



Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Sekretarz Stanu
Bożena Żelazowska

BAK-WKR.0802.15.2025

Pani
dr Barbara Bielinis-Kopeć
Lubuski Wojewódzki
Konserwator Zabytków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Prowadzenie nadzoru konserwatorskiego na podstawie przepisów rozdziału 4 ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych w trybie art. 36 ust. 1 ww. ustawy, prowadzenie postępowań administracyjnych na podstawie przepisów rozdziału 10a ww. ustawy w latach 2022-2024

Informacja dotycząca zasad przetwarzania danych osobowych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz praw osób, których dane są przetwarzane została zamieszczona na stronie <http://bip.mkidn.gov.pl> w zakładce ochrona danych osobowych.

+48 22 82 93 110
esp@kultura.gov.pl
www.gov.pl/kultura

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
ul. Krakowskie Przedmieście 15
00-071 Warszawa

I. INFORMACJE WSTĘPNE

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Zielonej Górze ¹ ul. Kopernika 1, 65-063 Zielona Góra
Temat kontroli	Prowadzenie nadzoru konserwatorskiego na podstawie przepisów rozdziału 4 ustawy <i>o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami</i> , terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych w trybie art. 36 ust. 1 ww. ustawy, prowadzenie postępowań administracyjnych na podstawie rozdziału 10a ww. ustawy w latach 2022-2024 (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających wpływ na ocenę kontrolowanej działalności).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani dr Barbara Bielinis-Kopeć Lubuski Wojewódzki Konserwator Zabytków.
Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli	Art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 roku <i>o kontroli w administracji rządowej</i> ² .
Kontrolerzy	1) ██████████ - główny specjalista w Departamencie Ochrony Zabytków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 2) ██████████ - główny specjalista w Departamencie Ochrony Zabytków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 3) ██████████ - główny specjalista w Departamencie Ochrony Zabytków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 4) ██████████ - główny specjalista w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.
Numer upoważnienia	3/U/2025 z dnia 5 września 2025 r.
Czynności kontrolne	od 15 września do 11 października 2025 r.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny badanych obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: - analizy sporządzonych planów kontroli oraz sprawozdań z działalności kontrolnej Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, - analizy sporządzonych protokołów z czynności kontrolnych,

¹ Dalej: WUOZ lub Urząd.

² Dz. U. z 2020 r., poz. 224.

- analizy wydanych zaleceń pokontrolnych,
- analizy sporządzonych zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa,
- analizy decyzji administracyjnych wydanych w wyniku przeprowadzonych kontroli,
- analizy akt postępowań administracyjnych i decyzji wydanych w trybie rozdziału 10a ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
- analizy wykazów spraw prowadzonych na podstawie przepisów art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pod kątem terminowości ich rozstrzygania,
- analizy akt postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie przepisów art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pod kątem terminowości ich rozstrzygania.

Art. 46 i 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 roku *o kontroli w administracji rządowej*.

Podstawa sporządzenia dokumentu pokontrolnego

Do projektu wystąpienia pokontrolnego złożono zastrzeżenia na podstawie pisma z 11 grudnia 2025 r., które zostały w całości oddalone.

II. OGÓLNA OCENA SKONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

Ogólna ocena	Działalność objętą kontrolą należy ocenić pozytywnie z zastrzeżeniami.
Uzasadnienie oceny	W badanych obszarach Kontrolowany wywiązywał się z obowiązków nałożonych na organ ochrony zabytków przepisami ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. <i>o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami</i> ³ (dalej <i>u.o.z.</i>). Realizowano kontrole przestrzegania przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i w przypadku stwierdzenia sytuacji zagrożenia dla zabytku w większości podejmowano stosowne działania. Decyzje na podstawie art. 36 ust. 1 <i>u.o.z.</i> wydawane były w większości w terminach określonych w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. <i>Kodeks postępowania administracyjnego</i> ⁴ (dalej: <i>Kpa</i>). Akta postępowań prowadzonych na podstawie rozdziału 10a <i>u.o.z.</i> w większości były kompletne, a rozstrzygnięcia poparte zgromadzonym materiałem dowodowym

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1292.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W zakresie postępowań kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości dotyczące przede wszystkim nieustalenia podmiotów kontrolowanych, podejmowania działań nieadekwatnych do ustalonego stanu faktycznego. Kontrola wykazała również nieprawidłowości dotyczące nieprecyzyjnych zapisów w treści protokołów z kontroli i zaleceń pokontrolnych. Wystąpiły przypadki braku monitorowania wykonania zobowiązań nałożonych po przeprowadzeniu kontroli. Sporządzanie planów kontroli nie zostało usystematyzowane w obowiązujących procedurach wewnętrznych, a sprawozdania przekazywane do Generalnego Konserwatora Zabytków wykazywały niewielkie rozbieżności w stosunku do wykazów przekazanych zespołowi kontrolnemu.

Postępowania prowadzone na podstawie art. 36 ust. 1 *u.o.z.* rozstrzygane były w przeważającej części terminowo, choć stwierdzono przypadki niestosowania przepisów zobowiązujących do informowania stron o przypadkach przedłużenia postępowania, wzywania stron do uzupełniania braków formalnych po upływie nawet miesiąca od wpływu wniosku, jak również informowania o wszczęciu postępowania w terminach innych niż określone w przepisach Kpa.

W postępowaniach dotyczących nałożenia kar administracyjnych, prowadzonych na podstawie regulacji zawartych w rozdziale 10a *u.o.z.*, najczęstsze uchybienia dotyczyły dokonania nieprawidłowego miarkowania administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 189d Kpa. Ponadto w niektórych badanych sprawach, organ w sposób niewystarczający uzasadnił brak możliwości odstąpienia od wymierzenia kary administracyjnej (art. 189f § 1 i 2 Kpa).

III. OPIS USTALONEGO STANU FAKTYCZNEGO

I. Informacje ogólne

Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków z siedzibą w Zielonej Górze jest aparatem pomocniczym Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, zwanego dalej *LWKZ*, który wykonuje w imieniu Wojewody Lubuskiego zadania z zakresu ochrony zabytków, określone w *u.o.z.* oraz w przepisach odrębnych.

W okresie objętym kontrolą WUOZ działał na podstawie rozporządzenia Ministra Kultury z 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków⁵ i statutu⁶ wprowadzonego zarządzeniem Wojewody Lubuskiego. Szczegółową organizację

⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 75, poz. 706.

⁶ Statut Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Zielonej Górze zatwierdzony przez Wojewodę Lubuskiego Zarządzeniem nr 213 Wojewody Lubuskiego z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie nadania statutu Wojewódzkiemu

oraz tryb pracy Urzędu określa regulamin organizacyjny⁷. Urząd posiada jedną delegaturę – w Gorzowie Wielkopolskim. W badanym okresie liczba zatrudnionych pracowników⁸ według stanu na 1 stycznia 2022 r. wynosiła 31 osób, natomiast według stanu na 1 stycznia 2024 r. 37 osób.

W okresie objętym kontrolą tj. w latach 2022-2024 Lubuskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków była Pani dr Barbara Bielinis-Kopec⁹.

Zgodnie z art. 93 ust. 1 *u.o.z.*, wojewódzki konserwator zabytków, wchodzący w skład zespolonej administracji wojewódzkiej, kieruje wojewódzkim urzędem ochrony zabytków. Do jego zadań należy m.in. sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach, a także badań archeologicznych oraz organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, stosownie do treści art. 91 ust. 1 pkt 5-6 *u.o.z.* W zakres zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków, zgodnie z art. 91 ust. 1 pkt 4 *u.o.z.*, wchodzi również wydawanie, zgodnie z właściwością, decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w ustawie – w tym na podstawie art. 36 ust. 1 i rozdziału 10a – oraz w przepisach odrębnych.

II. Ustalenia kontroli

1. Uregulowania wewnętrzne

Proces postępowań w zakresie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dot. ochrony zabytków był uregulowany wewnętrzną procedurą¹⁰. Nie obejmowała ona etapu planowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Kontrola stwierdziła, że w procedurze prawidłowo powołano się na przepisy art. 38 -50 *u.o.z.* i zawarto w niej ogólne zagadnienia, zgodne z przepisami *u.o.z.*

Procedura przewiduje m.in. czynności poprzedzające kontrolę (formalne przygotowanie dokumentów), czynności kontrolne i opracowanie wniosków oraz wdrożenie postępowania administracyjnego w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości. Procedura nie zawiera natomiast elementów planistycznych oraz sprawozdawczych na potrzeby LWKZ lub innych organów administracji publicznej. W procedurze nie uwzględniono również sposobu zakończenia postępowania kontrolnego w przypadku niestwierdzenia w toku kontroli żadnych nieprawidłowości, sposobu doręczenia protokołu z kontroli. Zawarto w niej również nieaktualne odniesienie do art. 119 *u.o.z.*, który wygaś z dniem 1 stycznia 2024 r. Procedura nie opisuje ponadto formularzy dokumentów, takich jak: zawiadomienia o kontroli, protokół z kontroli, zalecenia pokontrolne, co mogłoby pozytywnie wpłynąć

Urzędowi Ochrony Zabytków w Zielonej Górze zastąpiony Zarządzeniem Wojewody Lubuskiego z dnia 2 czerwca 2023 r.

⁷ Regulamin organizacyjny Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Zielonej Górze nadany Zarządzeniem Wojewody Lubuskiego z dnia 24 lipca 2023 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiemu Urzędowi Ochrony Zabytków w Zielonej Górze.

⁸ Wyjaśnienie Kontrolowanego z 18 września 2025 r.

⁹ Na podstawie powołania Wojewody Lubuskiego z 25 lipca 2005 r. znak: BD.II.AChm.1120-/05.

¹⁰ Zarządzenie Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 7 czerwca 2019 r. w sprawie wprowadzenia systemu kontroli zarządczej w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Zielonej Górze - załącznik nr 14 Procedura prowadzenia czynności kontrolnych przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków.

na ujednolicenie działań poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu oraz usprawnić pracę inspektorów.

2. Plany i sprawozdania z działalności kontrolnej

- a) Planowanie kontroli odbywało się w cyklach rocznych. Kontrola potwierdziła, że plany kontroli i sprawozdania były oficjalnie zatwierdzane przez LWKZ¹¹. Plany kontroli były przekazywane do MKiDN. Kontrolowany poinformował¹², że (...) *Lubuski Urząd Wojewódzki nie wymagał przesyłania planu kontroli prowadzonych w trybie art. 38 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Lubuski Wojewódzki Konserwator Zabytków wysyłał corocznie do Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego plan wszystkich (w tym również prowadzonych na podstawie art. 38 ustawy o ochronie zabytków) kontroli wraz z analizą ryzyka niewykonania planu (...).*

Plany kontroli dotyczące kontrolowanego okresu nie były publikowane na stronach BIP Urzędu. Kontrolowany wyjaśnił¹³, że *po przeanalizowaniu uznano, że byłoby to niekorzystne dla skuteczności realizacji kontroli zabytków, gdyż publikacja rocznego planu kontroli mogłaby spowodować, iż osoby kontrolowane specjalnie nie odbierałyby korespondencji, uniemożliwiając prowadzenie kontroli.* Kontrola podzieliła wyjaśnienie Kontrolowanego, jednocześnie w związku z brakiem obowiązku prawnego zamieszczania planów kontroli w zakresie prowadzenia nadzoru konserwatorskiego, nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

- b) Sporządzanie sprawozdań z działalności kontrolnej LWKZ za lata 2022–2024 r. w zakresie wykazania liczby wykonanych kontroli, dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami odbywało się w cyklach rocznych. Lubuski Urząd Wojewódzki nie wymagał sporządzania przez LWKZ sprawozdań z przeprowadzonych kontroli. Podobnie jak w przypadku planów kontroli przekazywane były dane sprawozdawcze w zbiorczych zestawieniach.

Sprawozdania były przekazywane do MKiDN w terminach określonych przez MKiDN. Ze sprawozdań dotyczących liczby przeprowadzonych kontroli¹⁴ w zakresie prowadzenia nadzoru konserwatorskiego w latach 2022–2024 wynika, że na terenie województwa lubuskiego wykonano:

- w 2022 r. – 155 kontroli,
- w 2023 r. – 152 kontrole,
- w 2024 r. – 106 kontroli.

Sprawozdania z przeprowadzonych kontroli nie były publikowane na stronach BIP Urzędu.

3. Postępowania kontrolne

Z przekazanych przez Kontrolowanego zestawień¹⁵ wynika, że w latach 2022–2024 zrealizowano 319 planowych i doraźnych kontroli przestrzegania przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w trybie art. 38 *u.o.z.* Na ich podstawie wydano w tym

¹¹ Zgodnie z wyjaśnieniami Kontrolowanego z 18 września 2025 r.

¹² Wyjaśnienia Kontrolowanego z 18 września 2025 r.

¹³ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 18 września 2025 r.

¹⁴ Na podstawie wyjaśnień Kontrolowanego z 6 października 2025 r.

¹⁵ Pismo z 5 września 2025 r., znak: LWKZ.021.279.2025 z uzupełnieniami.

okresie 151 zaleceń pokontrolnych zgodnie z art. 40 ust. 1 cyt. ustawy, 35 decyzji administracyjnych wymienionych w art. 40 ust. 2. Tymczasem zgodnie z treścią sprawozdań, przekazywanych Generalnemu Konserwatorowi Zabytków na podstawie art. 90 ust. 3 cyt. ustawy, w tych latach przeprowadzono w woj. lubuskim 519 kontroli, wydano 270 zaleceń pokontrolnych oraz 84 ww. decyzje. Uwzględniając nawet fakt, że przekazywane sprawozdania obejmują również działalność samorządowych konserwatorów zabytków w woj. lubuskim, dane te są zdecydowanie rozbieżne, zwłaszcza w przypadku liczby kontroli, których zgodnie z wykazem przeprowadzono znacznie mniej niż wskazano w sprawozdaniu.

Opisane powyżej nieścisłości świadczą o braku sformalizowania zagadnień związanych z planowaniem i sprawozdawaniem czynności prowadzonych przez organ ochrony zabytków, co może uniemożliwiać prowadzenie analiz makroskalowych, czy też podejmowanie systemowych działań w celu poprawy stanu zachowania zabytków podlegających ochronie LWKZ.

Badaniem objęto dokumentację 24¹⁶ losowo wybranych postępowań kontrolnych, przeprowadzonych w latach 2022-2024 r., na podstawie art. 38 *u.o.z.*, w tym 12 spraw prowadzonych przez WUOZ z siedzibą w Zielonej Górze oraz 12 spraw prowadzonych przez Delegaturę WUOZ w Gorzowie Wielkopolskim.

Na podstawie dokumentacji przedstawionej do badania stwierdzono, że w wyniku ww. przeprowadzonych kontroli wystosowano 8 zaleceń pokontrolnych, wydano 2 decyzje w trybie art. 45 ust. 1 *u.o.z.*, oraz wszczęto 2 postępowania w sprawie nałożenia kar administracyjnych.

