami Województwa Dolnośląskiego na lata 2021-2024, przyjęty uchwałą nr XXXIV/686/21 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 24 czerwca 2021 r.⁴¹ opracowywany był z udziałem WKZ, która konsultowała z pracownikami Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego⁴² listę obiektów zagrożonych; listę obiektów o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym oraz dane statystyczne dotyczące zabytków nieruchomych oraz zabytków archeologicznych wpisanych do rejestru zabytków i znajdujących się w ewidencji zabytków. Po analizie przedstawionego przez UMWD projektu programu ochrony zabytków 2021-2024, spełniając wymóg wynikający z art. 87 ust. 3 u.o.z., pozytywną opinię WKZ wydała 8 czerwca 2021 r. Sprawozdanie z realizacji *Programu opieki nad zabytkami województwa dolnośląskiego*⁴³ za lata 2016-2019 przekazane zostało WKZ, na podstawie art. 87 ust. 6 u.o.z., 22 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 54-57, 68-94, 373, 795-801, 899-1114)

2.2. Według danych zawartych w rejestrze zabytków województwa dolnośląskiego⁴⁴ prowadzonym w formie ksiąg oznaczonych literą A (zabytki ruchome), literą B (zabytki nieruchome) oraz literą C (zabytki archeologiczne), wg stanu na 31 marca 2021 r., wpisanych było ogółem 46 153 zabytków, w tym 36 518 zabytków ruchomych, 8 143 zabytków nieruchomych oraz 1 492 zabytków archeologicznych. W latach 2018-2021 (I kwartał) dokonano łącznie 2 816 wpisów do rejestru zabytków, w tym 2 669 wpisów w rejestrze zabytków ruchomych oraz 147 wpisów w rejestrze zabytków nieruchomych. W powyższych latach dokonano łącznie ośmiu skreśleń z rejestru zabytków (jednego zabytku ruchomego oraz siedmiu zabytków nieruchomych).

Według danych zawartych w wojewódzkiej ewidencji zabytków, według stanu na 31 marca 2021 r., wpisanych do niej było ogółem 122 907 zabytków, w tym 69 632 zabytków ruchomych, 16 905 zabytków nieruchomych oraz 36 370 zabytków archeologicznych. W latach 2018-2021 (do 31 marca) do wojewódzkiej ewidencji zabytków włączono 5 194 zabytków⁴⁵, a wyłączono z niej 266 zabytków⁴⁶.

(akta kontroli str. 3-9, 349)

Kontrolę kompletności i terminowości wpisów w rejestrze zabytków (odpowiednio w księgach oznaczonych literą A i B) dokonano na podstawie dziewięciu postępowań administracyjnych o wpis do rejestru⁴⁷ (przy czym pięć postępowań dotyczyło zabytków nieruchomych, a cztery – zabytków ruchomych), prowadzonych w latach 2019-2021. Na tej podstawie ustalono, że: 1/ wszystkie badane postępowania zakończono wydaniem decyzji o wpisie zabytków do rejestru; 2/ rejestr zabytków prowadzony był zgodnie z wymaganiami określonymi w §§ 2-4 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków; 3/ we wszystkich badanych sprawach zabytki ruchome (cztery) i nieruchome (pięć), których dotyczyły decyzje, zostały wpisane do rejestru po tym, jak decyzja o ich wpisie do rejestru stała się ostateczna; 4/ w pięciu sprawach decyzje wydano w terminach określonych w art. 35 KPA (w odniesieniu do czterech zabytków ruchomych od 2 do 21 dni a w odniesieniu do zabytku nieruchomego – 21 dni), a w pozostałych czterech sprawach czas wydania decyzji o wpisie do rejestru wynosił od 127 do 265 dni

⁴¹ Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3194.

⁴² Dalej: UMWD.

⁴³ Przyjętego uchwałą nr XXIII/687/16 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3706, ze zm.).

⁴⁴ Dalej: rejestr zabytków.

⁴⁵ Z tego: 3 632 zabytków ruchomych, 1 514 zabytków nieruchomych oraz 48 zabytków archeologicznych.

⁴⁶ Z tego: 71 zabytków ruchomych i 195 zabytków nieruchomych.

⁴⁷ Zastosowano dobór celowy według osądu kontrolera.

(średnio 162 dni), co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*; 5/ w dwóch z czterech postępowań niezakończonych w terminie jednego miesiąca (dotyczących zabytków nieruchomych) nie poinformowano wnioskującego o niezakończeniu sprawy w terminie, przyczynach zwłoki, nowym terminie zakończenia sprawy, ani też nie pouczono strony o prawie do wniesienia ponaglenia wskazanym w art. 36 § 1 KPA, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*; 6/ w dwóch z czterech⁴⁸ postępowań (dotyczących zabytków nieruchomych) zaniechano wydania postanowień o dopuszczeniu jako dowodu w sprawie protokołów oględzin, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*; 7/ we wszystkich badanych sprawach przesyłano potwierdzoną kopię decyzji o wpisie zabytku do rejestru do NID oraz do właściwego ze względu na miejsce położenia zabytku organu wykonawczego gminy; 8/ we wszystkich (czterech) badanych postępowaniach dotyczących zabytków ruchomych opracowano karty ewidencyjne zabytku ruchomego, przy czym dla jednego z nich była ona zgodna ze wzorem określonym w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, a w pozostałych przypadkach, zabytki te posiadały karty ewidencyjne założone w latach 90. XX wieku; 9/ w dwóch z pięciu badanych postępowań (dotyczących zabytków nieruchomych) opracowano dla tych zabytków karty ewidencyjne, przy czym dla jednego z nich była ona zgodna ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, a drugi z nich posiadał kartę ewidencyjną założoną w latach 80. XX wieku – dla pozostałych trzech zabytków nie założono kart ewidencyjnych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*; 10/ w dwóch z pięciu spraw (dotyczących zabytków nieruchomych) informacja o wpisie zabytku nieruchomego do ewidencji zabytków została ogłoszona na wniosek WKZ w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego (informacje o wpisie ukazały się odpowiednio po pięciu i po 10 miesiącach po uzyskaniu przez decyzje przymiotu ostateczności) – w trzech przypadkach zaniechano skierowania do publikacji ogłoszenia o wpisie do ewidencji zabytków, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*; 11/ wdrożono wnioski pokontrolne sformułowane po przeprowadzonej w WUOZ kontroli *Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych* (P/19/023) w zakresie: a/ prawidłowego prowadzenia ksiąg rejestru poprzez dokonywanie wpisów czarnym atramentem i zamieszczanie w niej decyzji ostatecznych, stosownie do wymogów wynikających z § 3 ust. 2 i z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków; b/ podjęcia działań mających na celu uzupełnienie ksiąg A i B rejestru o wpisy brakujących zabytków; c/ umożliwienia stronie postępowania, przed wydaniem decyzji w sprawie, wypowiedzenia się co do zebranych materiałów oraz zgłoszonych żądań, stosownie do art. 10 § 1 KPA.

(akta kontroli str. 54-57, 96-102, 256-309, 367-368, 1230)

Szczegółowa kontrola dziewięciu kart ewidencyjnych⁴⁹, założonych dla obiektów nieruchomych niewpisanych do rejestru zabytków, wykazała że: a/ karty ewidencyjne zabytku nieruchomego niewpisanego do rejestru zabytków sporządzano zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, ujmując w nich wszystkie wymagane dane; b/ nie dopełniono obowiązku przekazania kart ewidencyjnych do NID uniemożliwiając niezwłoczne włączenie ich do krajowej ewidencji zabytków, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*; c/ wdrożono wniosek sformułowany po kontroli P/19/023 w zakresie sporządzania kart ewidencyjnych na właściwym wzorze, określonym w rozporządzeniu w sprawie prowadzenia rejestru zabytków.

(akta kontroli str. 54-57, 175-166, 178-183, 357-365, 641-658, 1231-1232)

⁴⁸ W jednym przypadku zrezygnowano z oględzin (dot. stacji meteorologicznej na Śnieżce).

⁴⁹ Zastosowano dobór celowy wg osądu kontrolera.

Ostatni kompleksowy przegląd rejestru zabytków w celu uaktualnienia/uzupełnienia danych dokonany był przez pracowników WUOZ w latach 2000-2008⁵⁰. Do oceny stanu zachowania zabytków WKZ wykorzystywała także *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce, Zabytki wpisane do rejestru zabytków (księgi rejestru A i C)*, sporządzony przez NID na podstawie danych dotyczących szeroko pojętego stanu zachowania zabytków nieruchomych w Polsce, które Instytut ten zgromadził w latach 2009-2015 podczas terenowej weryfikacji zabytków nieruchomych oraz badań terenowych reprezentatywnej grupy zabytków przeprowadzonych specjalnie na potrzeby przygotowania tego raportu w 2016 r. W konsekwencji powyższych działań Konserwator wystąpiła do GKZ o skreślenie z rejestru zabytków obiektów nieistniejących i tych, które utraciły wartości historyczne, artystyczne lub naukowe⁵¹. WKZ szacowała, że skreślenia z rejestru zabytków wymaga około 130 obiektów. Z ww. rozpoznania przeprowadzonego przez NID Oddział Terenowy we Wrocławiu wynikało, że 111 obiektów wymaga skreślenia z rejestru zabytków (nie istnieją od dziesiątek lat, istnieją w znikomej części, utraciły wartości ze względu na przekształcenia).

(akta kontroli str. 54-57, 373, 690-772, 1225)

Zgodnie z prowadzonym w WUOZ wykazem 69 na 169 gmin (40,8%) w województwie dolnośląskim nie posiadało do 14 stycznia 2021 r. założonej gminnej ewidencji zabytków⁵² lub było w trakcie jej opracowywania. WKZ wyjaśniła, że monitoruje realizację obowiązku prowadzenia GEZ na bieżąco, gdyż wiedza ta jest niezbędna dla potrzeb prowadzonych na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵³ postępowań⁵⁴, podczas których pracownik WUOZ prowadzący sprawę ustalić musi obowiązujący status ochrony zabytków. Ponadto Konserwator przypominała organom wykonawczym gmin o obowiązku prowadzenia GEZ przy wielu okazjach, głównie przy opiniowaniu programów opieki nad zabytkami. Obowiązki gmin w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami, w tym sporządzania GEZ, omawiane były także w trakcie spotkań z radami gmin i komisjami kultury.

(akta kontroli str. 54-57, 373, 552-560, 1583-1602)

2.3. W latach 2018-2021 (do 31 maja) WUOZ rozpatrywał łącznie 126 321 spraw⁵⁵ (odpowiednio: 31 382 w 2018 r., 36 733 w 2019 r., 39 475 w 2020 r. i 18 731 w 2021 r.). Z powyższych spraw na koniec roku⁵⁶ załatwiono ogółem 124 474 (98,5%) z nich (odpowiednio: 30 461, 36 591, 39 045 i 18 377), w tym w terminie 114 731 (90,8%)⁵⁷, a po terminie 9 743 (7,7%)⁵⁸. Pozostawionych do załatwienia było łącznie 1 847 (1,5%) spraw (odpowiednio: 921, 142, 430 i 354). W wyjaśnieniach Konserwator wskazała, że przyczyną wzrastających w kolejnych latach opóźnień była przyrastająca ilość spraw, pandemia, zwolnienia opiekunów, chorobowe i okresy kwarantanny pracowników WUOZ, a także trudności

⁵⁰ W okresie tym zakładano księgi rejestru zabytków, w których scalano rejestry ze zlikwidowanych województw.

⁵¹ Decyzje ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego: skreślające z rejestru zabytków: dom podcieniowy przy Rynku w Mirsku (z 3 września 2009 r.); budynek plebanii ewangelickiej w Miliczu (z 26 marca 2010 r.); kościół (ruina) w Janicach (5 maja 2010 r.) oraz dom mieszkalny w Bielawie (25 maja 2018 r.); sprostowująca oczywistą omyłkę – błędny numer rejestru obiektu (16 stycznia 2019 r.).

