



Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Sekretarz Stanu
Bożena Żelazowska

BAK-WKR.0802.7.2026.

Pani
Małgorzata Lisewska
Kierownik
Delegatury w Legnicy
Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków
we Wrocławiu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Prowadzenie nadzoru konserwatorskiego na podstawie przepisów rozdziału 4. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, procedowanie spraw związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych w trybie art. 36 ust. 1 pkt 5 i 12 ww. ustawy oraz prowadzenie wojewódzkiej ewidencji zabytków w latach 2023-2025

Informacja dotycząca zasad przetwarzania danych osobowych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz praw osób, których dane są przetwarzane została zamieszczona na stronie www.gov.pl/kultura/big w zakładce Polityka przetwarzania danych osobowych.

Identyfikator dokumentu:

+48 22 42 10 100
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 we Wrocławiu Delegatura w Legnicy ¹ , ul. Zamkowa 2, 59-220 Legnica
Temat kontroli	Prowadzenie nadzoru konserwatorskiego na podstawie przepisów rozdziału 4 ustawy <i>o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami</i> , procedowanie spraw związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych w trybie art. 36 ust. 1 pkt 5 i 12 ww. ustawy oraz prowadzenie wojewódzkiej ewidencji zabytków w latach 2023-2025 (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających wpływ na ocenę kontrolowanej działalności).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Małgorzata Lisewska Kierownik Delegatury Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków we Wrocławiu Delegatura w Legnicy.
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 Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.
Numer upoważnienia	1/U/2026 z dnia 2 kwietnia 2026 r.
Czynności kontrolne	od 20 kwietnia do 15 maja 2026 r.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny badanych obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: - analizy wykazów spraw prowadzonych w objętym kontrolą zakresie, - analizy sporządzonych protokołów z czynności kontrolnych, - analizy wydanych zaleceń pokontrolnych, - analizy decyzji administracyjnych wydanych w wyniku przeprowadzonych kontroli, - kontroli sprawowania nadzoru nad prawidłowością prowadzenia badań archeologicznych i poszukiwań zabytków,

¹ Dalej: WUOZ lub Urząd.

² Dz. U. z 2020 r., poz. 224.

- kontroli włączania kart ewidencyjnych do wojewódzkiej ewidencji zabytków,
- analizy prawidłowości przekazywania informacji o włączeniu obiektu do wojewódzkiej ewidencji zabytków właściwym organom samorządowym oraz centralnym w celu ujęcia zabytku w prowadzonych przez nich ewidencjach.

Podstawa
sporządzenia
dokumentu
pokontrolnego

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

Do projektu wystąpienia pokontrolnego złożono zastrzeżenia, które zostały w całości oddalone.

II. OGÓLNA OCENA SKONTROLOWANEJ DZIAŁANOŚCI

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. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*³ (dalej *u.o.z.*). 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 *u.o.z.* wydawane były w większości w terminach określonych w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁴ (dalej: *Kpa*). Decyzje wydawano na podstawie nie zawsze kompletnych i prawidłowych formalnie wniosków, nie stwierdzono jednak istotnych uchybień merytorycznych. Karty ewidencyjne były włączane do wojewódzkiej ewidencji zabytków w większości zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

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.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1292.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

W zakresie pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych i poszukiwań zabytków wykazano nieprawidłowości dotyczące pozwoleń udzielonych na podstawie niekompletnych wniosków lub na podstawie programów prac niepozwalających precyzyjnie określić ich zakres i wpływ na zabytki. Nie zawsze informowano strony postępowania o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych materiałów przed wydaniem rozstrzygnięcia. Stwierdzono także nieprawidłowe formułowanie rozstrzygnięć decyzji oraz nieprawidłowości w załączonych do pozwoleń mapach topograficznych. Nie egzekwowano warunków określonych w treści wydanych pozwoleń i nie prowadzono odbiorów badań archeologicznych.

W zakresie prowadzenia wojewódzkiej ewidencji zabytków badane dokumenty obejmowały niewłaściwy wzór karty ewidencyjnej. Zdarzyły się również nieprawidłowości w postaci niezweryfikowania danych aktualnych właścicieli zabytków, nieudokumentowania oceny wartości zabytkowego obiektu, a także uchybienia formalne w treści kart.

III. OPIS USTALONEGO STANU FAKTYCZNEGO

I. Informacje ogólne

Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków we Wrocławiu Delegatura w Legnicy jest aparatem pomocniczym Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, zwanym dalej *DWKZ*, który wykonuje w imieniu Wojewody Dolnośląskiego 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 Dolnośląskiego. Szczegółową organizację oraz tryb pracy Urzędu określa regulamin organizacyjny⁷. Delegatura w Legnicy, jako jedna z trzech funkcjonująca na terenie Województwa Dolnośląskiego, wchodzi w skład WUOZ we Wrocławiu.

W okresie objętym kontrolą tj. w latach 2023-2025 Kierownikiem Delegatury WUOZ we Wrocławiu Delegatura w Legnicy była Pani Małgorzata Lisewska⁸.

⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 75, poz. 706.

⁶ Statut Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków we Wrocławiu zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego Zarządzeniem nr 140 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10 maja 2018 r. w sprawie nadania statutu Wojewódzkiemu Urzędowi Ochrony Zabytków we Wrocławiu.

⁷ Regulamin organizacyjny Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków we Wrocławiu nadany Zarządzeniem nr 172 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie nadania regulaminu Wojewódzkiemu Urzędowi Ochrony Zabytków we Wrocławiu.

⁸ Na podstawie powołania Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 9 grudnia 2021 r. znak: S/K.2110.6.2021.JW.

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. 4 pkt 5-6 *u.o.z.* W zakres zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków, zgodnie z art. 91 ust. 4 pkt 3 i 4 *u.o.z.* wchodzi również prowadzenie rejestru i wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz gromadzenie dokumentacji w tym zakresie, a także wydawanie, zgodnie z właściwością, decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w ustawie – w tym na podstawie art. 36 ust. 1 *u.o.z.* – oraz w przepisach odrębnych.

II. Ustalenia kontroli

1. Uregulowania wewnętrzne

Proces postępowań w zakresie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dot. ochrony zabytków był szczegółowo uregulowany wewnętrzną procedurą⁹. 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.*

W zakresie ewidencji zabytków istniała *procedura włączania zabytków nieruchomych, w tym archeologicznych, do wojewódzkiej Ewidencji Zabytków i wyłączenia z tej ewidencji oraz jej aktualizacji, a także zatwierdzania kart gminnej ewidencji zabytków*¹⁰. Procedura nie została wprowadzona do stosowania oficjalnym zarządzeniem DWKZ lecz pismem wewnętrznym.

Kontrolowany poinformował¹¹, że *nie wprowadzono do stosowania w WUOZ procedury prowadzenia postępowań w sprawie wydawania pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych i poszukiwania zabytków. Niemniej jednak, organ konserwatorski w przypadku takich postępowań działał na podstawie przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz rozporządzenia MKiDN z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków*. Kontrola nie stwierdziła nieprawidłowości, w szczególności, że Delegatura jest częścią składową WUOZ we Wrocławiu.

2. Plany i sprawozdania z działalności kontrolnej

Dolnośląski Urząd Wojewódzki nie wymagał w latach 2023-2025 sporządzenia

⁹ Zarządzenie Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr 32/2023 z dnia 19.12.2023 roku w sprawie wprowadzenia procedur kontroli stosowania i przestrzegania przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków we Wrocławiu oraz Delegaturach w Jeleniej Górze, Legnicy i Wałbrzychu (dalej: „WUOZ”).

¹⁰ Pismo DWKZ z 8 stycznia 2020 r., znak:WUOZ.5140.1.2020.BNO.

¹¹ Wyjaśnienie Kontrolowanego z 24 kwietnia 2026 r.

i przekazania przez WKZ planów kontroli, prowadzonych w trybie art. 38 *u.o.z.* oraz nie wymagał sprawozdań z przeprowadzonych kontroli przez WKZ w trybie art. 38 *u.o.z.*

Kontrolowany wyjaśnił¹² również, że *w latach 2023-2025 dokumenty planistyczne oraz sprawozdawcze były sporządzane przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na podstawie danych częściowych z poszczególnych delegatur. Dane te wysyłano drogą mailową. Dokumenty planistyczne i sprawozdawcze nie były oficjalnie, tzn. dokumentem opatrzonym podpisem DWKZ, zatwierdzane dla delegatury.*

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

3. Postępowania kontrolne

Z przekazanych przez Kontrolowanego zestawień¹³ wynika, że w latach 2023-2025 zrealizowano 57 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 okresie 17 zaleceń pokontrolnych na podstawie art. 40 ust. 1 cyt. ustawy, 9 decyzji administracyjnych wymienionych w art. 40 ust. 2. Wydano również 2 decyzje na podstawie art. 107e ust. 1 ustawy. W dziewięciu kolejnych sprawach postępowania dotyczące wydania decyzji na dzień zakończenia niniejszej kontroli pozostawały w toku – cztery prowadzono na podstawie art. 49 ust. 1, jedno na podstawie art. 45 ust. 1 oraz trzy na podstawie art. 107e ust. 1 *u.o.z.* W sześciu zakończonych postępowaniach wydane decyzje zostały poddane weryfikacji w trybie odwoławczym. Dwie z nich zostały utrzymane w mocy, jedna uchylona, trzy pozostałe sprawy były na dzień zakończenia kontroli w trakcie rozpatrywania przez organ wyższego stopnia.

Badaniem objęto dokumentację 6 losowo wybranych postępowań kontrolnych, przeprowadzonych w latach 2023-2025, na podstawie art. 38 *u.o.z.*:

- 1) L/N.5180.3.2023.SG – pobenedyktyński zespół klasztorny w Legnickim Polu, gm. Legnickie Pole – kontrola z 22.03.2023 r.
- 2) L/Arch.5180.1.2023.JK – grodzisko w Gostyniu, gm. Gaworzyce – kontrola z 27.10.2023 r.
- 3) L/N.5180.12.2024.BK – budynki zespołu dawnej gazowni przy ul. Ścinawskiej 1 w Legnicy – kontrola z 20.02.2024 r.
- 4) L/Z.5180.3.2019.JW – park w Pogwizdowie, gm. Paszowice – kontrola z 29.10.2024 r.
- 5) L/N.5180.2.2025.ABZ, L/N.5180.24.2025.ABZ – pałac w Rzęśniku, gm. Świerzawa – kontrola z 21.03.2025 r.
- 6) L/R.5180.1.2025.BK – renesansowy portal wtórnie wbudowany w fasadę kamienicy przy ul. Św. Piotra 2 (dz. nr 372) w Legnicy – kontrola z 26.06.2025 r.

Na podstawie dokumentacji przedstawionej do badania stwierdzono, że w wyniku przeprowadzonych kontroli wystosowano trzy zalecenia pokontrolne oraz jedną decyzję administracyjną na podstawie art. 49 ust. 1 *u.o.z.*

W ocenionych postępowaniach kontrolnych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

¹² Wyjaśnienie Kontrolowanego z 24 kwietnia 2026 r.

¹³ Pismo z 10 kwietnia 2026 r., znak: L/KD.510.1.2026.ML.

1. W aktach 3 postępowań kontrolnych¹⁴ brakowało dokumentu potwierdzającego podjęcie przez organ działań w celu ustalenia aktualnych danych kontrolowanej osoby fizycznej albo kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej.

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 określane 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 aktach 2 spraw stwierdzono nieprawidłowości związane z doręczeniem zawiadomienia o kontroli:
 - w sprawie znak: L/R.5180.1.2025.BK brakowało dokumentu potwierdzającego skuteczność doręczenia zawiadomienia o kontroli,
 - w aktach sprawy L/N.5180.3.2023.SG stwierdzono obecność potwierdzeń doręczenia zawiadomienia dla dwóch współwłaścicieli nieruchomości, brakuje natomiast samego zawiadomienia skierowanego do nich. Innemu ze współwłaścicieli w ogóle nie doręczono zawiadomienia.
3. W sprawie znak: L/N.5180.3.2023.SG stwierdzono nieprawidłowości w treści zawiadomień o kontroli. Dokumenty te określały zakres kontroli obejmujący szereg działek wchodzących w skład zabytku wpisanego do rejestru, jednak nie wszystkie wymienione w decyzji o wpisie do rejestru, co budzi wątpliwości co do prawidłowości planowania czynności kontrolnych.

Należy zaznaczyć, że *choć regulacje ustawowe nie nakładają na WKZ obowiązku planowania i organizowania kontroli w określony sposób, to jednak ze względu na różnorodność i wielkość zasobu zabytkowego podlegającego kontrolom zasadne jest opracowywanie corocznego planu kontroli sporządzonego na podstawie analizy i identyfikacji najpilniejszych potrzeb z terenu właściwości wojewódzkiego urzędu*

¹⁴ Akta spraw znak: L/N.5180.12.2024.BK, L/Z.5180.3.2019.JW, L/Arch.5180.1.2023.JK.

ochrony zabytków. (...) Przed przeprowadzeniem kontroli kontrolujący zobowiązany jest dokonać analizy dokumentacji związanej z przedmiotem kontroli¹⁵.

4. W 2 sprawach¹⁶ czynności kontrolne przeprowadzono z pominięciem podmiotu kontrolowanego, 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 kontroli wziął udział przedstawiciel właściciela zabytku, natomiast nieobecny był przedstawiciel dzierżawcy, który został prawidłowo zawiadomiony o terminie kontroli jako jeden z podmiotów kontrolowanych.

Wskazać należy, że postępowanie kontrolne prowadzone w trybie przepisów *u.o.z.* nie podlega reżimowi Kpa i w związku z tym, wydawane w jego toku pisma, w tym zawiadomienie o kontroli, czy zalecenia pokontrolne, nie przybierają formy postanowienia procesowego lub decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w sprawie (por. postanowienie WSA we Wrocławiu z 22 marca 2018 r., sygn. IV SA/Wr 628/17). Należy przez to rozumieć, że zawiadomienia o terminie przeprowadzenia kontroli w ramach nadzoru konserwatorskiego nie można utożsamiać z wszczęciem postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 61 § 1 Kpa.