W ocenionych postępowaniach kontrolnych stwierdzono, co następuje:

1. W aktach 11 postępowań kontrolnych¹⁷ brakowało dokumentu potwierdzającego

¹⁶ Kontroli poddano akta następujących spraw: 1. ZA.5180.5.2024 – Żagań – stanowisko archeologiczne nr 12, AZP 68-12/38 – kontrola doraźna z 23.05.2024 r., 2. ZN.5142.4.2017 – Zamysłów – pałac nr rej. 619 – kontrola planowa z 17.11.2022 r., 3. ZN.5142.19.2022 – Skąpe – d. cmentarz – kontrola planowa z 21.11.2022 r., 4. ZN.5142.33.2021 – Jasień – pałac nr rej. 476 – kontrola doraźna z 14.01.2022 r., 5. ZN.5142.22.2020 – Jankowa Żagańska – wieża ciśnień nr rej. L-514/A – kontrola planowa z 07.10.2022 r., 6. ZR.5145.41.2024 – Kłępsk – wystrój i wyposażenie kościoła nr rej. 75 – kontrola planowa z 15.11.2024 r., 7. ZR.5145.17.2023 – Małomice – wystrój i wyposażenie kościoła nr rej. L-B-113 – kontrola planowa z 04.08.2023 r., 8. ZN.5142.53.2023 – Żagań, ul. Keplera 3 – kamienica w układzie urbanistycznym nr rej. 70 – kontrola doraźna z 29.08.2023 r., 9. ZN.5142.69.2024 – Żagań, Pl. Klasztorny 6/1 – nr rej. L-915/A – kontrola doraźna 06.12.2024 r., 10. ZN-G.5180.2.2022[Wit] – Kamień Wielki – park nr rej. KOK-I-236 – kontrola planowa z 20.06.2022 r., 11. ZN-G.5180.6.2022[MGW] – Gorzów Wlkp. – cmentarz świętokrzyski nr rej. KOK-I-368/91 – kontrola planowa z 15.06.2022 przełożona na 16.12.2024 r. (znak: ZN-G.5180.7.2024[MGW]), 12. ZN.5180.2.2022[Sul] – Trzemeszno Lubuskie – cmentarz żydowski – kontrola planowa z 27.09.2022 r., 13. ZR.5145.9.2024 – Bożków – wyposażenie kościoła nr rej. 93 – kontrola doraźna z 17.05.2024 r., 14. ZN-G.5180.1.2022[Lub] – Jarnatów – pałac nr rej. KOK-I-340/90 – kontrola planowa 25.02.2022 r., 15. ZR-G.5180.2.2023 – Stary Dworek – wystrój i wyposażenie kościoła nr rej. L-B-4 – kontrola planowa z 23.06.2023 r. 16. ZN-G.5180.4.2021[Mie] – Bobowicko – oficyna nr rej. KOK-I-5/76 i KOK-I-101/76 – kontrola planowa z 18.06.2023 r., 17. ZN-G.5180.2.2020[Mie] – Gorzyca – dzwonnica nr rej. L-552/A – kontrola planowa z 17.11.2023 r., 18. ZN-G.5180.2.2024[Tor] – Bobrówko – dzwonnica nr rej. L-499/A – kontrola planowa z 22.08.2024 r., 19. ZA.5180.6.2023 – Żary dz. 347/7 – badania archeologiczne – kontrola doraźna z 12.05.2023 r., 20. ZA.5180.3.2023 – zabytki archeologiczne w Centrum Artystyczno-Kulturalnym w Krośnie Odrzańskim – kontrola planowa z 24.05.2023 r., 21. ZR-G.5180.1.2023 – Popowo – wystrój i wyposażenie kościoła – kontrola planowa 23.06.2023 r., 22. ZR-G.5180.2.2024 – Słońsk – wystrój i wyposażenie kościoła rej. – kontrola planowa z 27.12.2024 r., 23. ZA-G.5180.5.2024 – Wojcieszyce – stanowisko archeologiczne nr rej. 541/Ar – kontrola planowa z 16.12.2024 r. i 24. ZA-G.5180.4.2024 – Pszczew – stanowisko archeologiczne nr rej. 23/Ar – kontrola planowa z 10.12.2024 r.

¹⁷ Akta spraw znak: ZA.5180.5.2024; ZN.5142.4.2017; ZN.5142.19.2022; ZN.5142.33.2021; ZN.5142.22.2020;

podjęcie przez organ działań w celu ustalenia aktualnych danych kontrolowanej osoby fizycznej albo kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej.

- w aktach sprawy znak: ZA.5180.5.2024 znajduje się kopia pozwolenia na budowę, obejmującego inwestycję realizowaną na kontrolowanej działce, jednak udzielenie pozwolenia danemu inwestorowi przez inny organ nie potwierdza własności nieruchomości.

- w aktach sprawy znak: ZN.5142.4.2017 znajdują się co prawda wydruki z EUKW z 14.10.2022 r., potwierdzające własność spółki, jednak wydruk z KRS kontrolowanej spółki wykonano 27.01.2017 r., a więc 5 lat przed terminem kontroli, co może oznaczać, że zawarte tam dane były już nieaktualne.

- w aktach sprawy ZN.5142.19.2022 znajduje się notatka służbowa z rozmowy telefonicznej z pracownikiem urzędu gminy, który potwierdził, że użytkownikiem wieczystym kontrolowanej nieruchomości jest Poczta Polska SA, nie ustalono jednak formy własności terenu.

Podkreślić należy, że dokumentacja w tym zakresie winna znajdować się we właściwych aktach spraw. Obowiązkiem organu, prowadzącego kontrolę w trybie art. 38 *u.o.z.*, jest dokonanie ustaleń w celu określenia aktualnego kręgu stron postępowania kontrolnego. Ustalenia te powinny być potwierdzone stosowną dokumentacją dołączoną do akt sprawy.

Obowiązki nakładane na podmiot władający zabytkiem, związane z jego utrzymaniem i eksploatacją, są określone nie tylko przez przepisy prawa prywatnego, ale również przez przepisy prawa publicznego, przede wszystkim przepisy *u.o.z.* Stosownie do treści art. 5 ww. ustawy, do opieki nad zabytkiem, polegającej w szczególności na zabezpieczeniu i utrzymaniu zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie, a także na korzystaniu z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości, zobowiązany jest nie tylko jego właściciel, ale również posiadacz. Z powyższego wynika, że do opieki nad zabytkami, w tym do przeprowadzenia prac konserwatorskich i robót budowlanych, zobowiązany jest szeroki krąg podmiotów władających zabytkami, posiadających tytuł prawny do korzystania z zabytku, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego.

2. W sprawie znak: ZA.5180.3.2023 stwierdzono nieprawidłowości w przygotowaniu kontroli. Kontrola mianowicie dotyczyła zabytków archeologicznych prezentowanych na wystawach w izbie muzealnej. W zawiadomieniu wskazano konieczność przedłożenia m.in. „decyzji o przekazaniu zabytków archeologicznych na własność lub w depozyt wydanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków”, w aktach sprawy brakuje jednak jakichkolwiek dokumentów potwierdzających, aby przed przystąpieniem do kontroli organ weryfikował własne zasoby archiwalne pod kątem ustalenia, jakie zabytki zostały tej instytucji przekazane. Oznacza to, że przystępując do kontroli organ nie był świadom, jakich liczb i rodzajów zabytków będzie dotyczyła kontrola.

Wyjaśnić należy, że każda kontrola powinna być poprzedzona weryfikacją, jakie zabytki zostały przekazane kontrolowanej jednostce w depozyt lub na własność, a także, czy obiekty

ZR.5145.41.2024; ZR.5145.9.2024; ZR-G.5180.2.2023; ZN-G.5180.2.2020; ZR-G.5180.1.2023; ZR-G.5180.2.2024

te rzeczywiście znajdują się w kontrolowanym miejscu. Co więcej, warunki przechowywania zbiorów ocenia się w kontekście rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 września 2014 r. *w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą*¹⁸, jednak z akt sprawy nie wynika, aby sprawdzono wyszczególnione w nim elementy.

3. W sprawie znak: ZR-G.5180.2.2024 stwierdzono nieprawidłowości związane z doręczeniem zawiadomienia o kontroli, tj. brakowało dokumentu potwierdzającego skuteczność doręczenia zawiadomienia o kontroli (zwrotne potwierdzenie odbioru nie posiada pieczęci potwierdzających wysyłkę, a data doręczenia jest tożsama z datą kontroli).
4. W 2 postępowaniach kontrolnych zawiadomienia o kontroli zawierają nieprawidłowości:
 - w sprawie znak: ZN.5142.22.2020 w treści zawiadomienia wskazano wyłącznie, że kontrola obejmować będzie „przestrzeganie i stosowanie przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w odniesieniu do stanu zachowania zabytku”. Tymczasem w notatce służbowej z 08.10.2022 r. wskazywano na weryfikację realizacji wcześniejszych zaleceń pokontrolnych z 01.12.2020 r. W protokole z kontroli brak jednak odniesienia do tej kwestii.

„Zawiadomienie powinno zawierać dane określające: podstawę prawną przeprowadzenia kontroli, kontrolowaną osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną, przedmiot i zakres kontroli, miejsce kontroli, termin przeprowadzenia kontroli, datę wystawienia, podpis osoby uprawnionej”¹⁹. Jednym z jego kluczowych elementów jest zatem precyzyjne określenie, jaki będzie zakres weryfikowanych zagadnień.

- w sprawie znak: ZA.5180.6.2023 w treści zawiadomienia zawarto uwagę o treści: „do czasu zakończenia kontroli (...) zakazuje się prowadzenia prac ziemnych i poruszania się sprzętem ciężkim po terenie badań archeologicznych”. Powyższy zapis nie posiada żadnej podstawy prawnej.

Wyjaśnić należy, że możliwość wstrzymania badań archeologicznych przewiduje wyłącznie art. 43 ust. 1 pkt 3 *u.o.z.*, który stanowi, że wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję o wstrzymaniu wykonywanych bez jego pozwolenia lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu badań archeologicznych. Wstrzymanie trwających badań archeologicznych jest zatem możliwe wyłącznie w określonych okolicznościach i dokonane może być w drodze decyzji administracyjnej, nie zaś pouczeniem w treści zawiadomienia o kontroli.

5. W 2 postępowaniach kontrolnych²⁰ kontrola odbyła się w innym terminie niż wskazany w zawiadomieniu. W aktach spaw brakuje jednak adnotacji o przyczynach zmiany terminu i dowodu poinformowania podmiotu kontrolowanego o tej zmianie.

¹⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1240.

¹⁹ M. Pawłowska, Organizacja i prowadzenie kontroli, (w:) Ochrona zabytków – aspekty materialnoprawne i procesowe. Studium Konserwatorskie, red. K. Zalasieńska, Warszawa 2021, s. 78.

²⁰ Akta spraw znak: ZN-G.5180.4.2021; ZA.5180.3.2023.

6. W 5 postępowaniach kontrolnych czynności przeprowadzono z pominięciem części podmiotów kontrolowanych, co stanowi naruszenie 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 upoważnionej przez niego osoby, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych.
- w sprawie znak ZN.5142.33.2021 z treści protokołu z kontroli oraz późniejszej notatki służbowej wynika, że zakres kontroli obejmował wpływ inwestycji gminnej na budynek pałacu wpisany do rejestru zabytków. Z uwagi na nieustalenie stron postępowania – właścicieli pałacu, nie zostali oni uwzględnieni w czynnościach kontrolnych, choć z akt sprawy wynika, że jest to inny podmiot, niż gmina, która dopiero deklaruje podjęcie działań w celu przejęcia tej nieruchomości.
 - w sprawie ZN.5142.53.2023 w czynnościach kontrolnych wziął udział tylko jeden z trzech współwłaścicieli nieruchomości.
 - w sprawie znak: ZN.5142.69.2024 w czynnościach kontrolnych wziął udział tylko jeden z dwojga współwłaścicieli nieruchomości. Powyższe wynika z nieodebrania przez niego zawiadomienia o kontroli. Jednocześnie biorący udział w czynnościach współwłaściciel nie przedstawił upoważnienia do reprezentowania osoby nieobecnej; brakuje również wzmianki o takim upoważnieniu w treści protokołu.
 - w sprawie znak: ZN-G.5180.2.2022 w czynnościach kontrolnych wziął udział wyłącznie przedstawiciel użytkownika nieruchomości, nie byli natomiast obecni właściciele dwóch działek, z których składa się nieruchomość ani ich przedstawiciele.
 - w sprawie znak: ZA-G.5180.4.2024 w czynnościach kontrolnych udział wzięli przedstawiciele tylko pięciu z dziewięciu podmiotów kontrolowanych, przy czym w przypadku jednej z osób prywatnych, nie odebrała ona zawiadomienia o kontroli pomimo dwukrotnego awizowania.
7. 15 postępowań kontrolnych²¹ przeprowadzono z udziałem osób nieposiadających upoważnienia do reprezentowania podmiotu kontrolowanego lub umocowanych nieprawidłowo, co stanowi naruszenie art. 38 ust. 4 *u.o.z.*
- w sprawach znak: ZN.5142.19.2022; ZN.5142.33.2021 oprócz osoby upoważnionej do reprezentowania podmiotu kontrolowanego (w pierwszej sprawie – pracownik Poczty Polskiej; w drugiej – Burmistrz Gminy) w czynnościach wzięły udział również dwie inne osoby, które takiego upoważnienia nie posiadały.
 - w sprawach znak: ZR.5145.41.2024; ZR.5145.9.2024; ZR-G.5180.2.2023; ZN-G.5180.2.2020; ZR-G.5180.2.2024 protokół z kontroli w imieniu kontrolowanej parafii podpisał ksiądz proboszcz, jednak do akt sprawy nie dołączono żadnego dokumentu potwierdzającego mianowanie go proboszczem i nadanie mu uprawnień do administrowania parafią.

²¹ Akta spraw znak: ZA.5180.5.2024; ZN.5142.19.2022; ZN.5142.33.2021; ZN-G.5180.2.2020; ZN-G.5180.7.2024; ZN-G.5180.4.2021; ZN-G.5180.2.2024; ZA.5180.3.2023; ZR.5145.41.2024; ZR.5145.9.2024; ZR-G.5180.2.2023; ZR-G.5180.2.2024; ZR-G.5180.1.2023; ZN.5142.22.2020; ZR.5145.17.2023.

- w sprawie ZR-G.5180.1.2023 protokół z kontroli w imieniu kontrolowanej parafii podpisał ksiądz wikariusz, jednak do akt sprawy nie dołączono żadnego dokumentu potwierdzającego upoważnienie go do jej reprezentowania.
- w sprawie znak ZN-G.5180.4.2021 podmiot kontrolowany reprezentowała osoba, która zgodnie z KRS aktualnym w dacie kontroli nie była już uprawniona do jego reprezentowania, do akt sprawy nie dołączono również stosownego upoważnienia.
- w sprawie znak: ZN.5142.19.2022, ZN.5142.22.2020, ZR.5145.17.2023 upoważnienia dla reprezentantów jednostek kontrolowanych dołączone do akt sprawy to kopie niepotwierdzone za zgodność z oryginałem.

