

Krzysztof Atykow*

orcid.org/0000-0002-5526-4551

Marek Zalisko**

orcid.org/0000-0003-2352-010

Łukasz Bednarz***

orcid.org/0000-0002-1245-6027

Michał Krupa****

orcid.org/0000-0002-2199-0598

Jerzy Jasieńko*****

orcid.org/0000-0002-8574-6121

Wpływ systemu dofinansowania prac budowlano-konserwatorskich oraz nieprzewidzianych czynników zewnętrznych na zagrożenia procesu inwestycyjnego w obiektach zabytkowych

Impact of the System of Co-financing Construction and Conservation Works and Unforeseen External Factors on Threats to the Real Estate Development Process in Historic Buildings

Słowa kluczowe: dziedzictwo architektoniczne, program dofinansowania inwestycji, prawny i finansowy aspekt prac konserwatorskich

Keywords: architectural heritage, project co-financing program, legal and financial aspects of conservation works

Wstęp

Co do zasady fundusze europejskie dostępne na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanowią wsparcie finansowe przy realizacji wielomilionowych inwestycji, dlatego też są niedostępne dla większości inwestycji obejmujących swym zakresem realizację, których wartość nie przekracza 1 mln PLN. Do programu Ochrona Zabytków nie kwalifikują się również zadania, które są współfinansowane ze środków europejskich (§ 2 ust. 2 Regulaminu Programu).

Jednakże w Polsce dostępnych jest kilka innych źródeł finansowania ze środków publicznych prac kon-

Introduction

As a rule, European funds available in the territory of the Republic of Poland constitute financial support in the implementation of multi-million projects, therefore they are not available for the majority of projects, including those whose value does not exceed PLN 1 million. Tasks co-financed from European funds are also not eligible for the Monument Protection program (§ 2 section 2 of the Program Regulations).

However, in Poland, there are several other sources of financing from public funds for conservation and construction works on immovable historic structures

* dr inż., Zespół Inżynierów Atykow

** dr, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

*** dr inż., Wydział Budownictwa Lądowego i Wodnego Politechniki Wrocławskiej

**** dr hab. inż. arch., Wydział Architektury Politechniki Krakowskiej

***** prof., Wydział Budownictwa Lądowego i Wodnego Politechniki Wrocławskiej

* *Ph.D. Eng., Team of Civil Engineers Atykow*

** *Ph.D., Faculty of Law, Administration and Economics, University of Wrocław*

*** *Ph.D. Eng., Faculty of Civil Engineering, Wrocław University of Science and Technology*

**** *Ph.D. Eng. Arch., Faculty of Architecture, Cracow University of Technology*

***** *Prof. D.Sc. Ph.D. Eng, Faculty of Civil Engineering, Wrocław University of Science and Technology*

Cytowanie / Citation: Atykow K., Zalisko M., Bednarz Ł., Krupa M., Jasieńko J. Impact of the System of Co-financing Construction and Conservation Works and Unforeseen External Factors on Threats to the Real Estate Development Process in Historic Buildings. *Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation* 2022, 72:20–32

Orzymano / Received: 9.05.2022 • **Zaakceptowano / Accepted:** 15.09.2022

doi: 10.48234/WK72IMPACT

Praca dopuszczona do druku po recenzjach

Article accepted for publishing after reviews

serwatorskich oraz robót budowlanych przy nieruchomościach obiektach zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków, do których zaliczyć należy w szczególności dofinansowanie:

1. Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu.
2. Marszałka województwa.
3. Starosty.
4. Wójta (burmistrza).
5. Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa (jedynie na terenie Krakowa).

Rejestr zabytków dla zabytków znajdujących się na terenie województwa prowadzi wojewódzki konserwator zabytków. Rejestr prowadzi się w formie odrębnych ksiąg dla zabytków: nieruchomości; ruchomych i archeologicznych. Rejestr zawiera dane osobowe obejmujące imię, nazwisko i adres zamieszkania lub nazwę i adres siedziby właściciela lub posiadacza zabytku, lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy. W judykaturze Naczelnego Sądu Administracyjnego podnosi się, że własność do wpisania obiektu do rejestru zabytków posiada wyłącznie wojewódzki konserwator zabytków, który dysponuje wykształconą w zakresie historii sztuki i architektury kadrą pracowników i jest w stanie obiektywnie ocenić – na podstawie zebranego materiału dowodowego – czy obiekt ma walory zabytkowe. Organy ochrony zabytków nie mają obowiązku dopuszczenia dowodu z opinii biegłych na okoliczność, czy wpisywane dobro jest, czy nie jest zabytkiem [NSA, II OSK 1637/08].

Niniejszy artykuł koncentruje się na analizie systemu dofinansowania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej także: MKiDN) w ramach programu Ochrona Zabytków ze względu na jego uniwersalność, dostępność i wzorcowość dla programów jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla. Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z 16 sierpnia 2017 w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków [Dz.U. 2017, poz. 1674], dotacja celowa może być udzielona po złożeniu wniosku o udzielenie dotacji celowej do ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, przez osobę fizyczną, jednostkę samorządu terytorialnego lub inną jednostkę organizacyjną, będącą właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa albo do rejestru zabytków albo jednostkę organizacyjną posiadającą w trwałym zarządzie zabytek wpisany do rejestru zabytków. Dotacja celowa stanowiąca pomoc *de minimis* może być udzielana do końca okresu stosowania rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z 18 grudnia 2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* [Dz.Urz. UE L 352 z 24 XII 2013, s. 1], gdyż ma ono zastosowanie do 31 grudnia 2023.

Jak wynika z art. 83 b ustawy z 23 VII 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej także:

entered in the register of monuments, which include, in particular, funding from:

1. The Minister of Culture, National Heritage, and Sports.
2. Marshal of the Voivodship.
3. Starost.
4. Head of the municipality (mayor).
5. The National Fund for the Revalorization of Cracow Monuments (only in Cracow).

The register of monuments for monuments located in a given voivodeship is kept by the voivodeship conservator of monuments. The register is kept in the form of separate books for: immovable, movable and archaeological monuments. The register contains personal data including the name, surname and address of residence or the name and registered office address of the owner or possessor of the monument or perpetual usufructuary of the land on which the immovable monument is located. In the judicature of the Supreme Administrative Court, it is argued that only the voivodeship conservator of monuments has the right to enter an object in the register of monuments, who, having a staff educated in the history of art and architecture, is able to objectively assess—on the basis of the collected evidence—whether the object has historic values. Monument protection authorities are not required to admit expert evidence as to whether or not the inscribed property is a monument [NSA, II OSK 1637/08].

This article focuses on the analysis of the co-financing system of the Minister of Culture and National Heritage (hereinafter also referred to as the MCNH) under the Monument Protection program due to its universality, accessibility, and exemplary nature for programs of local government units at various levels. Pursuant to § 2 section 1 of the Regulation of the Minister of Culture of August 16, 2017, on a targeted subsidy for conservation or restoration works on a monument entered on the List of Heritage Treasures, as well as conservation, restoration and construction works on a monument entered in the register of monuments [Dz.U. 2017, item 1674], a targeted subsidy may be granted after submitting an application for a targeted subsidy to the minister responsible for culture and protection of national heritage, by a natural person, a local government unit or another organizational unit that is the owner or possessor of a monument entered on the List of Heritage Treasures or in the register of monuments or an organizational unit that exercises permanent administration over a monument entered in the register of monuments. A targeted subsidy constituting *de minimis* aid may be granted until the end of the period of application of Commission Regulation (EU) No. 1407/2013 of December 18, 2013, on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to *de minimis* aid [L 352 of December 24, 2013, p. 1], as it can be applied until December 31, 2023.