Zawiadomienie o kontroli stanowi jednak dokument urzędowy o charakterze informacyjnym. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowo-administracyjnym (por. wyrok WSA w Warszawie z 18 listopada 2015, sygn. VII SA/Wa 506/15), zawiadomienie o terminie kontroli stanowi czynność podjętą przez organ konserwatorski poza tokiem postępowania administracyjnego, przeprowadzoną w celu zapewnienia możliwości udziału w czynnościach kontrolnych, kontrolowanej osobie fizycznej albo kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub upoważnionej przez niego osobie, zgodnie z art. 38 ust. 4 *u.o.z.* Mając na uwadze powyższe należy pamiętać, że chociaż kontrola prowadzona w trybie art. 38 cyt. ustawy nie stanowi postępowania administracyjnego, to ustalenia podjęte w trakcie czynności kontrolnych mogą skutkować wszczęciem takiego postępowania.

5. W dwóch sprawach czynności kontrolne przeprowadzono bez imiennego upoważnienia dla pracownika urzędu konserwatorskiego.
 - w sprawie L/R.5180.1.2025.BK upoważnienie dla pracownika Delegatury zostało podpisane przez tego pracownika z upoważnienia DWKZ. Ten sam pracownik podpisał dalsze upoważnienie dla kolejnej osoby, nie posiadając do tego uprawnień,
 - w sprawie L/N.5180.2.2025.ABZ/L/N.5180.24.2025.ABZ upoważnienia do kontroli podpisał pracownik Delegatury, który nie posiadał do tego uprawnień.

Jak wyjaśnił Kontrolowany, *Pani ████████ posiadała upoważnienia do prowadzenia kontroli i spraw na terenie delegatury w Legnicy, wystawiane przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na czas nieobecności kierownika delegatury*

¹⁵ M. Pawłowska, Organizacja i prowadzenie kontroli (w:) Ochrona zabytków – aspekty materialnoprawne i procesowe, red. K. Zalaśńska, Warszawa 2021, s.76.

¹⁶ Akta spraw znak: L/Z.5180.3.2019.JW, L/N.5180.3.2023.SG

(w załączeniu skan podpisany cyfrowo). Nie były wystawiane dla Pani [REDAKTOWANE] upoważnienia DWKZ do udzielania dalszych pełnomocnictw do prowadzenia kontroli na podstawie art. 38 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zweryfikowano przedstawione upoważnienia. W dacie wystawienia ww. dokumentów obowiązywały upoważnienia dla Pani [REDAKTOWANE] nr 5/2025 i 9/2025, które obejmowały wyłącznie prowadzenie na terenie Delegatury kontroli i spraw oraz do wydawania decyzji administracyjnych, z wyłączeniem decyzji w sprawie wpisu do zabytków do rejestru.

O ile samo wystawienie pełnomocnictwa pracownikowi, który już je posiadał, można uznać za zbyt formalizm, nie mający jednak wpływu na prawidłowość działań organu, o tyle udzielenie dalszego pełnomocnictwa bez takiego upoważnienia stanowi naruszenie art. 106 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*¹⁷. Zgodnie z jego treścią, pełnomocnik może ustanowić dla mocodawcy innych pełnomocników tylko wtedy, gdy umocowanie takie wynika z treści pełnomocnictwa, z ustawy lub ze stosunku prawnego będącego podstawą pełnomocnictwa. W opisaney sytuacji *skuteczne są tylko czynności byłego pełnomocnika mieszczące się w zakresie pierwotnego umocowania*¹⁸.

Powyższe stanowi również naruszenie art. 38 ust. 1 i 2 *u.o.z.*, zgodnie z którym pracownik wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków, może prowadzić czynności kontrolne, działając w imieniu właściwego miejscowo wojewódzkiego konserwatora zabytków na mocy udzielonego mu imiennie upoważnienia, określającego kontrolowaną osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną, miejsce i zakres kontroli oraz podstawę prawną do jej przeprowadzenia.

6. W dwóch sprawach postępowanie kontrolne przeprowadzono z udziałem osób nieposiadających upoważnienia do reprezentowania podmiotu kontrolowanego, co stanowi naruszenie art. 38 ust. 4 *u.o.z.*

- w sprawie znak: L/N.5180.2.2025.ABZ/L/N.5180.24.2025.ABZ w czynnościach kontrolnych brali udział wspólnicy spółki, jednak w aktach sprawy brakuje dokumentu potwierdzającego, że są oni upoważnieni do reprezentowania spółki. Zgodnie z dołączonym do akt sprawy wydrukiem z KRS nr 0000440924 uprawniony do reprezentowania spółki jest prezes zarządu, którym w dacie kontroli nie był żaden ze wspólników.

Zgodnie z art. 201 § 1 ustawy z 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*¹⁹, to zarząd prowadzi sprawy spółki i reprezentuje spółkę. Wspólnik co do zasady nie ma prawa reprezentacji spółki, jeśli nie został do tego uprawniony (przez funkcję w zarządzie, prokurę lub pełnomocnictwo).

- w sprawie L/N.5180.3.2023.SG w części kontroli dotyczącej jednej z nieruchomości wziął udział właściciel innej nieruchomości, natomiast w innej części – protokół w imieniu nieobecnych współwłaścicieli podpisała córka. Co więcej osoby te nie zostały skutecznie powiadomione o terminie kontroli, ani nie doręczono im protokołu z kontroli.

¹⁷ Dz. U. z 2025 r., poz.1071, z późn. zm.

¹⁸ P. Sobolewski, D. Wybrańczyk [w:] W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 34, 2025, art. 106, Legalis.

¹⁹ Dz. U. z 2024 r., poz. 18.

7. W 6 badanych sprawach sporządzone protokoły z kontroli zawierają nieprawidłowości:

- w sprawie znak: L/R.5180.1.2025.BK bardzo precyzyjnie i szczegółowo opisano stan faktyczny, w tym stwierdzone nieprawidłowości. Nie określono jednak przyczyn oraz zakresu i skutków ich powstania. Z treści protokołu wynika, że wykonano dokumentację fotograficzną, której jednak nie załączono do akt sprawy,

- w sprawach znak: L/N.5180.2.2025.ABZ/L/N.5180.24.2025.ABZ oraz L/Z.5180.3.2019.JW precyzyjnie opisano stan faktyczny, w tym stwierdzone nieprawidłowości, ich przyczyny i skutki oraz ustalono osoby za nie odpowiedzialne. Z treści protokołu wynika jednak, że wykonano dokumentację fotograficzną, której jednak nie załączono do akt sprawy,

- w sprawie L/Arch.5180.1.2023.JK oraz L/N.5180.3.2023.SG z treści protokołu wynika, że wykonano dokumentację fotograficzną, której jednak nie załączono do akt sprawy,

- w sprawie znak: L/N.5180.12.2024.BK opis stanu faktycznego jest chaotyczny, kolejne stwierdzenia dotyczą raz jednego, a raz drugiego z dwóch budynków wchodzących w skład zespołu zabudowy wpisanego do rejestru zabytków. Brakuje również opisanie skutków powstania nieprawidłowości. Dodatkowo, z treści protokołu wynika, że wykonano dokumentację fotograficzną, której jednak nie załączono do akt sprawy.

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

8. W 2 sprawach stwierdzono nieprawidłowości w doręczeniu protokołu z kontroli, co stanowi naruszenie art. 39 ust. 1 *u.o.z.* Zgodnie z jego treścią z czynności kontrolnych kontrolujący sporządza protokół, którego jeden egzemplarz doręcza kontrolowanej osobie fizycznej lub kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej.

- w sprawie L/R.5180.1.2025.BK brakuje potwierdzenia doręczenia protokołu. Co prawda w aktach sprawy znajduje się pismo przewodnie przekazujące kopię protokołu potwierdzoną za zgodność z oryginałem, brakuje jednak potwierdzenia doręczenia tego pisma wraz z załącznikiem,

- w sprawie L/N.5180.3.2023.SG w części protokołów wskazano, że *uwierzytelniona kserokopia protokołu zostanie przesłana stronie do dnia 22.05.2023 r.* Natomiast pismo przewodnie, z którym protokół został przesłany stronie datowane jest na 30.05.2023 r. Brakuje również potwierdzenia doręczenia protokołu części współwłaścicieli.

Należy pamiętać, że stosownie do zasady ogólnej wyrażonej w art. 8 § 1 Kpa, organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Niedotrzymywanie zobowiązań narusza tę zasadę.

9. W sprawie znak: L/N.5180.2.2025.ABZ/L/N.5180.24.2025.ABZ stwierdzono nieprawidłowości w postępowaniu administracyjnym, prowadzonym na podstawie art.

49 ust. 1 *u.o.z.*

- postanowieniem z 3.10.2025 r. jako dowód w sprawie dopuszczono dokumentację fotograficzną oraz kartę ewidencyjną zabytku, które nie zostały dołączone do akt sprawy,
- nieadekwatny do treści art. 49 ust. 1 ustawy zakres nakazanych prac, tzn. nakazano m.in. *4. usunięcie z wnętrza pałacu samosiewów, elementów więźby dachowej, zawalonych stropów i gruzu.*

Pomimo że w omawianej sprawie z pewnością zasadne było wydanie decyzji nakazowej na podstawie ww. przepisu prawa, ww. element decyzji nie obejmuje *de facto* przeprowadzenia robót budowlanych. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 49 ust. 1 cyt. ustawy, wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję nakazującą osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego, przeprowadzenie, w terminie określonym w tej decyzji, prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku.

Jak wynika z komentarzy, *określając w decyzji rodzaj i zakres czynności niezbędnych do wykonania, organ związany jest funkcją ochronną przepisu, a treść nakazanych działań nie może wykraczać poza granice wyznaczone w tym przepisie, a rodzaj i zakres prac bądź robót, jakie mają być przeprowadzone, muszą być określone w sposób precyzyjny i wyczerpujący (wyr. NSA z 18.9.2014 r., II OSK 634/13, Legalis). (...) Przy czym przedmiotem niniejszego postępowania, prowadzonego na podstawie komentowanego przepisu, nie jest ustalenie przyczyn złego stanu technicznego zabytku, ale ochrona zabytku poprzez wskazanie, które prace są niezbędne w celu jego zabezpieczenia przed dalszym zniszczeniem (por. wyr. WSA w Warszawie z 8.11.2012 r., I SA/Wa 731/12, Legalis). Zastosowanie art. 49 ust. 1 OchrZabU ma zatem prowadzić do uchronienia zabytku przed całkowitą degradacją, zarówno przez nakazanie prac zabezpieczających, a nawet odtworzenie części zabytku, jeżeli jest celowe z uwagi na jego zabezpieczenia przed dalszym zniszczeniem (por. wyr. NSA z 18.9.2014 r., II OSK 634/13). Worzecznictwie przyjmuje się ponadto, że „na podstawie art. 49 ust. 1 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 na 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).*

10. W 3 badanych sprawach stwierdzono nieprawidłowości w zaleceniach pokontrolnych:

- w aktach sprawy L/R.5180.1.2025.BK brakuje potwierdzenia doręczenia zaleceń

pokontrolnych podmiotowi kontrolowanemu.

Prawidłowe doręczenie zaleceń pokontrolnych jest o tyle istotne, że zgodnie z art. 40 ust. 2a *u.o.z.*, 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. Brak potwierdzenia doręczenia dokumentu nie pozwala na obliczenie ww. terminu.

- w sprawie L/Z.5180.3.2019.JW zalecenia zostały skierowane wyłącznie do właściciela zabytku, tj. [REDAKTOWANE], pomijając jednocześnie dzierżawcę, który dysponuje nieruchomością. W omawianej sprawie dzierżawca nie był obecny w trakcie czynności kontrolnych, zatem w ogóle wydanie zaleceń należy uznać za zbyt daleko idące. Docelowo zalecenia powinny zostać skierowane zarówno do właściciela, jak i dzierżawcy, jednak dopiero po przeprowadzeniu skutecznej kontroli, w obecności obu podmiotów kontrolowanych,

- w sprawie L/N.5180.12.2024.BK zalecenia pokontrolne nie we wszystkich punktach precyzują, którego z zespołu dwóch zabytkowych budynków dotyczy dane zalecenie. W punktach 1. i 2. wskazano, że chodzi o wieżę amoniakalną, natomiast punkty 3-6 nie wskazują, w którym obiekcie powinny zostać wykonane wskazane prace.

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. Podkreślenia wymaga, że zalecenia pokontrolne winny określać zakres i sposób wykonania prac niezbędnych do ich usunięcia, adekwatny do opisanego w protokole stanu zabytku. Nieprecyzyjne opisanie zobowiązań może utrudnić skuteczne egzekwowanie ich wykonania.

11. W sprawie L/Z.5180.3.2019.JW stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zmiany zaleceń pokontrolnych. Mianowicie na prośbę podmiotu kontrolowanego, złożoną po upływie 14 dni od doręczenia zaleceń, dokonano zmiany zaleceń pokontrolnych, co stanowi naruszenie art. 40 ust. 2a *u.o.z.* Pismem z 26 marca 2026 r. zmieniono pierwotny termin realizacji zaleceń pokontrolnych z 20 maja 2025 r., wyznaczony na 30 marca 2026 r. i 30 grudnia 2026 r., a więc niemal rok po wydaniu zaleceń pokontrolnych.

Wyjaśnić należy, że zmiana zaleceń pokontrolnych możliwa jest jedynie w trybie opisanym w art. 40 ust. 2a *u.o.z.* Zgodnie z jego treścią 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. Stosownie do art. 40 ust. 2b cyt. ustawy, 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.