8. Stwierdzono następujące nieprawidłowości dotyczące protokołów z kontroli:

- w 4 sprawach²² opisano szczegółowo nieprawidłowości, ich zakres oraz skutki, jednak nie określono osób za nie odpowiedzialnych, co stanowi naruszenie art. 39 ust. 2 *u.o.z.*
- w 7 sprawach²³ protokół z czynności kontrolnych był nieczytelny lub jego odczytanie było bardzo utrudnione. W takiej sytuacji warto rozważyć sporządzanie maszynowych odpisów dokumentu do akt sprawy.
- w sprawie znak: ZR-G.5180.2.2023 na protokole brakuje podpisu pracownika WUOZ prowadzącego czynności.
- w sprawie znak: ZN.5142.4.2017 zaplanowana kontrola nie odbyła się z powodu niestawienia się przedstawiciela kontrolowanej spółki, co prawidłowo odnotowano w aktach sprawy, tym niemniej rzeczona adnotacja została sporządzona na formularzu zatytułowanym „Protokół”, z uwzględnieniem podstawy prawnej z art. 39 *u.o.z.* o sporządzeniu protokołu z kontroli, co może wprowadzać w błąd odbiorców takiego dokumentu. Zdecydowanie lepszą praktyką w takiej sytuacji byłoby sporządzenie notatki służbowej.
- w sprawie znak: ZN-G.5180.6.2022 kontrola zaplanowana na 15.06.2022 r. nie odbyła się z powodu niestawienia się przedstawiciela kontrolowanej parafii, co prawidłowo odnotowano w aktach sprawy, tym niemniej notatka w tej sprawie została sporządzona dopiero 25.10.2022 r., a więc 4 miesiące po terminie podjęcia czynności.
- w sprawie znak: ZN.5142.19.2022 zgodnie z treścią zawiadomienia o kontroli miała ona dotyczyć weryfikacji realizacji wcześniejszych zaleceń pokontrolnych z 06.08.2020 r., obejmujących „zabezpieczenie i naprawę murowanej konstrukcji ogrodzenia (...)” w terminie do 30.11.2020 r. Tymczasem w treści protokołu nie odniesiono się do tej kwestii, opisując wyłącznie aktualny stan muru. Z protokołu nie wynika też, aby wykonano dokumentację fotograficzną, co byłoby dobrą praktyką, potwierdzającą podjęte ustalenia.
- w sprawie znak: ZN.5142.33.2021 w treści protokołu opisano szczegółowo stan faktyczny („na istniejącej nawierzchni asfaltowej wykonano warstwę naprawczą, [przed ułożeniem której] istniejąca nawierzchnia została sfrezowana i wyprofilowany został

²² Akta spraw znak: ZA.5180.5.2024; ZN.5142.22.2020; ZR-G.5180.2.2023; ZN-G.5180.4.2021.

²³ Akta spraw znak: ZN-G.5180.2.2020[Mie]; ZN-G.5180.4.2021[Mie]; ZR.5145.9.2024; ZN-G.5180.2.2022[Sul]; ZN-G.5180.2.2022[Wit]; ZN.5142.19.2022[gmSką]; ZN-G.5180.1.2022[Lub].

spadek przeciwległy od budynku pałacu. Równocześnie w przestrzeni między budynkiem pałacu, a krawędzi drogi położono warstwę masy asfaltowej”), nie określono jednak, czy było to działanie prawidłowe, czy też nie, ani jakie miało skutki dla zabytku, jak również nie wskazano osób odpowiedzialnych za ewentualne nieprawidłowości. Nie wynika z treści protokołu m.in. czy uzyskano pozwolenie na prowadzenie prac budowlanych przy budynku pałacu wpisanym do rejestru zabytków (wylewka asfaltowa przylega do ścian budynku)

- w 5 sprawach²⁴ w treści protokołu wskazano błędną podstawę jej przeprowadzenia „Na podstawie art. 39 i 40 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przeprowadzono kontrolę (...)”. Cytowane przepisy odnoszą się do obowiązku sporządzenia protokołu z kontroli oraz wydania zaleceń pokontrolnych lub decyzji nakazowych, co może wprowadzać w błąd odbiorcę dokumentu; sama kontrola prowadzona jest bowiem na podstawie art. 38 ust. 1 *u.o.z.*

- w sprawie znak: ZN-G.5180.7.2024 w rubryce „Osoby lub jednostki kontrolowane” wskazano błędnie przedstawicieli Biura Miejskiego Konserwatora Zabytków, którzy co prawda są pracownikami Urzędu Miasta, tym niemniej nie odpowiadają za zarządzenie nieruchomościami stanowiącymi własność gminy, a więc nie są przedstawicielami podmiotu kontrolowanego, ponieważ nie przedłożyli również ewentualnego upoważnienia do reprezentowania gminy w tym zakresie.

- w sprawie znak: ZN-G.5180.2.2024 w rubryce „Osoby lub jednostki kontrolowane” wskazano błędnie sołtysa wsi, choć podmiotem kontrolowanym był zarządca nieruchomości, tj. nadleśnictwo.

- w sprawie znak: ZN-G.5180.2.2020 z dokumentacji wynika, że 6.10.2020 r. dla obiektu wydano zalecenia po wcześniejszej kontroli. W protokole z kontroli przeprowadzonej 17.11.2023 r. nie znalazła się jednak żadna wzmianka na temat weryfikacji realizacji tych zaleceń, choć z notatki służbowej z 30.04.2024 r. wynika, że przeprowadzono postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia kary za ich niewykonanie. Niezależnie od powyższego w protokole z kontroli szczegółowo opisano szereg nieprawidłowości, nie określono jednak osób za nie odpowiedzialnych.

- w sprawie znak: ZA.5180.6.2023 w treści protokołu z kontroli szczegółowo opisano stan faktyczny (zakres wykonanej dokumentacji, działania podejmowane podczas badań oraz zastaną sytuację stratygraficzną), jednak nie określono, czy stwierdzone elementy stanowią nieprawidłowości oraz czy badania archeologiczne prowadzone są zgodnie z zakresem i warunkami wydanego pozwolenia.

- w sprawie znak: ZA.5180.3.2023 w protokole opisano stan zabytków i warunki ich przechowywania w izbie muzealnej, jednak pomimo zaznaczenia w zawiadomieniu o kontroli, że obejmować będzie ona również dokumentację prac konserwatorskich oraz decyzje o przekazaniu zabytków w depozyt lub na własność, nie odniesiono się do tych kwestii.

Podkreślić trzeba, że stosownie do art. 39 ust. 2 *u.o.z.*, kompletny protokół winien zawierać

²⁴ Akta spraw znak: ZN-G.5180.7.2024; ZN.5180.2.2022; ZN-G.5180.4.2021; ZN-G.5180.2.2020; ZR-G.5180.1.2023.

opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli, w tym ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn powstania, zakresu i skutków tych nieprawidłowości oraz osób za nie odpowiedzialnych.

9. W 10 sprawach²⁵ brakuje informacji o doręczeniu protokołu z kontroli (w aktach nie stwierdzono dokumentu lub adnotacji o doręczeniu egzemplarza protokołu podmiotowi kontrolowanemu).

– w sprawie znak: ZN.5142.53.2023 kopię protokołu przesłano wraz z decyzją wydaną 31.08.2023 r., jednak dokument ten skierowano wyłącznie do dwojga współwłaścicieli nieruchomości, a pominięto gminę – trzeciego ze współwłaścicieli.

Stosownie do art. 39 ust. 1 *u.o.z.*, z czynności kontrolnych kontrolujący sporządza protokół, którego jeden egzemplarz doręcza kontrolowanej osobie fizycznej lub kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej.

10. W sprawie znak: ZN.5142.69.2024 stwierdzono brak w aktach decyzji przewidzianej przez art. 44 ust. 1 *u.o.z.* Przepis ten stanowi, że decyzja, o której mowa w art. 43 ust. 1, wygasa po upływie 2 miesięcy od dnia jej doręczenia, jeżeli w tym terminie wojewódzki konserwator zabytków nie wyda jednej z decyzji przewidzianych w art. 44 ust. 1. Na pytanie zespołu kontrolnego w tej kwestii organ wskazał²⁶, że „po wydaniu decyzji z 7 listopada 2024 r. na podstawie art. 43 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, dnia 24.03.2025. Lubuski Wojewódzki Konserwator Zabytków wydał decyzję znak ZN.5142.69.2024[mŻag]2, o której mowa w art. 44 ust. 1 ww. ustawy, zobowiązującą właścicieli lokalu do uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie wstrzymanych decyzją z dnia 07.11.2024 roku, znak ZN.5142.69.2024[mŻag] robót budowlanych oraz wszelkich działań prowadzonych przy ww. zabytku bez wymaganego pozwolenia Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”.

Należy podkreślić, że wskazaną decyzję z art. 44 ust. 1 *u.o.z.* wydano 24 marca 2025 r., a więc już po upływie wskazanych w tym przepisie dwóch miesięcy; decyzja z 7 listopada 2024 r. wygasła 7 stycznia 2025 r. Brak wydania w odpowiednim terminie kolejnej decyzji stanowi naruszenie art. 44 ust. 1 *u.o.z.*

11. W sprawie znak: ZN.5142.53.2023 stwierdzono nieprawidłowości w decyzji z 31.08.2023 r., wydanej na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 1 *u.o.z.*:

- W aktach sprawy brakuje zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz o jego zakończeniu, co stanowi naruszenie art. 10 § 1 i art. 81 Kpa. Zgodnie z art. 10 § 1 Kpa, organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Z kolei zgodnie z art. 81 Kpa, okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa

²⁵ Akta spraw znak: ZN.5142.19.2022; ZN.5142.33.2021; ZN.5142.53.2023; ZN-G.5180.2.2022; ZR-G.5180.2.2023; ZN-G.5180.4.2021; ZN-G.5180.2.2020; ZR-G.5180.1.2023; ZA-G.5180.4.2024; ZA-G.5180.5.2024.

²⁶ Pismo z 26 września 2025 r., znak: LWKZ.021.286.2025.

w art. 10 § 2 Kpa. Ma to szczególne znaczenie ze względu na fakt, że również kontrola, w wyniku której ustalono, że doszło do naruszenia art. 36 ust. 1 pkt 11 *u.o.z.*, przeprowadzona była bez udziału części współwłaścicieli nieruchomości. Nie mieli oni zatem możliwości wniesienia uwag do protokołu z kontroli, który stanowił następnie dowód w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 45 ust. 1 cyt. ustawy.

- Decyzja nakazująca „współwłaścicielom budynku (...) przywrócenie zabytku do stanu poprzedniego poprzez usunięcie z elewacji południowej wielkoformatowego banera wraz z elementami montażowymi, umieszczonego bez pozwolenia LWKZ” została skierowana do osób, które nie były odpowiedzialne za naruszenie art. 36 ust. 1 pkt 11 *u.o.z.*. Jak wynika z treści protokołu kontroli z 29 sierpnia 2023 r., „ww. baner został powieszony przez Biuro Poselskie Pośla M[...]”.

Wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 45 ust. 1 pkt 5 *u.o.z.*, w przypadku gdy bez wymaganego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu wykonano przy zabytku wpisanym do rejestru (...) inne działania, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 6-8 i 10-12 – wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję nakazującą przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie terenu, określając termin wykonania tych czynności, albo zobowiązującą do doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu we wskazany sposób i w określonym terminie. Przepis art. 44 ust. 4 stosuje się odpowiednio, a więc to osoba, która dopuściła się naruszenia przepisów o zabytkach lub naruszyła zakres i warunki określone w pozwoleniu, jest obowiązana na swój koszt wykonać czynności nakazane w decyzji nakazowej (art. 45 ust. 3). Treść ww. przepisu, obciąża do nałożenia określonych obowiązków na osobę, która wykonała działania przy zabytku bez pozwolenia lub niezgodnie z określonymi w nim warunkami.

„Decyzja w ramach nadzoru konserwatorskiego powinna zostać wydana w wyniku prawidłowo przeprowadzonego postępowania oraz odpowiadać wymogom określonym w art. 107 k.p.a. Odnosi się to w szczególności do uzasadnienia decyzji, które wobec działania w warunkach luzu decyzyjnego, a także wobec niewątpliwej ingerencji w sferę praw właściciela, musi być należycie sporządzone. Motywy decyzji powinny być tak ujęte, aby strona mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy. Decyzje wydawane w ramach nadzoru konserwatorskiego muszą być również precyzyjne w zakresie dotyczącym określenia nakładanego na adresata obowiązku”²⁷. Powyższe oznacza oczywiście również konieczność zapewnienia stronom postępowania czynnego udziału na każdym jego etapie, o czym mowa powyżej.

12. W sprawie znak: ZN-G.5180.2.2022 stwierdzono nieprawidłowości w zakresie doręczenia zaleceń pokontrolnych. Zostały one prawidłowo skierowane do użytkownika nieruchomości, jednak z akt sprawy wynika, że właścicielami dwóch działek, z których składa się nieruchomość, są gmina i powiat. Tymczasem zalecenia zostały przesłane tylko do wiadomości powiatu. Brakuje również potwierdzenia

²⁷ K. Dutkowska, Decyzje wojewódzkiego konserwatora zabytków wydawane na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz w ramach nadzoru konserwatorskiego, (w:) K. Zalasieńska (red.), Ochrona zabytków – aspekty materialnoprawne i procesowe Studium Konserwatorskie, Warszawa 2021, s. 38.

doręczenia egzemplarza zaleceń temu podmiotowi.

Powyższe jest o tyle istotne, że od daty doręczenia zaleceń pokontrolnych uzależniony jest termin na wniesienie do nich zastrzeżeń, zgodnie z art. 40 ust. 2a *u.o.z.* Zgodnie z cyt. przepisem, kontrolowana osoba fizyczna lub kierownik kontrolowanej jednostki organizacyjnej, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zaleceń, może zgłosić pisemnie umotywowane zastrzeżenia do zaleceń pokontrolnych oraz dodatkowe wyjaśnienia lub przedstawić dodatkową dokumentację.

13. W 8 badanych sprawach stwierdzono nieprawidłowości w zaleceniach pokontrolnych:

- w sprawie znak ZA.5180.5.2024 z treści zaleceń pokontrolnych wynika, że w trakcie kontroli „zaobserwowano także fragmenty ceramiki naczyniowej oraz budowlanej w obszarze skarp, co sugeruje, że w trakcie prac naruszono nawarstwienia kulturowe zabytku”; kwestia ta nie znajduje jednak potwierdzenia w protokole z kontroli.

- w sprawie znak: ZN-G.5180.2.2022 zalecenia pokontrolne wydano pomimo braku udziału w czynnościach kontrolnych części podmiotów kontrolowanych. Zostały one co prawda prawidłowo skierowane, zgodnie z zakresem zaleconych działań, do aktualnego dysponenta nieruchomości, jednak dokument ten nie został prawidłowo doręczony jej właścicielom, których w związku z tym pozbawiono prawa do złożenia zastrzeżeń do treści tego dokumentu. W związku z tym potencjalnie zalecenia mogły okazać się formalnie niemożliwe do wyegzekwowania w razie próby ich sądowego podważenia przez właścicieli.

- w sprawie znak: ZN-G.5180.7.2024 zalecenia pokontrolne z 08.06.2025 r. obejmowały m.in. „utworzenie na terenie cmentarza lapidarium, w którym znalazłyby się m.in. elementy nagrobków, których połączenie i odnalezienie pierwotnej lokalizacji nie jest możliwe oraz zabytkowe nagrobki pozostałe po przeprowadzonych ekshumacjach”, jednak z treści protokołu z kontroli nie wynika, aby stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. Dodatkowo zalecono również „opracowanie dokumentacji inwentaryzacji istniejących nagrobków (wraz z określeniem ich wartości zabytkowej i stanu zachowania); inwentaryzacji istniejącej zieleni wraz z projektem nasadzeń zastępczych (na podstawie decyzji LWKZ z 04.09.2025 r. ZPAC-G.5146.232.2024[2])”, choć sporządzenie tych dokumentów nie wpłynie bezpośrednio na usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. Zaznaczyć należy także rozbieżności w datach dokumentów – zalecenia przywołują decyzję z datą późniejszą od ich wydania.

- w sprawie ZN-G.5180.1.2022[Lub] zalecenia pokontrolne obejmują m.in. „usunięcie młodo drzewu wrastającego w strukturę murów obwodowych oraz schodów głównych” (pkt 1) choć w protokole brak wzmianki o drzewach porastających schody; podobnie protokół nie zawiera informacji o zalegającym przy murach zewnętrznych gruzie, którego usunięcie zalecono (pkt 3), a także ubytkach w schodach tarasu, które należałoby uzupełnić (pkt 7)²⁸, niezabezpieczonych studzienkach zewnętrznych (pkt 11) czy konieczności zabezpieczenia i przemurowania reliktu balustrady tarasu (pkt 13).