According to Art. 83b of the Act of July 23, 2003, on Monument Protection and Preservation [Ustawa z 23 VII 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

UOZiOZ) [Dz.U. 2021, poz. 710 ze zm.], dysponentem Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków jest państwowym funduszem celowym. Środki Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków są przeznaczane na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich lub restauratorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru – na zasadach określonych w rozdziale 7, regulującym zasady finansowania opieki nad zabytkami.

W ocenie autorów program ten zapewnia najlepszy zakres finansowania inwestycji powyżej 50 tys. PLN, co jest szczególnie ważne dla realizacji najbardziej powszechnych prac budowlano-konserwatorskich w obrębie obiektów zabytkowych, takich jak remonty dachów, elewacji czy szeroko pojęte konserwacje wnętrz i wyposażenia obiektów nieruchomości. Omawiane tu rozwiązania dotyczą prac budowlano-konserwatorskich realizowanych w roku udzielenia dofinansowania i nie dotyczą refundacji kosztów poniesionych na realizację prac wykonanych w latach ją poprzedzających.

Konstruktywna analiza programu Ochrona Zabytków dla prac budowlano-konserwatorskich realizowanych w roku udzielenia dofinansowania

Podstawową zaletą programu Ochrona Zabytków [Dz.U. 2021, poz. 710 ze zm.] jest obowiązek złożenia wniosku o dofinansowanie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku do końca października roku poprzedzającego inwestycję (§ 4 ust. 1 pkt 1) Regulaminu Programu). Należy wyjaśnić, że autorzy celowo pomijają terminy naboru wniosków o częściową refundację poniesionych nakładów dla realizacji inwestycji w latach wcześniejszych. Dla porównania: programy jednostek samorządu terytorialnego ogłaszane na początku roku kalendarzowego, w którym jest realizowana inwestycja, i rozstrzygane w jego połowie z punktu jej właściwego przygotowania są spóźnione na samym początku. Podpisanie umowy o udzielenie dotacji, czyli *de facto* zagwarantowanie finansowania inwestycji w pełnym planowanym zakresie, w czerwcu–lipcu z terminem realizacji do połowy/końca października, nie stanowi problemu jedynie w przypadku niewielkiego zakresu prac.

Na etapie składania wniosku o udzielenie dotacji (stan na rok 2021) oprócz pozwolenia właściwego terytorialnie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku oraz zdjęć dokumentujących stan zachowania zabytku w formacie JPG, nie są wymagane żadne załączniki. Wyniki naboru są ogłaszane w pierwszym kwartale roku planowanej inwestycji. Po otrzymaniu promesy MKiDN beneficjent ma 40 dni

(Dz.U. 2021, item 710, as amended)], the administrator of the National Monument Protection Fund is the minister responsible for culture and protection of national heritage. The National Monument Protection Fund is a state special purpose fund. The resources of the National Monument Protection Fund are allocated to co-finance the expenditure necessary for the performance of conservation or restoration works on monuments placed on the List of Heritage Treasures, and the expenditure necessary for the performance of conservation, restoration or construction works on the monument entered in the register—on the terms set out in Chapter 7 regulating principles of financing the care of monuments.

In the authors' opinion, this program provides the best scope of financing investments above PLN 50,000, which is particularly important for the implementation of the most common construction and conservation works within historic buildings, such as roof and facade repairs or broadly understood maintenance of interiors and equipment in immovable structures. However, the minimum amount of funding requested is PLN 25,000 (§ 10 section 1 of the Program Regulations), and in special cases, the minister may grant funding in an amount lower than the minimum amount requested (§ 10 section 2 of the Program Regulations). The solutions discussed here concern construction and conservation works carried out in the year of granting the subsidy and do not concern the reimbursement of costs incurred for the implementation of works performed in the preceding years.

Constructive analysis of the Monument Protection program for construction and conservation works carried out in the year of granting the subsidy

The main advantage of the Monument Protection program is the obligation to submit an application for co-financing of conservation or construction works on the monument by the end of October of the year preceding the project (§ 4 section 1 point 1 of the Program Regulations). It should be explained that the authors of the article deliberately omitted the deadlines for submitting applications for partial reimbursement of costs incurred for executing projects in previous years.

For comparison, programs of local government bodies announced at the beginning of the calendar year in which the project is carried out, and settled in the middle of the year, from the point of view of its proper preparation, are late at the very beginning. Signing the co-financing agreement, which *de facto* means guaranteeing the financing a project to the full extent planned, in June–July with a completion deadline by mid/end of October is not a problem only in the case of a small scope of works.

At the stage of submitting the subsidy application (as of 2021), apart from the permission of the territorially competent voivodeship conservator of monuments to conduct conservation or construction works on the monument and photos documenting the state of preser-

na dopełnienie formalności umożliwiających podpisanie umowy na dofinansowanie.

Oprócz aktualizacji wniosku dotyczącego dostosowania zakresu zadania do wysokości udzielonej dotacji, dokumenty, które beneficjent jest zobowiązany przedłożyć, to m.in. (stan na rok 2021):

1. Kopia decyzji właściwego miejscowo Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (dalej także: WKZ) o pozwoleniu na prowadzenie prac (budowlanych/konserwatorskich) przy obiekcie zabytkowym (dokument kluczowy z punktu widzenia systemu dotowania prac w obiektach zabytkowych).
2. Kopia decyzji właściwego miejscowo organu administracji architektoniczno-budowlanej o pozwoleniu na prowadzenie prac budowlanych (w przypadku robót budowlanych).
3. Kosztorys ofertowy wykonawcy prac sprawdzony przez inspektora nadzoru inwestorskiego i zatwierdzony przez WKZ pod kątem zgodności z wydaną przez niego decyzją o pozwoleniu na prowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku.

W ocenie autorów są to najważniejsze dokumenty, gdyż mają bezpośredni wpływ na płynność i poprawność realizowanej inwestycji.

Roboty budowlano-konserwatorskie mogą być realizowane dopiero po podpisaniu z MKiDN umowy o dofinansowanie, pod rygorem konieczności zwrotu części dotacji obejmującej zakres prac zrealizowany przed jej podpisaniem, podobnie jak w przypadku każdej ze wspomnianych we wstępie instytucji. Jest to rozwiązanie zrozumiałe, mające uprościć system kontroli i rozliczeń wydatkowanych środków.

Dofinansowanie obejmuje zakres do 50% wartości inwestycji i może ją przekroczyć tylko w szczególnych przypadkach, po spełnieniu następujących kryteriów:

1. Wynikającego z art. 78 ust. 2 UOZiOZ [Dz.U. 2021, poz. 710 ze zm.], tj. zabytek ma wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową albo wymaga przeprowadzenia złożonych pod względem technologicznym prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych.
2. Wynikającego z art. 78 ust. 3 UOZiOZ [Dz.U. 2021, poz. 710 ze zm.], tj. stan zachowania zabytku wymaga niezwłocznego podjęcia prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku.

Na etapie oceny wniosku kryteria oceny wniosków zgodnie z załącznikiem nr 3 do programu Ochrona Zabytków są następujące:

- A. Kryteria oceny wartości merytorycznej (Punkcja maksymalna 60 pkt):
 1. Konieczność przeprowadzenia prac wynikająca ze stanu zachowania zabytku.
 2. Czas powstania i wartość zabytku (historyczna, artystyczna, naukowa, w tym wpis zabytku na Listę UNESCO i/lub uznanie zabytku za Pomnik Historii).
- B. Kryteria oceny zgodności ze strategicznymi celami programu (Punkcja maksymalna 30 pkt):

vation of the monument in JPG format, no other attachments are required. This is a positive change in relation to the practice from previous years, when it was not required to attach a scan of administrative decisions enabling project execution, or even their numbers or indication of their relevant provisions. The results of the call for applications are announced in the first quarter of the year of the planned project. After receiving the pledge of the MCNH, the beneficiary has forty days to complete the formalities for signing the co-financing agreement.