12. W trzech sprawach w związku ze stwierdzonymi w toku kontroli nieprawidłowościami organ konserwatorski nie podjął działań wymaganych na podstawie przepisów ustawy *u.o.z.*:

- w sprawie L/R.5180.1.2025.BK pomimo stwierdzenia w czasie kontroli nieprawidłowości uzasadniających wszczęcie postępowania administracyjnego na podstawie art. 49 ust. 1 *u.o.z.*, ograniczono się do wydania zaleceń pokontrolnych, w których zalecono *przeprowadzić prace konserwatorskie i restauratorskie*. Powyższych działań nie można nakazać zaleceniami konserwatorskimi, a wyłącznie decyzją na podstawie art. 49 ust. 1 *u.o.z.*,

- w sprawie znak: L/N.5180.12.2024.BK zalecenia pokontrolne wskazują, że przy obiekcie należy wykonać następujące prace: *1. wzmocnić konstrukcję dachu wieży amoniakalnej; 2. usunąć występującą korozję biologiczną (...); 3. wzmocnić mocowanie krokwi do płatwi i murłat za pomocą złączy ciesielskich; 4. wykonać naprawę i wzmocnienie dachu nad klatką schodową, wraz z wymianą deskowania i nowym pokryciem z blachy tytanowo-cynkowej; 5. wykonać wzmocnienie konstrukcji dachu na lukarnie południowej, wraz z wymianą deskowania i nowym pokryciem z blachy tytanowo-cynkowej; 6. wykonać wzmocnienie węzłów w więzarach i naprawić konstrukcję lukarny zachodniej nad klatką schodową*. Jednocześnie wskazano, że *przed przystąpieniem do prowadzenia ww. prac i robót właściciel winien uzyskać decyzję – pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków, zgodnie z art. 36 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (...)*. Jeśli zatem opisany zakres prac uznany został za prace konserwatorskie lub roboty budowlane, wymagające uzyskania pozwolenia konserwatorskiego, nie można było ich nakazać zaleceniami konserwatorskimi, a wyłącznie decyzją wydaną na podstawie art. 49 ust. 1 *u.o.z.*,

- w sprawie znak: L/Z.5180.3.2019.JW w toku kontroli stwierdzono, że na terenie parku widoczne są *pojedyncze przesieki po usuniętych niewielkich drzewach*, a także *w obrębie miejsca wykopu (nielegalnego) (...) widoczne koleiny po ciężkim sprzęcie*. Pomimo stwierdzenia przeprowadzenia działań przy zabytku bez uzyskania wymaganych na podstawie art. 36 ust. 1 pozwoleń, nie wszczęto postępowań administracyjnych, o których mowa w art. 107d ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 *u.o.z.*, poprzestając na wydaniu zaleceń pokontrolnych.

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 o znaczeniu 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.

Stosownie do art. 45 ust. 1 *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: 1) prace konserwatorskie lub restauratorskie, 2) roboty budowlane, 3) badania konserwatorskie, 4) badania architektoniczne, 5) inne działania, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 6-8 i 10-12 – wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję nakazującą właścicielowi albo jednostce organizacyjnej posiadającej zabytek w trwałym zarządzie albo posiadaczowi zabytku na terenach zamkniętych, o których mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*²⁰, na podstawie umowy, której przedmiotem jest oddanie nieruchomości do korzystania, albo użytkownikowi wieczystemu gruntu, na którym zabytek się znajduje, przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie terenu, określając termin wykonania tych czynności, albo zobowiązującą właściciela albo jednostkę organizacyjną posiadającą zabytek w trwałym zarządzie, albo posiadacza zabytku na terenach zamkniętych, albo użytkownika wieczystego gruntu, na którym zabytek się znajduje, do doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu we wskazywany sposób i w określonym terminie.

Stosownie do art. 49 ust. 1 *u.o.z.*, wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję nakazującą osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego, przeprowadzenie, w terminie określonym w tej decyzji, prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku.

Z kolei art. 107d ust. 1 *u.o.z.* stanowi, że kto bez pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków podejmuje działania, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1-5, podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 do 500 000 zł.

13. W dwóch sprawach²¹ akta przekazane kontrolerom były nieuporządkowane chronologicznie.

4. Postępowania administracyjne w sprawie wydania pozwoleń na badania archeologiczne

Z przekazanych przez Kontrolowanego zestawień²² wynika, że w latach 2023-2025 wydano 583 pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 5 *u.o.z.* Badaniem objęto dokumentację 3 losowo wybranych postępowań administracyjnych²³.

W ocenionych postępowaniach w sprawie wydania pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, z późn. zm.

²¹ Akta spraw znak: L/N.5180.2.2025.ABZ/L/N.5180.24.2025.ABZ; L/N.5180.3.2023.SG.

²² Pismo z 13 kwietnia 2026 r., znak: L/KD.510.1.2026.ML.

²³ L/Arch.5161.14.2023.JK, L/Arch.5161.209.2024.JK, L/Arch.5161.141.2025.JK.

1. W sprawie L/Arch.5161.14.2023.JK stwierdzono naruszenie terminów określonych w art. 35 § 3 Kpa, tj. nie rozpatrzono jej w ciągu miesiąca, ani też dwóch miesięcy od daty wpływu kompletnego wniosku. Dodać trzeba, że od dnia wpływu wniosku (26 stycznia 2023 r.) do dnia jego uzupełnienia o pismo wnioskodawcy z 7 marca 2023 r. (brak prezentaty wpływu) Organ nie prowadził żadnych czynności, jak np. wezwanie do uzupełnienia braków formalnych czy też korespondencja z innymi organami. Zawiadomienie o zakończeniu postępowania zostało doręczone (poprzez wywieszenie obwieszczenia w gminie) 13 kwietnia 2023 r., natomiast decyzję wydano dopiero 28 czerwca 2023 r.

Zgodnie z art. 35 § 1 Kpa, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (§ 3). O każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, jak stanowi art. 36 § 1 Kpa. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (§ 2).

Stosownie do art. 49 § 2 Kpa, zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej.

2. W sprawie L/Arch.5161.141.2025.JK wniosek został podpisany przez osobę nieposiadającą upoważnienia do reprezentowania w postępowaniu administracyjnym wnioskodawcy, tj. Muzeum Karkonoskiego w Jeleniej Górze. Z danych dostępnych na stronie internetowej muzeum wynika, że jest to kierownik jednego z działów muzeum, w aktach sprawy brakuje jednak dokumentu potwierdzającego, że może występować w imieniu muzeum. Zgodnie z § 12 ust. 2 Statutu Muzeum Karkonoskiego w Jeleniej Górze (Uchwała nr XLVII/929/22 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 14 lipca 2022 r.), Muzeum na zewnątrz jest reprezentowane przez Dyrektora.

Wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 32 Kpa, strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Stosownie do treści art. 33 § 1, 2 i 3 Kpa, pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. Pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie, w formie dokumentu elektronicznego lub zgłoszone do protokołu a oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa, pełnomocnik dołącza do akt sprawy.

3. W sprawie L/Arch.5161.14.2023.JK stwierdzono naruszenie art. 64 § 2 Kpa poprzez nieudokumentowanie wezwania do uzupełnienia braku formalnego w postaci dokumentu potwierdzającego posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, uprawniającego do występowania z tym wnioskiem albo zgody właściciela lub posiadacza nieruchomości na ich prowadzenie, albo oświadczenia, że właściciel lub posiadacz tej zgody nie udzielił, wymaganego na podstawie § 9 ust. 3

pkt 2 rozporządzenia z 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na listę skarbów dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków²⁴.

Co prawda wnioskodawca doręczył z własnej inicjatywy pismo informujące o braku możliwości uzyskania zgód właścicieli wszystkich nieruchomości. Brakuje jednak prezentaty wpływu na tym piśmie, co musiało nastąpić po 7 marca 2023 r., a więc ponad miesiąc od daty wpływu wniosku. W tym czasie organ nie podjął żadnych udokumentowanych działań zmierzających do rozpatrzenia czy weryfikacji wniosku.

Zgodnie z art. 64 § 2 Kpa, jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

4. W sprawie L/Arch.5161.141.2025.JK stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, uprawniającego do występowania z tym wnioskiem, a w przypadku gdy z wnioskiem występuje podmiot zamierzający prowadzić te badania, zgody właściciela lub posiadacza nieruchomości na ich prowadzenie albo oświadczenie, że właściciel lub posiadacz tej zgody nie udzielił, co stanowi naruszenie § 9 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia z 2 sierpnia 2018 r. Do wniosku dołączono niepotwierdzoną za zgodność z oryginałem kopię zgody gminy na przeprowadzenie badań. Z akt sprawy nie wynika też, czy gmina jest jedynym właścicielem lub posiadaczem nieruchomości.

Wyjaśnić należy, że stosownie do art. 76a § 2 Kpa, zamiast oryginału dokumentu strona może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym. Jeżeli dokument znajduje się w aktach organu lub podmiotu, wystarczy przedstawić urzędowo poświadczony przez ten organ lub podmiot odpis lub wyciąg z dokumentu. Organ administracji publicznej zażąda udzielenia odpisu lub wyciągu, jeżeli strona sama uzyskać ich nie może. Gdy organ uzna za konieczne przejrzanie oryginału dokumentu, może wystąpić o jego dostarczenie (art. 76a § 1 Kpa).

5. We wszystkich badanych sprawach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wskazania we wniosku miejsca prowadzenia badań z określeniem współrzędnych geodezyjnych lub geograficznych, co stanowi naruszenie § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2 sierpnia 2018 r., zgodnie z którym wniosek o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych zawiera wskazanie miejsca prowadzenia badań archeologicznych z określeniem współrzędnych geodezyjnych lub geograficznych

²⁴ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na listę skarbów dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. z 2021 r., poz. 81; dalej: *rozporządzenie*).

z dokładnością do jednej setnej sekundy, a w odniesieniu do polskich obszarów morskich, współrzędnych geocentrycznych geodezyjnych naniesionych na morską mapę nawigacyjną. Wojewódzki konserwator zabytków, po stwierdzeniu ww. braku, winien wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku w trybie art. 64 § 2 Kpa.

- w sprawie L/Arch.5161.14.2023.JK we wniosku wskazano współrzędne geograficzne dla czterech punktów, nie zaś dla wszystkich punktów załamania granic obszaru prowadzenia badań archeologicznych. Natomiast z załączonego do wniosku programu badań wynika, że badania archeologiczne prowadzone będą *w granicach administracyjnych Gminy Wądroże Wielkie*,

- w sprawie L/Arch.5161.209.2024.JK w programie badań wskazano, że badania archeologiczne będą prowadzone w obrębie wykopów pod budowę *budynku mieszkalnego jednorodzinnego wraz z zewnętrzną elektroenergetyczną instalacją zasilającą oraz przyłączy wodno-kanalizacyjnego*, jednak współrzędne miejsca prowadzenia badań dotyczą wyłącznie wykopu pod budynek mieszkalny,

- w sprawie L/Arch.5161.14.2023.JK podano współrzędne geograficzne tylko jednego punktu, co nie określa granic obszaru badań archeologicznych.

Podkreślić należy, że *wskazanie miejsca prowadzenia badań archeologicznych* powinno być jednoznaczne i bez żadnych wątpliwości identyfikować obszar, którego dotyczy pozwolenie. Wskazanie tylko dla dwóch punktów nie jest wystarczające w tym kontekście, ponieważ nie określają one faktycznego obszaru badań, a jedynie przybliżony teren, na którym będą one przeprowadzone.

6. W dwóch badanych sprawach stwierdzono nieprawidłowości związane z dołączonym do wniosku programem badań:

- w sprawie L/Arch.5161.209.2024.JK w programie badań brakuje danych na temat wyników kwerendy archiwalnej, której wyniki były podstawą do określenia rodzaju i zakresu badań archeologicznych. Określono, że *w razie stwierdzenia występowania starszych struktur kulturowych w obrębie wytyczonych wykopów budowlanych nastąpi ich eksploracja*, co sugeruje przeprowadzenie również ewentualnych badań wykopaliskowych. Nie określono jednak ich metodyki. Wskazano również, że *po zakończeniu prac terenowych zostaną przeprowadzone szczegółowe analizy pozyskanego materiału archeologicznego, a także zostaną poddane konserwacji zabytki metalowe, drewniane, skórzane i in.* Brakuje jednak wskazania, jakie dokładnie analizy są planowane, ani w jaki sposób i w jakim zakresie zostanie przeprowadzona konserwacja,

- w sprawie L/Arch.5161.14.2023.JK program badań powierzchniowych z użyciem wykrywaczy metali co prawda zawiera szczegółową kwerendę archiwalną, nie określa jednak elementów kluczowych dla określenia sposobu prowadzenia dokumentacji, harmonogramu działań czy zakresu przestrzennego badań. Jest to o tyle istotne, że badania mają obejmować cały obszar gminy i być prowadzone przez ponad 5 lat. Nie wskazano w szczególności, kiedy w danej części gminy prowadzone będą badania, jaka dokumentacja będzie sporządzana w terenie, ani też jakie obszary mają być nimi objęte (np. czy będą to również tereny zabudowane, zalesione).

Wyjaśnić należy, że na kwestię poprzedzenia badań archeologicznych szczegółową kwerendą położono duży nacisk w treści wytycznych Generalnego Konserwatora Zabytków²⁵, a program badań powinien uwzględniać jej wyniki, jak również informację na temat spodziewanych odkryć zabytków ruchomych i nieruchomych, w świetle dotychczasowej wiedzy na temat zabytku archeologicznego.

Zgodnie z treścią *Standardów prowadzenia badań archeologicznych*²⁶, program badań jest szczególnie ważnym elementem pozwalającym WKZ zdecydować o zasadności planowanych działań. Załącznik z niedostatecznym lub błędnym opisem powinien skutkować odmową wydania pozwolenia przez WKZ. Kompletny program badań powinien obejmować m.in. takie elementy jak: (...)