- w sprawie znak ZN.5180.2.2022[Sul] 31.01.2023 r. zalecono m.in. „bieżące usuwanie samosiewów drzew i krzewów z terenu cmentarza, nie naruszając przy tym ich karp

²⁸ W protokole kontroli mowa wyłącznie o „odspojeniu okładziny kamiennej tarasu”.

korzeniowych; systematyczne wykaszanie traw (...); stały monitoring stanu zdrowotnego i zachowania drzew oraz niezwłocznego informowania o nowych okolicznościach i zaistniałych zagrożeniach; zakaz ingerencji w grunt (...)”. Dodatkowo dla tych elementów nie określono terminu realizacji całości zaleceń pokontrolnych, co stanowi naruszenie art. 40 ust. 1 *u.o.z.* Z kolei w punkcie nr 3 zaleceń wskazano na konieczność „naprawy i uzupełnienia kamiennego muru stanowiącego ogrodzenie cmentarza w terminie do końca 2024 r.”. Powyższe zalecenie wymagało doprecyzowania, o które podmiot kontrolowany poprosił pismem z 6.02.2023 r. LWKZ dopiero pismem z 9.02.2024 r. (a więc rok od wpływu pisma, które należało uznać za zastrzeżenia do treści zaleceń) doprecyzował zakres ww. działania, zmieniając jednocześnie datę ich realizacji na koniec czerwca 2025 r., co stanowi naruszenie art. 40 ust. 2b *u.o.z.*

- w sprawie ZA.5180.3.2023 zalecono „uzyskanie decyzji LWKZ przekazujących kontrolowane zabytki archeologiczne oraz inne (...) w depozyt do jednostki organizacyjnej na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”, choć tego rodzaju nieprawidłowość nie została opisana w treści protokołu z kontroli. W uzasadnieniu przytoczono szereg okoliczności sprawy, wyjaśnień podmiotu kontrolowanego, które również nie zostały ujęte w treści protokołu. W aktach sprawy brakuje też dowodów potwierdzających takie ustalenia. Co więcej, przytoczony art. 35 ust. 3 *u.o.z.* obejmuje wyłączenie zabytki archeologiczne, a nie zabytki „inne”. Ponadto w treści zaleceń wskazano nieaktualne pouczenie w zakresie przepisów karnych, dotyczących nierealizowania wydanych zaleceń, powołując się na art. 119 ustawy, odnoszący się do wykroczenia, mimo że w dacie wydania zaleceń obowiązywały już przepisy karne opisane w art. 107e *u.o.z.* (pouczenie o treści tego przepisu również uwzględniono).

Odnosząc się do wszystkich opisanych powyżej nieprawidłowości, wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 40 ust. 1 *u.o.z.*, wojewódzki konserwator zabytków może wydać zalecenia pokontrolne, w przypadku ustalenia, że kontrolowany zabytek jest w nieodpowiednim stanie zachowania. Celem wydania zaleceń jest zobowiązanie do podjęcia działań prowadzących do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W związku z powyższym, zalecenia winny precyzyjnie określać zakres i sposób wykonania prac niezbędnych do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, adekwatny do opisanego w protokole stanu zabytku.

Trzeba mieć na względzie, że zalecenia pokontrolne mogą dotyczyć wyłącznie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, wynikających z obowiązku opieki nad zabytkiem i związanych ze stanem jego zachowania. Nie mogą zatem nakazywać np. wykonania badań, inwentaryzacji czy opracowań specjalistycznych. Zakres zaleceń pokontrolnych powinien być ponadto dostosowany do uprawnień i obowiązków posiadacza zabytku, wynikających z rodzaju tytułu prawnego do korzystania z zabytku (wyr. WSA we Wrocławiu z 23.8.2018 r., IV SA/Wr 239/18, Legalis)²⁹.

Ponadto, odnosząc się do zacytowanych powyżej zakresów zobowiązań, dotyczących m.in. wykonania ekspertyz określających stan zachowania elementów zabytkowych oraz ich

²⁹ K. Zalasieńska, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, Warszawa 2020, Legalis.

wartości wyjaśnić trzeba, że zalecenia pokontrolne nie mogą sprowadzać się do zobowiązania właściciela lub posiadacza zabytku do wykonania zadań leżących w kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków. Dotyczy to przede wszystkim przeprowadzenia czynności zmierzających do ustalenia stanu faktycznego. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 2 *u.o.z.*, to organ zobligowany jest do ustalenia stanu faktycznego, w tym ewentualnych nieprawidłowości, ich przyczyn, zakresu i wpływu na stan zachowania zabytku oraz dostosowania do nich adekwatnego środka nadzoru. Za niedopuszczalne uznać należy formułowanie zaleceń pokontrolnych w sposób, który sprowadza się do obciążenia podmiotu kontrolowanego obowiązkami organu, tj. np. określenia przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości.

Również kwestia *systematycznego koszenia traw* czy *monitorowania stanu drzew* nie znajduje podstaw prawnych jako element zaleceń pokontrolnych, które miałyby być zrealizowane w określonym tymi zaleceniami terminie. Takie sformułowanie zalecenia może sugerować, że systematyczne koszenie należy prowadzić wyłącznie do tej daty. Jest to raczej kwestia bieżącego utrzymania terenu zabytku, niż usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, które mogłyby zabytkowi zagrażać. Dodać należy, że *informowanie o nowych okolicznościach i zaistniałych zagrożeniach* należy do stałych obowiązków właściciela zabytku, określonych w art. 28 ust. 1 *u.o.z.*

Z kolei tryb ewentualnej zmiany zaleceń pokontrolnych określa wyłącznie art. 40 ust. 2a i 2b cyt. ustawy: „Kontrolowana osoba fizyczna lub kierownik kontrolowanej jednostki organizacyjnej, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zaleceń, może zgłosić pisemnie umotywowane zastrzeżenia do zaleceń pokontrolnych oraz dodatkowe wyjaśnienia lub przedstawić dodatkową dokumentację. Wojewódzki konserwator zabytków, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zastrzeżeń do zaleceń pokontrolnych: 1) zmienia zalecenia pokontrolne i przekazuje je wraz z uzasadnieniem kontrolowanej osobie fizycznej lub kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej – w przypadku stwierdzenia zasadności całości lub części zastrzeżeń albo 2) odmawia zmiany zaleceń pokontrolnych i swoje stanowisko wraz z uzasadnieniem przekazuje kontrolowanej osobie fizycznej lub kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej – w przypadku nieuwzględnienia zastrzeżeń w całości”.

- w sprawie znak: ZA.5180.6.2023 zalecenia pokontrolne z 13.10.2023 r. obejmują wyłącznie „opracowanie kart jednostek stratygraficznych” w terminie 6 miesięcy po zakończeniu badań archeologicznych, co uznać należy za działanie zbędne i przedwczesne wobec faktu, że ww. karty stanowią element dokumentacji z badań, którą zgodnie z warunkiem „j.” pozwolenia z 6.02.2023 r. należy doręczyć organowi konserwatorskiemu w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia badań. W przypadku stwierdzenia braku jednego z elementów dokumentacji w trakcie trwających badań bardziej adekwatne byłoby pouczenie o konieczności jej uzupełnienia w treści protokołu lub zwykłego pisma skierowanego do podmiotu kontrolowanego.

Wyjaśnić należy, że prowadzenie badań niezgodnie z warunkami pozwolenia podlega karze administracyjnej, o której mowa w art. 107d ust. 1 *u.o.z.*, dla nałożenia kary konieczne jest jednak stwierdzenie naruszenia warunku określonego w pozwoleniu.

- w sprawie znak: ZR.5145.41.2024 w treści zaleceń pokontrolnych nie zawarto pouczenia o możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadku

niezrealizowania tych zaleceń (art. 107e ust. 1 *u.o.z.*). Dodatkowo sformułowanie o konieczności „poinformowania Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Zielonej Górze” o wykonaniu zaleceń może wprowadzać w błąd ich odbiorcę, sugerując brak konieczności uzyskania pozwolenia konserwatorskiego z art. 36 ust. 1 pkt 1 *u.o.z.* w przypadku realizacji prac konserwatorskich zaleconych wobec obiektów wpisanych do rejestru zabytków.

14. W 2 sprawach nie monitorowano wykonania zaleceń pokontrolnych.

- w sprawie znak: ZN-G.5180.2.2022[Wit] termin realizacji zaleceń określono na 31.12.2023 r. Dopiero na pytanie zespołu kontrolnego, czy monitorowano wykonanie zaleceń pokontrolnych, organ ustalił³⁰, że zalecenia pokontrolne „zostały wykonane na podstawie decyzji znak: ZN-G.5146.334.2022 z dnia 18.11.2022 r. (wycinka 129 szt. drzew, w tym złomy i wywroty) i decyzji znak: ZN-G.5146.220.2023 z dnia 22.08.2023 r. (na wycinkę dziewięciu szt. drzew), o czym świadczy umowa znak: 24/2022 z 30.12.2022 r. zawarta z wyłonionym wykonawcą na usunięcie ww. drzew i protokół odbioru z dnia 03.06.2024 r.”. Brakuje informacji w tym zakresie w aktach sprawy.

- w sprawie znak: ZN-G.5180.1.2022[Lub] termin realizacji zaleceń określono na 31.12.2022 r. Na pytanie zespołu kontrolnego, czy monitorowano wykonanie zaleceń pokontrolnych organ wyjaśnił³¹, że „zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane w znacznej mierze, o czym świadczy pismo właścicieli nieruchomości z dnia 23.09.2025. Pałac w Jarnatowie jest nieużytkowany. Właściciele ww. nieruchomości około 2015 roku wykonali w dużym zakresie prace zabezpieczające. Od tego czasu obiekt jest monitorowany i przy zabytku prowadzone są prace w ramach bieżącej konserwacji”. Powyższe pismo właścicieli wpłynęło do organu już po skierowaniu przez zespół kontrolujący pytania w tym zakresie, co wskazuje na rozpoczęcie przez Urząd monitorowania wykonania zaleceń dopiero po przeprowadzonej przez MKiDN kontroli.

Podkreślić należy, że monitorowanie wykonania nałożonych zobowiązań, zarówno zaleceniami pokontrolnymi jak i decyzją administracyjną, jest niezbędnym narzędziem umożliwiającym podjęcie dalszych działań w celu wyegzekwowania niezrealizowanych w terminie działań. Zgodnie bowiem z art. 107e *u.o.z.*, kto wbrew obowiązkowi nie wykonuje zaleceń pokontrolnych, o których mowa w art. 40 ust. 1, podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 do 50 000 zł. Ponadto, jeżeli w wyniku niewykonania zaleceń pokontrolnych doszło do zniszczenia lub uszkodzenia zabytku, zastosowanie ma również art. 108 ww. ustawy, stosownie do którego, kto niszczy lub uszkadza zabytek, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Wskazać należy również, że dobrą praktyką jest umieszczanie w aktach sprawy adnotacji dotyczącej wyników prowadzonego przez organ monitorowania nałożonych zobowiązań.

15. W 13 badanych sprawach w związku ze stwierdzonymi w toku kontroli nieprawidłowościami organ konserwatorski nie podjął działań wymaganych na podstawie przepisów *u.o.z.* lub podjęte przez niego działania były nieadekwatne do charakteru stwierdzonych nieprawidłowości.

- w sprawie znak: ZA-G.5180.5.2024 na pytanie zespołu kontrolnego o to, jakie działania

³⁰ Pismo z 26 września 2025 r., znak: LWKZ.021.286.2025.

³¹ Pismo z 26 września 2025 r., znak: LWKZ.021.286.2025.

podjęto w związku ze stwierdzeniem, że doszło do podziału nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków bez uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, organ odpowiedział³², że: „pismem z 29 września 2025 r. kierownik Delegatury WUOZ w Gorzowie Wlkp. wystąpił do Wójta Gminy Kłodawa o podjęcie czynności zmierzających do uchylenia decyzji na podział nieruchomości, wydanej bez uprzedniej zgody Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. (...) Z uwagi na rozpoznane niskie wartości stanowiska, w przypadku złożenia stosownego wniosku, brak jest przeciwwskazań konserwatorskich do wydania zgody na podział nieruchomości położonej na jego terenie”. Czynności wyjaśniające w tym zakresie podjęto zatem dopiero po zapytaniu zespołu kontrolnego.

- w sprawie znak: ZN-G.5180.4.2021[Mie] w trakcie czynności kontrolnych 14.06.2021 r. stwierdzono bardzo zły stan zachowania budynku, zagrażający katastrofą budowlaną. W związku z tym, 17.06.2022 r. wydano, na podstawie art. 49 ust. 1 *u.o.z.*, decyzję nakazującą przeprowadzenie robót budowlanych z terminem realizacji do 15.12.2022 r. Następnie, 13.12.2022 r. i 18.06.2023 r. prowadzono kolejne kontrole, w trakcie których również stwierdzano nieprawidłowości. Na pytanie zespołu kontrolnego, jakie działania podjęto w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami organ wskazał³³, że: „na skutek pomylenia przez pracownika trybów postępowania omyłkowo przesłano do strony zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Po otrzymaniu ww. zawiadomienia właściciel pisemnie poinformował o oczyszczeniu terenu wokół i wewnątrz budynku oraz rozpoczęciu prac nad sporządzeniem projektu dotyczącego zabezpieczenia zabytku, a także podjęciu szeregu czynności w zakresie inwentaryzacji obiektu oraz sprawdzeniu jego stabilności konstrukcyjnej, dokonaniu wizji obiektu przy udziale projektantów i konstruktorów. W związku ze stwierdzeniem braku realizacji nakazu konserwatorskiego do zobowiązanego zostało wysłane upomnienie z 23.09.2023 r., na podstawie art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*³⁴, wzywające do wykonania nakazanych robót przy zabytku. W przypadku dalszego zaniechania wykonania nakazu zostanie wydane postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia wraz z tytułem wykonawczym.”.

Wskazane w dwóch powyższych sprawach postępowanie organu można uznać za prawidłowe, jednak należy przypomnieć, że w aktach sprawy powinny się znaleźć zawsze adnotacje o podjęciu postępowania egzekucyjnego.

- w sprawie znak: ZA.5180.3.2023, po kontroli warunków i sposobu przechowywania zabytków archeologicznych, organ wydał 4.07.2023 r. zalecenia pokontrolne. Na pytanie zespołu kontrolnego o działania podjęte w związku ze stwierdzeniem braku ich zrealizowania organ odpowiedział³⁵, że: „18.01.2024 r. (...) LWKZ zwrócił się do (...) z prośbą o przedstawienie informacji o podjętych przez jednostkę działaniach w związku z wydanymi zaleceniami pokontrolnymi, których część należało zrealizować do 31.10.2023 r. Odpowiedź na powyższe pismo, zawierająca realizację tych zaleceń, wpłynęła 24.12.2024 r. Pozostałą część należało zrealizować do dnia 31.12.2024 r.

³² Pismo z 29 września 2025 r., znak: LWKZ.021.286.2025.

³³ Pismo z 29 września 2025 r., znak: LWKZ.021.286.2025.

³⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 132.

³⁵ Pismo z 29 września 2025 r., znak: LWKZ.021.286.2025.

Z uwagi na sytuację kryzysową wynikającą z powodzi w 2024 r., która miała wpływ na ww. instytucję kultury, a także zmianę dyrektora we wrześniu 2024 r., LWKZ dotychczas nie podjął czynności w zakresie zobligowania jednostki do realizacji wskazanych działań. Jak ustalono 23.01.2025 r. w trakcie rozmowy z (...) nowym dyrektorem, dotychczas nie podjęto działań związanych z konserwacją wskazanych w zaleceniach zabytków archeologicznych. W związku z powyższym, na I. kwartał 2026 r. zaplanowano rekontrolę”.