In addition to updating the application by adjusting the scope of the task to the amount of the subsidy awarded, the documents that the beneficiary is required to submit include (as of 2021):

1. A copy of the decision of the territorially competent Voivodeship Conservator of Monuments (hereinafter also referred to as the VCM) permitting the execution of (construction/conservation) works on a historic building (a key document from the point of view of the system of subsidizing works in historic buildings).
2. A copy of the decision of the territorially competent architectural and construction administration authority permitting the execution of construction works (in the case of construction works).
3. A cost estimate by a contractor, verified by the developer supervision inspector and approved by the VCM in terms of compliance with the issued decision on the permit to conduct conservation works or construction works on the monument.

In the opinion of the authors, the first three documents are the most important, as they have a direct impact on the smoothness and correctness of a project.

Construction and conservation works may only be conducted after signing a co-financing agreement with the MCNH, under pain of returning a part of the subsidy covering the scope of works conducted before signing it. The situation is similar in the case of each of the institutions mentioned in the introduction.

It is an understandable solution that is supposed to simplify the system of control and settlement of disbursed funds.

Co-financing covers the range up to 50% of a project's value and may exceed it only in special cases, after meeting the following criteria:

1. Resulting from Art. 78 paragraph 2 of the Act of July 23, 2003, on Monument Protection and Preservation [Dz.U. 2021, item 710, as amended], i.e., the monument has exceptional historical, artistic, or academic value or requires technologically complex conservation, restoration or construction works.
2. Resulting from Art. 78 paragraph 3 of the Act of July 23, 2003, on Monument Protection and Preservation [Dz.U. 2021, item 710, as amended], i.e., the state of preservation of the monument requires immediate conservation, restoration or construction works on the monument.

At the stage of application evaluation, the application evaluation criteria in accordance with Annex 3 to the Monument Protection program are as follows:

1. Podtrzymanie i rozpowszechnianie polskiej tradycji narodowej i państwowej oraz wzmocnienie tożsamości lokalnej i regionalnej.
2. Społeczna funkcja obiektu po zakończeniu całej inwestycji.
- C. Kryteria oceny wartości organizacyjnej (Punktacja maksymalna 10 pkt):
 1. Kontynuacja prac prowadzonych w ostatnich dwóch latach – zadanie dotyczy kontynuacji prac przy zakresie, który został rozpoczęty w ostatnich dwóch latach.
 2. Ocena budżetu przedstawionego we wniosku – relacji między wnioskowanym dofinansowaniem a wkładem własnym.

W świetle kryteriów punktu C fakt premiowania beneficjentów, którzy dysponują środkami własnymi umożliwiającymi im wnioskowanie o dotację poniżej 30% wartości inwestycji (4 pkt), jest niezrozumiałą.

W ocenie autorów jest to rozwiązanie błędne i jako takie powinno być zniesione, gdyż stoi w aksjologicznej sprzeczności z pozostałym systemem punktacji wniosków, w szczególności w odniesieniu do wartościowania zabytku, zwłaszcza w przypadku, gdy zabytek spełnia szczególne wymogi umożliwiające przyznanie dofinansowania powyżej 50% wartości inwestycji po spełnieniu wymogów opisanych wyżej.

Potencjalne przeszkody utrudniające sprawną realizację inwestycji

W ocenie autorów pozytywną zmianą w stosunku do lat ubiegłych jest zniesienie braku wymogu posiadania na etapie składania wniosku decyzji WKZ.

Fakt, że na etapie składania wniosku beneficjent nie ma obowiązku przedłożenia szczegółowego kosztorysu na prace objęte wnioskiem oraz jego zatwierdzenia przez WKZ pod względem zgodności z wydanym pozwoleniem, mógłby się wydawać ułatwieniem, ale nie sie ze sobą niekorzystne następstwa w postaci:

1. Braku właściwej kalkulacji planowanych prac, a jedynie przybliżonego określenia wartości inwestycji.
2. Braku pewności, czy wnioskowana kwota obejmuje prace objęte pozwoleniem WKZ.

Ogłoszenie wyniku naboru w pierwszym kwartale roku planowanej inwestycji teoretycznie umożliwia właściwe jej zaplanowanie, tym bardziej że po otrzymaniu promesy MKiDN beneficjent ma 40 dni na dopełnienie formalności umożliwiających podpisanie umowy na dofinansowanie. Realia są jednak takie, że firmy budowlano-konserwatorskie planują realizację prac z o wiele większym wyprzedzeniem, i na początku kwietnia zazwyczaj pojawia się już problem ze znalezieniem wykwalifikowanego wykonawcy. Problem ten potęguje się w przypadku dotacji udzielonych w trybie odwoławczym, którego wyniki podawane są w połowie II kwartału. Należy przy tym pamiętać, że żaden wykonawca nie rozpocznie realizacji prac „z marszu”, gdyż przygotowanie logistyczne rozpoczęcia realizacji prac również zajmuje sporo czasu.

A. Criteria for assessing substantive value (The maximum number of points is 60):

1. The necessity to conduct works resulting from the state of preservation of the monument.
2. Time of creation and value of the monument (historical, artistic, academic, including the monument being listed on the UNESCO World Heritage List and/or recognition as a Monument to History).

B. Criteria for assessing compliance with the strategic goals of the program (The maximum number of points is 30):

1. Maintaining and spreading the Polish national and state tradition and strengthening the local and regional identity.
2. Social function of the building after completion of the entire project.

C. Criteria for assessing organizational value (The maximum number of points is 10):

1. Continuation of works conducted in the last two years—the task concerns the continuation of works on the scope that was started in the last two years.
2. Assessment of the budget presented in the application—the relationship between the requested co-financing and own contribution.

In the light of Criteria C, the fact of awarding additional points to beneficiaries who have their own resources enabling them to apply for a subsidy below 30% of the project value is perplexing.

In the opinion of the authors, this solution is wrong and as such should be abolished, because it is in axiological contradiction with the rest of the application scoring system, in particular with regard to the valuation of the monument, especially if the monument meets the specific requirements for granting co-financing above 50% of the project value after meeting the requirements described above.

Potential obstacles to the efficient project completion

In the opinion of the authors, a positive change in relation to previous years is the lifting of the lack of the requirement to have a decision of the VCM at the application submission stage.

The fact that, at the application stage, the beneficiary is not required to submit a detailed cost estimate for the works covered by the application and its approval by the VCM for compliance with the permit issued might seem to be a facilitation, but it has negative consequences in the form of:

1. Lack of correct calculation of the planned works, and only an approximate determination of project cost,
2. Lack of certainty whether the requested amount covers works covered by the VCM permit.

The announcement of the result of the call for applications in the first quarter of the year of the planned project theoretically allows for its proper planning, the more so that after receiving the promise of the MCNH, the beneficiary has forty days to complete the formalities

Biorąc powyższe pod uwagę, inwestycje zazwyczaj realizowane są w stosunkowo krótkim okresie: od maja/czerwca (lipiec/sierpień w przypadku dotacji z odwołań) do 31 października. Daje to 5 miesięcy, a w przypadku dofinansowania z odwołań – 3 miesiące.