- d) *harmonogram badań (etapowanie);*
- e) *cel badań, określenie ich rodzaju i metod badawczych, sposobu i narzędzi eksploracji (np. eksploracja metodą warstw naturalnych czy użycie sprzętu mechanicznego z podaniem okoliczności), a także uzasadnienie zakresu i metodyki badań z uwzględnieniem zasad ochrony dziedzictwa archeologicznego (np. kolizja z inwestycją, konieczność zabezpieczenia niszczonego stanowiska, badania weryfikacyjne lub rozpoznawcze); (...)*
- j) *określenie sposobu postępowania z pozyskanymi zabytkami ruchomymi:*
 - a. *przechowywanie zabytków: opakowania (indywidualne i zbiorcze), metryczki, oznaczenia na zabytkach, miejsce przechowywania zabytków do czasu ich opracowania i przekazania muzeum lub innej jednostce organizacyjnej,*
 - b. *opis sposobu doraźnej konserwacji zabytków, tj. profesjonalnego zabezpieczenia przed postępującą destrukcją do czasu przekazania do pełnej konserwacji, z uwzględnieniem podziału na zabytki wykonane z różnych surowców (np. metal, drewno, skóra);*
- k) *określenie rodzaju dokumentacji, która będzie sporządzona podczas badań:*
 - a. *dokumentacja graficzna i sposób jej wykonania (np. rodzaj papieru lub kalki, oprogramowanie, system oznaczeń, zastosowane skale),*
 - b. *dokumentacja fotograficzna i sposób jej wykonania (np. sprzęt, skala, strzałka północy, tabliczka informacyjna),*
 - c. *dokumentacja opisowa (planowane rejestry, inwentarze i formularze, opisy dokumentacji graficznej);*
- l) *określenie planowanych analiz specjalistycznych i ewentualnego uczestnictwa w badaniach specjalistów z innych dziedzin (np. antropolog, geomorfolog, architekt, archeobotanik).*

Podkreślić trzeba, że organ dysponuje środkami, przewidzianymi przez prawo, które mają na celu wyjaśnienie, czego domaga się strona. Ma to pierwszorzędne znaczenie, bowiem prawidłowe ustalenie treści żądania, pozwala na właściwe określenie przedmiotu sprawy i zastosowanie odpowiedniego trybu rozpoznania oraz rozstrzygnięcie sprawy w oparciu o poprawną podstawę materialnoprawną. Nie jest natomiast dopuszczalne samodzielne

²⁵ *Standardy prowadzenia badań archeologicznych. Cz. 2 – Badania inwazyjne lądowe*, będące załącznikiem do pisma Generalnego Konserwatora Zabytków z 8 stycznia 2020 r., znak: DOZ-KiNK.070.14.2018.WJ, s. 6-8.

²⁶ *Standardy prowadzenia badań archeologicznych. Cz. 2 (...)*, s. 6-7.

poszukiwanie przez organ intencji strony i ustalanie treści żądania bez jej udziału, w sytuacji gdy poruszane w piśmie kwestie mogą być różnie kwalifikowane. (...) organ powinien skorzystać z instytucji wezwania strony do usunięcia braków formalnych pisma, przez sprecyzowanie żądania, w ustawowym terminie, pouczając o skutkach niedopełnienia powyższego (art. 64 § 2 Kpa). Brak bowiem spełnienia wymogów formalnych co do treści podania, do których należy wskazanie żądania (art. 63 § 2 kpa), powoduje bezskuteczność wniesionego podania. Nałożony na organy administracji obowiązek podjęcia czynności w celu usunięcia braków formalnych związany jest z przyjętą w Kodeksie postępowania administracyjnego ochroną jednostki przed negatywnymi skutkami nieznanomości prawa. Dlatego organ ma też obowiązek, wynikający z art. 9 kpa, czuwania nad tym aby strona nie poniosła szkody z powodu nieznanomości prawa i w tym celu powinien udzielić jej w razie potrzeby niezbędnych wyjaśnień i wskazówek (wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2016 r., IV SA/Wa 2451/15). W razie nieuzupełnienia braków programu czy zweryfikowania sprzeczności w jego treści, bądź też w przypadku gdy organ uzna wskazany zakres czy sposób prowadzenia badań za niewłaściwy z punktu widzenia ochrony zabytku, wniosek powinien zostać rozpatrzony odmownie.

7. We wszystkich sprawach stwierdzono nieprawidłowości w dołączonej do wniosku mapie topograficznej, co stanowi naruszenie § 9 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia z 2 sierpnia 2018 r. Zgodnie z cyt. przepisem, do wniosku, o którym mowa w ust. 1, dołącza się mapę topograficzną w skali 1:10.000 lub większej lub prezentację kartograficzną bazy danych obiektów topograficznych (BDOT10k), o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 8 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, umożliwiające lokalizację nieruchomego zabytku archeologicznego, a w odniesieniu do polskich obszarów morskich, morską mapę nawigacyjną, z zaznaczonym miejscem planowanych badań archeologicznych – nie podano mianowicie źródła mapy, które potwierdzałoby legalność jej pozyskania.

Brak dokumentu wskazanego w § 9 ust. 3 pkt 4 i spełniającego opisane tam kryterium należy uznać za brak formalny wniosku, wymagający uzupełnienia, stosownie do przepisów art. 64 § 2 Kpa. Z kolei w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości, dotyczącej wskazanej na ww. mapie lokalizacji planowanych badań, organ winien wezwać wnioskodawców w trybie art. 50 § 1 Kpa, do złożenia wyjaśnień na piśmie. Wyżej cyt. przepis stanowi, że organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych.

Wyjaśnić trzeba, że mapy topograficzne są prezentowane na stronie www.geoportal.gov.pl, jednakże w takiej postaci są one dostępne nieodpłatnie wyłącznie w zakresie usługi przeglądania. Na podstawie obowiązujących od 31 lipca 2020 r. przepisów ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* dane z baz danych obiektów topograficznych BDOT10k są obecnie powszechnie dostępne, jednak należy je pobrać i we własnym zakresie przygotować ich wizualizację np. przy pomocy ogólnodostępnego oprogramowania GIS (art. 40 ust. 5 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*). Dane te mogą być wykorzystywane w dowolnej formie i do dowolnych celów, bez jakichkolwiek ograniczeń. Wszystkie dane do pobierania udostępnione są w serwisie

www.geoportal.gov.pl, w grupie warstw „Dane do pobrania”. Można także pobierać dane z wykorzystaniem wtyczek do popularnego oprogramowania QGIS. Niezależnie jednak od sposobu i trybu pozyskania materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, podmioty, które wykorzystują materiały zasobu, mają obowiązek zamieszczania w publikowanych opracowaniach informacje o źródle pochodzenia użytego materiału oraz spełniać wymogi formalne stawiane mapie topograficznej, tj. posiadać strzałkę północy, oznaczenie skali i legendę.

8. W sprawie L/Arch.5161.209.2024.JK stwierdzono nieprawidłowości w zakresie planu wykopów, dołączonego do wniosku o wydanie pozwolenia na badania archeologiczne. Z programu badań wynika, że badania archeologiczne będą obejmowały wykopy zarówno pod budynek mieszkalny jak i towarzyszące mu instalacje, tymczasem na planie wykopów oznaczono lokalizację wyłącznie samego budynku.

Powyższe stanowi naruszenie § 9 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia z 2 sierpnia 2018 r., który stanowi, że do wniosku, o którym mowa w ust. 1, dołącza się plan z naniesionymi miejscami dotychczasowych i planowanych badań archeologicznych w nawiązaniu do punktów osnowy geodezyjnej poziomej i wysokościowej w skali: a) 1:500, jeżeli badania archeologiczne będą prowadzone na terenie o powierzchni do 10 000 m², albo b) 1:1000, jeżeli badania archeologiczne będą prowadzone na terenie o powierzchni większej niż 10 000 m² – w przypadku badań archeologicznych, które nie będą prowadzone na polskich obszarach morskich.

9. W dwóch badanych sprawach opis uporządkowania terenu nie precyzuje sposobu przeprowadzenia tych czynności, co stanowi naruszenie § 9 ust. 3 pkt 8 rozporządzenia z 2 sierpnia 2018 r., zgodnie z którym do wniosku dołącza się opis sposobu uporządkowania terenu po zakończeniu badań archeologicznych.

- w sprawie L/Arch.5161.209.2024.JK wskazano, że *po zakończeniu prac archeologicznych, przebadany obszar inwestycji zostanie przekazany do dalszych prac budowlanych zgodnie z projektem*, co nie jest jednoznaczne z określeniem sposobu uporządkowania terenu, zwłaszcza że program badań obejmuje również ewentualne prace wykopaliskowe,

- w sprawie L/Arch.5161.141.2025.JK wskazano, że *po zakończeniu badań wykopy zostaną zasypane, a teren zostanie przywrócony do stanu sprzed rozpoczęcia badań*. Nie określono jednak, w jaki sposób zostaną przeprowadzone te działania.

Należy w tym miejscu wskazać, że opis sposobu uporządkowania terenu po zakończeniu badań archeologicznych jest niezbędnym załącznikiem do wniosku. W przypadku badań przedinwestycyjnych istotne jest określenie, na kim spoczywa odpowiedzialność za tego typu działania (np. instytucja prowadząca badania, inwestor, właściciel gruntu)²⁷, ale też sposób przeprowadzenia tego działania.

10. W sprawie L/Arch.5161.141.2025.JK stwierdzono brak zawiadomienia o zakończeniu postępowania, co stanowi naruszenie art. 10 § 1 i art. 81 Kpa. Jest to o tyle istotne, że wnioskodawca nie był jednocześnie właścicielem nieruchomości, zatem na etapie

²⁷ *Standardy prowadzenia badań archeologicznych. Cz. 2 (...), s. 7.*

zbierania materiału dowodowego nie miał możliwości zapoznania się z aktami sprawy przed wydaniem rozstrzygnięcia.

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 w art. 10 § 2 Kpa.

11. We wszystkich badanych sprawach stwierdzono nieprawidłowości w sposobie doręczenia pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych.

- w sprawie L/Arch.5161.14.2023.JK pozwolenie doręczono jako stronie postępowania wnioskodawcy, a także osobie postronnej (rzekomemu kierownikowi badań – por. również wyjaśnienia w punkcie 16.) i Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa. Nie wskazano jednocześnie, że decyzja doręczona jest właścicielom nieruchomości objętych pozwoleniem w drodze obwieszczenia. Brakuje ponadto potwierdzenia zamieszczenia decyzji na tablicy ogłoszeń Gminy lub w jej Biuletynie Informacji Publicznej. Jednocześnie w przypadku decyzji doręczanej stronom w drodze obwieszczenia, do publicznej wiadomości podano imię i nazwisko przypadkowej osoby, co potencjalnie może stanowić naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych,

- w sprawie L/Arch.5161.209.2024.JK pozwolenie doręczono tylko jednemu z wnioskodawców (współmałżonków) i muzeum, które wyraziło zgodę na przyjęcie zabytków z badań,

- sprawie L/Arch.5161.141.2025.JK pozwolenie doręczono wyłącznie wnioskodawcy, pomijając właściciela nieruchomości. Co więcej, ze zwrotnego potwierdzenia odbioru wynika, że pismo zostało doręczone do wnioskodawcy 17 lipca 2025 r., tymczasem zgodnie z informacją przez niego udostępnioną na stronie internetowej²⁸, badania rozpoczęto już 14 lipca 2025 r.

Powyższe stanowi poważne naruszenie art. 10 § 1 Kpa, który stanowi, że 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. Na marginesie, podkreślić trzeba, że jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, to okoliczność ta prowadzi do wzruszenia decyzji w trybie wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 Kpa.

Należy w tym miejscu również wyjaśnić, że w świetle obowiązujących przepisów prawa kierownik badań archeologicznych ani muzeum (jeżeli nie jest wnioskodawcą lub właścicielem/posiadaczem nieruchomości, na której realizowane są badania) nie jest stroną postępowania administracyjnego. Ewentualnie może otrzymać decyzję WKZ – pozwolenie na prowadzenie badań archeologicznych – do wiadomości, co można uznać za

²⁸ <https://muzeumkarkonoskie.pl/wznowienie-badan-archeologicznvch-zamku-w-bolkowie/>, dostęp: 24.04.2026 r.

dobrą praktykę. Przypomnieć trzeba, że zgodnie z art. 28 Kpa stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

12. W sprawie L/Arch.5161.141.2025.JK stwierdzono nieprawidłowości w oznaczeniu stron postępowania, co stanowi naruszenie art. 107 § 1 pkt 3 Kpa, zgodnie z którym decyzja zawiera oznaczenie strony lub stron. W omawianej sprawie wskazano wyłącznie wnioskodawcę – tj. Muzeum Karkonoskie w Jeleniej Górze, a pominięto właściciela nieruchomości, objętej pozwoleniem na prowadzenie badań archeologicznych.
13. We wszystkich sprawach stwierdzono nieprawidłowości w sposobie określenia miejsca prowadzenia badań archeologicznych w treści pozwolenia, co stanowi naruszenie § 18 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 2 sierpnia 2018 r.
 - w sprawie L/Arch.5161.14.2023.JK, podobnie jak we wniosku o wydanie pozwolenia, ograniczono się do wskazania współrzędnych geograficznych dla czterech punktów, choć z treści rozstrzygnięcia wynika, że pozwolenie dotyczy *obszaru Gminy Wądroże Wielkie*. Powyższe dane są zatem z sobą sprzeczne, gdyż granice administracyjne gminy nie mają kształtu czworoboku, a z wniosku ani z pozwolenia nie wynika, aby chodziło o część obszaru gminy,
 - w sprawie L/Arch.5161.209.2024.JK z treści programu badań wynika, że obejmować miały one nadzór nad odhumusowaniem wykopu pod budynek mieszkalny, a następnie przeprowadzenie eksploracji w przypadku natrafienia na obiekty archeologiczne, jak również nadzór nad budową przyłączy do ww. budynku. Tymczasem wskazane w pozwoleniu współrzędne określają wyłącznie granice wykopu pod budowę domu,
 - w sprawie L/Arch.5161.141.2025.JK, podobnie jak we wniosku o wydanie pozwolenia, ograniczono się do wskazania współrzędnych geograficznych dla jednego punktu.
14. We wszystkich badanych sprawach stwierdzono nieprawidłowości w sposobie wskazania w decyzji zakresu i sposobu prowadzenia badań, na które udzielono pozwolenia.
 - w sprawie L/Arch.5161.14.2023.JK ograniczono się do stwierdzenia: *zgodnie z zakresem i w sposób wskazany w programie prowadzenia badań archeologicznych, opracowanych przez ██████████, stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszej decyzji*, nie określono natomiast sposobu prowadzenia badań. W aktach sprawy brakuje również takiego załącznika. Program badań dołączony do wniosku o wydanie pozwolenia sporządził ██████████,
 - w sprawie L/Arch.5161.209.2024.JK ograniczono się do stwierdzenia: *zgodnie z zakresem i w sposób wskazany w programie prowadzenia badań archeologicznych*, nie określono jednak tych elementów w treści pozwolenia. Co więcej, programu badań wynika, że zakres prac będzie obejmował zarówno obszar wykopu pod budowę domu jak i wykopy pod budowę przyłączy, natomiast w określeniu miejsca prowadzenia badań (por. wyjaśnienia w punkcie 13.) ograniczono się w pozwoleniu do wskazania granic wykopu pod sam dom,

- sprawie L/Arch.5161.141.2025.JK ograniczono się do stwierdzenia: *zgodnie z zakresem i w sposób wskazany w programie prowadzenia badań archeologicznych opracowanym przez [REDAKTOWANE], stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszej decyzji.* Nie określono jednak sposobu prowadzenia badań w treści pozwolenia.