- w sprawie znak: ZN.5142.19.2022 pomimo zakresu kontroli odnoszącego się do weryfikacji realizacji wcześniejszych zaleceń pokontrolnych z 06.08.2020 r., nie odniesiono się do tej kwestii w treści protokołu (por. uwagi w pkt. 8); z dalszej korespondencji wynika jednak, że nie zostały one wykonane. Z akt sprawy nie wynika natomiast, aby wszczęto postępowanie w sprawie nałożenia kary administracyjnej, o której mowa w art. 107e ust. 1 *u.o.z.* Ograniczono się wyłącznie do przesyłania w kolejnych latach pism, przypominających o konieczności wykonania zaleceń (z 17.04.2024 r. i 05.09.2025 r.). Pisma te nie zawierały jednak żadnych podstaw prawnych, a więc niemożliwe jest ich egzekwowanie w trybach administracyjnych. Już samo ponawianie takich pism świadczy o ich nieskuteczności.

- w sprawie znak: ZN-G.5180.2.2024[Tor] w toku kontroli z 22.08.2024 r. stwierdzono, że nie zostały zrealizowane zalecenia pokontrolne z 12.01.2022 r., których termin upłynął 31.12.2022 r. Pismem 16.12.2024 r. wydano nowe zalecenia pokontrolne o identycznej treści. Na pytanie zespołu kontrolnego o działania podjęte w związku ze stwierdzeniem braku zrealizowania pierwotnych zaleceń organ odpowiedział³⁶, że: „Ponownie zostały wydane zalecenia pokontrolne. Termin ich wykonania określony został na dzień 30.09.2025 r. Po tej dacie zostanie przeprowadzona kontrola, a w przypadku ich nie wykonania, zostanie wszczęte postępowanie o nałożeniu kary administracyjnej. Zabytek jest własnością Skarbu Państwa w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Nadleśnictwo Torzym. Nadleśniczy czyni starania o przekazanie zabytku jednostce samorządu terytorialnego”.

Ograniczono się zatem do wydania kolejnych zaleceń pokontrolnych, bez wyciągnięcia konsekwencji w związku z niewykonaniem tych wcześniejszych. Zaznaczyć trzeba, że w sytuacji stwierdzenia niewykonania zaleceń pokontrolnych w określonym w nich terminie wojewódzki konserwator zabytków zobowiązany jest do wszczęcia postępowania w trybie art. 107e ust. 1 *u.o.z.*, który stanowi, że niewykonanie zaleceń pokontrolnych, o których mowa w art. 40 ust. 1, podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 do 50 000 zł.

- w sprawie znak: ZN.5142.22.2020 pomimo stwierdzenia w czasie kontroli nieprawidłowości uzasadniających wszczęcie postępowania administracyjnego na podstawie art. 49 ust. 1 *u.o.z.* („ubytki w spoinowaniu na licu elewacji oraz ubytki i spękania stropów stanowiące zagrożenie”), ograniczono się do nałożenia kary administracyjnej za niewykonanie wcześniejszych zaleceń pokontrolnych, zobowiązujących do wykonania działań zabezpieczających obiekt. Tymczasem powyższy stan faktyczny sugeruje, że niezależnie od tego konieczne było wykonanie robót budowlanych, które powinny być nakazane decyzją, o której mowa w art. 49 ust. 1

³⁶ Pismo z 29 września 2025 r., znak: LWKZ.021.286.2025.

u.o.z.

- w sprawie znak: ZN-G.5180.2.2020 w treści protokołu stwierdzono m.in. nieprawidłowości polegające na „braku części odeskowania ścian [dzwonnicy]; belki nośne noszą widoczne ślady korozji biologicznej; dach posiada wiele ubytków w pokryciu (...)”. W związku ze stwierdzonymi dla zabytku zagrożeniami nie podjęto jednak żadnych działań – nie wydano zaleceń pokontrolnych, co stanowi naruszenie art. 40 ust. 1 *u.o.z.* Kolejną kontrolę przeprowadzono 08.07.2024 r., jednak również w tym przypadku nie wydano ani zaleceń pokontrolnych, ani decyzji z art. 49 ust. 1. Do akt sprawy dołączono kopię pozwolenia wydanego 08.04.2025 r. na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy na prowadzenie prac konserwatorskich i restauratorskich oraz robót budowlanych przy zabytku. Zaznaczyć jednak należy, że pozwolenie nie zobowiązuje do wykonania niezbędnych działań zabezpieczających zabytek, a wyłącznie uprawnienie dla inwestora do ich przeprowadzenia.

- z akt sprawy ZN.5142.33.2021 wynika, że wykonanie nawierzchni asfaltowej drogi przylegającej bezpośrednio do murów budynku pałacu zostało zrealizowane bez uzyskania pozwolenia konserwatorskiego (choć nie wskazano tego wprost w treści protokołu). Nie podjęto jednak w tym zakresie żadnych działań, ograniczając się do sporządzenia notatki służbowej z 30.07.2024 r. (ponad 2 lata po kontroli 14.01.2022 r.) wskazującej, że nie ma konieczności wydawania zaleceń pokontrolnych (sic!) z uwagi na „tymczasowy” charakter tego rozwiązania. W tej sytuacji konieczne było raczej wszczęcie postępowania administracyjnego z art. 45 ust. 1 *u.o.z.*, w toku którego dopiero mógłby być poddany ocenie wpływ inwestycji na stan pałacu.

Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 40 ust. 2 *u.o.z.*, wojewódzki konserwator zabytków może odstąpić od wydania zaleceń pokontrolnych i wydać decyzję, o której mowa w art. 43, art. 44 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 46 ust. 1, art. 49 ust. 1 lub art. 50 ust. 1 ustawy. Oznacza to, że wyniki kontroli, o której mowa w art. 38 ww. ustawy, mogą stanowić zarówno podstawę do sformułowania zaleceń pokontrolnych, jak i do zastosowania władczych środków nadzoru konserwatorskiego przyjmujących formę decyzji administracyjnych. Przy czym zalecenia pokontrolne, choć stanowią instytucję oznaczeniu podstawowym, mają jedynie charakter fakultatywny. Rolą wojewódzkiego konserwatora zabytków jest zatem wybór odpowiedniego środka przymusu służącego ochronie zabytku, adekwatnego jednak do stanu zabytku i stwierdzonych nieprawidłowości.

Trzeba mieć na względzie, że na podstawie art. 49 ust. 1 *u.o.z.* organ konserwatorski może nakazać nie tylko przeprowadzenie prac zmierzających do utrzymania substancji zabytkowej (konserwatorskich), ale także innych robót polegających na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego, których wykonanie uzna za niezbędne ze względu ochronę zabytku przed zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem. [...]. Każda z tych robót budowlanych przy zabytku, jeżeli jej wykonanie ma na celu jego zabezpieczenie przed zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem, może być przedmiotem nakazu organu konserwatorskiego, o którym mowa w art. 49 ust. 1 (wyr. WSA w Warszawie z 21.11.2007 r., I SA/Wa 881/07, Legalis).

- w sprawie znak: ZR-G.5180.2.2023 w treści protokołu z kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości: „stan techniczny zabytków jest zróżnicowany, w złym

stanie. Obraz św. w ołtarzu bocznym wymaga konserwacji. Tabernakulum jest [słowo nieczytelne] i wymaga prac konserwatorskich”. Ponadto stwierdzono obecność świeczników, które potencjalnie kwalifikują się do objęcia ochroną prawną poprzez wpis do rejestru zabytków”. Tymczasem w notatce służbowej dołączonej do akt sprawy stwierdzono konieczność wpisu do rejestru organów (niewymienionych w protokole kontroli), a także stwierdzono, że stan zabytków jest dobry i nie wymaga podejmowania dalszych czynności). Na pytanie zespołu kontrolnego o działania podjęte w związku ze stwierdzoną w trakcie kontroli sytuacją organ odpowiedział³⁷, że: „biorąc pod uwagę treść art. 10 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, poproszono proboszcza Parafii Rzymskokatolickiej o rozważenie możliwości złożenia stosownego wniosku o wpis do rejestru. W następstwie tego, po konsultacjach wpłynął wniosek Parafii Rzymskokatolickiej pw. św. Katarzyny w Bledzewie z dnia 22.09.2025 r. (skan w załączeniu). Objęcie ochroną prawną wystroju i wyposażenia kościoła filialnego w Popowie zagwarantuje nie tylko możliwość prowadzenia prac przy zabytku zgodnie ze sztuką konserwatorską, ale też otworzy możliwość ubiegania się o dotacje ze środków publicznych, co przy niewielkich możliwościach finansowych tej wspólnoty jest bardzo istotne”. Z odpowiedzi organu wynika, że nie podjął on zatem żadnych dodatkowych czynności w związku ze stwierdzonym złym stanem zabytków w kontrolowany kościele.

- w sprawie znak: ZR-G.5180.1.2023 w treści protokołu stwierdzono brak na stanie parafii szeregu elementów wystroju i wyposażenia kościoła, włączonych do wojewódzkiej ewidencji zabytków. Tymczasem w notatce służbowej stwierdzono wyłącznie, że stan zabytków jest dobry i nie wymaga wydania zaleceń pokontrolnych. W aktach sprawy brakuje dowodów potwierdzających podjęcie jakichkolwiek działań w celu ustalenia okoliczności zaginięcia brakujących zabytków.

- w sprawie znak: ZA.5180.5.2024 w toku czynności kontrolnych odnotowano fakt uszkodzenia nawarstwień kulturowych zabytku archeologicznego w wyniku inwestycji przeprowadzonej bez uzgodnienia z organem ochrony zabytków, jednak nie powiadomiono organów ścigania o możliwości popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 108 *u.o.z.*, co stanowi naruszenie art. 41 cyt. ustawy.

- w sprawie znak: ZR.5145.9.2024 w protokole z kontroli organ wskazał, że nie odnaleziono wielu elementów historycznego wyposażenia kościoła. Na pytanie zespołu kontrolnego, jakie działania podjęto w związku z ustaleniem braku na stanie parafii elementów wyposażenia kościoła wpisanych do rejestru zabytków, organ odpowiedział³⁸: „W związku z tym, iż już w maju 2025 r. powzięta została informacja o tym, że w sierpniu 2025 r. zostanie powołany administrator Parafii (...), postanowiono poczekać z opracowywaniem arkuszy strat dla obiektów (...). Ksiądz (...), który do 2011 r. był Proboszczem Parafii (...) jest osobą starszą i niestety ma kłopoty z pamięcią (...), dlatego też konieczne będzie spotkanie z nowym administratorem i poproszenie go o sprawdzenie, czy części zaginionych obiektów nie ma na plebanii, np. na strychu. Wieloletnie doświadczenie w tym względzie pokazuje, iż uznawane za zaginione obiekty usuwane z kościołów czasami, po zmianie proboszczów *odnajdują się* na plebaniach, w budynkach gospodarczych parafialnych, bądź na terenie miejscowości.

³⁷ Pismo z 26 września 2025 r., znak: LWKZ.021.286.2025.

³⁸ Pismo z 26 września 2025 r., znak: LWKZ.021.286.2025.

Ze względu na trwającą obecnie kontrolę i zaplanowane kontrole dotacji, spotkanie z obecnym administratorem Parafii w sprawie zaginionych zabytków będzie możliwe najwcześniej na początku listopada 2025, wcześniej dodatkowo zostanie mu wysłana kopia pisma ZR.5145.9.2024 [3]. Równocześnie uprzejmie wyjaśniam, iż w ww. sprawie od kwietnia 2025 r. została przeprowadzona pogłębiona kwerenda archiwalna (...). Pomimo negatywnej weryfikacji wysłana została prośba do muzeum Ziemi Lubuskiej o sprawdzenie, czy posiada w zasobach jakiegokolwiek obiekty z (...) [ze względu na możliwość przenoszenia zabytków między kościołami Parafii]. Jednocześnie uprzejmie informuję, że rozpoczęto przygotowanie arkuszy strat i materiałów dowodowych dla figur i płaskorzeźb uznanych za spalone, jednak praca ta zostanie zakończona po skończeniu innych, wcześniej przygotowywanych arkuszy”.

Brak niezwłocznego podjęcia działań po ustaleniu braków w wyposażeniu kościoła należy uznać za nieprawidłowy. W tego typu przypadkach szybkość postępowania jest kluczowa; powiadomienie organów ścigania, a także zgłoszenie zaginionych zabytków do *wyказu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem*³⁹ w najkrótszym możliwym terminie jest niezbędne do zapewnienia jak największej skuteczności prowadzonych działań. Szczegółowe ustalenia w zakresie dokładnej liczby strat i miejsca przechowywania obiektów pierwotnie uznanych za zaginione mogą być prowadzone w dalszej kolejności, już w trakcie trwania postępowania karnego.

- w sprawie znak: ZN.5142.53.2023 [mŻag], stwierdzono zamontowanie baneru reklamowego bez uzyskania pozwolenia konserwatorskiego, doszło więc do wypełnienia znamion wykroczenia opisanego w art. 118 *u.o.z.*, który stanowi: „kto bez pozwolenia umieszcza na zabytku wpisanym do rejestru: urządzenie techniczne, tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lub napis, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny”. W razie powzięcia informacji o popełnieniu takiego wykroczenia organ powinien był zatem powiadomić odpowiednie organy ścigania.

Art. 41 *u.o.z.* stanowi, że w razie stwierdzenia, że działanie lub zaniechanie kontrolowanej osoby albo kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub jej pracownika narusza przepisy art. 108-118 ustawy, wojewódzki konserwator zabytków kieruje odpowiednio do Policji, prokuratury albo sądu zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia.

16. Pozytywnie należy ocenić poinformowanie podmiotu kontrolowanego o pozytywnych wynikach kontroli w sprawie znak: ZR.5145.17.2023. Z treści protokołu kontroli wynika, że stan obiektów jest zadowalający, wobec czego pismem z 10.08.2023 r. poinformowano administratora o braku zaleceń pokontrolnych, przekazując jednocześnie kopię ww. protokołu. Ponadto zwrócono uwagę na kwestie istotne z punktu widzenia bieżącej opieki nad zabytkami ruchomymi, tj. konieczność prowadzenia i aktualizacji książki obiektu budowlanego dla kościoła oraz opracowania planu ochrony tegoż zabytku na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, co

³⁹ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 26 maja 2011 r. *w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem*, Dz. U. z 2021 r. poz. 56.

z pewnością stanowi znaczące wsparcie dla zarządcy.

17. W 9 sprawach⁴⁰ stwierdzono nieprawidłowości związane z błędną klasyfikacją akt sprawy, niezgodną z jednolitym rzeczowym wykazem akt. Ogólną zasadą pozostaje prowadzenie przez WUOZ w Zielonej Górze kontroli, o których mowa w art. 38 ust. 1 *u.o.z.*, pod sygnaturami innych kategorii spraw, jako ich kontynuacji. Ponadto pod jedną sygnaturą są prowadzone kolejne kontrole tego samego zabytku, co również należy uznać za nieprawidłowe. O ile bowiem włączanie akt spraw kolejnych kontroli do teczek obiektu jest logiczne i uzasadnione, o tyle każde kolejne postępowanie kontrolne powinno być rejestrowane pod nową sygnaturą przypisaną dla tej kategorii spraw.

Należy wskazać, że zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych⁴¹ właściwym symbolem klasyfikacji dla prowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami jest symbol 5180. Tymczasem część spraw prowadzona jest pod sygnaturą 5142 – Prace konserwatorskie i budowlane przy zabytkach nieruchomych (dot. pozwoleń na prowadzenie tych prac) lub 5145 – Działania związane z zagrożeniem zabytków ruchomych.