Nawet zakładając najbardziej optymistyczny scenariusz – 5 miesięcy na realizację zadania – jest to okres krótki i bardzo podatny na zakłócenia, co pokazują doświadczenia z lat 2020–2021, w których nałożyły się na siebie cztery niekorzystne czynniki, poważnie zakłócające planowy przebieg inwestycji:

1. Wzrost kosztów pracy wynikający z powiązanych ze sobą różnych czynników, do których należy w szczególności zaliczyć jako najważniejsze: a) rosnące oczekiwania płacowe; b) niskie bezrobocie (rynek pracownika, a nie pracodawcy); c) brak wykwalifikowanej siły roboczej na polskim rynku pracy; d) wzrost płacy minimalnej, kosztów innych niż same płace, w tym wysokość składek ZUS.
2. Duży i ciągle wzrost cen materiałów budowlanych, w niektórych branżach do 10% miesięcznie, oraz lokalne i czasowe problemy z ich pozyskaniem.
3. Wpływ uwarunkowań klimatycznych na opóźnienia w realizacji zadań wykonywanych na zewnątrz obiektów zabytkowych, zarówno ze względów szczegółowych wymogów technologii stosowanych produktów (np. wymogi w zakresie dopuszczalnych temperatur powietrza podczas nakładania i pielęgnacji tynków), jak i bezpieczeństwa pracowników (np. konieczność przerw w realizacji robót dekarских w długotrwałych okresach niepogody).
4. Stan zagrożenia epidemicznego i stan epidemii COVID-19, który nie tylko powodował przestoje w samej realizacji robót, absencje pracowników (choćby kwarantanna), ale również wpłynął na przerwanie łańcuchów dostaw, począwszy od komponentów do produkcji materiałów budowlanych, poprzez ich produkcję, skończywszy na dystrybucji i sprzedaży.

Zaistniała sytuacja spowodowała nie tylko wzrost kosztów realizacji inwestycji przy z góry określonym sztywno budżecie, ale również często brak możliwości realizacji całości zadania w określonych ramach czasowych i finansowych, ze szkodą przede wszystkim dla zabytków, których ratowanie jest celem nadrzędnym.

Problemem utrudniającym stabilną realizację inwestycji jest restrykcyjne określenie daty końcowej realizacji inwestycji, będące najprawdopodobniej skutkiem konieczności rozliczenia zadania w roku budżetowym udzielenia dofinansowania. Jest to wymóg zrozumiały ze względów księgowych, w przypadku obiektów zabytkowych, gdzie w trakcie realizacji inwestycji mogą się pojawiać problemy opisane wyżej, jak również np. podczas konserwacji – elementy wymagające dodatkowych badań, analiz lub rozpoznania (co zajmuje cenny czas), czasami może powodować konieczność ograniczenia zakresu prac lub ich przerwanie i zwrot części niewykorzystanego dofinansowania. Taka sytuacja jest kłopotliwa i uciążliwa zarówno dla beneficjenta, jak i dla instytucji dotującej.

enabling signing the co-financing agreement. The reality, however, is that construction and conservation companies plan works much more in advance, and at the beginning of April there is usually a problem with finding a qualified contractor. This problem is exacerbated in the case of subsidies granted under the appeal procedure, the results of which are published in the middle of the second quarter. It should be remembered that no contractor will start working “on the spot,” as the logistical preparation of the commencement of works also takes a lot of time.

Taking the above into account, investments are usually implemented in a relatively short period of time: in the months from May/June (July/August in the case of subsidies granted under the appeal procedure) to October 31 (December 31). This means five months, and in the case of co-financing granted under the appeal procedure—three months.

Even assuming the most optimistic scenario—five months for task implementation—it is a short period which is very susceptible to disruptions, as shown by the experience from 2020–2021, in which four unfavorable factors overlapped each other, greatly disrupting planned project courses:

1. An increase in labor costs resulting from various interrelated factors, the most important of which were in particular: a) rising wage expectations; b) low unemployment (a candidate-driven market as opposed to an employer-driven market); c) the lack of a qualified workforce on the Polish labor market; d) an increase in the minimum wage, costs other than the wages themselves, including the amount of Social Insurance contributions.
2. A large and continuous increase in the prices of building materials, in some industries up to 10% per month, and local and temporary problems with their acquisition (e.g., old wood for anastylis of carpentry structures or specialized materials for conservation).
3. The impact of climatic conditions on delays in performing tasks outside historic buildings, both due to the detailed requirements of the technology of the products used (e.g., requirements regarding permissible air temperatures during plaster application and care) and employee safety (e.g., the need for pauses in the execution of roofing works throughout long periods of bad weather).
4. The state of epidemic threat and the state of the epidemic announced due to COVID-19, which not only caused downtime in the implementation of works, workplace absenteeism (due to quarantine), but also contributed to the disruption of supply chains, from components used for the production of building materials through their production and ending with distribution and sale.

This situation resulted not only in an increase in the costs of projects with a predetermined rigid budget, but also often the inability to complete the entire task within specific time and financial constraints, to the detriment of monuments, the saving of which is the predominant goal.

Ostatnim, jednak *de facto* pierwszym problemem, z jakim spotyka się potencjalny beneficjent, jest brak możliwości dotowania opracowania dokumentacji sporządzonej przed podpisaniem umowy o dofinansowanie. Beneficjent chcąc spełnić wymogi formalne, musi pozyskać niezbędne decyzje administracyjne, a w tym celu musi zlecić sporządzenie odpowiedniej dokumentacji budowlano-konserwatorskiej. Wiadomo, że jakość dokumentacji jest ściśle powiązana z jej ceną, co w przypadku obiektów zabytkowych będących w posiadaniu mniej zamożnych beneficjentów (np. wiejskich parafii) może być znaczącym problemem, tym bardziej że np. dokumentację budowlaną może tak naprawdę sporządzić każdy posiadający uprawnienia do projektowania, ale ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zasadzie nie stawia żadnych wymogów co do jego doświadczenia i kwalifikacji. Potencjalne oszczędności na jakości w tym zakresie odbijają się niekorzystnie na etapie realizacji prac, kiedy po ich rozpoczęciu zachodzi konieczność urealnienia zarówno ich zakresu, jak i kosztów.

Co prawda na podstawie art. 77 UOZiOZ [Dz.U. 2021, poz. 710 ze zm.] dofinansowanie MKiDN na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane może obejmować nakłady konieczne na:

1. sporządzenie ekspertyz technicznych i konserwatorskich (art. 77 pkt 1),
2. przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych (art. 77 pkt 2),
3. wykonanie dokumentacji konserwatorskiej (art. 77 pkt 3),
4. opracowanie programu prac konserwatorskich i restauratorskich (art. 77 pkt 4),
5. wykonanie projektu budowlanego zgodnie z przepisami Prawa budowlanego (art. 77 pkt 5),
6. sporządzenie projektu odtworzenia kompozycji wnętrza (art. 77 pkt 6).

Dzieje się to jednak przy zastrzeżeniu, że sporządzenie ekspertyz, badań, dokumentacji, programów lub projektów może stanowić koszty kwalifikowane jedynie w przypadku, gdy są one częścią prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych bądź wynikają z prowadzonych prac i są wykonywane po dacie podpisania umowy o dofinansowanie. Zapis taki sprawia, że powyższego zakresu dotacja *de facto* nie obejmuje, tym bardziej że aby uzyskać niezbędne decyzje administracyjne, które należy przedłożyć na etapie uzupełnienia dokumentów po otrzymaniu promesy MKiDN, a przed podpisaniem umowy o dofinansowanie, beneficjent musi odpowiednio wcześniej zlecić sporządzenie dokumentacji budowlano-konserwatorskiej, na której podstawie te decyzje administracyjne są wydawane.

