



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.009.02.2022

Pan
Sambor Gawiński
Kujawsko-Pomorski Wojewódzki
Konservator Zabytków
Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków
w Toruniu
ul. Łazienna 8, 87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/22/009 Zapewnienie ochrony zabytków w związku z realizacją przedsięwzięcia "Zagospodarowanie Bulwaru Filadelfijskiego w Toruniu" i innych wybranych projektów na terenie miasta Torunia.

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Toruniu ¹ , ul. Łazienna 8, 87-100 Toruń. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Sambor Gawiński, Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków ² , od 12 kwietnia 2007 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | 1. Ochrona zabytków w związku z realizacją przedsięwzięcia "Zagospodarowanie Bulwaru Filadelfijskiego" ³ w Toruniu. 2. Ochrona zabytków w związku z realizacją innych wybranych przedsięwzięć na terenie miasta Torunia. |
| Okres objęty kontrolą | Od 1 stycznia 2011 r. do zakończenia czynności kontrolnych ⁴ , z uwzględnieniem dowodów dotyczących zdarzeń wcześniejszych, o ile miały wpływ na działalność jednostki w kontrolowanym zakresie. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy |
| Kontrolerzy | 1. Anna Kapelewska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/170/2022 z 21 listopada 2022 r. 2. Marcin Bigos, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/171/2022 z 21 listopada 2022 r. |

(akta kontroli str.1-5)

¹ Dalej: „Urząd” lub „WUOZ”.

² Dalej: „Wojewódzki Konserwator” lub „WKZ”.

³ Dalej: „Przedsięwzięcie”.

⁴ Tj. 21 kwietnia 2023 r.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewódzki Konserwator nie zapewnił na wystarczającym poziomie ochrony zabytków w związku z realizacją Przedsięwzięcia. WKZ przeprowadził kontrolę dokumentacji dotyczącej inwestycji dopiero w lipcu 2022 r., mimo że już w 2016 r. przekazano mu projekt pierwszej z trzech decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, zawierający istotne informacje odnośnie maksymalnych rozmiarów oraz liczby pawilonów. WKZ już od 2016 r. posiadał wiedzę na temat planów Gminy Miasta Toruń⁷ związanych z zagospodarowaniem Bulwaru Filadelfijskiego. W ocenie NIK wszelkie zastrzeżenia odnośnie planowanej inwestycji należało podnieść i wyjaśnić na etapie jej planowania. W konsekwencji działania podejmowane przez WKZ w momencie, gdy budowę jednego z pawilonów doprowadzono do stanu surowego zamkniętego, należy uznać za spóźnione.

Wojewódzki Konserwator z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego przeprowadzał procedurę uzgodnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Starego Miasta wraz z otoczeniem⁸, skutkiem czego jedno z jego postanowień zostało uchylone przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁹ na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰. Nierzetelnie ustalał zakres prowadzonej kontroli, nie określając ryzyk i nie uwzględniając realizacji przez Miasto wytycznych Generalnego Konserwatora Zabytków¹¹ oraz UNESCO. WKZ nie uzgodnił otrzymanego projektu decyzji o ustaleniu inwestycji celu publicznego w zakresie zieleni zabytkowej, a dwie z trzech decyzji na usunięcie drzew lub krzewów wydał nieprawidłowo. W relacjach z Miastem przedstawiał różne stanowisko w zakresie przebiegu granic jego najważniejszego zabytku wpisanego do rejestru zabytków.

Wojewódzki Konserwator przeprowadzał kontrole realizacji przez Prezydenta Miasta Torunia¹² zadań i kompetencji zgodnie z zapisami Porozumienia¹³ oraz podejmował z urzędu szereg czynności w przypadku stwierdzenia stanu zagrożenia dla zabytków w przypadku innych przedsięwzięć. Tym niemniej kontrole działalności Prezydenta nie były poprzedzone opracowaniem programu kontroli, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁴. WKZ nie dokonywał analizy sprawozdań przedkładanych w imieniu Prezydenta przez Miejskiego Konserwatora Zabytków¹⁵. W konsekwencji WKZ nie podjął działań zmierzających do wyegzekwowania wskazanego w § 4 Porozumienia obowiązku przekazywania kopii wszystkich decyzji, postanowień i zaświadczeń.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej: „Miasto”.