4. Postępowania administracyjne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych

Z przekazanych przez Kontrolowanego zestawień⁴² wynika, że w latach 2022-2024 prowadzono 64 postępowania administracyjne w sprawie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych na podstawie rozdziału 10A *u.o.z.* 60 postępowań zakończyło się decyzją o nałożeniu kary administracyjnej, w 3 postępowaniach odstąpiono od nałożenia kary (po jednej sprawie dot. osoby fizycznej, osoby prawnej i kościelnej jednostki organizacyjnej), 1 postępowanie zostało umorzone. W przypadku jednego z postępowań w dniu zakończenia kontroli decyzja nie została wydana.

Łączne wysokości kwot nałożonych kar administracyjnych nałożonych w wyniku ww. postępowań:

Rok	WUOZ w Zielonej Górze	Delegatura w Gorzowie Wlkp.	Razem
2022	2000,00	0,00	2 000,00
2023	72 000,00	12 500,00	84 500,00
2024	40 000,00	42 600,00	82 600,00
2025	18 000,00	4 000,00	22 000,00
Razem	132 000,00	59 100,00	191 100,00

⁴⁰ Akta spraw znak: ZN.5142.4.2017, ZN.5142.19.2022, ZN.5142.33.2021, ZN.5142.22.2020, ZR.5145.41.2024, ZR.5145.17.2023, ZN.5142.53.2023, ZN.5142.69.2024, ZR.5145.9.2024.

⁴¹ Załącznik 5. Jednolity rzeczowy wykaz akt organów zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędów obsługujących te organy. Spis klas pierwszego i drugiego rzędu.

⁴² Pismo z 5 września 2025 r., znak: LWKZ.021.279.2025 z uzupełnieniami.

W wyniku ww. postępowań nałożono: 7 kar administracyjnych na osoby prawne w średniej kwocie 7142,86 zł, 29 kar administracyjnych na osoby fizyczne w średniej kwocie 2741,38 zł, 14 kar administracyjnych na podmioty kościelne w średniej kwocie 2071,43 zł, 7 kar administracyjnych na organy samorządowe w średniej kwocie 2657,14 zł.

W latach 2022-2024 do organu drugiej instancji wpłynęło 7 odwołań od decyzji Lubuskiego WKZ w sprawie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych.

Badaniem objęto dokumentację 6 losowo wybranych postępowań administracyjnych⁴³, przeprowadzonych w latach 2022-2024, na podstawie rozdziału 10A *u.o.z.*, prowadzonych przez WUOZ w Zielonej Górze oraz przez Delegaturę w Gorzowie Wielkopolskim.

W ocenionych postępowaniach stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W sprawie KK-E-G-5143.2.2024 stwierdzono braki w materiale dowodowym, na podstawie którego wydano rozstrzygnięcie w sprawie nałożenia kary administracyjnej na podstawie art. 107e ust. 1 *u.o.z.*, tj. za brak realizacji części zaleceń pokontrolnych z 14.01.2022 r. Mianowicie stwierdzono nieprawidłowości w ustaleniu warunków osobistych strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, co stanowi naruszenie art. 189d pkt 7 Kpa. Ponadto karę administracyjną nałożono za brak realizacji części zaleceń pokontrolnych (brak naprawy uszkodzonych koron kominów, naprawy uszkodzonej instalacji odgromowej, zabezpieczenia i uzupełnienia poszycia dachu w części piętrowej), natomiast w stosunku do pozostałych zaleceń uznano, że zostały one zrealizowane. Zgromadzony materiał dowodowy nie pozwala jednak na jednoznaczne potwierdzenie takiej oceny.

Z akt sprawy wynika, że strona postępowania na wezwanie organu pismem z 9.02.2024 r. opisała swoją sytuację majątkową, wskazując na formę i wymiar zatrudnienia oraz obciążenia finansowe. Do wyjaśnień strona nie dołączyła jednak żadnych dokumentów w postaci np. zaświadczeń, umów lub innych, które potwierdzałyby ww. informacje. W interesie strony postępowania jest udowodnienie warunków osobistych poprzez ich udokumentowanie. W niniejszej sprawie brak udowodnienia opisanej sytuacji osobistej powoduje, że organ nie może traktować samego oświadczenia strony jako przesłanki do obniżenia kary. W konsekwencji w treści decyzji niewystarczająco uzasadniono odniesienie się do tej kwestii, określając wysokość nałożonej kary.

W zakresie oceny realizacji części zaleceń pokontrolnych organ stwierdził, że osiem zaleceń pokontrolnych zostało wykonanych, przy czym z akt postępowania wynika, że dokonano tej oceny na podstawie dokumentacji fotograficznej przesłanej przez stronę po wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary (pismo z 9.02.2024 r.). Niemniej wyłącznie na jej podstawie trudno ocenić, czy strona wykonała zalecenie polegające, m.in. na zabezpieczeniu zerwanych stropów w pomieszczeniach dworu, czy zabezpieczeniu odspojonego i odpadającego detalu architektonicznego w części podokapowej oraz drewnianej podbitki dachowej.

2. W sprawie znak: ZN.5143.12.2024 stwierdzono nieprawidłowości w sposobie doręczenia pism w postępowaniu. Część pism znajdujących się w aktach sprawy

⁴³ Akta spraw znak: ZN-G.5143.1.2023[Kary] – Krzeszyce; ZN.5143.19.2023[Kary] – Nowogród Bobrzański; KK - E-G-5143.8.2024[Kary] – Słubice; KK-E-G-5143.2.2024 [Kary] – Bobrówko; ZN.5143.12.2024 – Lubsko; ZN.5143.2.2022[Kary] – Jankowa Żagańska.

nałożenia kary administracyjnej na podstawie art. 107d ust. 2 (np. zawiadomienie o wszczęciu postępowania nakazowego oraz zawiadomienie o oględzinach z dnia 08.05.2024 r., znak: ZN.5142.46.2024[MLub]) zostały doręczone za pośrednictwem systemu ePUAP, wyłącznie w formie skanów dokumentów, a więc kopii. Dotyczy to również decyzji z 1.02.2024 r., znak: ZN.5142.127.2023[MLub], której warunki i zakres w ocenie organu konserwatorskiego zostały naruszone.

Należy zaznaczyć, że ww. dokumenty zostały przywołane przez organ konserwatorski w decyzji z dnia 14.01.2025, ZN.5143.12.2024. Istnieją zatem przede wszystkim wątpliwości, czy pozwolenie, którego warunki i zakres zostały naruszone – za co Strona została ukarana w decyzji znak: ZN.5143.12.2024 – zostało w sposób prawidłowy z tego powodu doręczone podmiotowi zobowiązanemu. Pamiętać należy, że zgodnie z art. 14 § 1a Kpa, pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią.

W przypadku gdyby ww. dokumenty zostały pierwotnie opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, doręczenie mogło polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma, jednak wydruk pisma powinien zawierać: 1) informację, że pismo zostało wydane w postaci elektronicznej i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała, albo opatrzone zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną; 2) identyfikator tego pisma, nadawany przez system teleinformatyczny, za pomocą którego pismo zostało wydane (art. 39³ Kpa).

3. W sprawie znak: ZN.5143.19.2023 stwierdzono nieprawidłowości w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, a mianowicie w zawiadomieniu z 21.02.2024 r. o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary administracyjnej na podstawie art. 107e ust. 1 *u.o.z.* wskazano, że dotyczy ono niezrealizowania zaleceń pokontrolnych z 30.07.2020 r. w zakresie punktów nr 4 i 5. Tymczasem z akt sprawy wynika, że nie wykonano również zalecenia określonego w punkcie nr 3. Niemniej kwestia ta została sprecyzowana w treści decyzji z 7.05.2024 r., która obejmuje nałożenie kary administracyjnej za brak realizacji zaleceń pokontrolnych z wszystkich trzech ww. punktów, co należy uznać za prawidłowe. Strona nie została również pozbawiona w żaden sposób swoich praw w toku postępowania, bowiem już 7.03.2024 r. – a zatem po zawiadomieniu o wszczęciu postępowania – została poinformowana o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie 7 dni.
4. W sprawie znak: KK-E-G-5143.8.2024 stwierdzono nieprawidłowości w sformułowaniu sentencji decyzji. Organ wskazał, że nakłada karę na podstawie art. 107d ust. 2 *u.o.z.* za „przeprowadzenie robót budowlanych i prac konserwatorskich (...) niezgodnie z zakresem pozwolenia Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków ZN.G.5142.1.2023[Sł] z dnia 30.01.2023 r.”. Tymczasem z akt postępowania, w tym uzasadnienia tej decyzji, wynika, że naruszenie, za które nałożono karę administracyjną

polega na naruszeniu zarówno zakresu, jak i warunków wydanego pozwolenia. Bowiem powyższe pozwolenie obejmowało m.in. „wymianę wtórnych stolarek na nowe w sensie konstrukcyjnym i kompozycyjnym odpowiadających oryginałowi”, jak również określało warunki pozwolenia w postaci: „obowiązku kierowania robotami budowlanymi albo wykonywania nadzoru inwestorskiego przez osoby spełniające wymagania, o których mowa w art. 37c ustawy” oraz „przekazania wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków nie później niż w terminie 14 dni przed dniem rozpoczęcia robót budowlanych, a w toku robót budowlanych na 14 dni przed dokonaniem zmiany osoby, o której mowa w pkt 3: a) imienia, nazwiska i adresu osoby, o której mowa w pkt 3, b) dokumentów potwierdzających spełnianie przez tę osobę wymagań, o których mowa w art. 37c ustawy, c) oświadczenia osoby, o której mowa w pkt 3, o przyjęciu przez tę osobę obowiązku kierowania robotami budowlanymi albo wykonywania nadzoru inwestorskiego”.

5. W poniższych sprawach stwierdzono następujące nieprawidłowości, polegające na naruszeniu art. 189d (miarkowanie administracyjnej kary pieniężnej) oraz art. 189f Kpa:

- w sprawie ZN-G.5143.1.2023 nałożono karę administracyjną na podstawie art. 107d ust. 1 *u.o.z.* w kwocie 2000,00 zł za prowadzenie bez wymaganego pozwolenia robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytku w zakresie projektu pn. „Termomodernizacja istniejącego budynku użyteczności publicznej Urząd Gminy Krzeszyce”, polegającego na montażu płyt styropianowych z wyprawą klejową na elewacji frontowej oraz szczytowej. W decyzji nie odniesiono się w sposób wystarczający do art. 189d pkt 1, 5 i 6 Kpa, tzn. nie doprecyzowano, na czym polega w niniejszej sprawie waga naruszenia prawa oraz w sposób nieprawidłowy zinterpretowano działania, które strona podjęła dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa, a także nie wskazano, jakich dokładnie kosztów uniknęła strona, nie wykonując dokumentacji budowlanej. Nie uzasadniono również odniesienia do art. 189f § 2 Kpa, który wskazuje, że jeśli pozwoleń to na spełnienie celów, dla których miała być nałożona kara pieniężna, organ może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających usunięcie naruszenia prawa.

Organ stwierdził, że waga naruszenia jest znaczna, zwrócił uwagę, że strona wiedziała o konieczności uzyskania pozwolenia konserwatorskiego. Niemniej, aby ocenić wagę naruszenia prawa należy rozważyć także, na czym w niniejszej sprawie polegają skutki tego naruszenia. Zacytowano fragment orzeczenia WSA w Warszawie z 24.02.2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 2739/20, w którym sąd wskazał, że „przy ocenie wagi naruszenia prawa należy brać pod uwagę, czy konkretne naruszenie prawa wywołało lub mogło wywołać skutki prawne lub faktyczne w obszarze konkretnych dóbr prawnie chronionych”. Tymczasem w uzasadnieniu odnośnie do przesłanki z art. 189d pkt 1 Kpa organ nie odniósł się do konkretnego zabytku, czyli kamienicy wpisanej do rejestru zabytków. Nie wskazał, jakie konkretnie skutki dla elewacji frontowej i szczytowej wywołało stwierdzone naruszenie. Co prawda w opisie stanu faktycznego (str. 2) organ zwrócił ogólnie uwagę, że „zatracono autentyczność oraz historyczny wyraz artystyczny budynku”, „zmieniła się proporcja jego bryły”, przywołano również opinię specjalistyczną, jednak bez przytoczenia jej konkluzji. Takich wniosków zabrakło przy szacowaniu wagi naruszenia prawa, odnośnie do art. 189d pkt 1 Kpa. Powyższe powinno bowiem znaleźć odzwierciedlenie w wysokości kary.

Reasumując, dokonując szacowania wagi naruszenia prawa, organ powinien to szczegółowo uzasadnić. Strona ukarana powinna być poinformowana w treści decyzji, nie tylko o tym, na czym polega naruszenie prawa, ale również w jaki sposób to naruszenie wpływa na wysokość kary. Dokonując jej miarkowania, na podstawie art. 189d pkt 1 Kpa, organ wymierzający karę powinien wprost wskazać, jakie przesłanki oraz w jaki sposób wpłynęły na wagę naruszenia prawa. Dodać trzeba, że następstwa naruszenia prawa zostały precyzyjnie opisane w decyzji nakazowej z 22.11.2022 r., znak: ZN-G.5143.8.2022[4]. Należało uwzględnić te kwestie w decyzji w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, w zakresie oszacowania wagi naruszenia prawa.

Odnosząc się do kwestii dobrowolnych działań strony podjętych w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa, w treści uzasadnienia wskazano, że strona „wystąpiła z wnioskiem o wydanie pozwolenia i przystąpiła do odtwarzania stanu poprzedniego”, jednak z akt sprawy wynika, że te działania zostały podjęte dopiero po wydaniu przez organ konserwatorski decyzji z 22.11.2022 r., nakazującej przywrócenie zabytku do stanu poprzedniego, sprzed przeprowadzenia robót termomodernizacyjnych. W treści decyzji nie wskazano również, na czym polegało „wykonanie dodatkowej dokumentacji i dodatkowych robót rozbiórkowych”, stanowiących znaczne i niezaplanowane obciążenie dla inwestora”, a ponadto, że „obiekt został przywrócony do stanu poprzedniego, a dzięki zaangażowaniu inwestora udało się uczynić jego wartości” – powyższe stwierdzenie także nie zostało uzasadnione oraz należyce udowodnione przez organ.

Z kolei w zakresie uniknięcia przez stronę poniesienia kosztów projektu budowlanego organ nie udowodnił wysokości kosztów dostosowania projektu budowlanego do wymagań konserwatorskich, których strona miała uniknąć. Powyższe twierdzenie jest zbyt ogólne i nie znajduje oparcia w materiale dowodowym. Jeśli ma ono wpływ na wysokość nałożonej kary, powinno być precyzyjnie uzasadnione i udowodnione. W przypadku braku materiału dowodowego w omawianym zakresie, powyższa przesłanka nie może być rozstrzygana na niekorzyść strony przy określaniu wysokości kary administracyjnej.