Należy wyjaśnić, że art. 77 UOZiOZ [Dz.U. 2021, poz. 710 ze zm.] określa zamknięty katalog dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane, zatem rozszerzenie ustawowego przedmiotowego zakresu dotacji o roboty instalacyjne i materiały związane z iluminacją zabytkowego obiektu jest niedopuszczalne

One problem that hinders stable project execution is the restrictive setting of project completion dates, which most likely results from the need to settle a task in the financial year in which the co-financing was granted. It is an understandable requirement for accounting reasons, in the case of historic buildings, where the problems described above may arise during project execution, as well as, for example, during conservation—elements requiring additional tests, analysis or examinations (which takes valuable time), which can sometimes cause the need to limit the scope of works or their interruption and return of part of the unused co-financing. Such a situation is troublesome and burdensome for both the beneficiary and the subsidizing institution.

The last, but *de facto*, first, problem faced by a potential beneficiary is the inability to subsidize the preparation of documentation developed in the period before signing the subsidy agreement. In order to meet the formal requirements, the beneficiary must obtain the necessary administrative decisions, and for this purpose must commission the preparation of appropriate construction and conservation documentation. It is known that the quality of documentation is closely related to its price, which in the case of historic buildings owned by less wealthy beneficiaries, e.g., rural parishes, may be a significant problem, the more so that e.g., construction documentation can be prepared by anyone with a design license, but the Monument Protection and Preservation Act essentially does not impose any requirements as to the experience and qualifications of the person preparing the documentation. Potential savings on quality in this area have a negative impact on execution stage, when, after project commencement, it is necessary to adjust both its scope and costs.

However, pursuant to Art. 77 of the Act of July 23, 2003, on Monument Protection and Preservation [Dz.U. 2021, item 710, as amended], co-financing from the MCNH for conservation, restoration and construction works may include the expenditure necessary for:

1. preparation of technical and conservation expertises (Art. 77 point 1),
2. conducting conservation or architectural tests (Art. 77 point 2),
3. preparation of conservation documentation (Art. 77 point 3),
4. developing a schedule of conservation and restoration works (Art. 77 point 4),
5. preparation of a construction project in accordance with the provisions of the Construction Law (Art. 77 point 5),
6. preparation of a project for recreating the interior composition (Art. 77 point 6).

This, however, takes place with the proviso that the preparation of expertises, tests, documentation, programs, or projects may constitute eligible costs only if they are part of conservation, restoration or construction works, or result from the conducted works and are performed after the date of signing the co-

[Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu, 23/54/2010]. Nie jest dopuszczalne ograniczenie lub rozszerzenie zakresu prac przy zabytkach w stosunku do katalogu określonego w art. 77 UOZiOZ [Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, 0102-195/13]. Ponieważ art. 77 UOZiOZ stanowi katalog zamknięty nakładów koniecznych, na jakie może być przeznaczona dotacja z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, nie może on być rozszerzany o inne nakłady konieczne. Na tej samej zasadzie wprowadzenie przez radę gminy przepisu, zgodnie z którym dotacja może być przeznaczona również na remont i renowację organów, stanowi rozszerzenie katalogu zadań i naruszenie uregulowania zawartego w art. 77 UOZiOZ [Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach, 62/2010].

Propozycje rozwiązań usprawniających

Przedstawione poniżej propozycje rozwiązań autorzy opracowali, bazując na wieloletnich doświadczeniach w zakresie przygotowania i nadzoru nad realizacją inwestycji w obiektach zabytkowych [Ałykow, Napiórkowska-Ałykow 2008a, s. 20–23; 2008b] współfinansowanych ze środków zewnętrznych [Ałykow, Napiórkowska-Ałykow 2008c, s. 15–20; 2009a, s. 19–24], jednocześnie biorąc pod uwagę kwestie właściwego kształtowania zakresu ingerencji w obiekt zabytkowy [Ałykow, Napiórkowska-Ałykow 2009b, s. 646–658; 2015, s. 59–64; Kulikov et al. 2019, s. 140–146; Bednarz et al. 2021, s. 147–156] zgodnie z szeroko pojętą doktryną konserwatorską [Ałykow, Napiórkowska-Ałykow 2019, s. 119–128; Krawczyk 2016, s. 127–136; Murzyn-Kupisz 2016, s. 147–164] i mając na uwadze fakt, że program Ochrona zabytków jest wzorcowy dla jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla.

Autorzy proponują wprowadzenie następujących modyfikacji mających na celu usprawnienie procesu przygotowania i realizacji prac budowlano-konserwatorskich współfinansowanych ze środków zewnętrznych w następującym zakresie:

1. Ustanowienie terminu składania wniosków o dofinansowanie do końca czerwca roku poprzedzającego realizację dotacji.
Proponowane rozwiązanie umożliwi zaplanowanie inwestycji i pozyskanie wykonawcy robót w czwartym kwartale roku poprzedzającego realizację prac – przed rozpoczęciem sezonu budowlanego. Umożliwi również szybsze rozpoczęcie prac i tym samym wydłuży okres przeznaczony na ich realizację, co w przypadku wystąpienia nieprzewidzianych sytuacji, takich jak odkrycie zakrytych wcześniej elementów zabytkowych czy konieczność zmiany technologii prac, pozostawia margines czasu na przeprowadzenie niezbędnych badań i dopełnienie niezbędnych formalności, np. zmianę zakresu pozwolenia WKZ oraz aneksowanie umowy o dofinansowanie.

financing agreement. Such a provision means that the above-mentioned scope is de facto not covered by the subsidy, because in order to obtain the necessary administrative decisions, which must be submitted at the stage of completing the documents, in the period after receiving the promise of the MCNH, and before signing the co-financing agreement, the beneficiary must order in advance the preparation of documentation of construction and conservation works on the basis of which these administrative decisions are issued.

It should be clarified that the provision of Art. 77 of the Act of July 23, 2003, on the protection and care of monuments [Dz.U. 2021, item 710, as amended] specifies a closed catalogue of subsidies for conservation, restoration and construction works, therefore the extension of the statutory scope of the subsidy to include installation works and materials related to the illumination of a historic building is unacceptable [Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu, 23/54/2010]. It is not allowed to limit or extend the scope of works on monuments in relation to the catalogue specified in Art. 77 of the Monument Protection and Preservation Act [Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, 0102-195/13]. Due to the fact that Art. 77 of said Act includes a closed catalogue of necessary expenditure for which a subsidy from the budget of a local government unit may be allocated, it may not be extended by other necessary expenditure. In the same way, the introduction by a municipal council of a provision, according to which the subsidy may also be allocated to the restoration and renovation of organs, constitutes an extension of the catalogue of tasks and a violation of the regulation contained in Art. 77 of the Act [Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach, 62/2010].

Proposals for project solutions

The proposed solutions presented below were developed by the authors based on many years of experience in the preparation and supervision of projects that target historic buildings [Ałykow, Napiórkowska-Ałykow 2008a, p. 20–23; 2008b] co-financed from external funds [Ałykow, Napiórkowska-Ałykow 2008c, p. 15–20; 2009a, p. 19–24], at the same time taking into account the issues of proper shaping of the scope of intervention in a historic building [Ałykow, Napiórkowska-Ałykow 2009b, p. 646–658; 2015, p. 59–64; Kulikov et al. 2019, p. 140–146; Bednarz et al. 2021, p. 147–156] in accordance with broadly understood conservation doctrine [Ałykow, Napiórkowska-Ałykow 2019, p. 119–128; Krawczyk 2016, p. 127–136; Murzyn-Kupisz 2016, p. 147–164] and bearing in mind the fact that the Monument Protection program is a model for local government bodies of various levels.

The authors propose to introduce the following modifications aimed at improving the process of preparation and implementation of construction and conservation works co-financed from external funds in the following scope:

2. Konieczność zatwierdzenia kosztorysu inwestorskiego przez WKZ pod kątem zgodności z wydaną przez niego decyzją o pozwoleniu na prowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku na etapie składania wniosku.