⁸ Dalej: „mpzp” lub „plan”.

⁹ Dalej: „MKiDN” lub „Minister”.

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm. Dalej: „kpa”.

¹¹ Dalej: „GKZ” lub „Generalny Konserwator”.

¹² Dalej: „Prezydent” lub „Prezydent Miasta”.

¹³ Porozumienie pomiędzy Wojewodą Kujawsko-Pomorskim Romualdem Kosieniakiem a Prezydentem Miasta Torunia Michałem Zaleskim zawarte 5 stycznia 2004 r. w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków Gminie Miasta Toruń (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. Nr 25, poz. 325, ze zm.), dalej: „Porozumienie”.

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 224, dalej: „ustawa o kontroli rządowej”.

¹⁵ Dalej: „MKZ” lub „Miejski Konserwator”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ochrona zabytków w związku z realizacją Przedsięwzięcia.

Opis stanu faktycznego

1.1. Miasto realizowało Przedsięwzięcie na obszarze charakteryzującym się wysokimi walorami estetycznymi i zabytkowymi. Teren ten stanowił część zabytku chronionego jako pomnik historii: *Toruń – Stare i Nowe Miasto*¹⁷. Stanowił również *strefę buforową*¹⁸ dla *Średniowiecznego miasta w Toruniu*, będącego dobrem wpisanim na Listę światowego dziedzictwa UNESCO¹⁹. Działania związane z jego realizacją dotyczyły także trzech zabytków wpisanych do rejestru zabytków województwa kujawsko-pomorskiego, tj.: [1] *Dzielnica Starego i Nowego Miasta w obrębie dawnych murów miejskich*, [2] *Ruiny zamku średniowiecznego pokrzyżackiego w Toruniu wraz z całą dzielnicą do terenów zamkowych przyległą*, [3] *historyczny układ urbanistyczny Bydgoskiego Przedmieścia i Rybaków w Toruniu*²⁰.

(akta kontroli str. 118-188, 739-743)

1.1.1. WKZ czynnie uczestniczył w procedurze opracowywania mpzp²¹. W odpowiedzi na zawiadomienie o podjęciu przez Radę Miasta Torunia²² uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu pismem z 28 września 2012 r. przekazał²³ Miastu łącznie 27 uwag i wniosków. Wniósł m.in. o sporządzenie jeszcze przed opracowaniem mpzp konserwatorskiego studium urbanistyczno-historycznego wraz z wnioskami, co uzasadniono wysoką wartością zabytkową obszaru w skali międzynarodowej, potwierdzoną m.in. wpisem na Listę światowego dziedzictwa UNESCO oraz brakiem aktualnego konserwatorskiego opracowania studialnego dla tego obszaru. W odniesieniu do treści mpzp postulował:

- w części graficznej - rozszerzenie wyznaczonej w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Torunia* I strefy – pełnej ochrony konserwatorskiej średniowiecznego historycznego centrum o tereny bezpośrednio do niej przylegające: teren od ul. Bulwar Filadelfijski²⁴ do linii brzegowej Wisły;

¹⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁷ Uznane zarządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 września 1994 r., dalej: „Pomnik Stare i Nowe Miasto”. Pomnik Historii to jedna z pięciu form ochrony zabytków wymienionych w art. 7 ustawy o zabytkach. Terminem tym określa się zabytek nieruchomy o szczególnym znaczeniu dla kultury. W Polsce na listę Pomników Historii wpisano 123 obiekty ([link](#); dostęp: 15 lutego 2023 r.).

¹⁸ Strefa buforowa – obszar otaczający dobro, w którego przypadku wprowadzono komplementarne restrykcje prawne i/lub zwyczajowe, nałożone na sposób użytkowania i rozwoju tego obszaru w celu uzupełnienia o dodatkową warstwę; za: *Wytyczne operacyjne do realizacji Konwencji światowego dziedzictwa*, oprac. UNESCO, luty 2012 r.