- w sprawie ZN.5143.19.2023 nałożono karę administracyjną na podstawie art. 107e ust. 1 *u.o.z.* w kwocie 500,00 zł za niewykonanie części zaleceń pokontrolnych. W decyzji nie określono wystarczająco, na czym polega w niniejszej sprawie waga naruszenia prawa. Aby ocenić wagę naruszenia prawa, należy również wskazać, na czym w danej sprawie polegają w szczególności skutki tego naruszenia w odniesieniu do zabytku, który jest przedmiotem decyzji. Co prawda w uzasadnieniu (str. 5) odniesiono się do ochrony ważnego interesu publicznego, o którym mowa w art. 189d pkt 1 Kpa. Przywołano bowiem historię kościoła i jego znaczenie dla lokalnego dziedzictwa. Jednak nie odwołano się do skutków braku realizacji poszczególnych zaleceń pokontrolnych dla substancji zabytkowej kościoła. Wskazanie, że „brak realizacji przez stronę zaleceń pokontrolnych skutkuje postępującą degradacją zabytku, negatywnie wpływając na zachowanie substancji zabytkowej” – jest stwierdzeniem zbyt ogólnym.

Wysokość kary orzeczonej przez organ konserwatorski powinna być odzwierciedleniem, m.in. wagi i okoliczności naruszenia prawa. Choć oczywiście na wysokość kary wpływają również przesłanki określone w art. 189d pkt 2-7 Kpa. Tymczasem w przedmiotowej sprawie uzasadnienie decyzji nie wyjaśnia precyzyjnie dlaczego orzeczono karę w takiej, a nie innej wysokości. Nie uzasadniono również przywołania treści do art. 189f § 2 Kpa, który

wskazuje, że jeśli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miała być nałożona kara pieniężna, organ może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów usunięcia naruszenia prawa, tj. dlaczego w niniejszej sprawie organ nie może odstąpić o wymierzenia kary.

- w sprawie znak: KK-E-G-5143.8.2024 w uzasadnieniu decyzji, określając wagę naruszenia prawa zgodnie z art. 189d pkt 1 Kpa, organ wskazał, że „podjęte przez stronę działania doprowadziły do wymiany oryginalnej stolarki otworowej docelowo niezgodnie z projektowaną kompozycją (...)”.

Z treści projektu budowlanego „Budynku sportu i rekreacji, przy ul. Sportowej 1, 69-100 Słubice (...)”, autorstwa mgr inż. [REDAKTED] oraz mgr. inż. [REDAKTED], wynika, że inwestor otrzymał pozwolenie:

- 1) na renowację lub wymianę wszystkich okien oryginalnych, w budynku na nowe drewniane, wzorowane na oryginalnej stolarce okiennej oraz
- 2) na renowację i wymianę okien wtórnych w arkadach, w istniejących otworach wzorowane na oryginalnej stolarce okiennej.

W niniejszej sprawie, organ określił naruszenie, które polegało na wymianie „oryginalnej stolarki otworowej docelowo niezgodnie z projektowaną kompozycją”. Zakładając, że organ konserwatorski zgodził się na wymianę oryginalnej stolarki wszystkich okien, powinien był doprecyzować na czym polegały odstępstwa od projektowanej kompozycji, powołując się wprost na dokumentację załączoną do pozwolenia na ww. działania. Tę kwestię organ powinien był również uwzględnić nie tylko określając, na czym polega to naruszenie, ale również dokonując szacowania wagi naruszenia prawa, w tym również skutki podjętych działań, względem chronionych wartości.

Ponadto w treści decyzji wskazano, że „strona uniknęła kosztów zatrudnienia kierownika osób posiadających odpowiednie kwalifikacje do kierowania robotami oraz pracami konserwatorskimi”, jednak nie uzasadniono tego stwierdzenia odnosząc się do konkretnych kosztów, stosownie do art. 189 pkt 6 Kpa. Ponadto nie uzasadniono przywołania treści art. 189f § 2 Kpa, który wskazuje, że jeśli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miała być nałożona kara pieniężna, organ może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów usunięcia naruszenia prawa.

- w sprawie znak: ZN.5143.12.2024 w treści decyzji w sprawie nałożenia kary administracyjnej nie określono, jakie konkretnie elementy prac zostały wykonane niezgodnie z zakresem pozwolenia konserwatorskiego. Wskazano mianowicie, że oględziny „w dniu 15.05.2024 r. (...) wykazały, że przy elewacjach zabytkowych kamienic i domów (...) znajdują się skrzynki telekomunikacyjne, które inwestor wykonał niezgodnie z projektem, w oparciu o który wydane zostało pozwolenie oraz skrzynki wykonane bez pozwolenia wojewódzkiego konserwatora”. W decyzji o nałożeniu kary na podstawie art. 107d ust. 2 ustawy, działania wykonane niezgodnie z zakresem pozwolenia powinny być wyczerpująco określone, tj. jakie dokładnie działania inwestor podjął niezgodnie z pozwoleniem i w jaki sposób. W niniejszej sprawie organ powinien był zatem określić, które skrzynki i dlaczego wykonano niezgodnie z projektem, a które zamontowano w ogóle bez pozwolenia. W niniejszej sprawie pożądanym byłoby wskazanie, jakie były pierwotne wymagania w odniesieniu do danych skrzynek, wynikające z pozwolenia, a jak ostatecznie zrealizowano prace, wskazując precyzyjnie

skąd wynikały rozbieżności pomiędzy stanem z pozwolenia i stanem faktycznie zrealizowanym. Kwestia ta powinna być wskazana w punkcie 1 (str. 5-7), w którym organ oszacował wagę naruszenia prawa.

Z kolei w punkcie 4 (str.7), dotyczącym miarkowania kary na podstawie art. 189d pkt 4 Kpa, organ powinien był wprost wskazać, czy strona przyczyniła się do stwierdzonego naruszenia i w jakim zakresie. Tymczasem poprzestano jedynie na przytoczeniu oświadczenia inwestora.

Dodatkowo organ nie wskazał wprost w punkcie 5 (str. 7), czy uwzględnił jako dobrowolne działanie podjęte przez Stronę, w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa, pismo inwestora z dnia 19.06.2024 r. Należy bowiem wskazać, że organ wszczął postępowanie w sprawie wydania nakazu doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu w dniu 8.05.2024 r. oraz wydał decyzję nakazową dnia 23.07.2024 r. Jeśli ostatecznie działania zostały podjęte przez Stronę na podstawie wydanej decyzji nakazowej, to nie można uznać, że zostały one podjęte dobrowolnie przez Stronę, jak wskazuje art. 189d pkt 5 Kpa.

Ponadto w treści decyzji wskazano, że „strona uniknęła kosztów związanych z przeprowadzeniem badań archeologicznych”, jednak nie uzasadniono tego stwierdzenia odnosząc się do konkretnych kosztów, nie poparto tego twierdzenia żadnymi dowodami, stosownie do art. 189 pkt 6 Kpa.

Nie uzasadniono też przywołania treści art. 189f § 2 Kpa, który wskazuje, że jeśli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miała być nałożona kara pieniężna, organ może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów, usunięcia naruszenia prawa.

- w sprawie znak: ZN.5143.2.2022 nie uzasadniono przywołania treści art. 189f § 2 Kpa, który wskazuje, że jeśli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miała być nałożona kara pieniężna, organ może wyznaczyć stronie dowodów usunięcia naruszenia prawa.

Ponadto w zakresie oceny uniknięcia przez stronę poniesienia kosztów (art. 189d pkt 6 Kpa) organ nie udowodnił, jakich i w jakiej wysokości kosztów uniknęła strona. Wskazano wyłącznie, że „strona (...) nie poniosła nakładów finansowych związanych z wykonaniem prac objętych zaleceniami”. Powyższe twierdzenie jest zbyt ogólne, aby miało się przyczynić do podwyższenia kary administracyjnej i nie znajduje oparcia w materiale dowodowym. Jeśli ma ono wpływ na wysokość nałożonej kary, powinno być precyzyjnie uzasadnione i udowodnione. W przypadku braku materiału dowodowego w omawianym zakresie, powyższa przesłanka nie może być rozstrzygana na niekorzyść strony przy określaniu wysokości kary administracyjnej.

5. Terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych

W toku kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą wszczęto na wniosek (na podstawie wniosków, które wpłynęły do Urzędu w tym okresie) łącznie 5500 spraw na podstawie art. 36 ust. 1 *u.o.z.*, w tym zaewidencjonowanych w spisach spraw założonych dla 2022 r. – 2075 spraw, dla 2023 r. – 1723 spraw i dla 2024 r. – 1702 sprawy.

Liczba spraw prowadzonych na podstawie poszczególnych punktów ww. artykułu ustawy w 2022 r. wyglądała następująco:

podstawa prawna	CENTRALA WUOZ	DELEGATURA W GORZOWIE WLKP.	SUMA
36.1.1	858	234	1092
36.1.1 i 36.1.11	9	1	10
36.1.1 i 36.1.2	4	0	4
36.1.1 i 36.1.3	17	2	19
36.1.1 i 36.1.9	1	0	1
36.1.1 i 36.1.2a* i 36.1.3	1	0	1
36.1.1 i 36.1.2 i 36.1.3 i 36.1.11	0	1	1
36.1.1 i 36.1.3 i 36.1.7	1	0	1
36.1.1 i 36.1.3 i 36.1.7 i 36.1.11	1	0	1
36.1.1 i 36.1.10	1	0	1
36.1.1 i 36.1.3 i 36.1.11	2	0	2
36.1.1 i 36.3*	3	0	3
36.1.1 i 36.3.7*	1	0	1
36.1.10	31	4	35
36.1.10 i 36.1.11	2	0	2
36.1.11	84	66	150
36.1.12	13	18	31
36.1.2	1	228	229
36.1.3	23	5	28
36.1.3 i 36.1.11	2	0	2
36.1.4	9	2	11
36.1.5	276	131	407
36.1.6 i 36.1.7	1	0	1
36.1.7	2	0	2
36.1.8	29	11	40
suma	1372	703	2075

*brak takiej podstawy prawnej

Liczba spraw prowadzonych na podstawie poszczególnych punktów ww. artykułu ustawy w 2023 r. wyglądała następująco:

podstawa prawna	CENTRALA WUOZ	DELEGATURA W GORZOWIE WLKP.	SUMA
36.1.1	546	223	771
36.1.1 i 36.1.10	0	2	2
36.1.1 i 36.1.11	2	17	19
36.1.1 i 36.1.2	1	1	2
36.1.1 i 36.1.3	13	0	13
36.1.1 i 89.2*	2	0	2
36.1.1 i 36.1.2a* i 36.1.3	1	0	1
36.1.1 i 36.1.3 i 36.1.11	2	0	2
36.1.1 i 36a.2*	1	0	1
36.1.1 i 36.3*	1	0	1
36.1.10	28	4	32
36.1.10 i 36.1.11	3	0	3
36.1.11	62	17	79
36.1.12	18	25	43
36.1.2	28	225	253

36.1.3	24	4	28
36.1.4	8	0	8
36.1.4 i 89.2*	1	0	1
36.1.5	270	167	437
36.1.8	18	8	26
36.1.9	1	0	1
suma	1030	693	1723

* Brak takiej podstawy prawnej

Liczba spraw prowadzonych na podstawie poszczególnych punktów ww. artykułu ustawy w 2024 r. wyglądała następująco:

podstawa prawna	CENTRALA WUOZ	DELEGATURA GORZOWIE WLKP.	W	SUMA
36.1.1	493		245	738
36.1.1 i 36.1.10	1		1	2
36.1.1 i 36.1.11	4		14	18
36.1.1 i 36.1.2	1		6	7
36.1.1 i 36.1.2 i 36.1.11	0		1	1
36.1.1 i 36.1.3	13		6	19
36.1.1 i 36.1.3 i 36.1.11	0		2	2
36.1.1 i 36.1.9 i 36.1.11	1		0	1
36.1.10	30		7	37
36.1.10 i 36.1.11	1		1	2
36.1.11	73		41	114
36.1.12	17		40	57
36.1.2	38		237	275
36.1.3	37		8	45
36.1.3 i 36.1.4	1		1	2
36.1.4	8		1	9
36.1.5	237		121	358
36.1.8	7		8	15
suma	962		740	1702

Na marginesie wskazać należy, że część przypisanych podstaw prawnych, oznaczonych w tabeli gwiazdką budzi wątpliwości. Wyjaśnić trzeba, że art. 36 ust. 3 *u.o.z.* nie stanowi podstawy prawnej do wydania decyzji konserwatorskiej, a wyłącznie do nałożenia w jej treści dodatkowych warunków, które zapobiegą uszkodzeniu lub zniszczeniu zabytku. Nie zawiera on również żadnych dodatkowych punktów, wobec czego rubryki oznaczone gwiazdkami należy uznać za omyłkowo przypisane. Nie istnieje również punkt 2a w art. 36 ust. 1. Stanowią one jednak niewielki odsetek wszystkich spraw, niemający wpływu na opisane poniżej ustalenia.

Z analizy przedłożonych wykazów spraw wynika, że na 5500 wskazanych wyżej spraw:

- 1) 3342 (60,8 %) zakończono wydaniem decyzji w ciągu 30 dni,
- 2) 1439 (26,2 %) zakończono wydaniem decyzji w ciągu 31-60 dni,
- 3) 719 (13,1 %) zakończono wydaniem decyzji w terminie powyżej 60 dni.

Oddział	Rok	<30 dni	%	31-60 dni	%	>60 dni	%	Razem
Zielona Góra	2022	747	54,5%	377	27,5%	248	18,1%	1 372
	2023	634	61,6%	256	24,9%	140	13,6%	1 030
	2024	620	64,5%	247	25,7%	95	9,9%	962
Gorzów Wlkp.	2022	496	70,6%	128	18,2%	79	11,2%	703
	2023	433	62,5%	205	29,6%	55	7,9%	693
	2024	412	55,7%	226	30,5%	102	13,8%	740

Ogólnie w skali całego urzędu w latach 2023–2024 utrzymuje się pozytywny trend skracania czasu wydawania decyzji – maleje liczba decyzji po ponad 60 dniach (z 15,8% w 2022 do 11,6% w 2024). Tym niemniej należy zwrócić uwagę, że Centrala WUOZ w Zielonej Górze wykazuje systematyczną poprawę terminowości – w ciągu dwóch lat udział decyzji wydanych w terminie 30 dni wzrósł o 10 punktów procentowych, a decyzji wydanych w terminie ponad 60 dni spadł o 8 punktów procentowych. Z kolei działalność Delegatury w Gorzowie Wielkopolskim wykazuje trend odwrotny: po początkowej poprawie w 2023 r. udział decyzji wydanych w terminie 30 dni spadł o kolejne 7 punktów procentowych, a liczba decyzji wydanych w terminie powyżej 60 dni wzrosła niemal dwukrotnie (z 55 do 102). Łącznie dane wskazują, że w 2024 r. ZG osiągnął wyraźną poprawę efektywności, natomiast GW wymaga podjęcia działań korygujących w celu powrotu do poziomu terminowości z lat wcześniejszych.

Terminowość załatwiania spraw według wskazanych wyżej podstaw prawnych przedstawiała się następująco (bez uwzględnienia decyzji obejmujących więcej niż jedną podstawę prawną):

podstawa prawna	Zielona Góra						Gorzów Wlkp.					
	2022		2023		2024		2022		2023		2024	
	<30 dni	>60 dni	<30 dni	>60 dni	<30 dni	>60 dni	<30 dni	>60 dni	<30 dni	>60 dni	<30 dni	>60 dni
36.1.1	397	186	282	97	277	69	144	35	132	19	117	51
36.1.2	1	0	9	8	18	1	173	22	164	20	125	36
36.1.3	17	1	16	1	24	6	3	1	4	0	7	0
36.1.4	8	0	8	0	8	0	2	0	brak		0	0
36.1.5	231	11	232	8	207	0	101	7	91	9	83	7
36.1.6	brak		brak		brak		brak		brak		brak	
36.1.7	0	2	brak		brak		brak		brak		brak	
36.1.8	17	5	5	9	5	1	7	3	4	1	7	1
36.1.9	brak		1	0	brak		brak		brak		brak	
36.1.10	11	9	17	2	16	3	2	2	3	1	3	0
36.1.11	38	23	31	11	42	11	50	7	13	0	31	3
36.1.12	9	0	15	1	14	0	12	1	10	3	19	2

Największa liczba decyzji wydanych z przekroczeniem ustawowych terminów (powyżej 60 dni) w obu oddziałach występowała w grupach

- pozwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru (art. 36 ust. 1 pkt 1 *u.o.z.*). W Centrali WUOZ w tej kategorii spraw odnotowano poprawę, tzn. liczba decyzji wydanych po terminie spadła z 186 w 2022 r. do 69 w 2024 r. W Delegaturze w Gorzowie Wlkp.

odwrotnie – liczba decyzji po terminie wzrosła z 35 do 51, przy jednoczesnym spadku decyzji terminowych. Zjawisko to może świadczyć o przeciążeniu organizacyjnym lub dłuższym procesie uzgodnień projektów dokumentów w Delegaturze.