Proponowane rozwiązanie pomoże doprecyzować zakres i wstępne koszty realizacji prac budowlano-konserwatorskich już na etapie składania wniosku. Po przyznaniu dofinansowania aktualizacja kosztów pomiędzy kosztorysem inwestorskim a kosztorysem ofertowym wykonawcy prac obejmowałaby *de facto* jedynie różnicę w składnikach cenotwórczych, takich jak m.in. stawka roboczogodziny czy ceny materiałów.

3. Na etapie oceny wniosków rezygnacja z przyznawania punktów w zależności od procentowego udziału dofinansowania w wartości inwestycji. Proponowane rozwiązanie zmieni istniejące rozwiązanie, które w ocenie autorów stoi w aksjologicznej sprzeczności z pozostałym systemem punktacji wniosków, w szczególności w odniesieniu do wartościowania zabytku, zwłaszcza w przypadku, gdy zabytek spełnia szczególne wymogi umożliwiające przyznanie dotacji powyżej 50% wartości inwestycji po spełnieniu wymogów opisanych wyżej.
4. Na etapie składania wniosku wprowadzenie możliwości zwiększenia kwoty wskazanej w kosztorysie inwestorskim o 10% na roboty dodatkowe i nieprzewidziane.

Proponowane rozwiązanie umożliwi zagwarantowanie kwoty dofinansowania obejmującej zarówno zwiększenie wartości zadania wynikającej ze wzrostu cen pomiędzy opracowaniem kosztorysu inwestorskiego a kosztorysem ofertowym po przyznaniu dofinansowania, jak również ewentualne zmiany cen zawarte w kosztorysie ofertowym zamiennym. Kontrolę nad kosztami zapewniłyby wskazane wyżej trzy kosztorysy (tj. kosztorys inwestorski, kosztorys ofertowy i kosztorys ofertowy zamienny), każdorazowo zatwierdzone przez WKZ pod kątem zgodności z wydaną przez niego decyzją o pozwoleniu na prowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku oraz Inspektora Nadzoru w zakresie zastosowanych cen, norm kosztorysowania i przedmiarów.

5. Wydłużenie terminu realizacji zadania z możliwością zakończenia w uzasadnionych przypadkach do czerwca roku następnego.

Jak to wskazano wyżej, realny czas przeznaczony na realizację prac budowlano-konserwatorskich to ok. 5 miesięcy, a w przypadku dotacji z odwołań to 3 miesiące.

W przypadku zaistnienia wspomnianych wcześniej niekorzystnych czynników zakłócających planowy przebieg inwestycji okres ten ulega skróceniu, co może nieść ze sobą poważne i bardzo niekorzystne konsekwencje, komplikujące proces realizacji prac i rozliczenia dofinansowania. Jest to szczególnie

1. Set the deadline for submitting applications for co-financing for end of June of the year preceding the implementation of the subsidy.

The proposed solution will make it possible to plan the project and find a contractor in the fourth quarter of the year preceding the works—before the start of the construction season.

This will also allow for a faster start of works and thus extend their execution window, which in the event of unforeseen situations, such as the discovery of previously hidden historic elements or the need to change the technology of works, leaves a margin of time for conducting the necessary tests and completing the necessary formalities, e.g., changing the scope of the VCM permits and annexing the co-financing agreement.

2. Introduce the requirement to approve the developer's cost estimate by the VCM in terms of compliance with the issued decision on the permit to conduct conservation or construction works on the monument at the stage of submitting the application. The proposed solution will help to clarify both the scope and initial costs of the construction and conservation works already at the application stage. After granting the co-financing, the update of costs between the investor's cost estimate and the contractor's cost estimate would *de facto* include only the difference in price-forming components, such as e.g., man-hour rate or prices of materials.
3. At the stage of application evaluation, no points should be awarded based on the percentage share of co-financing in project cost. The proposed solution will change the existing solution, which, in the authors' opinion, is in axiological contradiction with the rest of the scoring system of applications, in particular with regard to the valuation of a monument, especially if the monument meets the specific requirements for granting co-financing above 50% of the project value after meeting the requirements described above.

4. At the stage of submitting the application, it should become possible to increase the amount indicated in the developer's cost estimate by 10% for additional and unforeseen works

The proposed solution will guarantee the amount of co-financing covering both the increase in the value of the task resulting from price hikes in the period between the drafting of the developer's cost estimate and the contractor's cost estimate after the co-financing is granted, as well as possible price changes during their implementation included in the contractor's alternative cost estimate.

The cost control would be ensured by the above-mentioned three cost estimates (i.e., the developer's cost estimate, the contractor's cost estimate and the contractor's alternative cost estimate), each time approved by the VCM in terms of compliance with the issued decision on the permit to conduct conservation or construction works on the monument

istotne w sytuacji prowadzenia prac w miejscach narażonych na bezpośrednie wpływy warunków atmosferycznych (np. remonty elewacji, dachów czy konserwacja epitafiów lub detalu architektonicznego na elewacji).

Proponowane rozwiązanie umożliwi zapewnienie rezerwy czasowej na dokończenie prac w przypadku, gdy nie było możliwości zakończenia prac przed końcem sezonu budowlanego ze względu na konieczność dochowania poprawności w realizacji zastosowanych technologii.

6. Dofinansowanie kosztów opracowania dokumentacji budowlano-konserwatorskiej.

Dofinansowanie kosztów realizacji dokumentacji budowlano-konserwatorskiej opracowanej przed złożeniem wniosku można zrealizować na zasadach refundacji opartej na fakturze za jej wykonanie, w ramach proponowanej wcześniej kwoty stanowiącej 10% kosztorysu inwestorskiego z przeznaczeniem na roboty dodatkowe i nieprzewidziane.

Proponowane rozwiązanie umożliwi zapewnienie opracowania dokumentacji budowlano-konserwatorskich na odpowiednio wysokim poziomie, co pozwoli na właściwsze rozpoznanie zabytku, bardziej precyzyjne oszacowanie kosztów robót oraz w znaczącym zakresie ograniczy nieprzewidziane sytuacje.

Dochodzenie roszczeń przez zamawiającego od wykonawcy prac budowlano-konserwatorskich

Odrębną kwestią jest dochodzenie roszczeń przez zamawiającego od wykonawcy prac budowlano-konserwatorskich. W przypadku roszczeń z elementem krajowym są one dochodzone na gruncie krajowej procedury cywilnej, gdzie w szczególności zastosowanie znajdują przepisy o postępowaniu w sprawach gospodarczych art. 458 [NSA, II OSK 1637/08] kpc, art. 458 [Ałtkow, Napiórkowska-Ałtkow 2008] kpc [Zalisko 2019]. Natomiast w przypadku roszczeń z elementem transgranicznym w Unii Europejskiej podstawowe znaczenie ma rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z 12 grudnia 2012 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (wersja przekształcona) [Dz.Urz. UE L 351 z 20 XII 2012, s. 1], na podstawie którego ustalana jest jurysdykcja [Zalisko 2011, s. 156], a także dokonywane jest uznawanie i wykonywanie orzeczeń, ugod sądowych i dokumentów urzędowych. W Unii Europejskiej następuje automatyczna wykonalność orzeczeń sądowych, co powoduje, że orzeczenie wydane w jednym państwie członkowskim, które jest wykonalne w tym państwie członkowskim, jest wykonalne także w innym państwie członkowskim bez potrzeby stwierdzenia jego wykonalności [Zalisko 2021, s. 627; Gołaczyński 2007, s. 180; Weitz 2012, s. 90–92].