¹⁹ Ustanowione decyzją Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO nr 21COM VIII C z 1997 r. oraz decyzją o doprecyzowaniu granic obszaru nr 32COM 8D z 31 marca 2009 r., dalej: „Miejsce UNESCO Średniowieczne miasto”.

²⁰ Tj. odpowiednio: [1] wpisana do rejestru zabytków decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Bydgoszczy z 29 grudnia 1952 r. (nr rejestru zabytków A/1372; dalej: „zabytek A/1372”); [2] wpisane do rejestru zabytków na podstawie decyzji Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego Konserwatora Pomorskiego z 6 października 1938 r. (nr rejestru zabytków A/88; dalej: „zabytek A/88”); [3] wpisany do rejestru zabytków na podstawie decyzji WKZ z 25 lipca 2011 r. (nr rejestru zabytków A/1596; dalej: „zabytek A/1596”).

²¹ Uchwała Rady Miasta Torunia nr 321/12 z 28 czerwca 2012 r.

²² Dalej: „RMT”.

²³ Na podstawie art. 24 ust. 1 w zw. z art. 17 pkt 6 lit. b tiret 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.), dalej: „ustawa o planowaniu przestrzennym”.

²⁴ Dalej także: „Bulwar”.

- w części tekstowej - objęcie ochroną sylwety zespołu staromiejskiego poprzez zakaz wprowadzania dominant architektonicznych, elementów oraz obiektów przesłaniających jej ekspozycję, w tym nasadzeń zieleni wysokiej; nakaz dostosowania nowej zabudowy do historycznej kompozycji urbanistycznej na zasadzie dobrego sąsiedztwa w zakresie: sytuacji, skali, bryły, formy architektonicznej – stosując współczesny język architektoniczny; zakaz stosowania przesłon zasłaniających detale architektoniczne, widoki na zabytki i osie widokowe. WKZ zaproponował sformułowanie zapisu, iż na terenie objętym planem dopuszcza się nowe kreacje architektoniczne jako pojedyncze obiekty, podporządkowane układowi urbanistycznemu i lokalnemu kontekstowi zabytkowemu.

(akta kontroli str. 118-188, 523, 571-592, 597-598, 602)

W okresie od 24 lipca 2019 r. do 14 września 2020 r. WKZ w odpowiedzi na otrzymanych dziewięć wersji projektu mpzp wydał²⁵ siedem postanowień, w których nie wyraził zgody na przedstawione projekty. W każdym z postanowień sformułowano od 18 do 52 uwag, w tym jedną dotyczącą bezpośrednio obszaru Przedsięwzięcia. Na postanowienie nr ZN/314/2020 z 14 września 2020 r. Prezydent złożył zażalenie²⁶ do MKiDN. Postanowieniem z 16 grudnia 2021 r. Minister na podstawie art. 138 § 2 kpa uchylił zaskarżone postanowienie WKZ w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. W uzasadnieniu wskazano m.in., że uzgadniany projekt planu posiada poważne wady i braki w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, a organ pierwszej instancji większości najbardziej rażących uchybień nie odnotował, co świadczy o wadliwym rozpoznaniu stanu faktycznego. Potwierdzeniem niewywiązania się przez organ z jego ustawowych obowiązków jest stwierdzenie umieszczone na końcu uzasadnienia zaskarżonego postanowienia, że przy ponownym przedłożeniu do uzgodnienia organ może zgłaszać kolejne, wcześniej nie zgłaszane, zastrzeżenia. MKiDN wskazał, że uzgadnianie planu w trybie art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu przestrzennym nie jest współpracą przy sporządzaniu projektu planu, o której mowa w art. 23 tej ustawy, wobec czego powyższa uwaga organu świadczy nie tylko o braku rozpoznania stanu faktycznego, ale też o błędnym podejściu przez WKZ do jego roli w procesie kształtowania przepisów prawa miejscowego. Stwierdził też, że większość warunków uzgodnienia albo jest wadliwa, albo niepełna, albo nie została w sposób przekonujący i rzetelny uzasadniona, a co więcej, nie sanują całej gamy rażących błędów, jakimi obarczony jest przedłożony do uzgodnienia dokument planistyczny, które to błędy bezpośrednio mogą skutkować uszczerbkiem dla wartości zabytkowych obszarów i obiektów, poprzez dopuszczony nimi przyszły sposób zagospodarowania i zabudowy. Spośród 18 sformułowanych warunków, po których spełnieniu uzgodnienie przez WKZ projektu miało być możliwe Minister: 10 uznał za wadliwie sformułowane (ale jeden jako zasadny), jeden za bezzasadny, a w przypadku czterech wskazał, że organ powinien ponownie rozpatrzyć sprawę.