⁵² Potwierdzone zarządzeniem, obwieszczeniem w sprawie prowadzenia Gminnej Ewidencji Zabytków, dalej: GEZ.

⁵³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

⁵⁴ Uzgadniania pozwoleń na budowę/rozbiórkę w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w GEZ.

⁵⁵ W ilości spraw uwzględniono również sprawy załatwiane przez WKZ i jego Zastępcę oraz Kierowników Delegatur.

⁵⁶ Wg stanu na 31 grudnia 2018 r., 31 grudnia 2019 r., 31 grudnia 2020 r. oraz 31 maja 2021 r.

⁵⁷ Do jednego miesiąca.

⁵⁸ Powyżej jednego miesiąca.

w zatrudnianiu w ramach zastępstw za osoby nieobecne z powodu urlopów macierzyńskich.

(akta kontroli str. 54-57, 374, 663-665)

W latach 2018-2021 (do 30 czerwca) WKZ wydała łącznie 127 199 decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w u.o.z. oraz w przepisach odrębnych, o których mowa w art. 91 ust. 4 pkt 4 u.o.z., przy czym w kolejnych latach było ich odpowiednio: 31 260, 36 569, 39 466 i 19 904. Dotyczyły one m.in. wydanych/uzgodnionych: 1/ w formie pisemnej zaleceń konserwatorskich (łącznie 59 123 szt.); 2/ pozwoleń na budowę (łącznie 14 140 szt.); 3/ pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych (łącznie 11 790 szt.); 4/ decyzji ustalających lokalizację celu publicznego albo warunki zabudowy (łącznie 9 719 szt.); 5/ pozwoleń na prowadzenie prac lub badań przy zabytkach (łącznie 6 819 szt.); 6/ pozwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków (łącznie 2 849 szt.); 7/ projektów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmian (łącznie 1 883 szt.); 8/ pozwoleń na sprzedaż, zamianę, darowiznę lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub j.s.t., a także na wnoszenie takich nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek (łącznie 187 szt.); 9/ pozwoleń na poszukiwania ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania (łącznie 112 szt.); 10/ działań związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej w lasach wpisanych do rejestru zabytków i w lasach, których znajdują się zabytki archeologiczne wpisane do rejestru zabytków (łącznie 12 szt.); 11/ decyzji określających zakres i sposób eksploatacji gruntów, na których znajdują się zabytki archeologiczne (łącznie 5 szt.).

Ponadto w ww. latach Konserwator wydała 147 decyzji o wpisie zabytku ruchomego do rejestru zabytków (w tym jedną z urzędu) oraz 109 decyzji o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru zabytków (w tym 62 z urzędu).

W badanym okresie WKZ nie skorzystała z uprawnień wynikających z przepisów o u.o.z. do wydania decyzji o wpisie zabytku archeologicznego do rejestru zabytków, a także z uprawnień wynikających z przepisów odrębnych do wydania pozwoleń na przeniesienie zabytku z terenu cmentarza, który ma być użyty na inny cel.

(akta kontroli str. 3-9, 670-676)

Szczegółowa kontrola dziewięciu postępowań, z lat 2019-2021 (I kwartał), w sprawie wydania pozwolenia na pracę przy zabytkach⁵⁹ wykazała, że: 1/ we wszystkich dziewięciu sprawach WKZ pozytywnie rozpatrzyła wnioski i wydała pozwolenia; 2/ sześć z dziewięciu (66,7%) postępowań zakończono w terminie do 30 dni, tj. zgodnie z art. 35 KPA, a pozostałe trzy postępowania zakończono w terminie od 44 do 59 dni (średnio 54 dni); 3/ w dwóch z trzech postępowań niezakończonych w terminie jednego miesiąca poinformowano wnioskującego, że sprawa nie będzie załatwiona w terminie wskazanym w art. 36 § 1 KPA – w jednym przypadku takiej informacji nie przekazano, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*; 4/ wszystkie złożone do WUOZ wnioski oraz wydane przez WKZ decyzje dotyczące pozwoleń na pracę przy zabytkach zawierały elementy 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 oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych

⁵⁹ Zastosowano dobór celowy według osądu kontrolera.

i poszukiwań zabytków⁶⁰; 5/ w sześciu z dziewięciu skontrolowanych decyzji zawarto prawidłową podstawę prawną jej wydania – w pozostałych trzech przypadkach podano niewłaściwą podstawę prawną, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*; 6/ w dwóch przypadkach przed wydaniem decyzji pracownicy WUOZ przeprowadzili oględzin obiektów, w pozostałych przypadkach nie było konieczności ich przeprowadzania, z uwagi na dotychczasowe rozpoznanie stanu obiektów zabytkowych⁶¹; 7/ w przypadku czterech wydanych pozwoleń na pracę przy zabytkach prace zrealizowano, a w pozostałych pięciu przypadkach prac jeszcze nie rozpoczęto; 8/ strony informowały Konserwatora (w czterech zakończonych postępowaniach) o wszczęciu prac przy zabytkach; 9/ w dwóch sprawach spośród czterech zakończonych strony zawiadomiły WKZ o terminie zakończenia wskazanych w pozwoleniu prac przy zabytkach – w pozostałych dwóch przypadkach organ nie wyegzekwował realizacji takiego obowiązku, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*; 10/ strony wywiązywały się z zapisów decyzji dotyczących przedkładania WKZ dokumentacji badań (w czterech zakończonych postępowaniach).

(akta kontroli str. 366-368, 802-804, 1233-1236)

2.4. W WUOZ opracowano w 2005 r. *Plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*⁶², realizując tym samym wymóg wynikający z § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych⁶³. Plan ten został uzgodniony z Wojewodą Dolnośląskim oraz z Szefem Obrony Cywilnej Kraju⁶⁴ w lipcu 2008 r.⁶⁵ Począwszy od 2017 r. Plan ten nie był aktualizowany, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 54-57, 374-375, 805-893, 1142-1143)

WKZ prowadziła ewidencję (wykaz) podmiotów⁶⁶, które posiadały plany ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych⁶⁷. W lutym, marcu i grudniu 2020 r.⁶⁸ wysłano do wszystkich j.s.t. z terenu województwa dolnośląskiego oraz do innych jednostek organizacyjnych (dyrektorów muzeów i bibliotek) powiadomienia o konieczności opracowania planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz o konieczności ich corocznej aktualizacji stosownie do wymogów wynikających z § 1 ust. 1 pkt 3 oraz z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. W konsekwencji w 2021 r. otrzymano odpowiedzi od 22 jednostek – wskazano w nich, że w sześciu jednostkach zaktualizowano takie plany, a w pozostałych 16 sporządzono nowe plany. Zdaniem Konserwatora wszystkie powiaty i gminy na terenie województwa dolnośląskiego posiadają plany ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, a takich planów nie posiadają pojedyncze jednostki organizacyjne. Konserwator oszacowała, że w skali województwa jest to 198 jednostek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 805-893, 1838, 1843)

⁶⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 81; dalej: rozporządzenie w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich.

⁶¹ W ramach bieżąco prowadzonych spraw: opinie/wytyczne/zalecenia konserwatorskie; karty ewidencyjne.

⁶² Dalej: Plan.

⁶³ Dz. U. Nr 212, poz. 2153.

⁶⁴ Stosownie do wymogu wynikającego z § 4 ust. 4 rozporządzenia w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych.

⁶⁵ 15 maja 2015 r.

⁶⁶ Jednostek organizacyjnych, gmin, powiatów.

⁶⁷ Wykazy obejmują 495 planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, opracowanych w latach 2005-2020.

⁶⁸ 5, 6, 12 lutego, 5 marca oraz 17 grudnia.

W złożonych wyjaśnieniach WKZ poinformowała, że w latach 2018-2021 podjęto rozpoznanie planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych ww. podmiotów oraz wskazano na konieczność ich aktualizacji. Przystąpiono również do sporządzenia zaktualizowanej listy obiektów zabytkowych oraz jednostek muzealnych i innych gromadzących zabytki, które winny się znaleźć w nowym planie. Według Konserwatora prace nad tworzeniem nowego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych obecnie zaawansowane w około 70%.

(akta kontroli str. 893, 1142)

2.5. W objętym kontrolą okresie WUOZ realizowała dwa porozumienia: 1/z Komendą Wojewódzką Policji w sprawie współdziałania w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości skierowanej przeciwko zabytkom oraz innym dobrom kultury, zawarte 6 lipca 2018 r. oraz 2/z Komendantem Wojewódzkim Policji we Wrocławiu, Komendantem Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim i Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w sprawie zwalczania nielegalnego wywozu za granicę lub przywozu z zagranicy oraz rejestracji dóbr kultury. Jak wyjaśniła Konserwator współpraca ta polegała głównie na wydawaniu opinii przez pracownika WUOZ na temat przedmiotów zabytkowych w trakcie prowadzonych przez te organy postępowań, głównie w sprawie przestępstw. WKZ współpracowała również ze stowarzyszeniami i fundacjami w sprawach ochrony zabytków w zakresie ich działań popularyzujących zabytki, remontów zabytków czy postulatów w zakresie ochrony lokalnego dziedzictwa⁶⁹. Ponadto wspólnie z Wojewodą Dolnośląskim, Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, MKiDN, Muzeum Narodowym, j.s.t.⁷⁰ uczestniczyła w spotkaniach oraz sporządzaniu opracowań dotyczących znalezienia nowej formy użytkowania i funkcjonowania kompleksu klasztornego w Lubiążu.

(akta kontroli str. 375-376, 773-774, 1571-1582)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Badanie dziewięciu postępowań dotyczących wpisu zabytków do rejestru zabytków w latach 2019-2021 (I kwartał) wykazało, że w czterech postępowaniach⁷¹ decyzje zostały wydane ze zwłoką. Czas prowadzenia tych postępowań wynosił bowiem od 127 do 265 dni i tym samym przekraczał ustawowe terminy na załatwienie sprawy określone w art. 35 KPA. Konserwator wyjaśniła m.in., że we wskazanych postępowaniach czas trwania był dłuższy niż przewiduje KPA ze względu na sytuację epidemiczną w kraju. W związku z kontrolą P/19/023 zalecono stworzenie i zapewnienie warunków do terminowego prowadzenia postępowań, mając na uwadze terminy określone w art. 35 KPA. Opisana wyżej nieprawidłowość wskazuje na niezrealizowanie w pełni ww. zalecenia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 561-562, 599, 1230)

Ponadto w dwóch sprawach⁷² nie wydano postanowienia o dopuszczeniu, jako dowodu w prowadzonym postępowaniu administracyjnym w sprawie wpisu do

⁶⁹ Np: współpraca w zakresie remontów, rewitalizacji obiektów zabytkowych: Fundacja „By żyć” (klasztor cysterek w Trzebnicy); Fundacja Rezydencja Opatów Henrykowskich w Sieroszowie (pałac w Sieroszowie); Fundacja Sztuki Współczesnej in Situ (sanatorium Grunwald w Sokolowsku); Stowarzyszenie Doliny Zadry w Okrzeszynie (kościół ewangelicki); Fundacja Pałac Struga (malowidła ścienne); Fundacja Odbudowy Dwory Sarny (malowidła ścienne); Stowarzyszenie „Dom Kołodzieja: w Zgorzelcu (budynek). Współpraca przy popularyzacji zabytków: Fundacja Oppenheim (konkurs „Zabytek nie zapomnij”); Stowarzyszenie Architektów Polskich (dni zabytków).

⁷⁰ Gminą Wołów, Gminą Ścinawa i Województwem Dolnośląskim.

⁷¹ Dot. zabytków nieruchome: A/6166, A/6174, A/6190 i A/6189.

⁷² Dot. zabytków: A/6166 i A/6191.

rejestr, protokołu z oględzin. Konieczność wydania takiego postanowienia wynikała z art. 123 KPA.