Jednak zamawiający może, z uwagi na rodzaj roszczenia transgranicznego, dokonać wyboru także innych

and the Supervision Inspector in the field of applied prices, costing standards, and bill of quantities.

5. The project completion deadline should be extended, up to June of the following year in justified cases. As indicated above, the real time allocated to the implementation of construction and conservation works is approx. five months, and in the case of subsidies granted under appeals, it is three months. In the event of the aforementioned unfavorable factors disrupting the planned course of the project, this period is shortened, which may have serious and highly unfavorable consequences, complicating the process of work implementation and financing settlement. This is particularly important when works are conducted in places exposed to direct weather conditions (e.g., renovation of the facade, roofs or conservation of epitaphs or architectural details on the facade).

The proposed solution will make it possible to provide a time reserve for the completion of works in a situation when it was not possible to finish the works before the end of the construction season due to the necessity to maintain the correctness in the implementation of the technologies used.

6. Co-financing of the costs of preparing construction and conservation documentation.

Co-financing of the costs of construction and conservation documentation prepared in the period before submitting the application can be made on the basis of reimbursement based on the submitted invoice for its creation, within the previously proposed amount of 10% of the developer's cost estimate for additional and unforeseen works.

The proposed solution will ensure the preparation of construction and conservation documentation of sufficiently high quality, which will enable a more accurate surveying of the monument, a more precise estimation of the costs of works and will significantly reduce unforeseen situations.

Pursuing claims by the contracting authority from the contractor for construction and conservation works

Pursuing claims by the contracting authority from the contractor for construction and conservation works is a separate issue. In the case of claims with a domestic element, they are pursued on the basis of domestic civil procedure, where in particular the provisions on proceedings in commercial cases will apply (Art. 4581–45813 of the CCP) [Zalisko 2019]. However, in the case of claims with a cross-border element in the European Union, Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of December 12, 2012, on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (recast) will be the most important [L 351 of December 20, 2012, p. 1], which determines jurisdiction [Zalisko 2011, p. 156] as well as the recognition and enforcement of judgments, court settlements

instrumentów prawnych w obszarze współpracy sądowej w sprawach cywilnych i handlowych wpływających na uproszczenie i przyspieszenie postępowań transgranicznych. W takim przypadku zamawiający może w zależności od rodzaju roszczenia dochodzić roszczeń na gruncie rozporządzenia nr 805/2004 w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych [Dz.Urz. UE L 143 ze zm., s. 15; Goździaszek 2021, s. 657], rozporządzenia nr 1896/2006 ustanawiającego postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty [Dz.Urz. UE L 399 ze zm., s. 1; Pisuliński 2008, s. 4–5] oraz rozporządzenia nr 861/2007 ustanawiającego europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń [Dz.Urz. UE L 199 ze zm., s. 1]. Należy wyjaśnić, że postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty dotyczy dochodzenia roszczeń pieniężnych o oznaczonej wysokości, które są wymagalne w chwili wniesienia pozwu o wydanie europejskiego nakazu zapłaty, a europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń ma zastosowanie, gdy wartość przedmiotu sporu, z wyłączeniem wszystkich odsetek, wydatków i kosztów, nie przekracza 5000 EUR w momencie wpłynięcia formularza pozwu do właściwego sądu lub trybunału. Natomiast rozporządzenie nr 805/2004 w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych ma ograniczony zakres zastosowania z uwagi na definicję roszczenia bezspornego wynikającą z art. 3 rozporządzenia nr 805/2004. Jednak na taką ewentualność w opinii autorów program Ochrona Zabytków nie jest przygotowany.

Wnioski

Przedstawiona w artykule analiza zagrożeń dla realizacji prac budowlano-konserwatorskich współfinansowanych ze środków zewnętrznych na przykładzie dofinansowania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programu Ochrona Zabytków ma na celu pomoc w jeszcze większym jej usprawnieniu i dostosowaniu do potrzeb zarówno beneficjentów, jak i instytucji rozliczających przyznane dotacje. Jest to tym bardziej istotne, gdyż program Ochrona Zabytków jest wzorcowy dla jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla, które wzorują się na rozwiązaniach ministerialnych, wiedząc, że same nie mają specjalistów nadzorujących udzielenie i rozliczenie dotacji na roboty budowlano-konserwatorskie tak wysokiego szczebla, jak to jest w przypadku MKiDN. W tych okolicznościach w całości zasadne wydaje się przedstawienie propozycji mających na celu usprawnienie procesu przygotowania i realizacji prac budowlano-konserwatorskich współfinansowanych ze środków zewnętrznych polegających na ustanowieniu terminu składania wniosków o dofinansowanie do końca czerwca roku poprzedzającego realizację dotacji; konieczności zatwierdzenia kosztorysu inwestorskiego przez WKZ pod kątem zgodności z wydaną

and authentic instruments. Judgments are automatically enforceable in the European Union, which means that a judgment issued in one Member State, which is enforceable in that Member State, is also enforceable in another Member State without the need for a declaration of its enforceability [Zalisko 2021, p. 627; Gołaczyński 2007, p. 180; Weitz 2012, p. 90–92].

However, the contracting authority may, due to the type of cross-border claim, also choose other legal instruments in the area of judicial cooperation in civil and commercial matters that simplify and speed up cross-border proceedings. In such a case, the contracting authority may, depending on the type of claim, pursue claims under Regulation No. 805/2004 creating a European Enforcement Order for uncontested claims [L 143, p. 15, as amended; Goździaszek 2021, p. 657], Regulation No. 1896/2006 creating a European order for payment procedure [L 399, p. 1, as amended; Pisuliński 2008, p. 4–5] and Regulation No. 861/2007 establishing a European Small Claims Procedure [L 199, p. 1, as amended]. It should be clarified that the European order for payment procedure concerns the recovery of pecuniary claims for a specific amount that have fallen due at the time when the application for a European order for payment is submitted, and the European Small Claims Procedure applies where the value of a claim does not exceed EUR 5,000 at the time when the claim form is received by the court or tribunal with jurisdiction, excluding all interest, expenses, and disbursements. On the other hand, Regulation No. 805/2004 creating a European Enforcement Order for uncontested claims has a limited scope due to the definition of an uncontested claim under Art. 3 of Regulation No. 805/2004.

Conclusions

The presented analysis of threats to the implementation of construction and conservation works co-financed from external funds, based on the example of co-financing of the Minister of Culture and National Heritage of the Republic of Poland under the Monument Protection program, is aimed at helping to improve it even more and adapt it to the needs of both beneficiaries and institutions clearing the granted subsidies. This is all the more important because the Monument Protection program is a model for local government bodies of various levels, which follow ministerial solutions, knowing that they themselves do not have specialists supervising the granting and clearing of subsidies for construction and conservation works, of such high level as in the case of the MCNH. In these circumstances, it seems entirely reasonable to present proposals aimed at streamlining the process of preparation and implementation of construction and conservation works co-financed from external funds consisting in setting the deadline for submitting applications for co-financing for end of June of the year preceding the implementation of the subsidy; the requirement to approve the developer's cost estimate by the VCM in terms of compliance with the

przez niego decyzją o pozwoleniu na prowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku na etapie składania wniosku; na etapie oceny wniosków rezygnacji z przyznawania punktów w zależności od procentowego udziału dofinansowania w wartości inwestycji; na etapie składania wniosku wprowadzeniu możliwości zwiększenia kwoty wskazanej w kosztorysie inwestorskim o 10% na roboty dodatkowe i nieprzewidziane; wydłużeniu terminu realizacji zadania z możliwością zakończenia w uzasadnionych przypadkach do czerwca roku następnego; dofinansowaniu kosztów opracowania dokumentacji budowlano-konserwatorskiej.

issued decision on the permit to conduct conservation or construction works on the monument at the stage of submitting the application; at the stage of application evaluation, resignation from awarding points depending on the percentage share of co-financing in the value of the investment; at the stage of submitting the application, introduction of the possibility of increasing the amount indicated in the investor's cost estimate by 10% for additional and unforeseen works; extension of the deadline for the implementation of the task with the possibility of completion, in justified cases, by June of the following year; co-financing the costs of preparing construction and conservation documentation.