(akta kontroli str. 386-497, 601-606)

O uzgadnianiu projektu mpzp wypowiedział się także Narodowy Instytut Dziedzictwa²⁷ w swojej opinii z 8 czerwca 2021 r., zaangażowany w procedurę na polecenie MKiDN. Oceniał m.in., że zawarte w planie zasady ochrony zabytków w sposób niewystarczający zapewniają ochronę wyjątkowej uniwersalnej wartości dobra światowego dziedzictwa. Wskazał, że WKZ formułując warunki uzgodnienia zawarte

²⁵ Na podstawie art. 24 ust 1 w zw. z art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu przestrzennym.

²⁶ Wniósł o uchylenie postanowienia WKZ i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uzgodnienie projektu mpzp lub ewentualnie uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

²⁷ Dalej: „NID”.

w sentencji zaskarżonego postanowienia miał na celu zapewnienie właściwej ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, niemniej jednak część zapisów projektu mpzp dotyczących tej sfery pozostaje na bardzo ogólnym poziomie i pomija istotne dla właściwej ochrony elementy i aspekty (z ważniejszych należy tu wymienić ochronę istotnych elementów układu urbanistycznego Starego i Nowego Miasta oraz prawie zupełnie pominiętą kwestię zieleni). Z drugiej zaś strony pewne sformułowane przez WKZ warunki zostały zasadnie podważone przez Prezydenta, jako zbyt szczegółowe i wykraczające poza sferę mpzp. Ponadto NID zwrócił uwagę na niespójność pomiędzy warunkami sformułowanymi przez WKZ dla mpzp a uzgodnieniami warunków zabudowy dla planowanych inwestycji.

W postanowieniu nr ZN/8/2022 z 12 stycznia 2022 r. WKZ uwzględnił uwagi MKiDN, formułując 23 warunki. M.in. wskazał, iż należy określić zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, podając dla strefy I 24 zasady, a dla strefy II 20 zasad. Postanowieniem z 6 maja 2022 r. odmówił uzgodnienia kolejnej wersji projektu mpzp z 7 kwietnia 2022 r. Na dzień zakończenia kontroli procedura pozostawała w toku.

(akta kontroli str. 400-431, 463, 601-602)

1.1.2. WKZ 31 sierpnia 2016 r. wydał²⁸ negatywną opinię²⁹ dotyczącą rozwiązań przyjętych w projekcie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego³⁰. Ostatecznie, po otrzymaniu stosownych wyjaśnień od Prezydenta, 14 października 2016 r. WKZ przyjął przedstawioną argumentację i nie wniósł dalszych uwag do projektu. W studium³¹ w ramach stref polityki przestrzennej określono m.in. strefę C – centrum (w tym C.1 - podstrefę maksymalnej ochrony historycznej struktury przestrzennej z priorytetem dla wymagań konserwatorskich, stanowiącą obszar wskazany do objęcia programem specjalnym rewaloryzacji oraz planem zarządzania miejscem wpisanym na Listę światowego dziedzictwa UNESCO) oraz określono strefy ochrony konserwatorskiej³², w tym m.in.:

- strefę I – pełnej ochrony konserwatorskiej średniowiecznego historycznego centrum (obejmującą obszary szczególnie wartościowe, o dobrze zachowanej, historycznie ukształtowanej strukturze przestrzennej - do bezwzględnego zachowania), w której obowiązuje priorytet wymagań konserwatorskich, określonych na podstawie specjalistycznych opracowań. Obejmuje część jednostki VI - Stare Miasto. Elementy układu urbanistycznego podlegające ochronie: elementy kompozycji urbanistycznej (zasadnicze proporcje wysokościowe kształtujące sylwetę zespołu – wraz z dominantami, osie kompozycyjne i powiązania widokowe, charakter wnętrza urbanistycznych, kompozycja układów zieleni); historycznie ukształtowana sieć ulic i placów; historyczne podziały parcelacyjne; istniejąca zabudowa o wartości zabytkowej wraz z elementami zabudowy współczesnej współtworzącej świadomą

²⁸ Na podstawie art. 24 ust. 1 w zw. z art. 11 pkt 5 lit. c ustawy o planowaniu przestrzennym.