Powyższe stanowi naruszenie § 18 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 2 sierpnia 2018 r. W sentencji wydanej decyzji należy wskazać zakres i sposób prowadzenia badań, na które udziela się pozwolenia, opierając się na treści wniosku o wydanie tego pozwolenia. Wyjaśnić należy, że decyzja administracyjna pozwalająca na przeprowadzenie badań archeologicznych winna precyzyjnie i jednoznacznie określać zakres dopuszczalnej ingerencji i wykorzystywane metody prowadzenia prac, np. rodzaj wykorzystywanego sprzętu (możliwość użycia koparki czy wykrywaczy metali), liczby wykopów, ich powierzchni czy metodyki eksploracji. Jak wskazano w treści *Standardów prowadzenia badań archeologicznych*²⁹, *decyzje co do sposobu eksploracji i dokumentacji muszą być dostosowane do specyfiki badanych stanowisk. Jest to szczególnie ważne w przypadku stanowisk wielowarstwowych z reliktnami architektury lub na stanowiskach, gdzie granice jednostek stratygraficznych uległy zatarciu.* Poprzestanie jedynie na cytowanym powyżej lakonicznym odesłaniu do programu badań dołączonego do wniosku zdecydowanie utrudnia jednoznaczną weryfikację prawidłowości prowadzonych prac.

15. We wszystkich sprawach stwierdzono nieprawidłowości w załącznikach w postaci mapy topograficznej do pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych, tj. dołączone do pozwoleń dokumenty nie spełniają warunków określonych w § 18 ust. 4 rozporządzenia z 2 sierpnia 2018 r., zgodnie z którym załącznik do pozwolenia, o którym mowa w ust. 1, stanowi mapa topograficzna w skali 1:10.000 lub większej lub prezentacja kartograficzna bazy danych obiektów topograficznych (BDOT10k), o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 8 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, a w odniesieniu do polskich obszarów morskich, morska mapa nawigacyjna, z zaznaczonym miejscem prowadzenia badań archeologicznych. Mapy nie zawierają określenia źródła danych, co potwierdzałoby legalność ich pozyskania.
16. We wszystkich badanych sprawach stwierdzono nieprawidłowości w uzasadnieniach wydanych pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych:

- w sprawie znak L/Arch.5161.14.2023.JK decyzja zawiera obszerne uzasadnienie prawne, jednak uzasadnienie faktyczne sprowadza się do jednego zdania określającego cel badań. Powyższe jest o tyle istotne, że w omawianej sprawie zawarto szeroki katalog warunków spoczywających na wnioskodawcy. Wyjaśnienia wymagała również kwalifikacja wniosku jako dotyczącego pozwolenia na badania archeologiczne, pomimo kilkukrotnego powtórzenia w nim, że wnioskodawca żąda wydania pozwolenia na *prace poszukiwawcze*, a więc działania określone w art. 36 ust. 1 pkt 12 *u.o.z.* Co więcej, nie odniesiono się w pozwoleniu do zasadności zastosowania wskazanych we wniosku metod badawczych. Błędnie powielono ponadto informację o wskazaniu we wniosku innej osoby jako kierownika badań niż faktycznie wskazana,

²⁹ *Standardy prowadzenia badań archeologicznych. Cz. 2 (...), s. 5.*

- w sprawie L/Arch.5161.209.2024.JK uzasadnienie prawne jest niepełne, ponieważ wskazano, że ochrona zabytku wynika z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie przywołano jednak określenia tego dokumentu. Nie odniesiono się również do zakresu ochrony uwzględnionego w tym akcie prawa,

- w sprawie L/Arch.5161.141.2025.JK decyzja zawiera obszerne uzasadnienie prawne, jednak brakuje uzasadnienia faktycznego. Dodatkowo uzasadnienie odnosi się do prac inwestycyjnych, które miałyby wymagać poprzedzenia badaniami archeologicznymi, choć w omawianej sprawie wniosek dotyczy pozwolenia na badania naukowe, niezwiązane z żadną inwestycją. Powołano się również na fakt zlokalizowania rzekomej inwestycji na terenie *stanowiska archeologicznego nr 30/64/73-22 – osada – późne średniowiecze*. Tymczasem z Krajowej Ewidencji Zabytków wynika, że obszar AZP, na którym zlokalizowany jest zamek w Bolkowie, nosi nr AZP 83-19 i 83-20, zaś obszar 72-22 obejmuje teren powiatu lubińskiego z miejscowością Ścinawa.

Sporządzenie uzasadnienia jest wymogiem formalnym, wynikającym z art. 107 § 1 i 3 Kpa, ale także ma istotne znaczenie merytoryczne. Przedstawienie bowiem toku rozumowania organu administracyjnego, w tym przytoczenie interpretacji przepisów prawa, na których oparł się organ w konkretnej sprawie, nie tylko pełni funkcję perswazyjną, ale także wpływa i umożliwia kontrolę aktu w postępowaniu odwoławczym (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2019 r., sygn. VII SA/Wa 1412/18). Uzasadnienie prawne sprowadza się przede wszystkim do wyjaśnienia podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów prawa. Jak wynika z orzecznictwa sądów, *uzasadnienie faktyczne decyzji administracyjnej powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Obowiązek uzasadniania decyzji powiązany jest z zasadą przekonywania (art. 11 KPA) oraz zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 KPA). Uzasadnienie decyzji winno też spełniać rolę edukacyjną w stosunku do adresatów decyzji oraz innych podmiotów* (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 marca 2018 r., sygn. II SA/Bd 785/17).

17. We wszystkich badanych sprawach stwierdzono nieprawidłowości w egzekwowaniu przez WKZ realizacji warunków określonych w pozwoleniu na prowadzenie badań archeologicznych.

- w sprawie L/Arch.5161.14.2023.JK we wniosku z dnia 26 stycznia 2023 r. określono jako osobę kierującą pracami [REDAKTURA], jednak w treści pozwolenia znalazło się stwierdzenie, że *jako wykonawcę badań archeologicznych we wniosku wskazano T [REDAKTURA]*. Jednocześnie w aktach sprawy brakuje dokumentów potwierdzających realizację warunku nr 2 tj. zobowiązania wnioskodawcy do przekazania wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków nie później niż w terminie 14 dni przed dniem rozpoczęcia badań archeologicznych, a w toku badań archeologicznych, na 14 dni przed dokonaniem zmiany osoby, o której mowa w pkt 6: b) dokumentów potwierdzających spełnianie przez tę osobę wymagań, o których mowa w art. 37e ust. 1 ustawy, c) oświadczenia osoby, o której mowa w pkt 6, o przyjęciu przez tę osobę

obowiązku kierowania badaniami archeologicznymi albo samodzielnego wykonywania tych badań, wynikającego z § 18 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia z 2 sierpnia 2018 r. Skoro dane kierownika badań wskazano już we wniosku, należałoby wezwać do dołączenia ww. dokumentów, co pozwoliłoby rozstrzygnąć powyższą rozbieżność,

- w sprawie L/Arch.5161.209.2024.JK termin ważności pozwolenia upłynął 31 grudnia 2025 r., jednak Organ nie podjął żadnych działań w celu zweryfikowania, czy doszło do naruszenia warunków pozwolenia. Decyzja obejmowała m.in. analogiczne jak wyżej zobowiązanie do przekazania DWKZ danych kierownika badań oraz dokumentów potwierdzających jego kwalifikacje – nie później niż 14 dni przed dniem rozpoczęcia badań archeologicznych. O ile więc badania się odbyły, brak ww. dokumentów w aktach sprawy może oznaczać niedopełnienie określonego w pozwoleniu warunku. Kontrolowany wskazał³⁰ na *brak informacji o rozpoczęciu badań, brak dokumentów potwierdzających*,

- w sprawie L/Arch.5161.141.2025.JK badania rozpoczęto 14 lipca 2025 r.³¹, choć decyzja została doręczona wnioskodawcy 17 lipca 2025 r. (por. wyjaśnienia w punkcie 11.), a więc pozwolenie nie było tego dnia jeszcze ostateczne. Dodać trzeba, że wobec niedoręczenia jej właścicielowi nieruchomości, decyzja obarczona była wadą prawną. Kontrolowany wskazał³² na *brak informacji o rozpoczęciu i zakończeniu badań, brak dokumentów potwierdzających, z rozmowy telefonicznej wiadomo, że badania odbyły się*. W aktach sprawy brakuje jednak dokumentów potwierdzających realizację warunków informacyjnych, określonych w punktach nr 2 i 3 pozwolenia (przekazanie danych i dokumentów potwierdzających kwalifikacje kierownika badań oraz poinformowanie organu o terminie rozpoczęcia i zakończenia badań). Nie stwierdzono również podjęcia jakichkolwiek udokumentowanych działań w celu wyegzekwowania realizacji tych warunków, jak również pozostałych, dla których termin realizacji wynika z daty zakończenia badań.

Odnosząc się do kwestii podjęcia badań przed uprawomocnieniem pozwolenia, wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 130 § 1 Kpa, przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu. Wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji (§ 2).

Decyzja administracyjna rozpoczyna swój byt prawny w sferze zewnętrznej od chwili jej doręczenia, stosownie do art. 109 Kpa. Przyjęcie powyższej cezury uzasadnione jest dbałością o zapewnienie ochrony interesu strony, a także realizuje wyrażoną w art. 10 Kpa zasadę zapewnienia czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. Podstawowy skutek doręczenia decyzji administracyjnej, to możliwość wzruszenia jej np. w trybie odwoławczym bądź w trybie sądowo-administracyjnym. Samo zaś doręczenie rozpoczyna bieg terminów procesowych do dokonania określonych czynności związanych ze stosowaniem określonych środków prawnych (por. wyrok NSA z 23.5.2002 r., I SA 2510/00, wyrok WSA w Warszawie z 6.7.2005 r., VII SA/Wa 1556/04).

³⁰ Pismo z 30 kwietnia 2026 r., znak: L/KD.1610.1.2026.ML.

³¹ <https://muzeumkarkonoskie.pl/wznowienie-badan-archeologicznych-zamku-w-bolkowie/>, dostęp: 24.04.2026 r.

³² Pismo z 30 kwietnia 2026 r., znak: L/KD.1610.1.2026.ML.

Ponadto, zgodnie z art. 110 § 1 Kpa, organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 107d ust. 2 *u.o.z.*, kto podejmuje działania, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1-5, niezgodnie z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu wojewódzkiego konserwatora zabytków, podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 do 500 000 zł. W takiej sytuacji organ konserwatorski zobowiązany jest do wszczęcia stosownego postępowania administracyjnego i zweryfikowania zakresu tych niezgodności, a następnie wydania decyzji dotyczącej nałożenia kary administracyjnej lub ewentualnego odstąpienia od jej nałożenia.

Wobec tego w omawianych sprawach za niewystarczający uznać należy nadzór WKZ nad realizacją badań archeologicznych, co stanowi naruszenie art. 91 ust. 1 pkt 4 *u.o.z.*, który stanowi, że do zadań wykonywanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków należy w szczególności sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach oraz badań archeologicznych. Ponadto określenie w pozwoleniu jakichkolwiek warunków w wydanym pozwoleniu stanowi zobowiązanie dla osoby, która rzeczzone pozwolenie uzyskała, ale także dla organu do egzekwowania realizacji tego warunku.

18. W sprawie L/Arch.5161.209.2024.JK w treści decyzji znalazła się wzmianka, że *spełniono obowiązek wynikający z RODO*, jednak brakuje w aktach potwierdzenia, że przekazano stronom postępowania informacji o ochronie danych osobowych [RODO], o której mowa w art. 61 § 5 Kpa.

Należy wskazać, że zgodnie z przywołanym przepisem prawa organ administracji publicznej przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia RODO³³, przy pierwszej czynności skierowanej do strony, chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie.

19. W sprawie L/Arch.5161.14.2023.JK stwierdzono braki dokumentów w aktach – zgodnie z treścią metryki sprawy w dniu 11 lipca 2023 r. zarejestrowano pismo RKP-30571-2023 oraz w dniu 17 lipca 2023 r. – pismo Gminy Wądroże Wielkie, których brakuje w aktach sprawy.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 66a § 2 Kpa w treści metryki sprawy wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów określających te czynności. Metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana (art. 66a § 3 Kpa).