Jak wyjaśniła WKZ, w przypadkach wskazanych postępowań nie wydano postanowień o dopuszczeniu jako dowodu w sprawie protokołów z oględzin z tego względu, że były to postępowania prowadzone na wniosek strony – co do zasady strona uczestniczy w postępowaniu i podpisuje protokół z oględzin i nie wnosi doń uwag i zastrzeżeń. Zgodnie z *Procedurą wpisu do rejestru zabytków nieruchomości* z 7 stycznia 2020 r., która powstała w wyniku wniosków pokontrolnych NIK z 31 lipca 2019 r., dowód z oględzin przeprowadza się w razie konieczności. W związku z kontrolą P/19/023 zalecono wydanie postanowienia o dopuszczeniu jako dowodu w prowadzonym postępowaniu administracyjnym w sprawie o wpis do rejestru protokołu z oględzin, stosownie do art. 123 KPA. Opisana wyżej nieprawidłowość wskazuje na niezrealizowanie w pełni ww. zalecenia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 561-562, 599, 1230)

W dwóch z czterech postępowań niezakończonych w terminie jednego miesiąca (dotyczących zabytków nieruchomości), wbrew obowiązкови określonymu w art. 36 § 1 KPA, nie poinformowano wnioskujących o tym, że sprawa nie zostanie zakończona w terminie, nie wskazano przyczyn zwłoki, nie wskazano nowego terminu zakończenia sprawy, ani też nie pouczono ich o prawie wniesienia ponaglenia.

Jak wyjaśniła Konserwator, postępowanie administracyjne o wpis do rejestru zabytków jest działaniem skomplikowanym merytorycznie i wieloetapowym. Postępowanie o wpis nie jest możliwe do przeprowadzenia w ciągu 30 dni i nie jest też możliwe przewidzenie, kiedy poszczególne etapy postępowania i całe postępowanie zostanie zakończone (korespondencja do stron wysyłana jest za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, co zmusza do wstrzymania dalszych działań do momentu otrzymania zwrotnych potwierdzeń odbioru; zawiadomienia o oględzinach strona musi otrzymać siedem dni przed oględzinami, a WUOZ powinien wysłać zawiadomienie na około trzy tygodnie przed terminem oględzin; na każdym etapie strony są zawiadamiane o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów). Wymienione postępowania trwały 3-4 miesiące. W czasie ich trwania była zapewniona ciągłość postępowania i strony informowane były o kolejnych czynnościach. Podczas kontroli P/19/023 zalecono każdorazowego informowania stron postępowania o niezakończeniu sprawy w terminie, przed jego upływem, zgodnie z art. 36 KPA. Opisana wyżej nieprawidłowość wskazuje na niezrealizowanie w pełni ww. zalecenia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 778, 1237-1238)

W trzech postępowaniach⁷³ w sprawie wpisania zabytków do rejestru na dziewięć objętych próbą, wbrew obowiązкови określonymu w § 13 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, nie założono dla tych zabytków, po dokonaniu ich wpisu do rejestru zabytków, kart ewidencyjnych. Zgodnie z wyjaśnieniami WKZ obiekty zostały wpisane do rejestru zabytków na podstawie ustalenia ich wartości drogą rozpoznania publikacji i archiwów. Kierownik kontrolowanej jednostki wskazała, że karty zabytków planowane są do wykonania w roku obecnym – w wyniku zaproszenia do składania ofert na wykonanie kart ewidencyjnych złożono oferty wykonania dwóch kart, natomiast nie uzyskano oferty na wykonanie trzeciej z kart. W związku z kontrolą P/19/023 zalecono założenie kart ewidencyjnych dla zabytków wpisanych do rejestru, a nieuwjętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków.

⁷³ Dotyczy zabytków wpisanych do rejestru zabytków pod nr: A/6189, A/6190 i A/6191.

Opisana nieprawidłowość wskazuje na niewykonanie w pełni ww. zalecenia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 357, 362-365, 1230)

W trzech przypadkach⁷⁴ wbrew obowiązкови określoneu w art. 9 ust. 6 u.o.z., w 2021 r. zaniechano złożenia wniosków o ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego informacji o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru. W pozostałych dwóch przypadkach informacje te ukazały się odpowiednio po pięciu i 10 miesiącach po uzyskaniu przez decyzje o wpisaniu zabytków do rejestru zabytków przymiotu ostateczności.

Jak wyjaśniła WKZ, zgodnie z art. 9 ust. 6 u.o.z. na wniosek WKZ informację o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru zabytków ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jak wynika z literalnego brzmienia ww. przepisu, nie wskazuje on żadnego terminu czynności polegającej na złożeniu wniosku o publikację informacji o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru zabytków. Pomimo to organ wziął pod uwagę wniosek z informacji pokontrolnej NIK Delegatury we Wrocławiu o konieczność przekazywania bez zbędnej zwłoki wniosków o zamieszczenie informacji o wpisie nieruchomego i skreśleniu zabytku nieruchomego z rejestru zabytków celem ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Obowiązujące przepisy nie regulują zakresu czasowego dla sprecyzowania użytego przez ustawodawcę terminu „bez zbędnej zwłoki”. W orzecznictwie przyjmuje się, że jest to czas konieczny dla organu do dokonania czynności bezzwłocznie; powyższe bezsprzecznie nie oznacza jednak wykonania czynności natychmiast, w tym momencie, oznacza natomiast konieczność wykonania czynności przez organ bezzwłocznie – a więc w terminie najszybszym po dokonaniu koniecznych działań dla prawidłowego załatwienia sprawy. Bazując na powyższym, ze względu także na zasadę racjonalności i celowości postępowania organu, jako zasadę przyjęto składanie wniosków o publikację w dzienniku urzędowym w cyklu półrocznym, w zależności od ilości wpisów/skreśleń, stosując formułę zestawień zbiorczych po zebraniu większej ilości decyzji ostatecznych. Z powyższych względów informacje o wpisie do rejestru zabytków nieruchomych (A/6189, A/6190 i A/6191) pozostają w przygotowaniu do publikacji w tym roku. Z tych samych względów informacje o wpisie do rejestru zabytków nieruchomych pod nr A/6160 (decyzja ostateczna 20 lutego 2020 r.) i A/6174 (decyzja ostateczna 7 lipca 2020 r.) ukazały się w dzienniku urzędowym odpowiednio: 6 sierpnia 2020 r. i 17 maja 2021 r. – jako kolejne w półrocznych zestawie informacji zbiorowej. W związku z kontrolą P/19/023 zalecono przekazywanie bez zbędnej zwłoki wniosków o zamieszczenie informacji o wpisie do zabytku nieruchomego do rejestru, celem ich ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Opisana wyżej nieprawidłowość wskazuje na niezrealizowanie w pełni ww. zalecenia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 428-429, 591-593, 1230)

2. W latach 2019-2021 (I półrocze) nie włączano dziewięciu kart ewidencyjnych zabytków do wojewódzkiej ewidencji zabytków. W wyniku tego karty takie nie zostały również włączone do krajowej ewidencji zabytków. Było to niezgodnie z §§ 13 i 14 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków. W myśl ww. przepisów kartę ewidencyjną zabytku sporządza się co najmniej w dwóch egzemplarzach, z których jeden włączany jest do wojewódzkiej ewidencji zabytków, a drugi do krajowej ewidencji zabytków (po otrzymaniu tej karty od wojewódzkiego konserwatora zabytków).

⁷⁴ Dot. zabytków: A/6189, A/6190 i A/6191.

Konserwator wyjaśniła, że rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 września 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem⁷⁵ zmieniło diametralnie sposób włączania zabytków nieruchomości do wojewódzkiej ewidencji zabytków. W ślad za tym rozporządzeniem w WUOZ opracowano i wdrożono (8 stycznia 2020 r.) procedurę włączania zabytków nieruchomości do wojewódzkiej ewidencji zabytków i wyłączenia z tej ewidencji oraz jej aktualizacji. Trudniejsza, oparta na danych z ewidencji gruntów (w wypadku pojedynczych obiektów nieruchomości) procedura oraz trudności funkcjonowania Urzędu w czasie pandemii, spowodowały, zdaniem Konserwator, że czynności włączenia zabytków do wojewódzkiej ewidencji zabytków przeprowadzone były w bardzo ograniczonym zakresie. Procedura w WUOZ przewiduje przekazywanie kart WEZ do NID po włączeniu do wojewódzkiej ewidencji zabytków, a wobec niewłączenia wymienionych zabytków do ewidencji, kart tych nie przekazano.

NIK wskazuje, że bieżące przekazywanie ww. kart jest niezbędne dla zapewnienia kompletności wojewódzkiej i krajowej ewidencji zabytków.

W związku z kontrolą P/19/023 zalecono przekazywanie kart ewidencyjnych zabytków nieruchomości GKZ bez zbędnej zwłoki. Opisana wyżej nieprawidłowość wskazuje na niezrealizowanie w pełni ww. zalecenia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 183, 369, 1566-1570)

3. Wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 36 KPA nie zawiadomiono wnioskującego o wydanie pozwolenia na prowadzenie prac konserwatorskich przy zabytku o tym, że sprawa nie będzie załatwiona w terminie, o przyczynach zwłoki, nowym terminie załatwienia sprawy ani też nie pouczone o prawie do wniesienia ponaglenia⁷⁶.

Jak wyjaśniła Konserwator, przedmiotowej sprawie można przypisać status szczególnie skomplikowanej. Sprawa konserwacji autobusu szynowego była bardzo nietypową i wymagała rozpoznania stosowanych obecnie i bezpiecznych dla zabytku rozwiązań technologicznych, materiałowych. Zaniechanie zawiadomienia o niezałatwieniu sprawy w ciągu jednego miesiąca pracownik wyjaśniał trudną sytuacją kadrową w tym czasie w Delegaturze, w związku z niepełnym zatrudnieniem i nadmiernym obciążeniem obowiązków pracowników. Potwierdza to zestawienie obciążeń w okresie od 7 czerwca 2019 r. do 24 lipca 2019 r. wybranych inspektorów z jednostek WUOZ.

(akta kontroli str. 627-631, 1233-1237)

4. W dwóch zakończonych sprawach⁷⁷ na cztery dotyczących pozwoleń na prace przy zabytku WKZ nie wyegzekwowała od stron obowiązku zawiadomienia o terminie zakończenia prac wskazanych w pozwoleniach, które to obowiązki wynikały z treści udzielonych pozwoleń.

Jak wyjaśniła WKZ, w dacie ważności pozwolenia złożono sprawozdania z badań. Tym samym odstąpiono od egzekwowania wymogu powiadamiania o zakończeniu prac.

(akta kontroli str. 627-631, 1233-1237, 1603-1606)

5. Wydane decyzje na podejmowane innych działań przy zabytku (w dwóch przypadkach⁷⁸) oraz wydana decyzja na prowadzenie robót budowlanych (w jednym

⁷⁵ Dz.U. poz. 1886.

⁷⁶ W jednej z trzech postępowań niezałatwionych w terminie jednego miesiąca (sprawa W/R.5144.32.2019.JK).

⁷⁷ Dot. decyzji nr 1413/2019 z 1 lipca 2019 r. oraz decyzji nr 48/2020 z 10 stycznia 2020 r.

⁷⁸ Decyzje nr: 2408/2020 z 21 grudnia 2020 r. i 366/2021 z 5 marca 2021 r.

przypadku⁷⁹⁾ zawierały nieprawidłową podstawę prawną ich wydania (odpowiednio § 13 oraz § 12 rozporządzenia w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich). Jak wyjaśniła WKZ, użycie § 12 ww. rozporządzenia jako podstawy prawnej w decyzji nr 2264/2019 oraz § 13 tego rozporządzenia jako podstawy prawnej decyzji nr 2408/2020 oraz 366/2021 było nieprawidłowe – pracownik omyłkowo nie zastosował właściwego paragrafu rozporządzenia.

(akta kontroli str. 627-631, 1233-1237, 1607-1614)

6. W latach 2018-2021 wbrew obowiązowi wynikającemu z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, nie dokonywano w terminie do 31 marca, aktualizacji Planu wg stanu na 31 grudnia roku poprzedniego.