Bibliografia / References

Opracowania / Secondary sources

- Ałykow Krzysztof, Napiórkowska-Ałykow Magdalena, *Bauunterlagen für denkmalgeschützte Objekte – Vorschläge für zusätzliche Anforderungen im Kontext der geltenden Rechtsbestimmungen*, [w:] *Fachwerk-Architektur – gemeinsames Erbe*, red. Paweł Matuszczyk, Agata Lewandowska, Szczecin 2009a.
- Ałykow Krzysztof, Napiórkowska-Ałykow Magdalena, *Between Conservators Theory And Modern Construction's Codes. Renovation Of Roof Of 16th Century Salt House In Lubań, Lower Silesia, Poland*, [w:] *SHATIS'19 – Structural Health Assessment of Timber Structures*, red. Jorge M. Branco, Elisa Poletti, Hélder M. Sousa, Guimarães 2019.
- Ałykow Krzysztof, Napiórkowska-Ałykow Magdalena, *Der Investitionsprozess bei der Ausführung von Renovierungen an Historischen Objekten – Probleme und Risiken*, [w:] *Fachwerk-Architektur – gemeinsames Erbe*, red. Paweł Matuszczyk, Agata Lewandowska, Hagenow 2008c.
- Ałykow Krzysztof, Napiórkowska-Ałykow Magdalena, *Investments process for structure repair of monumental buildings – problems and hazards and a proposition of additional requirements in the light of present law regulations*, „Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation” 2009b, nr 26, s. 646–658.
- Ałykow Krzysztof, Napiórkowska-Ałykow Magdalena, *On the inadequate modelling of the structure of architectural heritage*, „Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation” 2015, nr 41.
- Ałykow Krzysztof, Napiórkowska-Ałykow Magdalena, *Remonty obiektów zabytkowych – problemy i zagrożenia procesu inwestycyjnego*, „Renowacje i Zabytki” 2008a, nr 4 (28).
- Ałykow Krzysztof, Napiórkowska-Ałykow Magdalena, *Remonty obiektów zabytkowych – problemy i zagrożenia procesu inwestycyjnego*, [w:] *Inżynierskie Problemy Odnowy Staromiejskich Zespołów Zabytkowych*, Kraków 2008b.
- Bednarz Łukasz J., Drygała Izabela J., Dulińska Joanna M., Gentilini Cristina, Jasieńko Jerzy, Kuśnierz Kazimierz, *From digital surveying to heritage analysis on the example of a baroque church: a proposal for structural strengthening and monitoring*, „Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation” 2021, nr 65.
- Chernyshev Denis, Dyomin Mykola, Krupa Michał, Kulikov Petro, Kuśnierz-Krupa Dominika, *The issues of preservation and revitalization of residential, public and industrial buildings from the second half of the 19th and early 20th centuries in Kyiv and Krakow*, „Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation” 2019, nr 60.
- Gołaczyński Jacek, *Współpraca w sprawach cywilnych i handlowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Krawczyk Janusz, *Polish Monument Conservation In the Face of Changing Historical Contexts. Tradition, Identity, Dialogue*, [w:] *Heritage for future*, red. Bogusław Szmygin, 2016, nr 1 (3).
- Murzyn-Kupisz Monika, *Values of cultural heritage In the context of socio-economics*, [w:] *Heritage value assessment systems – the problems and the state of research*, red. Bogusław Szmygin, Warszawa 2016.
- Pisuliński Jerzy, *Europejski nakaz zapłaty*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 1 (28).
- Weitz Karol, *Projektowane zmiany rozporządzenia nr 44/2001*, [w:] *Europejskie prawo procesowe cywilne i kolizyjne*, red. Paweł Grzegorzczak, Karol Weitz, Warszawa 2012.
- Zalisko Marek, *Instrumenty prawne w obszarze współpracy sądowej w sprawach cywilnych i handlowych w Unii Europejskiej*, Wrocław 2011.
- Zalisko Marek, Komentarz do art. 52, 53–54, 63, 162, 172, 178, 182, 224, 322, 332, 346, 350–352, 355, 357, 364 Kodeksu postępowania cywilnego, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do ustawy z 4.7.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, red. Jacek Gołaczyński, Dariusz Szostek, Warszawa 2019.

Zalisko Marek, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych*, [w:] *Meritum. Postępowanie cywilne*, t. 2: *Postępowanie egzekucyjne, arbitrażowe i międzynarodowe*, red. Izabela Gil, Dagmara Kornobis-Romanowska, Warszawa 2021.

Akty prawne / Legal acts

Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, Seria L 352 z 24 XII 2013.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z 12 XII 2012 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (wersja przekształcona), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, Seria L 351 z 20 XII 2012.

Rozporządzenie (WE) nr 805/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 IV 2004 w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, Seria L 143 ze zm.

Rozporządzenie (WE) nr 861/2007 Parlamentu Euro-

pejskiego i Rady z 11 VII 2007 ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, Seria L 199 ze zm.

Rozporządzenie (WE) nr 1896/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 XII 2006 ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, Seria L 399 ze zm.

Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z 24 XI 2010, 62/2010.

Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z 23 V 2013, 0102-195/13.

Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z 3 XI 2010, 23/54/2010.

Ustawa z 23 VII 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2021, poz. 710 ze zm.

Wyrok NSA z 20 X 2009, II OSK 1637/08.

Źródła elektroniczne / Electronic sources

Program Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego 2021 Ochrona Zabytków, <https://www.gov.pl/web/kulturaimport/ochrona-zabytkow3> (dostęp: 16 X 2021).

Streszczenie

Celem artykułu jest poddanie analizie zagrożeń dla realizacji prac budowlano-konserwatorskich współfinansowanych ze środków zewnętrznych na przykładzie dofinansowania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programu Ochrona Zabytków ze względu na jego uniwersalność, dostępność oraz wzorcowość dla programów jednostek samorządu terytorialnego. Program finansowany jest ze środków przyznawanych na podstawie rozporządzenia Ministra Kultury z 16 sierpnia 2017 oraz środków Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków. Przedmiotowa analiza została oparta na wieloletnich doświadczeniach autorów w przygotowaniu prac budowlano-konserwatorskich w obiektach zabytkowych, realizowanych przy finansowym wsparciu instytucji rządowych i samorządowych i nadzorze nad ich realizacją. Przedstawia ona także propozycje na szczeblu krajowym, mające na celu usprawnienie procesu przygotowania i realizacji prac budowlano-konserwatorskich współfinansowanych ze środków zewnętrznych.

Abstract

The aim of this article is to analyze the threats to the implementation of construction and conservation works co-financed from external funds, on the example of the co-financing from the Minister of Culture and National Heritage of the Republic of Poland under the Monument Protection program due to its universality, accessibility, and exemplary nature for programs of local government units. The Program is funded from means distributed based on the Regulation of the Minister of Culture of August 16, 2017, and the means of the National Monument Protection Fund. The analysis in question was based on the authors' rich experience in the preparation and supervision of construction and conservation works in historic buildings performed with the financial support of government and local government institutions. It also presents proposals at the national level aimed at streamlining the process of preparation and implementation of construction and conservation works co-financed from external funds.