²⁹ Zwrócono uwagę m.in. na: [a] nieprawidłowe wskazanie granic wpisu do rejestru zabytku A/1372 oraz m.in. Fortu I; [b] nieprzedstawienie pełnego stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu przestrzennym - pominięto obiekty i tereny niewpisane do rejestru zabytków, ujęte w wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków; [c] planowanie kontynuacji trasy średnicowej przez teren ogrodu przy willi przy ul. Grunwaldzkiej 38; [d] projektowanie trasy przy forcie IC przez wpisany do rejestru zabytków schron piechoty J7; [e] niewyznaczenie stref ochrony konserwatorskich dla wszystkich obszarów o wartościach historyczno-kulturowych, w tym kościoła wpisanego do rejestru zabytków.

³⁰ Przekazanego przez Miasto wnioskiem z 3 sierpnia 2016 r.

³¹ Uchwalonym uchwałą RMT nr 805/18 z 25 stycznia 2018 r. w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Torunia, dalej: „Studium z 2018 r.”. Zapisy tożsame ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta Torunia z 2006 r., przyjętego uchwałą nr 1032/06 RMT z 18 maja 2006 r., dalej: „Studium z 2006 r.”).

³² Przedsięwzięcie obejmowało jednostkę VI – Stare Miasto i w zdecydowanej większości znajdował się w strefie I. Dotyczyło to przede wszystkim obszaru, w którym powstały pawilony.

kompozycję; elementy zagospodarowania i urządzenia terenu o wartościach zabytkowych, np. mała architektura, „mebel” uliczny;

- strefę II – pośredniej ochrony konserwatorskiej wokół średniowiecznego historycznego centrum (obejmującą obszary „buforowe” wokół zespołu staromiejskiego, w tym część obszarów wskazanych we wniosku aplikacyjnym o wpisanie zespołu staromiejskiego Torunia na Listę światowego dziedzictwa UNESCO i część historycznego układu urbanistycznego Bydgoskiego Przedmieścia, objętego wpisem obszarowym do rejestru zabytków), w której ustalono następujące zasady ochrony: [1] Istniejące elementy historycznego układu przestrzennego podlegają zachowaniu przez: utrzymanie zasadniczego rozplanowania i układu ulic, placów (ich przebieg i linie zabudowy); utrzymanie historycznej kompozycji obiektów z dopuszczalnym ograniczonym zakresem przekształceń dachów i przyziemi, dostosowanym do istniejącej kompozycji; utrzymanie zachowanych terenów zieleni z rekompozycją i kontrolą dosadzeń. [2] Nową zabudową uzupełniającą należy nawiązywać do historycznej kompozycji zespołu, historycznej kompozycji obiektów i typu zabudowy sąsiadującej z zachowaniem klimatu odrębnych zespołów przestrzennych. Usunięciu ulec powinny obiekty dysharmonizujące, substandardowe, a wprowadzenie nowych powinno podnieść wartości estetyczne miejsca;
- strefę VI – ochrony ekspozycji (obejmującą obszary umożliwiające, cechami swojego ukształtowania i pokrycia, właściwą ekspozycję obiektów lub zespołów o wartościach zabytkowych z ustalonych kierunków widokowych), w której obowiązuje zachowanie: niezakłóconych punktów i kierunków widokowych, otwarć widokowych, osi i panoram uwydatniających historyczną kompozycję zespołu, w tym również dominant z punktów, osi i płaszczyzn widokowych (m.in. widok z przystani Klubu Budowlanych na Kępie Bazarowej na sylwetę zespołu staromiejskiego, widok na sylwetę zespołu staromiejskiego z lewego brzegu Wisły z punktu widokowego w rejonie przystani). W obszarach określonych tą strefą wskazuje się na potrzebę wykonania opracowań studialnych (krajobrazowych) dotyczących wpływu ewentualnej nowej zabudowy lub nowych form zagospodarowania terenu na właściwą ekspozycję elementów zabytkowych (oglądaną z oznaczonych punktów, osi i płaszczyzn widokowych).