Z wyjaśnień WKZ wynikało, że Plan był regularnie aktualizowany do 2016 r., a w 2019 r. podjęto decyzję o sporządzeniu nowego wojewódzkiego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych z uwagi na jego dezaktualizację. Przystąpiono do tworzenia zbioru informacji wymaganych do sporządzenia nowego Planu. W tym celu wysłano szereg pism do jednostek organizacyjnych, gmin, powiatów, mających na celu sporządzenie ww. Planu w przypadku jego braku lub aktualizację posiadanego planu ochrony zabytków.

(akta kontroli str. 805-893, 1142-1143)

OCENA CZĄSTKOWA

Prowadzona przez Konserwatora działalność z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami nie zawsze była skuteczna i prawidłowa. Na terenie województwa dolnośląskiego jedynie 69 gmin (40,8%) prowadziły GEZ, a 46 jednostek właściwych posiadało opracowane plany opieki nad zabytkami (23,5%), pomimo monitorowania przez WKZ obowiązku uzyskania opinii dla programów opieki nad zabytkami. Konserwator prowadziła rejestr zabytków w formie ksiąg według wzoru wynikającego z rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, a zapisy w nim dokonywane były na bieżąco aktualizowane. WKZ przeprowadzała przegląd rejestru zabytków w celu uaktualnienia lub uzupełnienia danych, w konsekwencji czego oszacowała, że skreślenia z rejestru zabytków wymaga około 130 obiektów. Badane postępowania w sprawie wpisu zabytków do rejestru zabytków wykazało, że 44,4% spraw prowadzono w sposób przewlekły; w dwóch z nich dotyczących zabytków nieruchomości nie wydano postanowień o dopuszczeniu, jako dowodu w prowadzonych postępowaniach administracyjnym w sprawie wpisu do rejestru, protokołów z oględzin oraz nie poinformowano stron o niezakończonym w terminie. WKZ nie przekazała także wniosków o ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym informacji o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru (w 60% zbadanych spraw). Konserwator nie włączała kart ewidencyjnych zabytków do wojewódzkiej ewidencji zabytków nieruchomości, w wyniku czego karty nie zostały przekazane do NID, celem aktualizacji krajowej ewidencji zabytków. Dla trzech zabytków wpisanych do rejestru zabytków nie założono, pomimo takiego obowiązku, kart ewidencyjnych. Postępowania w sprawie pozwoleń na prace przy zabytkach w 66,7% spraw prowadzono terminowo, jednak trzy decyzje zawierały nieprawidłową podstawę prawną ich wydania. W jednym przypadku nie poinformowano też strony o niezakończonym w terminie, a w dwóch zakończonych sprawach dotyczących pozwoleń na prace przy zabytku nie wyegzekwowano od stron obowiązku zawiadomienia o terminie zakończenia takich prac. WKZ posiadała opracowany i prawidłowo uzgodniony Plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, którego jednak nie aktualizowano regularnie.

⁷⁹⁾ Decyzja nr 2264/2019 z 8 listopada 2019 r.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W WUOZ nie ustalono pisemnych procedur kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Zdaniem WKZ przepis art. 91 ust. 4 pkt 6 u.o.z. ani też inny przepis nie zobowiązuje do stworzenia takich procedur. W art. 38-41 u.o.z. szczegółowo określono sposób, zasady, uprawnienia, protokół i jego podpisanie, zasady wydawania zaleceń pokontrolnych i ich zmian. Przepisy są pracownikom znane, wielokrotnie omawiane, przekazywane są wzory pism w sprawie (zawiadomienia, wzór protokołu), a sposób postępowania pokontrolnego konsultowany z pracownikami Urzędu. W okresie objętym kontrolą przeprowadzano kontrole zabytków na podstawie rocznych planów kontroli zabytków. Konserwator wyjaśniła, że podstawowym kryterium doboru obiektów do kontroli był zły stan ich zachowania i potrzeba interwencji w zakresie poprawy tego stanu oraz konieczność dokonania weryfikacji wykonania wydanych wcześniej zaleceń lub nakazów w sytuacjach, gdy termin nakazanych prac upłynął. W ww. latach pracownicy merytoryczni WUOZ przeprowadzili ogółem 430 kontroli, w tym 140 w 2018 r., 136 w 2019 r., 95 w 2020 r. oraz 59 w I półroczu 2021 r. Spadek liczby przeprowadzonych kontroli wynikał z rotacji pracowników na stanowiskach merytorycznych dotyczących przeprowadzania kontroli oraz pandemii Covid-19. Kontrolą obejmowane były tylko zabytki ujęte w rejestrze zabytków, z wyjątkiem 2021 r., gdzie kontrolą objęto dwa zabytki niewpisane do rejestru zabytków. W wyjaśnieniu Konserwator wskazała m.in., że niekontrolowanie (z małą liczbą wyjątków) obiektów figurujących w wojewódzkiej ewidencji zabytków wynikało z faktu, że zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków to zabytki najcenniejsze i na nie głównie skierowana jest uwaga przy planowaniu kontroli. Nie oznacza to, że WKZ nie podejmuje doraźnych interwencji w stosunku do zabytków figurujących w ewidencji zabytków, dostrzegając działania niewłaściwe, dla zabytku niszczące, współpracując z Inspektoratami Nadzoru Budowlanego.

(akta kontroli str. 3-9, 103-128, 354-355, 659-660, 677-678, 776-777, 1615, 1240-1241)

WKZ w związku z przeprowadzonymi kontrolami wydała łącznie 151 zaleceń pokontrolnych, w tym w latach 2018-2021 (do 30 czerwca) odpowiednio: 63, 53, 25 i 10. W ww. okresie w 135 przypadkach odstąpiono od wydawania zaleceń wydając decyzje administracyjne⁸⁰. Przy przeprowadzaniu czynności kontrolnych wystąpił jeden przypadek korzystania z pomocy funkcjonariuszy Policji, a ponadto wyniki 56 kontroli były podstawą do skierowania do właściwych organów zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. W przypadkach przewidzianych w przepisach prawa (np. w przypadku umorzenia dochodzenia) WKZ korzystała z prawa zaskarżania orzeczeń organów, do których złożył zawiadomienia o przestępstwie⁸¹. W okresie objętym kontrolą WKZ w przypadku kontroli jednostek organizacyjnych nie korzystała z uprawnienia wynikającego z art. 40 ust. 3 u.o.z., tj. wystąpienia z żądaniem przeprowadzenia postępowania służbowego lub innego przewidzianego prawem wobec osób winnych dopuszczenia do powstania uchybień przy przestrzeganiu i stosowaniu przepisów u.o.z. Łączna kwota kar nałożonych przez WKZ na podstawie art. 107a-107e u.o.z. wskutek prowadzonych postępowań wynosiła 2 005,3 tys. zł, w tym w poszczególnych latach

⁸⁰ 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 (art. 40 ust. 2 u.o.z.).

⁸¹ W latach 2018-2021 (do 30 czerwca) 12 razy odwołano się od postanowienia o umorzeniu śledztwa/dochodzenia.

objętych kontrolą: 12,5 tys. zł w 2018 r., 1 084,3 tys. zł w 2019 r., 783,5 tys. zł w 2020 r. i 125 tys. zł w I półroczu 2021 r.

(akta kontroli str. 3-9, 677-680)

Stosunek liczby kontroli przeprowadzonych w latach 2018-2021 (do 30 czerwca) do liczby: a/ wydanych decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w ustawie o zabytkach oraz przepisach odrębnych, o których mowa w art. 91 ust. 4 pkt 4 u.o.z. wynosił: po 0,004% w 2018 r. i w 2019 r., 0,002% w 2021 r. oraz 0,003% w 2021 r.; b/ zabytków wpisanych do rejestru zabytków wynosił po 0,003% w 2018 r. i w 2019 r., 0,002% w 2020 r. i 0,001% w 2021 r.; c/ zabytków ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków wynosił odpowiednio: po 0,001% w 2018 r. i w 2019 r., 0,0007% w 2020 r. i 0,0005% w 2021 r.

(akta kontroli str. 3-9, 669, 677-680)

Szczegółowa analiza 12 postępowań kontrolnych przeprowadzonych przez WUOZ w latach 2018-2021⁸² wykazała, że: 1/ każdorazowo czynności kontrole przeprowadzane były na podstawie upoważnienia do kontroli wystawionego przez WKZ, stosownie do wymogu wynikającego z art. 38 ust. 2 u.o.z.; 2/ w dziewięciu postępowaniach kontrolnych, poza trzema (co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), czynności przeprowadzono z udziałem podmiotu kontrolowanego, stosownie do wymogu wynikającego z art. 38 ust. 4 u.o.z.; 3/ z każdej kontroli sporządzano protokoły, które – z wyjątkiem dwóch, w których kontrolowani odmówili ich podpisania – podpisywane były przez obie strony postępowania kontrolnego; 4/ protokoły z przeprowadzonych kontroli zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 39 u.o.z.; 5/ w pięciu przypadkach sformułowano zalecenia pokontrolne, które wynikały z ustaleń kontroli, wyznaczając kontrolowanemu termin ich realizacji; w pozostałych siedmiu przypadkach odstąpiono od formułowania zaleceń⁸³; 6/ w jednym przypadku w związku z zastrzeżeniami kontrolowanego WKZ zmieniła zalecenia pokontrolne, przedłużając termin wykonania zaleceń; 7/ w pięciu przypadkach, z wyjątkiem sześciu (opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), po przeprowadzonych kontrolach obiektów zabytkowych podejmowano działania mające na celu zarówno skierowanie do podmiotów kontrolowanych zaleceń i nakazów, jak i wyegzekwowanie nałożonych obowiązków.

(akta kontroli str. 238, 1115-1123)

3.2. WKZ sprawowała nadzór nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach oraz badań archeologicznych, o których mowa w art. 91 ust. 4 pkt 5 u.o.z., korzystając z przepisu art. 40 ust. 2 u.o.z. (odstąpienia od wydawania zaleceń pokontrolnych) i wydając w to miejsce, w 135 przypadkach, decyzje, o których mowa w art. 43 ust. 1⁸⁴, w art. 44 ust. 1⁸⁵, w art. 45 ust. 1⁸⁶, w art. 46 ust. 1⁸⁷, w art. 49 ust. 1⁸⁸, w art. 50 ust. 1⁸⁹ u.o.z., w tym

⁸² Po dwa postępowania przeprowadzone w latach 2018-2021.

⁸³ Kontrole dotyczyły: a/ realizacji wydanych przez WKZ decyzji nakazujących (4 przypadki), b/ realizacji wydanych przez Konserwatora z poprzednich kontroli zaleceń (2 przypadki), c/ braku nieprawidłowości (1 przypadek).

⁸⁴ Wstrzymanie prac badań lub robót: wydano ogółem 39 decyzji: 14 w 2018 r., 11 w 2019 r., 12 w 2020 r. i 2 w 2021 r. (do 30 czerwca).

⁸⁵ Wygaśnięcie decyzji wstrzymującej prace, badania lub roboty: łącznie 30 decyzji (odpowiednio w badanym okresie: 7, 14, 8 i 1).

⁸⁶ Nakazujące przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowania terenu: ogółem 14 decyzji (odpowiednio: 7, 3, 4 i 1).

⁸⁷ Wstrzymanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku niezarejestrowanym: łącznie 2 decyzje wydane w 2018 r.

⁸⁸ Nakazująca przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku: łącznie 45 decyzji (odpowiednio: 20, 16, 5 i 4).

w poszczególnych latach odpowiednio: 52 decyzje w 2018 r., 46 w 2019 r., 29 w 2020 r. i 8 w 2021 r. (I półrocze).