5. Postępowania administracyjne w sprawie wydania pozwoleń na poszukiwania zabytków.

³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

Z przekazanych przez Kontrolowanego zestawień³⁴ wynika, że w latach 2023-2025 wydano 34 pozwolenia na prowadzenie poszukiwań zabytków na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 12 *u.o.z.* Badaniem objęto dokumentację 3 losowo wybranych postępowań administracyjnych, przeprowadzonych w latach 2023-2025, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 12 *u.o.z.*³⁵

W ocenionych postępowaniach w sprawie wydania pozwoleń na prowadzenie poszukiwań zabytków stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W sprawie L/Arch.5163.11.2023.JK stwierdzono brak dokumentów potwierdzających ustalenie kręgu stron postępowania. Wniosek został złożony przez Pana [REDAKTOWANE] w imieniu Stowarzyszenia Eksploracyjno-Historycznego GROT, jednak w aktach sprawy brakuje dokumentu potwierdzającego prawo do występowania w imieniu Stowarzyszenia. Dołączono również zgody osób prywatnych na prowadzenie poszukiwań, nie zweryfikowano jednak, czy to jedyne strony postępowania.

Wyjaśnić należy, że obowiązkiem organu administracji jest w szczególności ustalenie stron danego postępowania administracyjnego. W sprawie pozwoleń wydawanych w trybie art. 36 ust. 1 pkt 12 *u.o.z.* zastosowanie ma przepis ogólny, tj. art. 28 Kpa, zgodnie z którym, stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

W świetle tego przepisu istotą interesu prawnego jest jego związek z konkretną normą prawa materialnego – taką, którą można wskazać jako jego podstawę i z której podmiot, legitymujący się tym interesem, może wywodzić swoje racje. Stąd też jako strony postępowania administracyjnego kwalifikuje się osoby posiadające tytuły prawne do nieruchomości, której dotyczy postępowanie. Do obowiązków organu należy więc weryfikacja prawidłowości dołączonych do wniosku zgód na przeprowadzenie poszukiwań zabytków na kolejnych etapach postępowania. Zgodnie z treścią art. 7 Kpa, organy z urzędu powinny podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Należy przez to rozumieć, że niezbędne w postępowaniu informacje winny być w pierwszej kolejności pozyskiwane przez organ np. w ramach współpracy pomiędzy organami, a dowody potwierdzające przeprowadzenie czynności takich jak weryfikacja uprawnień do reprezentowania osoby prawnej przez konkretną osobę fizyczną powinny się znaleźć w aktach sprawy.

2. W sprawie L/Arch.5163.4.2024.JK wniosek o wydanie pozwolenia został złożony w formie elektronicznej przez ePUAP, jednak w aktach sprawy brakuje potwierdzenia weryfikacji prawidłowości złożonego podpisu, co stanowi naruszenie art. 63 § 3 Kpa, który stanowi, że podanie wniesione na piśmie albo ustnie do protokołu powinno być podpisane przez wnoszącego, a protokół ponadto przez pracownika, który go sporządził. Gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu. Nieopatrzenie wniosku prawidłowym podpisem oznacza konieczność wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia braku formalnego.

³⁴ Pismo z 10 kwietnia 2026 r., znak: L/KD.510.1.2026.ML.

³⁵ L/Arch.5163.11.2023.JK, L/Arch.5163.4.2024.JK, L/Arch.5163.4.2025.JK.

3. W dwóch sprawach stwierdzono nieprawidłowości w dołączonych do wniosków programach prowadzenia poszukiwań zabytków:

- w sprawie znak: L/Arch.5163.4.2024.JK w treści programu wskazano, że *pojedyncze, luźne przedmioty o chronologii starożytnej i średniowiecznej, zostaną zabezpieczone w woreczkach strunowych, a metryczka oprócz numeru inwentarzowego będzie zawierała dodatkowo opisaną lokalizację GPS oraz głębokość znalezienia*. Nie uwzględniono natomiast sposobu postępowania z innymi zabytkami o chronologii późniejszej niż średniowieczna, które mogą być równie cenne naukowo i historycznie,

- w sprawie znak: L/Arch.5163.4.2025.JK program poszukiwań nie zawiera żadnych informacji na temat planowanego zakresu i sposobu prowadzenia poszukiwań, w tym w szczególności używanego sprzętu, zamiaru ingerencji w grunt czy jej zakresu, sposobu postępowania ze znalezionymi przedmiotami innymi niż zabytki archeologiczne w mniemaniu osoby prowadzącej poszukiwania.

Wyjaśnić należy, że zgodnie z § 10 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia z 2 sierpnia 2018 r., program poszukiwań powinien zawierać zakres i sposób prowadzenia poszukiwań zabytków. W sytuacji gdy przedstawiony program poszukiwań zdaniem organu nie pozwala na dokonanie jednoznacznej oceny wniosku, a więc obligatoryjny załącznik do wniosku nie zawiera wymaganych elementów, wojewódzki konserwator zabytków winien rozważyć wezwanie wnioskodawcy, na etapie oceny kompletności wniosku do jego sprecyzowania na podstawie art. 64 § 2 Kpa.

Zgodnie z treścią wytycznych Generalnego Konserwatora Zabytków³⁶, *w kontekście programu poszukiwań zabytków ustawodawca zaznaczył, że winien on określać „zakres i sposób prowadzenia poszukiwań”. Powyższe elementy nie zostały uściślane z uwagi na szeroką gamę możliwych do przeprowadzenia działań. Odwołując się do Słownika języka polskiego PWN wskazać należy, że „zakres” definiowany jest jako „granica zasięgu jakiegoś zjawiska, działania, faktu; też: dziedzina, sfera objęta tymi granicami”. Zgodnie z powyższym, treść programu poszukiwań powinna obejmować takie zagadnienia jak opis obszaru poszukiwań (we wszystkich wymiarach, a więc również potencjalnej głębokości ingerencji w grunt) oraz przedmiotu poszukiwań (rodzaju poszukiwanych zabytków). Z kolei „sposób” zdefiniowano jako „określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś”, co oznacza, że program poszukiwań powinien zawierać opis wykorzystywanych narzędzi i podejmowanych w toku wnioskowanych działań czynności. Opisane powyżej elementy to jedynie minimalne wymogi, jakie mogą pozwolić organowi konserwatorskiemu zapoznać się z zamierzeniem wnioskodawcy i ocenić wpływ zaplanowanych przez niego działań na ewentualne zabytki, w tym archeologiczne. Pamiętać trzeba, że wydane orzeczenie powinno odzwierciedlać zgodę wojewódzkiego konserwatora zabytków na zaproponowane przez wnioskodawcę poszukiwania lub jej brak.*

4. We wszystkich sprawach do wniosku lub do wydanego pozwolenia dołączono załączniki graficzne niespełniające wymogów określonych w rozporządzeniu, co stanowi naruszenie § 10 ust. 3 pkt 4 oraz § 19 ust. 5 rozporządzenia z 2 sierpnia 2018 r.

³⁶ Pismo z dnia 29 stycznia 2021 r., znak: DOZ-KiNK.6521.17.2020.WJ.

Zgodnie z cyt. przepisami, do wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenie poszukiwań zabytków dołącza się *mapę topograficzną w skali 1:10 000 lub większej lub prezentację kartograficzną bazy danych obiektów topograficznych (BDOT10k), o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne, a w odniesieniu do polskich obszarów morskich, morską mapę nawigacyjną z zaznaczonym obszarem planowanych poszukiwań zabytków.* Analogicznie, załącznik do pozwolenia stanowi *mapa topograficzna w skali 1:10 000 lub większej lub prezentacja kartograficzna bazy danych obiektów topograficznych (BDOT10k), o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne, a w odniesieniu do polskich obszarów morskich, morską mapę nawigacyjną, z zaznaczonym obszarem prowadzenia poszukiwań.* W przypadku, o którym mowa w ust. 4, w załączniku do pozwolenia w granicach obszaru prowadzenia poszukiwań wyznacza się strefy zakazu prowadzenia poszukiwań. Załączniki graficzne do wniosku i do pozwolenia nie zawierają źródła mapy, które potwierdzałoby legalność jej pozyskania. Dodano również odniesienie do art. 42 ust. 2 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, który dotyczy wyłącznie uprawnień geodezyjnych.

Brak dokumentu wskazanego w § 10 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia z 2 sierpnia 2018 r. i spełniającego opisane tam kryterium należy uznać za brak formalny wniosku, wymagający uzupełnienia, stosownie do przepisów art. 64 § 2 Kpa. Z kolei w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości, dotyczącej wskazanej na ww. mapie lokalizacji planowanych badań, organ winien wezwać wnioskodawców w trybie art. 50 § 1 Kpa, do złożenia wyjaśnień na piśmie. Wyżej cyt. przepis stanowi, że organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych.

Wyjaśnić należy, że ww. warunków nie spełniają ani ortofotomapy, ani też wydruki wykonane przy użyciu wizualizacji danych BDOT10k, dostępnych na portalu geoportal.gov.pl (zawierających adnotację, że nie mogą być używane do celów urzędowych), ani tym bardziej wydruki z nieokreślonego źródła. Na podstawie obowiązujących od 31 lipca 2020 r. przepisów ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, dane z baz danych obiektów topograficznych BDOT10k są obecnie powszechnie dostępne, jednak należy je pobrać i we własnym zakresie przygotować ich wizualizację np. przy pomocy ogólnodostępnego oprogramowania GIS (art. 40 ust. 5 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*). Dane te mogą być wykorzystywane w dowolnej formie i do dowolnych celów, bez jakichkolwiek ograniczeń. Wszystkie dane do pobierania udostępnione są w serwisie www.geoportal.gov.pl w grupie warstw *Dane do pobrania*. Można także pobierać dane z wykorzystaniem wtyczek do popularnego oprogramowania QGIS. Niezależnie jednak od sposobu i trybu pozyskania materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, podmioty, które wykorzystują materiały zasobu, mają obowiązek zamieszczania w publikowanych opracowaniach informacji o źródle pochodzenia użytego materiału (art. 40c ust. 3 *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*).

5. We wszystkich badanych sprawach stwierdzono brak zawiadomień o wszczęciu i zakończeniu postępowania, co stanowi naruszenie art. 10 § 1 Kpa, zgodnie z którym 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. Co więcej, właścicieli nieruchomości oznaczono w rozdzielniku wydanego pozwolenia wyłącznie w polu „do wiadomości”, nie traktując ich jako stron postępowania, dodatkowo decyzję nadano wspólnie, w jednej przesyłce dla obu współwłaścicieli, listem nierejestrowanym, bez potwierdzenia doręczenia.

Wyjaśnić należy, że 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 w art. 10 § 2 Kpa. Przypomnieć trzeba, że zgodnie z art. 28 Kpa stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, co w szczególności odnosi się do właścicieli nieruchomości objętych postępowaniem administracyjnym.

6. W sprawie L/Arch.5163.4.2024.JK stwierdzono brak potwierdzenia doręczenia decyzji. Decyzja została doręczona stronom przez ePUAP, jednak w aktach sprawy brakuje potwierdzenia ich prawidłowego doręczenia.
7. W dwóch sprawach stwierdzono nieprawidłowości w treści rozstrzygnięć decyzji pozwalających na prowadzenie poszukiwań zabytków:
 - w sprawie L/Arch.5163.11.2023.JK w treści orzeczenia nie określono zakresu i sposobu prowadzenia poszukiwań, których dotyczy pozwolenie, co stanowi naruszenie § 19 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z 2 sierpnia 2018 r.,
 - w sprawie L/Arch.5163.4.2024.JK w treści orzeczenia odmówiono udzielenia pozwolenia na prowadzenie poszukiwań na części jednej z działek objętych wnioskiem, zamiast określić strefę zakazu prowadzenia poszukiwań, zgodnie z § 19 ust. 4 rozporządzenia z 2 sierpnia 2018 r. Dodatkowo nie określono również zakresu i sposobu prowadzenia poszukiwań, poprzestając na określeniu wykorzystywanego wykrywacza metali, ale nie głębokości czy zakresu poszukiwań, sposobu ich prowadzenia w terenie, w tym innych wykorzystywanych narzędzi.

Zgodnie z § 19 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z 2 sierpnia 2018 r., pozwolenie na poszukiwanie zabytków obligatoryjnie zawiera zakres i sposób prowadzenia wskazanych w pozwoleniu poszukiwań zabytków. Podkreślić należy, że wojewódzki konserwator zabytków winien ocenić w toku prowadzonego postępowania treść wniosku wraz z programem, w celu ustalenia, czy zaplanowane działania nie wykraczają poza dopuszczalny przepisem art. 36 ust. 1 pkt 12 *u.o.z.* zakres poszukiwań zabytków. Rolą organu konserwatorskiego jest merytoryczna ocena wniosku i wydanie decyzji pozwalającej na prowadzenie poszukiwań zgodnie z przedstawionym programem lub odmawiającej wydania takiego pozwolenia. Wojewódzki konserwator zabytków zobowiązany jest więc rozstrzygnąć, czy zaproponowany przez wnioskodawcę zakres oraz metody prowadzenia poszukiwań zabytków są akceptowalne z perspektywy konserwatorskiej w odniesieniu do terenu objętego wnioskiem. Swoje stanowisko organ powinien zaś wyczerpująco uzasadnić. Zarazem, w sentencji wydanej decyzji należy

wskazać precyzyjnie zakres i sposób prowadzenia poszukiwań, na które udziela się pozwolenia, opierając się na treści wniosku o wydanie tego pozwolenia.

Treść wydanego pozwolenia powinna jednoznacznie określać zakres i sposób prowadzenia działań, na które organ wyraża zgodę, stosownie do dyspozycji § 19 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z 2 sierpnia 2018 r. Niedopełnienie tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości ustalenia przez organ ochrony zabytków lub organy ścigania, czy działania prowadzone są zgodnie z zakresem i warunkami wydanego pozwolenia. Pamiętać należy, że prowadzenie poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków, w tym przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania bez pozwolenia albo wbrew warunkom pozwolenia, stanowi przestępstwo zgodnie z art. 109c *u.o.z.*

Zgodnie z § 19 ust. 4 rozporządzenia pozwolenie, o którym mowa w ust. 1, może określać warunek polegający na zakazie prowadzenia poszukiwań zabytków w miejscach wyznaczonych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków albo dyrektora urzędu morskiego ze względu na ochronę zabytków archeologicznych (strefa zakazu prowadzenia poszukiwań). Odmowa wydania pozwolenia winna zatem odnosić do zakresu i sposobu prowadzenia poszukiwań, zaś w przypadku gdy wniosek obejmuje tereny chronionych zabytków archeologicznych, organ konserwatorski określa strefy zakazu, jeśli obejmują one tylko część nieruchomości objętych wnioskiem.