(akta kontroli str. 524-570, 593-596, 748-749)

W toku prac nad opiniowaniem projektu zmian studium uwarunkowań WKZ zastosował się do wytycznych GKZ z 2015 r.³³ zwracając się pismem z 18 sierpnia 2016 r. do Dyrektora NID o przedstawienie stanowiska wobec przyjętych rozwiązań w projekcie. W odpowiedzi z 25 sierpnia 2016 r. NID pozytywnie zaopiniował projekt zmiany studium uwarunkowań w odniesieniu do obszaru w granicach Miasta średniowiecznego w Toruniu – miejsca światowego dziedzictwa UNESCO oraz jego strefy buforowej. WKZ nie zastosował się jednak do wytycznych GKZ przed uzgodnieniem projektów mpzp, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 267-269, 543-544, 601-602)

1.1.3. WKZ brał udział w procedurze opiniowania *Programu Rewitalizacji Torunia do roku 2023*, a następnie jego zmiany, wskazując swoje stanowiska w odpowiedzi z 23 sierpnia 2018 r. i 22 stycznia 2020 r.³⁴ Dnia 25 lutego 2022 r. zaopiniował³⁵

³³ NID-M/3275/428/15/KP z 8 maja 2015 r., dalej: „Wytyczne GKZ z 2015 r.”.

³⁴ Na podstawie art. 18 ust. 1 i 2 w zw. z art. 17 ust. 2 pkt 4 lit. b) ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485, ze zm.).

³⁵ Na podstawie art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. z 2022 r. poz. 840), dalej: „ustawa o zabytkach” lub „uozoz”.

projekt *Gminnego programu opieki nad zabytkami miasta Torunia na lata 2022-2025*. Zwrócił uwagę na konieczność usunięcia z załączonego wykazu Gminnej Ewidencji Zabytków zdublowanych zapisów. Przekazał również, że wykaz ten powinien być aktualizowany w cyklach rocznych³⁶.

(akta kontroli str. 377-385, 1265-1267)

1.2. Prezydent pismem z 12 sierpnia 2016 r. zwrócił się m.in. do WKZ o zaopiniowanie planowanego Przedsięwzięcia w przedmiocie potencjalnie znaczącego oddziaływania na obszary podlegające ochronie, w tym na obszary o krajobrazie mającym znaczenie historyczne, kulturowe lub archeologiczne³⁷. W opinii z 2 września 2016 r. WKZ wskazał m.in., że inwestycja będzie miała znaczący wpływ na wygląd i zachowanie zabytków znajdujących się w granicach opracowania oraz, że planowane zadanie nie może negatywnie oddziaływać na ekspozycję Miasta, a jedynie podkreślać wyjątkowe walory architektoniczne. Wskazał, że w zakresie ochrony konserwatorskiej przedstawione opracowanie nie zawiera niezbędnych informacji dotyczących ochrony zabytków.

(akta kontroli str. 687-695, 1363-1434)