Konserwator nie skorzystała natomiast w kontrolowanym okresie z uprawnień wynikających z: a/ art. 127 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹⁰ do wykonania zastępczo prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytkach nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków; b/ art. 49 ust. 3 u.o.z. do wydania decyzji określających wysokość wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu wykonania zastępczego tych prac lub robót, ich zakres oraz termin wymagalności tej wierzytelności; c/ art. 50 ust. 3 u.o.z. do podjęcia decyzji o zabezpieczeniu zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia; d/ art. 50 ust. 4 pkt 1 u.o.z. do wydania decyzji przyjęcia zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa; e/ art. 50 ust. 4 pkt 2 u.o.z. do złożenia wniosku o wywłaszczenie zabytku nieruchomego.

WKZ wyjaśniła, że niestosowanie z ww. narzędzi wynikało z braku środków finansowych na prowadzenie remontów zastępczych oraz na prowadzenie prac w wypadku czasowego zajęcia, do czasu usunięcia zagrożenia w zabytkach nieruchomych.

(akta kontroli str. 3-9, 677-682, 1615)

Szczegółowa kontrola 12 decyzji nakazujących⁹¹, wydanych przez Konserwatora w latach 2019-2021 (I kwartał)⁹² wykazała, że w siedmiu przypadkach, z wyjątkiem dwóch opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pracownicy WUOZ monitorowali wykonanie ww. decyzji m.in. poprzez przeprowadzanie kontroli zabytków; nałożenie na strony postępowania kar pieniężnych w łącznej wysokości 167 tys. zł; zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania egzekucyjnego dotyczącego egzekucji niepieniężnej wraz z zastosowaniem środka egzekucyjnego; zawiadomienie prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

(akta kontroli str. 366-368, 1124-1131)

3.3. W kontrolowanym okresie skreślono⁹³ z rejestru siedem zabytków nieruchomych oraz jeden zabytek ruchomy (na podstawie wniosków właścicieli tych zabytków). Były to m.in. budynki mieszkalne, budynki pałacowe, budynki zespołu budynków przemysłowo-administracyjnych cukrowni, budynek zespołu stacji pomp; parki oraz autobus szynowy. Na podstawie czterech zabytków wykreślonych decyzją ministra właściwego do spraw dziedzictwa narodowego⁹⁴ stwierdzono, że w trzech przypadkach skreśleń dokonano na skutek znacznego zniszczenia w stopniu powodującym utratę ich wartości zabytkowych⁹⁵. Odtworzenie tych obiektów nie było możliwe, a także niecelowe z punktu widzenia zasad sztuki konserwatorskiej. W jednym przypadku skreślenia dokonano na skutek nowych ustaleń naukowych,

⁸⁹ Zabezpieczenie zabytku ruchomego w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia: wydano tylko 1 decyzję w 2018 r.

⁹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.

⁹¹ Z tego: decyzja nr 746/2018 z 19 kwietnia 2018 r. nakazująca wstrzymanie w trybie natychmiastowym prac budowlanych wygasła po upływie dwóch miesięcy (stwierdzono, że prace nie naruszają wartości substancji zabytkowej); decyzja nr 590/2021 z 9 kwietnia 2021 r. o niewydawaniu decyzji nakazującej przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowania terenu albo zobowiązującej do doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu (po analizie materiału uznano, że wykonane prace nie wpłynęły na bryły sąsiedniej zabudowy, w związku z czym nie została naruszona kompozycja przestrzenna historycznego układu urbanistycznego; decyzja nr 751/2021 z 29 kwietnia 2021 r. dotycząca wstrzymania w trybie natychmiastowym robót budowlanych wycofana, sprawa zgłoszona do PINB.

⁹² Zastosowano dobór celowy według osądu kontrolera.

⁹³ Z tego cztery obiekty wykreślono częściowo z zespołów zabytków.

⁹⁴ Budynek mieszkalny w Bogatyni, budynek odźwiernia i zbiornika wody czystej zespołu budynków stacji pomp Wrocław – Świątniki; budynek mieszkalny zespołu dworcowego w Ścinawie oraz budynek magazynu cukru zespołu budynków przemysłowo-administracyjnych cukrowni w Jaworze.

⁹⁵ W trzech przypadkach: pożar (2) oraz rozbiórka obiektu (1), tj. w momencie kontroli budynku przez MKZ we Wrocławiu stwierdzono, że zabytek nie istnieje, a w jego miejscu znajduje się nasyp naziemny porośnięty trawą, na którym rośnie drzewo owocowe.

które nie potwierdziły wartości artystycznych, historycznych i naukowych, dla których budynek został objęty ochroną prawną jako element zespołu budowli związanych z funkcjonowaniem stacji kolejowej, co było przesłanką decydującą o wpisie do rejestru zabytków. Po skreśleniu zabytku z rejestru odnotowano ten fakt we właściwej księdze rejestru, w sposób określony w § 5 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków. Informacja o skreśleniu dwóch z czterech zabytków, została ogłoszona na wniosek WKZ w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego⁹⁶ - w dwóch przypadkach zaniechano takiego działania, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 148-151, 177, 310-342, 1239)

Konserwator nie sformalizowała zasad współdziałania z j.s.t. przy wykonywaniu nadzoru konserwatorskiego, w tym przekazywania informacji o podejrzeniu popełnienia czynów o których mowa w art. 108, 112-114, 117-118 u.o.z. gdyż jej zdaniem brak jest podstaw prawnych i faktycznych do ich sformalizowania. W wypadku podejmowanych i prowadzonych postępowań nakazowych i egzekucyjnych, czy też zawiadomień o przestępstwach wobec zabytków zarówno Konserwator jak i Kierownicy Delegatur, na zasadzie nieformalnej współpracy, organizują spotkania z przedstawicielami gmin, na których informują o czynnościach dokonanych bądź planowanych przez WKZ. W wyniku tych spotkań pozyskiwane są informacje o tym, czy występuje zainteresowanie zagospodarowaniem obiektu przez gminę bądź inne podmioty, a także o niszczeniu bądź uszkodzeniu zabytku.

(akta kontroli str. 54-57, 377)

3.4. W badanym okresie obowiązywały cztery porozumienia dotyczące prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości WKZ, zawarte przez Wojewodę Dolnośląskiego, w tym z trzema gminami (Wrocław, Legnica i Bielawa⁹⁷) oraz jedną instytucją kultury (Muzeum Narodowym we Wrocławiu). Każde z porozumień gwarantowało WKZ prawo kontroli realizacji zadań objętych porozumieniem oraz nakładało na gminy i muzeum obowiązek informowania WKZ, w sprawozdaniu rocznym, o prowadzonych sprawach. Badanie porozumień wykazało, że stosownie do ich zapisów, obowiązek sprawozdawczy za lata 2018-2020 był realizowany, za wyjątkami opisanymi w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Tylko porozumienie z Gminą Wrocław poddane zostało czterokrotnej kontroli⁹⁸. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono dwie kontrole⁹⁹ realizacji zadań objętych porozumieniem. Obie dotyczyły prawidłowości realizacji zadań powierzonych Gminie Wrocław. Kontrole te zakończyły się oceną negatywną. Wystąpienia pokontrolne przekazane zostały do wiadomości Wojewodzie Dolnośląskiemu. W piśmie z 30 grudnia 2019 r., przekazującym Wojewodzie wystąpienia pokontrolne za lata 2017-2018, WKZ przedstawiła argumenty na rzecz niekontynuowania ww. porozumienia oraz zawarła wniosek o utworzenie w ramach WUOZ delegatury sprawującej ochronę zabytków na terenie miasta Wrocław¹⁰⁰. W złożonych wyjaśnieniach Konserwator wskazała m.in., że obecna obsada WUOZ i jednocześnie rozległość zakresu działania Urzędu, przystające zadania i ilość korespondencji, nie pozwoliła na dokonanie większej liczby kontroli jednostek, którym powierzono prowadzenie zadań WKZ. Nadmieniała, że Muzeum Narodowe we Wrocławiu jest jednostką wysoce specjalistyczną i składało regularnie sprawozdania, a Miejski Konserwator Zabytków w Legnicy wykonuje mały zakres zadań¹⁰¹.

⁹⁶ Z 19 marca 2020 r. (poz. 2204) oraz z 1 lipca 2020 r. (poz. 4256).

⁹⁷ Wypowiedziane 16 października 2019 r. przez Burmistrza.

⁹⁸ Kontrole: w 2017 r. (1), w 2018 r. (1) oraz w 2019 r. (2).

⁹⁹ Kontrole przeprowadzone: od 13 do 15 marca 2019 r. (wystąpienie z 31 grudnia 2019 r.) oraz od 25 września do 17 października 2020 r. (wystąpienie z 16 czerwca 2020 r.).

¹⁰⁰ Wniosek nie został rozpatrzony.

¹⁰¹ Opinie i wytyczne.

(akta kontroli str. 54-57, 152-169, 371-372, 377-378, 1144-1225, 1682)

3.5. W latach 2018-2021 (I kwartał) do WUOZ wpłynęło ogółem 33 skarg, w tym 17 w 2018 r., osiem w 2019 r., pięć w 2020 r. oraz trzy w 2021 r. Szczegółowa kontrola 12 skarg¹⁰², wykazała, że: 1/ w sześciu przypadkach skargi te dotyczyły spraw związanych z terenami i obiektami wpisanymi do rejestru lub wojewódzkiej ewidencji zabytków (wstrzymanie robót budowlanych przy zabytku; blokowanie i utrudnianie prowadzenia inwestycji gminnej; niewłaściwe wyłączenie organu od udziału w postępowaniu w sprawie nałożenia kary pieniężnej wobec właściciela; działania w kwestii wydanych zaleceń pokontrolnych; nielegalność oraz niezasadność stanowiska MKZ w sprawie inwestycji gminnej; działania w zakresie warunków konserwatorskich); 2/ w pozostałych sześciu przypadkach skargi te dotyczyły nieprawidłowego funkcjonowania WUOZ (bezczyrności; niekompetencji oraz niewłaściwego zachowania pracowników; przebiegu naboru na stanowisko obsługi sekretariatu oraz braku wywiązywania się z ustawowych działań); 3/ w przypadku 10 skarg¹⁰³ uznano je za bezzasadne, jedną skargę uznano w części za zasadną¹⁰⁴, a jedna została wycofana; 4/ cztery skargi rozpatrzono w terminie określonym w art. 237 KPA, w pozostałych sześciu sprawach (opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*) czas rozpatrzenia skargi wynosił średnio 56 dni; 5/ w przypadku jednej z sześciu skarg, która nie została załatwiona w terminie jednego miesiąca, nie poinformowano wnioskującego, że sprawa nie będzie załatwiona terminowo (co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W WUOZ oraz delegaturach prowadzono rejestr spraw pn. *Postulaty i inicjatywy obywateli*¹⁰⁵. Według danych zawartych w ww. rejestrze, w latach 2018-2021 (do 13 maja) dokonano w nim łącznie 104 wpisów¹⁰⁶, w tym 33 w 2018 r., 40 w 2019 r., 19 w 2020 r. i 12 w 2021 r. Przedłożony do kontroli rejestr prowadzony był zgodnie z dyspozycją art. 254 KPA i zawierał m.in. informacje dotyczące: imienia, nazwiska wnoszącego wniosek/postulat, daty wpływu i przedmiotu sprawy (obiektu zabytkowego), sposobu jej załatwienia oraz terminu załatwienia.

(akta kontroli str. 170-173, 184-235, 239-255, 343, 378, 428-429, 593, 661-662, 1453-1461)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W trzech (25%) postępowaniach kontrolnych przeprowadzono czynności bez udziału podmiotu kontrolowanego lub z pominięciem części podmiotów kontrolowanych, co stanowiło naruszenie wymogu wynikającego z art. 38 ust. 4 u.o.z., zgodnie z którym czynności kontrolne przeprowadza się w obecności kontrolowanej osoby fizycznej albo kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub uprawnionej przez niego osoby, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Jak wyjaśniła Konserwator, podmioty kontrolowane nie stawiały się – sporządzono protokół kontroli, by stwierdzić w nim jaki jest stan zabytku (monitoring zabytku). Materiał ten nie służył wydawaniu zaleceń pokontrolnych. Może być natomiast wraz z wykonanymi wtedy zdjęciami materiałem dowodowym w innych postępowaniach

¹⁰² Zastosowano dobór celowy wg osądu kontrolera.