8. We wszystkich badanych sprawach stwierdzono nieprawidłowości związane z warunkami nałożonymi w treści wydanego pozwolenia na wnioskodawcę. Decyzje zawierają warunek *zawiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o terminie rozpoczęcia i zakończenia wskazanych w pozwoleniu poszukiwań*. Dokładne brzemienie tego obligatoryjnego warunku pozwolenia, wynikające z § 19 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia, zawiera również określenie: *przynajmniej 2 dni przed dniem rozpoczęcia poszukiwań*.
9. We wszystkich badanych sprawach stwierdzono nieprawidłowości w uzasadnieniu wydanych pozwoleń na poszukiwania zabytków. Uzasadnienie faktyczne jest niepełne, ponieważ nie odniesiono się do zakresu i sposobu prowadzenia poszukiwań wskazanych w ich programie.

Sporządzenie uzasadnienia jest wymogiem formalnym – wynikającym z art. 107 § 1 i 3 Kpa, ale także ma istotne znaczenie merytoryczne. Przedstawienie bowiem toku rozumowania organu administracyjnego, w tym przytoczenie interpretacji przepisów prawa, na których oparł się organ w konkretnej sprawie, nie tylko pełni funkcję perswazyjną, ale także wpływa i umożliwia kontrolę aktu w postępowaniu odwoławczym (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2019 r., sygn. VII SA/Wa 1412/18). Uzasadnienie prawne sprowadza się przede wszystkim do wyjaśnienia podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów prawa. Jak wynika z orzecznictwa sądów, *uzasadnienie faktyczne decyzji administracyjnej powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Obowiązek uzasadniania decyzji powiązany jest*

z zasadą przekonywania (art. 11 KPA) oraz zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 KPA). Uzasadnienie decyzji winno też spełniać rolę edukacyjną w stosunku do adresatów decyzji oraz innych podmiotów (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 marca 2018 r., sygn. II SA/Bd 785/17).

Należy też mieć na względzie, że dowody zebrane w sprawie, a zwłaszcza dokumenty urzędowe, nie mogą zastępować uzasadnienia decyzji, gdyż są one tylko podstawą wydania rozstrzygnięcia. Organ administracji ma obowiązek przedstawienia własnego stanowiska w sprawie i podania motywów tego stanowiska wraz z ich szczegółowym wyjaśnieniem. Powinien on przy tym poddać rozważeniu podnoszone przez stronę w czasie postępowania argumenty, odnieść je do norm wynikających z obowiązujących przepisów prawa i wskazać na powody takiego, a nie innego zastosowania tych przepisów (wyr. WSA w Warszawie z 9.11.2006 r., III SA/Wa 1914/06, Legalis).

10. We wszystkich badanych sprawach ze gromadzonych akt nie wynika, by WKZ podjął jakiegokolwiek działania w celu wyegzekwowania warunków określonych w treści wydanego pozwolenia.

- w sprawie L/Arch.5163.11.2023.JK termin ważności pozwolenia upłynął 14 kwietnia 2024 r., w aktach sprawy nie udokumentowano jednak realizacji warunków wydanego pozwolenia. Dopiero na pytanie zespołu kontrolnego Kontrolowany wyjaśnił³⁷, że *kierownik poszukiwań mailowo informował o wyjściach w teren (w załączeniu skany 9 e-maili), brak zawiadomienia o zakończeniu poszukiwań, brak dokumentu potwierdzającego, nie zgłoszono odkrytych przedmiotów ani braku ich odkrycia.* Potwierdza to, że poszukiwania się odbyły, a przynajmniej część warunków nie została zrealizowana, organ nie podjął jednak żadnych działań w celu wyjaśnienia tej sytuacji,

- w sprawie L/Arch.5163.4.2024.JK oraz L/Arch.5163.4.2025.JK termin ważności pozwolenia upłynął odpowiednio 31 sierpnia 2024 r. oraz 31 grudnia 2025 r. Kontrolowany wyjaśnił³⁸, że *brak informacji o rozpoczęciu i zakończeniu badań, brak dokumentów potwierdzających, w aktach sprawy brak korespondencji po wydaniu decyzji.* Nie podjęto jednak żadnych działań w celu ustalenia, czy wnioskodawca prowadził poszukiwania na podstawie ww. pozwolenia i czy w związku z tym zaistniał obowiązek dopełnienia warunków wskazanych w pozwoleniu.

Realizacja obowiązków informacyjnych, które wynikają z warunków określonych w pozwoleniu na poszukiwania, powinna znajdować swoje odzwierciedlenie w aktach sprawy, zgodnie z zasadą pisemności wyrażoną w art. 14 Kpa. Monitorowanie wypełnienia warunków informacyjnych należy do obowiązków organu, w związku m.in. z uprawnieniami do prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na podstawie art. 38 ust. 1 *u.o.z.*

Niedopełnienie warunków pozwolenia oznacza naruszenie art. 109c ust. 1 *u.o.z.*, który stanowi: *Kto bez pozwolenia albo wbrew warunkom pozwolenia poszukuje ukrytych lub porzuconych zabytków, w tym przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania, podlega grzywnie, karze ograniczenia*

³⁷ Pismo z 30 kwietnia 2026 r., znak: L/KD.1610.1.2026.ML

³⁸ Pismo z 30 kwietnia 2026 r., znak: L/KD.1610.1.2026.ML

wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Obowiązkiem organu konserwatorskiego jest więc rozważenie zgłoszenia możliwości popełnienia przestępstwa organom ścigania.

6. Wojewódzka ewidencja zabytków

Na podstawie wykazu spraw dotyczących włączania zabytków do wojewódzkiej ewidencji zabytków [WEZ] ustalono, że w latach 2023-2025 do wojewódzkiej ewidencji zabytków w woj. dolnośląskim, na terenie podległym³⁹ Delegaturze w Legnicy włączono 31 kart zabytków nieruchomych, w tym: 26 układów urbanistycznych i ruralistycznych, oraz 397 kart ewidencyjnych zabytków ruchomych – wszystkie dotyczyły zabytków techniki.

Kontrolą objęto 6 losowo wybranych kart ewidencyjnych: 3 karty dotyczące zabytków nieruchomych (budynek dworca kolejowego z wiatami w Głogowie, układ ruralistyczny wsi Pogorzelska, układ urbanistyczny miasta Świerzawa), a także 3 karty dotyczące ruchomego zabytku techniki (samochód marki VW Golf z 1984 r., samochód marki Syrena 105 i motocykl MZ typ ES 150 z 1976 r.), włączone do wojewódzkiej ewidencji zabytków na podstawie art. 22 ust. 2-3 *u.o.z.*

W badanym obszarze zespół kontrolujący stwierdził następujące nieprawidłowości.

1. W sprawie znak: L/N.5140.29.2023.BW, dotyczącej włączenia do WEZ karty budynku dworca kolejowego z wiatami w Głogowie:

- w rubryce nr 4 – „Adres” podano nr działki ew. 142/131, natomiast w dalszej korespondencji – zawiadomienia o zamiarze włączenia karty do WEZ z 29.01.2024 r. – wskazano działki nr ew.: 142/31 i 142/129. Z kolei w zawiadomieniu o włączeniu karty do WEZ z 29.07.2025r. wskazano trzy działki o nr. ew.: 142/131, 142/129 i 142/186, co jest niezgodne z treścią karty,

Powyższe może powodować trudności w objęciu obiektu ochroną prawną na podstawie art. 7 ust. 4 *u.o.z.* oraz jednoznacznym określeniu zakresu ochrony.

- w polu nr 24 jako autora karty wskazano „[REDAKTOWANE]” i dodano nieczytelny podpis, w związku z czym nie da się ustalić osoby fizycznej, która jest autorem ww. karty, pomimo faktu dodania ołówkowej adnotacji, że autorką karty jest [REDAKTOWANE]. Adnotacja ta nie została opatrzona datą, ani autorstwem, wobec czego nie ma możliwości potwierdzenia autentyczności tego stwierdzenia,

- nie zweryfikowano aktualnego właściciela zabytku przed wysłaniem zawiadomienia o zamiarze włączenia karty zabytku do WEZ. Co prawda w aktach sprawy znajduje się wydruk księgi wieczystej, to dokument ten datowany jest jednak dopiero na 06.06.2025 r., natomiast zawiadomienie o zamiarze włączenia karty budynku dworca kolejowego z wiatami w Głogowie datowane jest na 29.01.2024 r. Ponadto ww. wydruk nie zawiera działu II, który mówi o własności nieruchomości,

- zawiadomienie o włączeniu karty do WEZ wysłano do PKP S.A., ale w aktach brakuje zwrotnego potwierdzenia odbioru,

³⁹ Delegatura w Legnicy działa na obszarze powiatów: głogowskiego, jaworskiego, legnickiego, m. Legnicy, lubińskiego, polkowickiego i złotoryjskiego.

- do WEZ włączono kartę na niewłaściwym formularzu – dla zabytku sporządzono Kartę Ewidencyjną Obiektu Nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków, tymczasem ww. zabytek nie został wpisany do rejestru zabytków woj. dolnośląskiego, o czym informuje ołówkowa adnotacja w polu nr 10,
 - w aktach sprawy brakuje potwierdzenia doręczenia do Narodowego Instytutu Dziedzictwa zawiadomienia o włączeniu karty do WEZ, co stoi w sprzeczności z procedurą włączania zabytków nieruchomych, w tym archeologicznych, do Wojewódzkiej Ewidencji Zabytków i wyłączenia z tej ewidencji oraz jej aktualizacji, a także zatwierdzania kart gminnej ewidencji zabytków wprowadzoną przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków pismem z 8 stycznia 2020 r., znak: WUOZ.5140.1.2020.BNO.
2. W sprawie znak: L/N.5133.4.2025.HDZ, dotyczącej włączenia do WEZ karty układu ruralistycznego wsi Pogorzelska:
- w aktach sprawy brakuje potwierdzenia zamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) Gminy zawiadomienia o włączeniu karty do WEZ oraz potwierdzenia zamieszczenia w BIP zawiadomienia o włączeniu tej karty. Zespół kontrolny zweryfikował ww. informacje w dniu 23.04.2026 r., stwierdzając, że ww. zawiadomienia widnieją w BIP, niemniej powinny one znajdować się w aktach sprawy,
 - w aktach sprawy brakuje potwierdzenia doręczenia do Narodowego Instytutu Dziedzictwa zawiadomienia o włączeniu karty do WEZ, co stoi w sprzeczności z procedurą włączania zabytków nieruchomych, w tym archeologicznych, do Wojewódzkiej Ewidencji Zabytków i wyłączenia z tej ewidencji oraz jej aktualizacji, a także zatwierdzania kart gminnej ewidencji zabytków wprowadzoną przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków pismem z 8 stycznia 2020 r., znak: WUOZ.5140.1.2020.BNO.
3. W sprawie znak: L/N.5140.11.2024.ABZ, dotyczącej włączenia do WEZ układu urbanistycznego miasta Świerzawa stwierdzono:
- do WEZ włączono kartę na niewłaściwym formularzu – dla zabytku sporządzono Kartę Ewidencyjną Obiektu Nieruchomego niewpisanego do rejestru zabytków, tymczasem układ urbanistyczny miasta Świerzawa został wpisany do rejestru zabytków pod numerem 537 decyzją z 24.08.1959 r.,
 - w aktach sprawy brakuje potwierdzenia zamieszczenia w BIP Gminy zawiadomienia o włączeniu karty do wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz potwierdzenia zamieszczenia w BIP zawiadomienia o włączeniu tej karty. Zespół kontrolny zweryfikował ww. informacje w dniu 23.04.2026 r., stwierdzając, że ww. zawiadomienia widnieją w BIP, niemniej powinny one znajdować się w aktach sprawy.
4. W sprawie znak: L/R.5140.25.2025.BK, dotyczącej włączenia do WEZ pojazdu marki VW Golf z 1984 r.:
- do WEZ włączono kartę na niewłaściwym formularzu, tj. kartę ewidencji ruchomych zabytków techniki, która nie jest zgodna ze wzorem karty ewidencyjnej zabytku ruchomego określonym w załączniku nr 4 do rozporządzenia z dnia 26 maja 2011 r.

Sporządzony przez Narodowy Instytut Dziedzictwa wzór „kart ewidencji ruchomych zabytków techniki” stanowi wyłącznie materiał pomocniczy, który z pewnością może stanowić podstawę do oceny zabytkowych wartości obiektu, jednak do wojewódzkiej ewidencji zabytków włącza się karty na wzorach zgodnych z treścią obowiązującego rozporządzenia.

- nie zweryfikowano, czy osoba wnioskująca o włączenie karty do WEZ jest właścicielem zabytku, co może stanowić naruszenie § 15 ust. 6 rozporządzenia. Z akt omawianej sprawy nie wynika, czy wnioskodawca jest właścicielem zabytku ani też, czy jest jego jedynym właścicielem.

Cytowany przepis stanowi, że przed włączeniem karty ewidencyjnej zabytku ruchomego niewpisanego do rejestru do wojewódzkiej ewidencji zabytków wojewódzki konserwator zabytków występuje do właściciela zabytku o wyrażenie pisemnej zgody na włączenie karty ewidencyjnej tego zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków.