W toku kontroli WKZ poinformował, że o kształcie architektonicznym i estetyce pawilonów dowiedział się z mediów w czerwcu 2022 r. Wskazał, że nie uczestniczył w przeprowadzonych przez Miasto w 2011 r. konsultacjach społecznych w sprawie zagospodarowania Bulwaru. Podał również, że ustawa o zabytkach nie nakłada na wojewódzkich konserwatorów zabytków³⁸ obowiązku uczestniczenia w takich konsultacjach, a ponadto nigdy nie był powiadamiany przez Prezydenta o organizacji jakichkolwiek konsultacji społecznych w sprawie zagospodarowania Bulwaru. W tym miejscu należy jednak zauważyć, że już w 2016 r. WKZ otrzymał do uzgodnienia projekt decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, z której wynikało, że inwestycja ma polegać na budowie czterech pawilonów o powierzchni zabudowy do 250 m² każdy, wysokości do 8 m, szerokości elewacji do 12 m, a w 2017 r. projekt decyzji, z której wynikało, że inwestycja będzie polegać na budowie sześciu pawilonów o powierzchni do 470 m² każdy, wysokości do 8,2 m i elewacji frontowej do 14 m. Z kolei w 2019 r. otrzymał do uzgodnienia projekt mpzp, w którym dopuszczono zabudowę czterech pawilonów o parametrach jak wyżej (z tymże przy szerokości elewacji do 13 m). Zatem Wojewódzkiemu Konserwatorowi zostały przedstawione istotne informacje na temat Przedsięwzięcia na długo przed rozpoczęciem jego realizacji, w tym w szczególności dopuszczone maksymalne parametry – liczbę pawilonów, ich wielkość, umiejscowienie na przedłużeniu ulic starówki.

(akta kontroli str. 23, 51, 623-684, 1284-1303)

W 2004 r. pomiędzy Wojewodą Kujawsko-Pomorskim³⁹ a Prezydentem Miasta zostało zawarte Porozumienie w sprawie powierzenia Miastu niektórych spraw z zakresu właściwości WKZ. Na jego podstawie Prezydentowi przekazano kompetencje dotyczące m.in. udzielania niektórych pozwoleń wymaganych art. 36

³⁶ Ponadto 21 września 2017 r. na wniosek wykonawcy projektu programu WKZ pozytywnie zaopiniował *Założenia programowe Gminnego programu opieki nad zabytkami na lata 2017-2020*, przekazując cztery uwagi, a także wskazał na szereg nieścisłości, głównie co do zapisów dotyczących poszczególnych zabytków.

³⁷ Otrzymał m.in. kartę informacyjną Przedsięwzięcia, wskazującą na planowaną budowę czterech pawilonów o funkcjach usługowych, zawierającą ich powietrzną oraz opis: „W kilku miejscach przewidywane są proste formy architektoniczne na przedłużeniu ulic starówki: schody z terasowymi zjazdami dla niepełnosprawnych, platformy widokowe oraz zamknięte i otwarte pawilony, które będą mogły być wynajęte pod funkcje gastronomiczne”, „W połączeniu z tarasami na poziomie dachów oraz z terenem rekreacyjnym wokół, obiekty te mogą służyć wypoczynkowi i rekreacji a także stać się areną wydarzeń kulturalnych”.

³⁸ Dalej: „wkz”.

³⁹ Dalej: „Wojewoda”.

uozoz, w tym dotyczących prowadzenia robót budowlanych przy zabytku, czy wykonywania robót budowlanych w otoczeniu zabytku⁴⁰. W zakresie nieprzekazanym Porozumieniem WKZ realizował swoje kompetencje w odniesieniu do Przedsięwzięcia:

- a) wydawał decyzje określające lub nieustalające zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych dla Przedsięwzięcia⁴¹, a także udzielające pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych⁴², co szczegółowo opisano w pkt. 1.3. niniejszego wystąpienia;

(akta kontroli str. 189-194, 607-622)

- b) wydał postanowienia⁴³ o uzgodnieniu w zakresie ochrony zabytków archeologicznych projektów dwóch decyzji Prezydenta o lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczące Przedsięwzięcia. Uzgodnił⁴⁴ również w zakresie ochrony zabytków archeologicznych i ochrony zieleni na obszarze wpisanym do rejestru zabytków projekt decyzji wcześniejszej dotyczącej Przedsięwzięcia. Po otrzymaniu projektu tych decyzji zawierających informacje o wielkości planowanych obiektów, nie podjął działań wyjaśniających, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Projekt decyzji z 2017 r. nie został również uzgodniony w zakresie ochrony zieleni, co również opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;

(akta kontroli str. 189-194, 623-686)

- c) na wniosek Miasta⁴⁵ decyzją nr ZN/349/2017 z 24 października 2017 r.⁴⁶ pozwolił na prowadzenie prac na Bulwarze⁴⁷, mających wpływ na wygląd i zachowanie zabytku i polegających na usunięciu 14 drzew i 58 krzewów, przy czym w treści decyzji nie wskazał jednego z zabytków, którego obszaru dotyczyło to pozwolenie, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;