¹⁰³ Jedną skargę przekazano do załatwienia zgodnie z właściwością do MKiDN (bezzasadna).

¹⁰⁴ Niewłaściwe zachowanie pracownika WUOZ.

¹⁰⁵ Utworzono na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie Instrukcji Kancelaryjnej jednolitych rzeczowych wykazów akt, oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm).

¹⁰⁶ W tym 23 wpisy dotyczące wniosków i postulatów Fundacji Thesaurus w Poznaniu (wnioski o udzielenie informacji publicznej, w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, sygnalizacje dotyczące stanu zabytków).

administracyjnych. NIK nie podziela ww. stanowiska, ponieważ ww. postępowania wykazano w sprawozdaniach z przeprowadzonych kontroli.

(akta kontroli str. 37, 43, 776-777, 1240-1241, 1690-1696)

2. W WUOZ po przeprowadzonych kontrolach obiektów zabytkowych nie podejmowano na bieżąco działań mających na celu zarówno wydanie zaleceń i nakazów, jak i wyegzekwowanie nałożonych obowiązków, tj.:

a/ pomimo tego, że kontrola realizacji zaleceń WKZ wydanych 31 stycznia 2019 r. w zakresie stanu zachowania budynku pałacu w Stoszycach, gm. Kąty Wrocławskie została przeprowadzona 14 października 2020 r.¹⁰⁷ i stwierdzono w jej trakcie brak realizacji zaleceń pokontrolnych, dopiero 29 stycznia 2021 r. (tj. po ponad dwóch miesiącach) zawiadomiono współwłaścicieli nieruchomości o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej;

b/ pomimo tego, że kontrola budynku bramnego w Domasławiu, gm. Kobierzyce w zakresie realizacji robót nakazanych decyzją nr 1047/2014, zmienionej decyzją nr 1468/2014, których termin minął 30 września 2016 r. i został warunkowo przedłużony do 30 września 2018 r. została przeprowadzona 14 marca 2019 r., to dopiero 17 czerwca 2019 r. (tj. po trzech miesiącach) wysłano do właściciela protokół z kontroli, a 28 maja 2020 r. sporządzono zawiadomienie o wszczęciu egzekucji, tytuł wykonawczy stosowany w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia (tj. po 8 miesiącach od doręczenia upomnienia z 26 września 2019 r.);

c/ pomimo tego, że rekontrola zajazdu w Dziwiszowie w zakresie weryfikacji wykonania prac (zadaszenia na ścianie szczytowej (...)) została przeprowadzona 18 lutego 2021 r. i stwierdzono w jej trakcie niewykonanie nakazu nr 1377/2020 z 5 sierpnia 2020 r., to dopiero 10 maja 2021 r. (tj. po ponad dwóch miesiącach) sporządzono upomnienie w sprawie realizacji prac wynikających z decyzji nakazowej;

d/ nie zakończono po wyznaczeniu nowego terminu (do 30 maja 2021 r. zgodnie z zawiadomieniem z 19 marca 2021 r.) postępowania o nałożenie kary pieniężnej na 11 współwłaścicieli w związku z niewykonaniem zaleceń pokontrolnych wydanych przez WKZ 31 stycznia 2019 r. (dot. pałacu w Stoszycach);

e/ nie monitorowano wykonania zaleceń pokontrolnych, których termin wykonania minął 31 grudnia 2019 r. (rekontrola przeprowadzona 16 kwietnia 2019 r.) oraz wykonania decyzji 2332/19 z 20 listopada 2019 r., której termin ważności minął (w sierpniu 2020 r.) – dotyczącej obiektu zabytkowego: budynek mieszkalny położony we Wleniu, przy ul. Kościelnej 3 – w tym przypadku nie skorzystano również z innych narzędzi wyegzekwowania robót (np. kary pieniężnej);

f/ do 6 lipca 2021 r. nie zakończono wszczętego z urzędu 24 marca 2021 r. postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na stronę;

g/ nie monitorowano wykonania jednego z zaleceń pokontrolnych z 14 września 2020 r. (przedłużonego pismem z 11 stycznia 2021 r. do 30 września 2021 r.) – dotyczącego budynku przy ul. Robotniczej 11 w Bukowcu, wpisanego do rejestru zabytków decyzją nr A/1573 z 8 lutego 2010 r.¹⁰⁸

Konserwator wyjaśniła m.in., że powyższe wynikało z okresu pandemicznego i ograniczonego funkcjonowania WUOZ ze względu na pracę rotacyjną, wydłużenia czasu dostarczania przesyłek przez pocztę oraz przeciążenia pracą pracowników. Czas wszczęcia egzekucji wynikał z indywidualnych okoliczności strony oraz polityki stosowania postępowań egzekucyjnych jako ostateczności. W jednym przypadku brak działań WUOZ wynikał, zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami, z faktu, że termin

¹⁰⁷ 18 listopada 2020 r. wpłynęło ostatnie potwierdzenie odbioru protokołu.

¹⁰⁸ Sprawa nr JG/N.5180.17.2020.PO.

wyznaczony na realizację zalecenia jeszcze nie minął (30 września br.). Jednocześnie wskazała, że sprawy te będą kontynuowane.

W związku z kontrolą P/19/023 zalecono realizowanie bez zbędnej zwłoki działań i czynności po przeprowadzonych kontrolach obiektów zabytkowych, tj. sporządzenia protokołu kontroli, zaleceń pokontrolnych, nakazów konserwatorskich, kierowania upomnień i nakładanie kar pieniężnych. Opisana wyżej nieprawidłowość wskazuje na niezrealizowanie w pełni ww. zalecenia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 688-689, 1115-1123, 1139-1141)

3. W dwóch, na 12 badanych przypadkach, w sposób nieprawidłowy sprawowano nadzór nad prawidłowością prowadzonych prac i robót budowlanych przy zabytkach, o których mowa w art. 91 ust. 4 pkt 5 u.o.z. Nie przeprowadzano monitoringu wykonania decyzji nakazujących: wstrzymanie w trybie natychmiastowym robót rozbiórkowych nieruchomości¹⁰⁹; przeprowadzenie prac konserwatorskich i robót budowlanych¹¹⁰.

Ze złożonych wyjaśnień WKZ wynikało, że w przypadku pierwszej decyzji opóźnienie wynika z okresu pandemii w roku ubiegłym i zwolnienia oraz urlopu macierzyńskiego pracownika prowadzącego sprawę i długiego okresu werbowania na to stanowisko. W przypadku drugiej decyzji termin nakazu przypadający na 30 września 2021 r. jeszcze nie minął, a egzekwowanie następować będzie po jego upływie.

(akta kontroli str. 776-777, 1124-1131, 1241, 1697-1837)

4. W dwóch przypadkach (na cztery skontrolowane decyzje o skreśleniu zabytków) informacja o skreśleniu zabytku nieruchomego z rejestru nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Było to niezgodne z art. 14 ust. 3 u.o.z., z którego wynika, że na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków informację o skreśleniu zabytku nieruchomego z rejestru ogłasza się wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Jak wyjaśniła WKZ, wykreślenia z rejestru zabytków mają charakter incydentalny i stanowią marginalną część publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dlatego organ stara się zebrać wykreślenia w zbiór do publikacji, aby nie powodować cyklicznej publikacji pojedynczych, jednostkowych wpisów. Do publikacji wpisu konieczna jest także informacja o ostateczności decyzji skreślającej obiekt z rejestru zabytków, przekazywana w dowolnym terminie przez Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu.

W związku z kontrolą P/19/023 zalecono przekazywanie bez zbędnej zwłoki wniosków o zamieszczenie informacji o skreśleniu zabytku nieruchomego z rejestru, celem ich ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Opisana wyżej nieprawidłowość wskazuje na niezrealizowanie w pełni ww. zalecenia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 561-562, 597-599, 1239)

5. Pomimo tego, że z porozumień zawartych z Gminą Legnica oraz z Gminą Wrocław wynikał obowiązek przekazywania do WUOZ rocznych pisemnych sprawozdań z realizacji powierzonych tym j.s.t. zadań, sprawozdania takie za 2020 r. nie zostały przekazane, a kontrolowana jednostka zaniechała podjęcia działań zmierzających do wyegzekwowania tego obowiązku.

¹⁰⁹ Decyzja nr 446/2020 z 12 marca 2020 r. nakazująca wstrzymanie w trybie natychmiastowym robót rozbiórkowych nieruchomości (przebudowa i rozbudowa budynku dawnego Domu Wczasowego Perła 2.

¹¹⁰ Decyzja nr 634/2019 z 5 lipca 2019 r. zobowiązująca do przeprowadzenia prac konserwatorskich i robót budowlanych, których wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istniejącym uszkodzeniem i polegających na: uzupełnieniu ubytków więźby i pokrycia dachowego (...) do 30 czerwca 2020 r.

Ze złożonych wyjaśnień WKZ wynikało, że sprawozdanie z działalności MKZ Wrocław i MKZ Legnica za rok 2020 nie wyegzekwowano z powodu pandemii i nadmiernych obowiązków. Sprawozdania te zostaną wyegzekwowane w trzecim kwartale br.

(akta kontroli str. 152-161, 1616-1682)

6. W badanym okresie sześć spraw dotyczących rozpatrzenia skargi, złożonej do WUOZ, prowadzonych było w sposób przewlekły. Czas ich prowadzenia wynosił od 49 do 66 dni i tym samym przekraczał ustawowe terminy na jej załatwienie określone w art. 237 § 1 KPA, a w jednym przypadku, wbrew obowiązkowi określone w art. 36 § 1 w związku z art. 237 § 4 KPA, nie powiadomiono skarżącego o tym, że sprawa nie będzie załatwiona w terminie, o przyczynach zwłoki, o nowym terminie załatwienia sprawy oraz nie pouczone skarżącego o prawie wniesienia ponaglenia.

Jak wyjaśniła WKZ, wydłużenie terminu załatwiania skarg w tych przypadkach wynikało z poziomu trudności rozpoznania sprawy i nadmiernego obciążenia pracownika (Zastępcy WKZ). Zastępca Konserwator wyjaśnił dodatkowo, że w sprawie prowadzonej pod sygnaturą WUOZ.1410.10.2018/19.DG obowiązek wynikający z art. 237 w związku z art. 36 KPA zapewniono poprzez przesłanie na ręce skarżącego zapytania o wyjaśnienia i materiały sprawy, skierowano w toku rozpatrywania sprawy do MKZ.¹¹¹ Po otrzymaniu odpowiedzi od MKZ 5 lutego 2019 r. WKZ bezzwłocznie rozpatrzył skargę, wydając informację o jej załatwieniu 8 lutego 2019 r. Konserwator wskazała, że dotrzymanie terminów określonych cytowanymi powyżej przepisami w tej sprawie uzależnione było od uzyskania wyjaśnień MKZ i z tego względu mogło przekroczyć maksymalny przepisowy termin, dlatego użycie ww. przepisów w sposób wiążący nie było możliwe.

(akta kontroli str. 428-429, 591-593, 661-662, 776-777, 1241)

OCENA CZĄSTKOWA

Konserwator zapewniła nadzór i kontrolę nad realizacją zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, jednak działania te nie zawsze były prowadzone w sposób prawidłowy i skuteczny. Pracownicy merytoryczni WUOZ przeprowadzali czynności kontrolne, z wyjątkiem trzech przypadków, zgodnie z przepisami. W sześciu przypadkach WKZ nie podejmowała na bieżąco czynności mających na celu zarówno skierowanie do podmiotów kontrolowanych zaleceń i nakazów, jak również wyegzekwowanie nałożonych obowiązków. Konserwator nie korzystała z części uprawnień nadzorczych wynikających z u.o.z., w tym do wykonywania zastępczo prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytkach; do wydawania decyzji zabezpieczenia zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia; do wydania decyzji przyjęcia zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa i złożenia wniosku o wywłaszczenie zabytku nieruchomego. WKZ nie przekazała wniosków o ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym informacji o skreśleniu zabytku nieruchomego do rejestru (50% zbadanych spraw). Kontrola 12 decyzji nakazujących wykazała, że w dziesięciu przypadkach monitorowano realizację obowiązków przez stronę. Sześć spraw (50% zbadanych) dotyczących rozpatrzenia skargi, złożonej do WUOZ, prowadzonych było przez WKZ w sposób przewlekły, w tym jedną z naruszeniem terminu wynikającego z art. 237 KPA w związku z art. 36 KPA, nie zawiadamiając przy tym skarżącego, że sprawa nie będzie załatwiona w terminie, przyczynach zwłoki oraz nowym terminie załatwienia sprawy, a także nie pouczała skarżącego o prawie wniesienia ponaglenia.