- pozwoleń na wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku (art. 36 ust. 1 pkt 2 *u.o.z.*). W Centrali WUOZ liczba decyzji wydanych po terminie pozostaje na niskim poziomie (0–1 rocznie), natomiast w Delegaturze widoczny jest wyraźny wzrost – z 22 w 2022 r. do 36 w 2024 r.

W mniejszym zakresie opóźnienia pojawiają się również w sprawach wydawania pozwoleń na dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru (art. 38 ust. 1 pkt 8 *u.o.z.*) i pozwoleń na podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru (art. 36 ust. 1 pkt. 11 *u.o.z.*), jednak ich liczba jest nieporównywalnie niższa (do kilkunastu decyzji rocznie) i nie ma znaczącego wpływu na wynik ogólny.

Z kolei najwyższy poziom terminowości utrzymuje się w sprawach wydawania pozwoleń na prowadzenie badań konserwatorskich i architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru (art. 36 ust. 1 pkt 3 *u.o.z.* oraz art. 36 ust. 1 pkt 4 *u.o.z.*), pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych i poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania (art. 36 ust. 1 pkt 5 *u.o.z.* oraz art. 36 ust. 1 pkt 12 *u.o.z.*), a także pozwoleń na umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru: urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów (art. 36 ust. 1 pkt 10 *u.o.z.*), gdzie liczba decyzji wydanych po terminie jest symboliczna lub zerowa. Szczególnie pozytywny trend widoczny jest w Centrali w Zielonej Górze w zakresie pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych, wydawanych na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 5 *u.o.z.*, gdzie w 2024 r. nie wystąpiła ani jedna decyzja przekraczająca 60 dni, a liczba decyzji terminowych utrzymuje się na wysokim poziomie.

Trzeba również wziąć pod uwagę, że w latach 2022-2024 do organu II instancji łącznie wpłynęły 4 ponaglenia na Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – w dwóch przypadkach orzeczono brak bezznaczności, jedno pozostawiono bez rozpoznania, zaś jedna sprawa nadal oczekuje na realizację.

Zastrzec należy, że opisane powyżej analizy oparto wyłącznie na dacie wpływu wniosku, przyjmując go jako datę wszczęcia postępowania, oraz datę wydania rozstrzygnięcia. Nie uwzględniono natomiast przy ustaleniu terminów rozpatrzenia kwestii ewentualnych spraw braków formalnych wniosków, wymagających wezwania do jego uzupełnienia na podstawie art. 64 § 2 Kpa. Nie brano również pod uwagę możliwości zawiadomienia stron przez organ, z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, stosownie do art. 36 § 1 Kpa. Część z ww. postępowań mogła zatem zostać rozstrzygnięta terminowo pomimo okresu trwania postępowania dłuższego niż 30 dni od daty wpływu wniosku.

Z uwagi na powyższe zastrzeżenia, szczegółową kontrolą objęto dokumentację 30 spraw wszczętych na podstawie art. 36 ust. 1 *u.o.z.* (po 5 spraw z każdego badanego roku z WUOZ w Zielonej Górze i Delegatury w Gorzowie Wlkp.), które zgodnie z wykazem prowadzone były przez okres przekraczający 30 dni. W ramach próby uwzględniono w miarę możliwości sprawy prowadzone na podstawie różnych punktów ww. artykułu.

Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdzono, że 13 spraw⁴⁴ rozstrzygnięto w podstawowym terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa, tj. w ciągu miesiąca od wpływu kompletnego wniosku lub w terminie wskazanym na podstawie art. 36 § 1 Kpa. W przypadku 12 kolejnych⁴⁵ rozstrzygnięcie miało miejsce w terminie do dwóch miesięcy, co nadal można uznać za prawidłowe, choć wątpliwości budzi możliwość uznania tych spraw za szczególnie skomplikowane, gdyż w aktach brakuje jakichkolwiek dodatkowych dokumentów ponad te złożone z wnioskiem. Organ nie prowadził żadnych czynności poza wydaniem samej decyzji.

Za niepokojącą uznać należy sytuację, jaka miała miejsce w 5 sprawach⁴⁶, w których pierwsza czynność organu w sprawie (wezwanie do uzupełnienie braków formalnych, zawiadomienie o nowym terminie rozpatrzenia sprawy czy podjęcie innych czynności) została podjęta ponad miesiąc od daty wniosku. Należy jednak zauważyć, że w większości z tych spraw informowano o nowym terminie załatwienia sprawy, która była zgodnie z takim zawiadomieniem rozstrzygana lub też decyzję wydawano w ciągu miesiąca od daty uzupełnienia wniosku. Dodać trzeba, że 4 z tych spraw dotyczyły pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych z 2024 r., wydawanych w Delegaturze w Gorzowie Wielkopolskim. Co prawda Kpa nie precyzuje terminu, w którym organ powinien wystosować wezwanie do uzupełnienia braków formalnych we wniosku, tym niemniej dobrą praktyką byłoby sporządzanie takich zawiadomień wcześniej, tak aby dać stronie czas na stosowne uzupełnienia i niepotrzebnie nie przedłużać postępowania. Wzywanie wnoszącego do uzupełnienia wniosku w trybie art. 64 § 2 Kpa. po upływie ponad miesiąca od wpływu wniosku stanowi natomiast naruszenie art. 12 § 1 Kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

W jednej ze spraw⁴⁷ zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego skierowano do strony ponad 3 miesiące po wpłynięciu wniosku, a w kolejnej⁴⁸ – ponad miesiąc od daty wpływu. Stanowi to naruszenie art. 61 § 3 Kpa, zgodnie z którym datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej – a więc w powyższych przypadkach dzień wpłynięcia stosownego wniosku.

Jedyny przypadek rażącego naruszenia terminów określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego zidentyfikowano w sprawie znak: ZN-G.5142.8.2023[Mie], w której postępowanie trwało ponad 6 miesięcy. Wniosek o wydanie pozwolenia wpłynął do organu 10.01.2023 r., natomiast wezwanie o uzupełnienie braków skierowano do strony dopiero po ponad miesiącu od tej daty – 22.02.2023 r. Wniosek uzupełniono 1.03.2023 r. i w ciągu dwóch tygodni (14.03.2023 r.) przeprowadzono oględziny zabytku, jednak zawiadomienie o zakończeniu postępowania zostało opracowane dopiero

⁴⁴ Akta spraw znak: ZN.5142.99.2022 [mŻLub], ZN.5142.12.2023 [Zbą], ZA.5163.19.2022, ZN.5142.42.2024 [mKod], ZA.5161.245.2024, ZA.5161.178.2023, ZN.5142.16.2022 [Bab], ZA.5161.175.2022, ZA.5163.19.2024, ZA-G.5163.202.2023, ZA-G.5163.16.2022, ZA-G.5161.1.132.2022, RZD-G.5172.8.2022.

⁴⁵ Akta spraw znak: ZN.5142.34.2024 [mSzp], ZN.5142.78.2024 [mŻag], ZA.5163.20.2023, ZN.5142.18.2023[Sła], ZA-G.5142.1.2023[Cyb], ZN-G.5142.5.2022[SKr], ZN-G.5142.8.2023[Mie], ZN-G.5146.29.2023, ZA-G.5161.1.90.2023, ZN-G.5152.3.2024[MGW], ZA-G.5161.1.36.2022, ZN-G.5162.1.2024.

⁴⁶ Akta spraw znak: ZN.5142.7.2022 [Łag], ZA-G.5163.11.2024, ZA-G.5152.9.2024, ZA-G.5161.1.34.2024, ZN-G.5142.8.2023[Mie].

⁴⁷ Znak: ZN.5142.7.2022 [Łag].

⁴⁸ Znak: ZN-G.5142.8.2023[Mie].

31.08.2023 r., a decyzja wydana 20.09.2023 r. Powyższe stanowi naruszenie art. 35 § 3 w związku z § 1 Kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca, przy czym załatwienie sprawy szczególnie skomplikowanej winno nastąpić nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania administracyjnego.

W skontrolowanej puli 30 spraw, w przypadku 14 z nich⁴⁹ nie zawiadomiono stron o niezakończonym w terminie miesiąca, co stanowi naruszenie art. 36 Kpa, zgodnie z którym o każdym przypadku niezakończonym w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. W jednej ze spraw stosowna prolongata została przesłana już po minięciu miesięcznego terminu na rozpatrzenie sprawy. Należy zwrócić uwagę, że niezastosowanie art. 36 Kpa. skutkowało niepowiadomieniem strony o przysługującym jej wpływie na terminowość załatwienia sprawy poprzez wniesienie ponaglenia do organu wyższego stopnia. Przewidziany w art. 36 § 1 Kpa obowiązek ma charakter bezwzględnie obowiązujący i ma istotne znaczenie z punktu widzenia praw przysługujących stronie postępowania administracyjnego, w tym w szczególności umożliwia jej kontrolę zasadności przyczyn opóźnienia w załatwianiu sprawy, a także służy ochronie przed nieznaną przyczyną prawa do obrony przed bezczynnością lub przewlekłością postępowania administracyjnego.

IV. POZOSTAŁE INFORMACJE I POUCZENIA

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i oceny, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy *o kontroli w administracji rządowej*, wnoszę o:

1. Weryfikację i aktualizację obowiązujących procedur realizowanych na podstawie ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* z uwzględnieniem procesu sporządzania rocznych planów kontroli i przypisania sprawy do właściwej klasy JRWA.
2. W odniesieniu do czynności kontrolnych, prowadzonych na podstawie rozdziału 4 ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, zapewnienie prawidłowości działań w zakresie:
 - 1) dokładnego i rzetelnego ustalania stanu faktycznego w zakresie kręgu podmiotów kontrolowanych, stanu prawnego kontrolowanych zabytków oraz dokumentowania tych ustaleń w aktach sprawy;
 - 2) obligatoryjnego udziału kontrolowanego lub upoważnionego przedstawiciela podmiotu kontrolowanego, w tym umożliwienia podmiotowi kontrolowanemu czynnego udziału w postępowaniu kontrolnym, poprzez wcześniejsze doręczenie zawiadomienia o planowanej kontroli;

⁴⁹ Akta spraw znak: ZN.5142.34.2024 [mSzp], ZN.5142.34.2024 [mSzp], ZN.5146.2.2023 [PWS], ZA.5163.20.2023, ZN.5142.18.2023[Sła], ZA-G.5163.11.2024, ZA-G.5142.1.2023[Cyb], ZN-G.5142.5.2022[SKr], ZN-G.5142.8.2023[Mie], ZN-G.5146.29.2023, ZA-G.5161.1.90.2023, ZA-G.5161.1.90.2023, ZA-G.5161.1.36.2022, ZN-G.5162.1.2024.

- 3) udziału w postępowaniu kontrolnym wyłącznie osób prawidłowo umocowanych przez podmioty kontrolowane;
 - 4) sporządzania protokołu z czynności kontrolnych, spełniającego wymogi określone w art. 39 ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* oraz doręczania go kontrolowanej osobie fizycznej lub kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej;
 - 5) jednoznacznego i konkretnego formułowania w zaleceniach pokontrolnych działań, koniecznych do podjęcia przez podmiot kontrolowany, w celu usunięcia stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości;
 - 6) monitorowania wykonania zaleceń pokontrolnych przez podmioty kontrolowane;
 - 7) podejmowania stosownych działań, określonych między innymi w art. 49, art. 107e ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* w sytuacji stwierdzenia niewykonania zaleceń pokontrolnych we wskazanym terminie;
 - 8) podejmowania postępowań administracyjnych wskazanych w art. 43, art. 45 ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* w sytuacji stwierdzenia prowadzenia prac bez wymaganego pozwolenia konserwatorskiego lub niezgodnie z jego warunkami;
 - 9) zgłaszania organom ścigania możliwości popełnienia przestępstwa lub wykroczenia z zakresu przepisów karnych określonych w rozdziale 11. ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, w sytuacji gdy stwierdzono taką możliwość.
3. W odniesieniu do postępowań administracyjnych, prowadzonych na podstawie przepisów zawartych w rozdziale 10a ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, zapewnienie prawidłowości działań w zakresie:
- 1) dokładnego i precyzyjnego określenia naruszenia strony w decyzji nakładającej karę administracyjną, stosownie do treści przepisu stanowiącego podstawę prawną decyzji nakładającej karę administracyjną (art. 107a-107e);
 - 2) miarkowania wysokości administracyjnej kary administracyjnej na podstawie wyczerpująco zgromadzonego i przeanalizowanego materiału dowodowego, stosownie do treści art. 189d *Kpa*, w tym w zakresie precyzyjnego określenia wagi naruszenia prawa (art. 189d pkt 1 *Kpa*) oraz wysokości korzyści, której strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła (art. 189d pkt 6 *Kpa*);
 - 3) przeprowadzania analizy w każdej sprawie, czy występują przesłanki obligujące do odstąpienia od wymierzenia kary (art. 189f § 1 *Kpa*) bądź umożliwiające fakultatywne odstąpienie od wymierzenia kary (art. 189f § 2 *Kpa*).
4. W odniesieniu do terminowości prowadzenia postępowań administracyjnych zapewnienie prawidłowości działań w zakresie:
- 1) przestrzegania art. 36 *Kpa*, poprzez każdorazowe zawiadamianie strony postępowania administracyjnego o przypadku niezafatwienia sprawy w terminie, w tym podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zafatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia;

- 2) przestrzegania art. 64 § 2 *Kpa*, poprzez wzywanie wnoszącego, jeżeli podanie nie spełnia innych, niż określone w art. 64 § 1 *Kpa*, wymagań ustalonych w przepisach prawa, do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania;
 - 3) przestrzegania art. art. 12 § 1 *Kpa*, zgodnie z którym organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia w zakresie zawiadomienia o wszczęciu lub zakończeniu postępowania administracyjnego, bądź wzywania do uzupełnienia braków formalnych wniosku niezwłocznie po zaistnieniu danej konieczności.
5. Wzmożenie kontroli funkcjonalnej nad podległymi pracownikami w celu zapewnienia rzetelności prowadzonych postępowań administracyjnych w trybie rozdziału 10a ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, prawidłowości ich dokumentowania oraz wyeliminowania wad formalnoprawnych w postępowaniach kontrolnych, a także zapewnienia terminowości rozstrzygania spraw administracyjnych w Delegaturze w Gorzowie Wielkopolskim.

Obowiązek
poinformowania o
sposobie realizacji zaleceń
pokontrolnych

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy *o kontroli w administracji rządowej*, zwracam się do Pani o przedstawienie w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego Wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania, podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy *o kontroli w administracji rządowej* od Wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Sekretarz stanu
Bożena Żelazowska

Warszawa, grudnia 2025 r.