- w polu nr 16 – „Opis i charakterystyka techniczna (podać rozwiązana nowatorskie, oryginalne)” – nie wskazano, które z cech technicznych stanowiłyby o posiadaniu przez ww. pojazd wartości zabytkowych. Poprzestano jedynie na opisie poszczególnych elementów pojazdu oraz wskazaniu, że procent części oryginalnych wynosi 80%. Nie odniesiono się do cech omawianego egzemplarza, a wyłącznie nadmieniono, że „posiada wartości kolekcjonerskie”. Wnioskodawca dołączył co prawda opinię rzeczoznawcy motoryzacyjnego, w którym stwierdził on, że *„pojazd spełnia kryteria pojazdu zabytkowego lub kolekcjonerskiego w rozumieniu art. 6 ust. 1 p. 2 pp. d ustawy z dnia 23.07.2003 roku – o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”*. Uzasadnienie tego stwierdzenia jest jednak bardzo lakoniczne i odnosi się wyłącznie do oryginalności ukończenia i stanu zachowania, nie wskazując jakie wartości zabytkowe przesądzą o takim stanowisku rzeczoznawcy. Z akt sprawy nie wynika, aby organ podjął jakiegokolwiek dodatkowe czynności w celu ustalenia tych faktów.

Podkreślić należy, że to ocena wartości zabytkowych pojazdu powinna w pierwszej kolejności przesądzać o włączeniu go do wojewódzkiej ewidencji zabytków. Samo włączenie karty pojazdu do ewidencji jest wyłącznie czynnością materialno-techniczną, będącą następstwem stwierdzenia wartości zabytkowych obiektu, których uzasadnienie powinno być udokumentowane w aktach sprawy.

- w aktach brakuje zwrotnych potwierdzeń odbioru zawiadomień o włączeniu karty do WEZ, skierowanych do wnioskodawcy i NID-u,
- kartę sporządzono na niewłaściwym rodzaju papieru. Zgodnie z instrukcją NID z 2011 r.⁴⁰, *karta jest drukowana na papierze o gramaturze 180-240 g/m2*. Ponadto karta jest kserokopią,
- formularz wniosku o włączenie karty ewidencyjnej pojazdu do wojewódzkiej ewidencji zabytków zawiera prośbę „o wydanie zaświadczenia potwierdzającego ujęcie ww. pojazdu w wojewódzkiej ewidencji zabytków”. Z akt sprawy nie wynika, aby takie

⁴⁰ Instrukcja opracowywania kart ewidencyjnych zabytków ruchomych, NID 2011, <https://nid.pl/wp-content/uploads/2025/10/Instrukcja-kart-ewidencjnych-zabytki-RUCHOMYCH.pdf>

zaświadczenie zostało wydane. Nie załączono potwierdzenia uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie zaświadczenia w kwocie 17 zł, o której mowa w treści formularza. Co więcej, informacja o włączeniu pojazdu do ewidencji została sporządzona ponad miesiąc od wydania wniosku. Tymczasem zgodnie z art. 217 § 3 Kpa termin na wydanie zaświadczenia to 7 dni.

5. W sprawie znak: L/R.5140.54.2024.ABZ, dotyczącej samochodu marki Syrena 105 stwierdzono:

- do WEZ włączono kartę na niewłaściwym formularzu, tj. kartę ewidencji ruchomych zabytków techniki, która nie jest zgodna ze wzorem karty ewidencyjnej zabytku ruchomego określonym w załączniku nr 4 do rozporządzenia z dnia 26 maja 2011 r. (por. wyjaśnienia w pkt. 5).

- kartę sporządzono na niewłaściwym rodzaju papieru. Zgodnie z instrukcją NID z 2011 r., *karta jest drukowana na papierze o gramaturze 180-240 g/m2*. Ponadto karta jest kserokopią,

- w polu nr 15 – „Historia obiektu” odniesiono się tylko do historii marki, a nie historii tego konkretnie egzemplarza,

- w polu nr 16 – „Opis i charakterystyka techniczna (parametry i cechy techniczne, konstrukcja, budowa, rodzaj napędu i sterowani, materiał i technika wykonania, elementy składowe decydujące o charakterze i funkcji, rozwiązania nowatorskie, oryginalne)” – nie wskazano, które z cech technicznych stanowiłyby o posiadaniu przez ww. pojazd wartości zabytkowych. Poprzestano jedynie na opisie poszczególnych elementów pojazdu. Wnioskodawca dołączył opinię rzeczoznawcy motoryzacyjnego, w którym stwierdził on, że „przedmiotowy pojazd posiada podstawowe cechy pojazdu zabytkowego”. Uzasadnienie tego stwierdzenia jest jednak bardzo lakoniczne i odnosi się wyłącznie do wieku, zakończonej produkcji i ukompletowania, bez odniesienia do wartości historycznych, artystycznych i naukowych. Rzeczoznawca nie uzasadnia również dlaczego samochód ten „stanowi cenne dziedzictwo motoryzacji zarówno polskiej jak i światowej”, ani jakie elementy o tym przesądzają. Z akt sprawy nie wynika, aby organ podjął jakiegokolwiek dodatkowe czynności w celu ustalenia tych faktów (por. wyjaśnienia w pkt. IV).

Podkreślić należy, że to ocena wartości zabytkowych pojazdu powinna w pierwszej kolejności przesądzać o włączeniu go do wojewódzkiej ewidencji zabytków. Samo włączenie karty pojazdu do ewidencji jest wyłącznie czynnością materialno-techniczną, będącą następstwem stwierdzenia wartości zabytkowych obiektu, których uzasadnienie powinno być udokumentowane w aktach sprawy.

- w aktach sprawy brakuje zwrotnych potwierdzeń odbioru zawiadomień o włączeniu karty do WEZ, skierowanych do wnioskodawcy i do NID.

6. W sprawie znak: L/R.5140.81.2023.ABZ, dotyczącej włączenia do WEZ karty motocykla MZ typ (model) ES 150 z 1976 r.:

- do WEZ włączono kartę na niewłaściwym formularzu, tj. kartę ewidencji ruchomych zabytków techniki, która nie jest zgodna ze wzorem karty ewidencyjnej zabytku

ruchomego określonym w załączniku nr 4 do rozporządzenia z dnia 26 maja 2011 r. (por. wyjaśnienia w pkt. IV),

- kartę sporządzono na niewłaściwym rodzaju papieru. Zgodnie z instrukcją NID z 2011 r., *karta jest drukowana na papierze o gramaturze 180-240 g/m2*. Ponadto karta jest kserokopią,

- w polu nr 15 – „Historia obiektu” odniesiono się tylko do historii marki, a nie historii tego konkretnie egzemplarza,

- w polu nr 16 – „Opis i charakterystyka techniczna (parametry i cechy techniczne, konstrukcja, budowa, rodzaj napędu i sterowani, materiał i technika wykonania, elementy składowe decydujące o charakterze i funkcji, rozwiązania nowatorskie, oryginalne)” – nie wskazano, które z cech technicznych stanowiłyby o posiadaniu przez ww. pojazd wartości zabytkowych. Poprzestano jedynie na opisie poszczególnych elementów pojazdu. Wnioskodawca dołączył opinię rzeczoznawcy motoryzacyjnego, w którym stwierdził on, że *„pojazd spełnia kryteria pojazdu zabytkowego lub kolekcjonerskiego w rozumieniu art. 6 ust. 1 p. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”*. Uzasadnienie tego stwierdzenia jest jednak bardzo lakoniczne i odnosi się wyłącznie do oryginalności ukończenia i stanu zachowania, nie wskazując jednak jakie wartości zabytkowe przesądzą o takim wskazaniu rzeczoznawcy. Z akt sprawy nie wynika, aby organ podjął jakiegokolwiek dodatkowe czynności w celu ustalenia tych faktów (por. wyjaśnienia w pkt. IV).

Ponownie należy podkreślić należy, że to ocena wartości zabytkowych pojazdu powinna w pierwszej kolejności przesądzać o włączeniu go do wojewódzkiej ewidencji zabytków. Samo włączenie karty pojazdu do ewidencji jest wyłącznie czynnością materialno-techniczną, będącą następstwem stwierdzenia wartości zabytkowych obiektu, których uzasadnienie powinno być udokumentowane w aktach sprawy.

- w polu nr 25 podano imię, nazwisko autora karty oraz datę wykonania karty, ale brakuje podpisu autora karty,

- w aktach sprawy brakuje zwrotnych potwierdzeń odbioru zawiadomień o włączeniu do ewidencji skierowanych do wnioskodawcy i do NID.

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. W odniesieniu do czynności kontrolnych, prowadzonych na podstawie rozdziału 4 ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, zapewnienie prawidłowości działań w zakresie:
 - a) dokładnego i rzetelnego ustalania stanu faktycznego w zakresie kręgu podmiotów kontrolowanych, stanu prawnego kontrolowanych zabytków oraz dokumentowania tych ustaleń w aktach sprawy,

- b) 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,
 - c) realizowania czynności kontrolnych przez pracowników urzędu konserwatorskiego posiadających do tego imienne upoważnienia,
 - d) udziału w postępowaniu kontrolnym wyłącznie osób prawidłowo umocowanych przez podmioty kontrolowane,
 - e) jednoznacznego formułowania zakresu kontroli w treści zawiadomień o kontroli,
 - f) sporządzania protokołu z czynności kontrolnych, spełniającego wymogi określone w art. 39 ww. ustawy, załączanie wykonywanej dokumentacji fotograficznej do akt sprawy oraz doręczania protokołu kontrolowanej osobie fizycznej lub kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej,
 - g) jednoznacznego i konkretnego formułowania w zaleceniach pokontrolnych działań, koniecznych do podjęcia przez podmiot kontrolowany, w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, adekwatnego do treści art. 40 ust. 1 ww. ustawy
 - h) dokumentowania prawidłowego doręczenia zaleceń pokontrolnych podmiotowi kontrolowanemu,
 - i) zmiany zaleceń pokontrolnych jedynie w trybie opisanym w art. 40 ust. 2a ww. ustawy,
 - j) podejmowania postępowań administracyjnych wskazanych w art. 43, art. 45, art. 107d ww. ustawy w sytuacji stwierdzenia prowadzenia prac bez wymaganego pozwolenia konserwatorskiego lub niezgodnie z jego warunkami.
2. W odniesieniu do postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 5 i 12 *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, zapewnienie prawidłowości działań w zakresie:
- a) ustalania kręgu stron postępowania i właściwego doręczania decyzji administracyjnych wszystkim stronom postępowania, oraz dokumentowania działań zmierzających do rozpatrzenia czy weryfikacji wniosku,
 - b) weryfikowania, czy we wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych wskazano miejsce prowadzenia badań archeologicznych z określeniem współrzędnych geodezyjnych lub geograficznych z dokładnością do jednej setnej sekundy zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2 sierpnia 2018 r. *w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na listę skarbów dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków*,
 - c) weryfikowania programów badań archeologicznych dołączanych do wniosków o wydanie pozwolenia pod kątem poprawności metodycznej, zgodnie z wytycznymi

Generalnego Konserwatora Zabytków z 8 stycznia 2020 r., a także zgodności ich zapisów z innymi załącznikami do wniosków,

- d) weryfikowania programów poszukiwań zabytków dołączanych do wniosków o wydanie pozwolenia pod kątem poprawności metodycznej, zgodnie z wytycznymi Generalnego Konserwatora Zabytków z 29 stycznia 2021 r.;
 - e) weryfikowania, czy dołączona do wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych mapa topograficzna, jest zgodna z § 9 ust. 3 pkt 4 ww. rozporządzenia,
 - f) weryfikowania, czy dołączona do wniosku o wydanie pozwolenia na poszukiwanie zabytków mapa topograficzna, jest zgodna z § 10 ust. 3 pkt 4 Rozporządzenia,
 - g) weryfikowania, czy opis uporządkowania terenu precyzuje sposób przeprowadzenia tych czynności zgodnie z § 9 ust. 3 pkt 8 Rozporządzenia,
 - h) precyzyjnego określania miejsca, a także zakresu i sposobu badań archeologicznych lub poszukiwań zabytków w rozstrzygnięciu wydawanych pozwoleń,
 - i) sporządzania dokładnych uzasadnień decyzji zezwalających na prowadzenie badań archeologicznych i poszukiwań zabytków, uwzględniających stan prawny i stan faktyczny, w tym w szczególności wpływ zaplanowanych działań na zabytek,
 - j) sporządzania załącznika mapowego do wydawanych pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych i poszukiwań zabytków, zgodnego z § 18 ust. 4 oraz § 19 ust. 5 Rozporządzenia,
 - k) wskazywania w treści decyzji warunków wynikających z § 18 i § 19 Rozporządzenia,
 - l) umożliwiania stronom wypowiedzenia się na temat przeprowadzonych dowodów przed wydaniem rozstrzygnięcia, zgodnie z art. 10 § 1 oraz art. 81 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*,
 - m) wzmocnienia nadzoru konserwatorskiego w odniesieniu do prowadzonych badań archeologicznych poprzez dokonywanie odbiorów końcowych i częściowych badań oraz kontroli w zakresie przestrzegania przepisów ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*,
 - n) monitorowania realizacji warunków wskazanych w wydanych pozwoleniach na prowadzenie badań archeologicznych i poszukiwań zabytków, w szczególności w zakresie zgłaszania ich rozpoczęcia, terminowego składania sprawozdań i dokumentacji z badań.
3. Wzmocnienie kontroli funkcjonalnej nad podległymi pracownikami w celu zapewnienia rzetelności prowadzonych postępowań administracyjnych w trybie art. 36 ust. 1 pkt 5 i 12 *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, prawidłowości ich dokumentowania oraz wyeliminowania wad formalnoprawnych w postępowaniach kontrolnych.
4. Włączanie zabytków nieruchomych, w tym archeologicznych, do Wojewódzkiej Ewidencji Zabytków i wyłączenia z tej ewidencji oraz jej aktualizacji, a także zatwierdzania kart gminnej ewidencji zabytków zgodnie z wprowadzoną procedurą przez Dolnośląskiego

Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków pismem z 8 stycznia 2020 r., znak: WUOZ.5140.1.2020.BNO.

5. Wnikliwe analizowanie zawartości kart ewidencyjnych w sprawach o włączenie pojazdów do wojewódzkiej ewidencji zabytków, w szczególności poprzez merytoryczną ocenę wartości zabytkowych pojazdów, uzasadniających ich włączenie do ewidencji, oraz włączanie kart sporządzanych na prawidłowych formularzach, określonych w rozporządzeniu 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.*

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 Kierownik 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.

Bożena Żelazowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Warszawa, lipca 2026 r.