¹¹¹ Organ będący przedmiotem skargi (wystosowano do MKZ prośbę o wyjaśnienia z 27 grudnia 2018 r. oraz (w formie ponaglenia) 5 lutego 2019 r.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2018-2021 (I kwartał) na zadania związane z ochroną zabytków i opieką na zabytkami WUOZ wydatkował łącznie 10 508 tys. zł, w tym 5 654 zł w 2018 r. (100% planu po zmianach); 2 163 tys. zł (100%) w 2019 r.; 2 687 tys. zł (97,6%) w 2020 r. i 3,5 tys. zł¹¹² (0,2%) w 2021 r.¹¹³

(akta kontroli str. 3-9, 667-668)

WKZ szacowała środki niezbędne na sfinansowanie zadań z zakresu opieki nad zabytkami na podstawie corocznie przeprowadzonej analizy wpływających do WUOZ wniosków o dotacje. W okresie objętym kontrolą jedynie w 2018 r.¹¹⁴ WKZ zwróciła się do Wojewody Dolnośląskiego z prośbą o zwiększenie do kwoty 3 500 tys. zł środków na dotacje m.in. w związku z występującą w regionie dolnośląskim liczną ilością zabytków w niedostatecznym stanie zachowania, brakiem związku społeczeństwa z dziedzictwem kulturowym regionu trwającym przez dziesięciolecia okresu powojennego, a także wpływaniem do WUOZ 171 wniosków o dotację na kwotę ponad 31 000 tys. zł. W tym samym roku zwiększono plan dotacji celowych z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych o 1 500 tys. zł. Zgodnie z wyjaśnieniami Konserwator, Wojewoda Dolnośląski jest zorientowany w sprawach środków na dotacje i wpływających wniosków oraz proporcji wniosków i kwot przyznawanych do ilości i kwot wpływających. Corocznie do pierwszego planu finansowego dotacji (akceptowanego przez Wojewodę) przekazywana jest informacja, ile wniosków wpłynęło oraz na jaką kwotę ogólną. Zbyt mała roczna wartość środków finansowych na dotacje, jaką dysponuje WUOZ, jest poruszana prawie w każdej rozmowie z Wojewodą. Temat ten był poruszany także na zebraniach z udziałem GKZ. WKZ omawiała tą kwestię także w trakcie spotkań z posłami oraz samorządowcami.

(akta kontroli str. 54-57, 370-381; 1242-1244)

Plany finansowania ochrony zabytków i opieki nad zabytkami sporządzane były w ramach planów finansowych WUOZ na poszczególne lata. Sporządzano je w podziale na wydatki bieżące i majątkowe ponoszone w dziale 921 *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, w rozdziałach 92120 *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami* oraz 92121 *Wojewódzkie Urzędy Ochrony Zabytków*.

(akta kontroli str. 1462-1565)

WKZ prowadziła wykaz udzielonych w latach 2018-2020 dotacji, który publikowany był na stronie BIP Urzędu. Konserwator, realizując obowiązek informacyjny wynikający z art. 82 ust. 3 u.o.z., informowała Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, przekazując każdego roku objętego kontrolą¹¹⁵, zbiorczy wykaz udzielonych dotacji celowych. Zbiorczy wykaz udzielonych przez WUOZ dotacji przekazywano również do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego oraz do MKZ. W badanej próbie dziewięciu dotacji¹¹⁶ stwierdzono, że w pięciu przypadkach (z wyjątkiem jednego opisanego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*) informacje o poszczególnych dofinansowaniach przekazywane

¹¹² Zakup wyrysów i wypisów geodezyjnych do postępowań administracyjnych (0,9 tys. zł) oraz wykonanie kart ewidencyjnych zabytków (2,6 tys. zł).

¹¹³ Do 31 marca 2021 r.

¹¹⁴ Pismem znak WBFiA.3111.4.2018 z 13 kwietnia 2018 r.

¹¹⁵ 12 lipca 2018 r. wykaz dotacji udzielonych przez WUOZ od 1 stycznia do 30 czerwca 2018 r.; 25 stycznia 2019 r. wykaz udzielonych dotacji od 1 lipca do 31 grudnia 2018 r.; 3 lipca 2020 r. wykaz udzielonych dotacji od 1 stycznia do 30 czerwca 2019 r. oraz 2 stycznia 2020 r. wykaz udzielonych dotacji od 1 lipca do 31 grudnia 2019 r.

¹¹⁶ Sześć dotacji zrealizowanych w latach 2018-2020 z dziewięciu dotacji objętych próbą.

były jednostkom samorządu terytorialnego¹¹⁷ położonym na terenie województwa dolnośląskiego, na których terenie znajdowały się obiekty objęte dofinansowaniem. Jak wyjaśniła Konserwator, nie widzi ona możliwości stworzenia mechanizmu zapewniającego, że inne organy uprawnione do udzielania dotacji poinformują go o udzielonych dotacjach. W celu uniknięcia przypadków przekraczania ograniczonej wysokości łącznej kwoty dotacji składany przez beneficjenta wniosek o dotację zawiera informacje o staraniach o środki i przyznanych dotacjach. Tylko Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu informuje WUOZ na bieżąco o przyznanych dotacjach. Ponadto pracownicy WUOZ śledzą ogłoszenia internetowe organów uprawnionych do udzielania dotacji, bądź uzyskują potwierdzenia telefonicznie.

(akta kontroli str. 54-57, 133-147, 370-379)

Do WUOZ w latach 2018-2021 (I kwartał) wpłynęło odpowiednio: 171, 205, 178 i 218 wniosków o udzielenie dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków, o wartości kwotowej wynoszącej odpowiednio: 31 790,4 tys., 29 929,6 zł, 21 998,7 tys. zł i 30 347,5 tys. zł, z czego:

- pozytywnie rozpatrzono: 138 wniosków w 2018 r., 181 wniosków w 2019 r., 165 wniosków w 2020 r. i 196 wniosków w 2021 r.;
- przyjęto do realizacji: 64 wnioski z 2018 r., 44 wnioski z 2019 r., 43 wnioski z 2020 r. i 41 wniosków z 2021 r.;
- nie udzielono dotacji na zadania wskazane w: 74 wnioskach z 2018 r., 137 wnioskach z 2019 r., 122 wnioskach z 2020 r. oraz 155 wnioskach z 2021 r.;
- odrzucono ze względów formalnych¹¹⁸: 33 wnioski z 2018 r., 24 wnioski z 2019 r., 13 wniosków z 2020 r. i 22 wnioski z 2021 r.;
- ostatecznie sfinansowano: 60¹¹⁹ zadań w łącznej kwocie 5 432,4 tys. zł w 2018 r., 42¹²⁰ zadania w łącznej kwocie 1 927,5 tys. zł w 2019 r. i 44 zadania w łącznej kwocie 2 516,8 tys. zł w 2020 r.;
- udział wniosków przyjętych do realizacji w stosunku do złożonych wniosków, w wymiarze liczbowym i kwotowym wynosił odpowiednio: 37,5% i 17,3% w 2018 r.; 21,5% i 6,4% w 2019 r.; 24% i 8,7% w 2020 r. oraz 18,8% i 6,6% w 2021 r.;
- przyznaną kwotę dotacji wykorzystano: w 98,8% w 2018 r., 100% w 2019 r. i 98,9% w 2020 r.

(akta kontroli str. 430-544, 683- 685, 1245)

W latach 2018-2021 Konserwator udzielała dotacji na podstawie opracowanego regulaminu udzielania przez WKZ dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich i robót budowlanych przy zabytkach ruchomych i nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków¹²¹. W regulaminach tych określono m.in: przedmiot i zakres finansowania; terminy składania i rozpatrzenia wniosków; warunki ubiegania się o finansowanie; sposoby oceny i analizy wniosków; wzory wniosków o dotację wraz z wykazem załączników niezbędnych do

¹¹⁷ Starostwa powiatowe, urzędy miast i gmin.

¹¹⁸ Powody odrzuceń: brak obowiązującego pozwolenia konserwatorskiego na prowadzenie prac objętych wnioskiem; brak wpisania obiektu do rejestru zabytków; brak decyzji udzielającej pozwolenia na budowę.

¹¹⁹ Rezygnacja z dotacji (brak wystarczających środków własnych bądź brak wykonawcy oraz zerwanie umowy) – 3 przypadki, zerwanie umowy (1 przypadek).

¹²⁰ Rezygnacja z dotacji (brak wystarczających środków (1 przypadek), wypowiedzenie umowy przez WKZ (ujawnione nowe okoliczności w trakcie prowadzenia prac konserwatorskich wpływających na ocenę wartości obiektu) – 1 przypadek.

¹²¹ Zarządzenie WKZ Nr 26/2018 z 14 listopada 2018 r. oceniono w ramach kontroli *Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych* (P/19/023), przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli. zarządzenie WKZ Nr 36/2019 z 27 listopada 2019 r. oraz zarządzenie WKZ Nr 22/020 z 27 listopada 2020 r.

pozytywnego rozpatrzenia wniosku przez Komisję. Zapisy w nich zawarte, oprócz przypadków opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, były zgodne z przepisami ustawy u.o.z. oraz rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 sierpnia 2017 r. w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków¹²². Wdrożono wnioski sformułowane po kontroli P/19/023 w zakresie: zweryfikowania wewnętrznych zasad naboru wniosków i przyznawania dotacji na prace przy zabytkach, celem: a/ ustalenia kryteriów oceny wniosków w taki sposób aby były one przejrzyste i obejmowały regulację braków i uchybień formalnych, b/ opracowania wewnętrznych regulacji określających zakres kompetencji i obowiązków komisji oceniającej wnioski.

(akta kontroli str. 174, 236, 430-544)

Analiza dziewięciu¹²³ zadań dofinansowanych przez WUOZ w latach 2018-2020 w kwocie ogółem 1 336 tys. zł wykazała, że: a/ umowy¹²⁴, poza wyjątkami opisanymi w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, zawierały postanowienia, o których mowa w § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie; b/ w pięciu¹²⁵ przypadkach (poza jednym, opisanym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), przestrzegano postanowień rozporządzenia w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie oraz wewnętrznych procedur określonych przez WKZ; c/ podmioty wykorzystały w 100% przyznane środki.

(akta kontroli str. 174, 1226-1229, 1245-1250)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie wykonano postanowienia wynikającego z art. 82 ust. 3 u.o.z. w zakresie prowadzenia wykazów udzielonych dotacji oraz informowania organów uprawnionych do udzielania dotacji. Nie sporządzano bowiem wykazu udzielonej dotacji w 2020 r. Gminie Kamieniec Ząbkowicki, w wysokości 494 999,48 zł na pałac w Kamieńcu Ząbkowickim i nie przekazano go do Starostwa Powiatowego w Ząbkowicach Śląskich. Konserwator wyjaśniła, że informacja nie została przekazana przez przeoczenie pracownika. W trakcie kontroli NIK, 13 lipca 2021 r., wykonując postanowienie art. 82 u.o.z. sporządzono stosowny wykaz, który przekazano Starostwu Powiatowemu w Ząbkowicach Śląskich.

(akta kontroli str. 775, 897-898)

2. Brzmienie § 2 ust. 1¹²⁶ regulaminu udzielania przez WKZ w roku 2021 dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach ruchomych i nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków (zarządzenie nr 22/2020 z dnia 27 listopada 2020 r.) ograniczało krąg podmiotów, które mogą ubiegać się o dotacje. Z art. 73 u.o.z. nie wynika bowiem, że wnioskodawca musi posiadać siedzibę, zakład lub

¹²² Dz. U. poz. 1674, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie.

¹²³ Zastosowano dobór celowy według osądu kontrolera: po dwie dotacje z lat 2018-2021. W okresie objętym kontrolą WKZ nie udzielała refundacji (co roku odwoływano II nabór wniosków w związku z wyczerpaniem środków finansowych po zakończeniu I naboru).

¹²⁴ Zapisy umów zwartych w 2019 r. oceniono w ramach kontroli *Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych* (P/19/023).

¹²⁵ Kontrolą objęto rozliczenia za lata 2019-2020, a w 2021 r. – procedury naboru i oceny wniosków o dofinansowanie.

¹²⁶ Z wnioskiem o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane, zwanego dalej wnioskiem mogą się ubiegać podmioty posiadające osobowość prawną oraz siedzibę, zakład lub oddział na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (...).

oddział na terytorium RP – wymogiem jest bycie właścicielem lub posiadaczem zabytku albo posiadanie zabytku w trwałym zarządzie.

Jak wyjaśniła WKZ, ograniczenie wynika z przeciwdziałania nadużyciom. Możliwość udzielania dotacji w sposób nieograniczony mogłaby spowodować wyludzenie dotacji przez osoby kupujące zabytki wyłącznie w celu uzyskania kwot dotacji, a nie prowadzenia remontów i konserwacji. Wobec podmiotów działających poza terytorium Polski ewentualna egzekucja należności byłaby utrudniona, bardzo kosztowna w obrębie państw Unii Europejskiej, a poza nią prawie niemożliwa. Są to działania, do których zobowiązuje art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹²⁷, dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów w sposób umożliwiający terminową realizację zadań w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Zdaniem NIK modyfikacje regulacji ustawowych zawartych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego w akcie wewnętrznym są niedopuszczalne.

(akta kontroli str. 459-496, 603-626)

3. Brzmienie § 3 ust. 3 pkt 1 i pkt 2¹²⁸ ww. regulaminu nie odpowiadało przepisom u.o.z. oraz przepisom rozporządzenia w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie.

Jak wyjaśniła Konserwator, wprowadzenie tych zapisów wynika także z przestrzegania zasady dyscypliny finansowej, do jakiej zobowiązuje art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów w sposób umożliwiający terminową realizację zadań w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Podmiot, jaki nie rozliczył się z dotacji i prowadzone jest wobec niego egzekucja zwrotu środków, nie daje gwarancji rozliczenia prac w dotacji kolejnej.

NIK wskazuje, że powyższy zapis nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach.

W związku z kontrolą P/19/023 zalecono zweryfikowanie wewnętrznych zasad naboru wniosków i przyznawania dotacji na prace przy zabytkach celem: a) dostosowania ich postanowień do obowiązujących przepisów prawa, ze szczególnym uwzględnieniem wyeliminowania uregulowań sprzecznych z art. 73 i 77 u.o.z. Opisana wyżej nieprawidłowość wskazuje na niezrealizowanie w pełni ww. zalecenia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 495-496, 603-626)

4. W umowach o dofinansowanie na 2020 r. (trzy umowy objęto kontrolą) skrócono termin przekazania dokumentów, o których mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie. Powinien on wynieść bowiem 30 dni od określonego w umowie o udzielenie dotacji terminu przeprowadzenia prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, zaś w umowach wskazano na termin 30 dni od daty odbioru prac objętych umową. Ze złożonych wyjaśnień WKZ wynikało m.in., że zadanie objęte dotacją są realizowane różnie, niektóre kończone są wcześniej. W wypadku, gdy kończone są później, umowa wymaga podpisania aneksu. Okres od początku listopada do połowy grudnia to zmasowane odbiory prac

¹²⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

¹²⁸ Jeżeli wnioskodawca korzystał w latach uprzednich z dotacji celowej, może złożyć wniosek o dotację w obecnym naborze pod warunkiem: 1/ uprzedniego pełnego rozliczenia się z udzielonej dotacji, 2/ DWKZ nie prowadzi przeciwko niemu postępowania o zwrot dotacji, nadmiernie pobranej dotacji lub nie egzekwuje środków ubocznych za nadmiernie pobraną dotację lub dotację, która została cofnięta.

(od 110 do 130 umów MKDniS, 70 umów UMWD, umowy WKZ oraz umowy gmin, których ilości na bieżąco nie są znane). By rozładować proces odbiorowy, termin złożenia dokumentów określono w umowie na 30 dni po dokonaniu odbioru prac. Możliwe jest doprowadzenie do pełnej zgodności z treścią rozporządzenia, ale wtedy będzie potrzeba wpisywania w umowie terminu realizacji zadania na podstawie harmonogramu zawartego we wniosku, zaś w przypadku przedłużenia terminu realizacji zadania, co jest bardzo częste, sporządzanie aneksów do umów. Będzie się to wiązać z większą ilością prac przez pracowników WUOZ.

W związku z kontrolą P/19/023 zalecono m.in. dokonanie weryfikacji treści zawieranych umów o przyznanie dotacji, celem dostosowania do powszechnie obowiązujących przepisów prawa, a w szczególności w zakresie terminów. Opisana wyżej nieprawidłowość wskazuje na niezrealizowanie w pełni ww. zalecenia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1242-1244, 1693-1689)

5. Dotację na remont dachu dla Rzymskokatolickiej Parafii pw. św. Andrzeja Boboli w Miliczu udzielono z naruszeniem zasad udzielania dotacji, tj. § 16 ust. 2 zarządzenia nr 36/2019 z dnia 27 listopada 2019 r. W zarządzeniu tym nie dopuszczono do zwiększania procentowego udziału dofinansowania w stosunku do całkowitego budżetu zadania. Tymczasem aneksem nr 2 z 8 września 2020 r. zwiększono procentowy udział dotacji z 15,3%¹²⁹ do 21,48%¹³⁰ w całkowitym budżecie zadania, wynikiem czego dotacja została zawyżona o 6,2 punktu procentowego, tj. o 57,6 tys. zł¹³¹.

Konserwator wyjaśniła m.in., że kościół św. Andrzeja Boboli w Miliczu jest bardzo cennym zabytkiem. Remont konstrukcji dachu i stropów z przywróceniem pokrycia z gontu, jakie było w obiekcie w momencie jego powstania, prowadzony jest już czwarty rok, przy współfinansowaniu wielu podmiotów. Mając na względzie dobro zabytku i kontynuację rozpoczętych remontów, a także wykorzystanie środków na dotację, w indywidualnych przypadkach rezygnowaliśmy z utrzymania tego zapisu regulaminowego. W wypadku Milicza, gdzie zadanie jest kosztowne i realizowane w długim czasie, zwiększenie dotacji wpłynęło ponadto na większe zaawansowanie prac w 2020 r. i ostatecznie wpłynie na wcześniejsze ukończenie całego zadania. Mając świadomość negatywnych skutków pandemii dla rynku wykonawczego, brak wykonawców i wzrost cen usług, powodujące trudności realizacyjne prac także w zabytkach, a także szczególne przypadki realizacji prac w obiektach bardzo cennych, często zagrożonych oraz fakt możliwych rezygnacji z realizacji prac po otrzymaniu dotacji, zmiany kosztów prac, oraz możliwości zwiększenia środków w trakcie roku, w regulaminie dotacji na rok 2021 już nie zawarliśmy obowiązku nie zwiększania procentowego udziału dotacji DWKZ w całości kosztów prac.

(akta kontroli str. 452-458, 605-626, 1226-1229, 1251-1452)

OCENA CZĄSTKOWA

Środki finansowe, którymi dysponowała Konserwator na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami, nie były wystarczające. Średnio tylko 25,5% najlepiej ocenianych przy naborze wniosków o udzielenie dotacji uzyskiwało dofinansowanie. WKZ tylko raz, w 2018 r., zwróciła się do Wojewody Dolnośląskiego z prośbą o zwiększenie środków na dotacje. W wewnętrznym regulaminie, dotyczącym udzielania dotacji celowych w roku 2021, Konserwator zawarła zapisy niezgodne z przepisami prawa, ograniczając krąg podmiotów, które mogły ubiegać się o dotacje. Wnioski o udzielenie dotacji, poza jednym przypadkiem, gdzie nie zachowano procentowego udziału dofinansowania w stosunku do całkowitego budżetu zadania, rozpatrywane były zgodnie z przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi WUOZ. W ośmiu

¹²⁹ Wniosek z 14 lutego 2020 r.

¹³⁰ Zaktualizowany wniosek z 7 września 2020 r.

¹³¹ Koszt całkowity 930,8 tys. zł, wypłacono 200 tys. zł dotacji, zamiast 142,4 tys. zł.

przypadkach, poza jednym, stosownie do art. 82 ust. 3 u.o.z., Konserwator informowała właściwe organy j.s.t. o udzielonych dotacjach.

IV. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że choć przepisy art. 38-41 u.o.z. regulują kwestie prowadzenia czynności kontrolnych dotyczących zabytków, sposobu dokumentowania tych czynności, wydawania zaleceń pokontrolnych oraz zawiadamiania o popełnionych przestępstwach lub wykroczeniach, to jednak stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości (dotyczące m.in. przypadków przeprowadzania czynności kontrolnych niezgodnie z przepisami, niepodejmowania na bieżąco czynności mających na celu zarówno skierowanie do podmiotów kontrolowanych zaleceń i nakazów, jak i wyegzekwowanie nałożonych obowiązków) wskazują na występowanie trudności w trakcie bieżącego stosowania tych przepisów. Dlatego też zasadnym byłoby rozważenie możliwości wprowadzenia w WUOZ mechanizmów (np. w postaci list kontrolnych) umożliwiających bieżące badanie prawidłowości podejmowanych działań. |
| Wnioski | <p>Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Podjęcie działań w celu zapewnienia prawidłowego i terminowego wykonywania zadań w zakresie: wpisu zabytków do rejestru zabytków; włączania kart ewidencyjnych zabytków do wojewódzkiej ewidencji zabytków; przeprowadzania czynności kontrolnych z udziałem podmiotu kontrolowanego oraz stosowania przepisów KPA.2. Egzekwowanie od stron postępowań dotyczących pozwoleń na prace przy zabytku obowiązku zawiadomienia WKZ o terminie zakończenia wskazanych w pozwoleniu prac przy zabytkach.3. Rzetelne sporządzanie decyzji w sprawie wydawania pozwolenia na prace przy zabytkach w zakresie podawania prawidłowej podstawy prawnej ich wydania.4. Przeprowadzenie aktualizacji wojewódzkiego planu ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych i konfliktu zbrojnego w zakresie zadań związanych z ochroną zabytków, listy obiektów zabytkowych oraz jednostek muzealnych i innych gromadzących zabytki.5. Podjęcie działań mających na celu zweryfikowanie czy w dwóch przypadkach, opisanych we wcześniejszej części wystąpienia pokontrolnego, strony wykonały postanowienia decyzji: nakazujących przeprowadzenie prac konserwatorskich i robót budowlanych oraz wstrzymanie w trybie natychmiastowym robót rozbiórkowych nieruchomości.6. Wyegzekwowanie od Gminy Wrocław i Gminy Legnica rocznych pisemnych sprawozdań z realizacji powierzonych im zadań za 2020 r.7. Podjęcie działań mających na celu zweryfikowanie czy zalecenia pokontrolne, o których mowa we wcześniejszej części wystąpienia pokontrolnego, zostały wykonane. |

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 Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Opole, 28 lipca 2021 r.

Kontroler
Marlena Przybylak
specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor
Iwona Zyman


DYREKTOR
Delegatura NIK w Opolu
podpis
Iwona Zyman