(akta kontroli str. 731-743)

- d) decyzjami nr ZN/303/2022 z 3 października 2022 r. i nr ZN/382/2022 z 28 listopada 2022 r. zezwolił⁴⁸ Miastu na usunięcie dwóch drzew i pięciu krzewów. Wnioskodawca jako przyczynę usunięcia podał kolizję z realizowaną inwestycją. W decyzjach naliczył opłaty za usunięcie drzew i krzewów⁴⁹, odraczając do 30 kwietnia 2028 r. termin ich uiszczenia z uwagi na warunek wykonania nasadzeń zastępujących. W przypadku jednej decyzji opłaty zostały naliczone częściowo niezasadnie, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 700-730)

Zgodnie z § 4 Porozumienia Prezydent był zobowiązany do przedkładania WKZ kopii wydawanych decyzji, postanowień i zaświadczeń, a zgodnie z § 5 WKZ miał

⁴⁰ Powierzeniu nie podległy sprawy ochrony zabytków: w zakresie m.in. zabytków archeologicznych; zabytkowych form zaprojektowane zieleni wpisanej do rejestru indywidualnie oraz wpisanej do rejestru zabytków w granicach układów urbanistycznych oraz zespołów budowlanych; planowania przestrzennego.

⁴¹ Decyzja nr ZAR.5.2017 z 5 stycznia 2017 r., decyzja nr ZAR.45.2017 z 10 kwietnia 2017 r.

⁴² Decyzja nr ZAR.66.2017 z 12 maja 2017 r.

⁴³ Postanowienie nr ZAR.92.2017 z 2 października 2017 r. i nr ZAR.108.2017 z 11 grudnia 2017 r.

⁴⁴ Postanowienie nr ZAR.91.2016 z 29 listopada 2016 r.

⁴⁵ Reprezentowanego przez Dyrektora Wydziału Inwestycji i Remontów.

⁴⁶ WUOZ.T.WZN.ZZ.5146.183.2017.MU.

⁴⁷ W granicach zabytku A/1372 i A/1596.

⁴⁸ Na podstawie art. 83 ust. 1 i art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2022 r. poz. 916, ze zm.), dalej: „ustawa o ochronie przyrody” oraz na podstawie art. 6 ust 1 pkt 1 lit. b, art. 7 pkt 1 i 2, art. 89 pkt 2 ustawy o zabytkach, a także art. 83 ust. 1 pkt 1, art. 83a ust. 1, art. 83c ust. 1, 3 i 4, art. 83d ust. 1, 2 i 4, art. 84 ust. 1-8, art. 85 ust. 1 i 4b (w jednym przypadku także ust. 3 i 4) ustawy o ochronie przyrody.

⁴⁹ Zgodnie ze stawkami wynikającymi z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie wysokości stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów (Dz. U. poz. 1330).

wykonywać sprawowany przez Wojewodę na podstawie art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁰ nadzór w zakresie spraw przekazanych Porozumieniem. WKZ wskazał, że nadzór nad realizacją przekazanych Prezydentowi kompetencji polega – zgodnie z treścią Porozumienia – na prowadzeniu raz w roku kontroli planowanej oraz prowadzeniu kontroli doraźnych. Podał, że z treści Porozumienia nie wynika, by WKZ miał obowiązek kontroli całokształtu działania MKZ, co ujęto w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Realizacja przez WKZ zadań określonych w art. 91 ust. 4 pkt 5, 6 i 9 uozoz polegała na:

- sprawowaniu nadzoru ograniczonego do spraw, które nie zostały przekazane Prezydentowi, tj. ochrony zabytków archeologicznych i zabytkowych form zaprojektowanej zieleni wpisanej do rejestru zabytków indywidualnie oraz w granicach układów urbanistycznych i zespołów budowlanych;
- organizowaniu i prowadzeniu kontroli zgodnie z § 5 Porozumienia (prowadzeniu raz w roku kontroli planowanej), a w przypadku uzyskania informacji o zagrożeniach dla zabytku, na przeprowadzeniu kontroli doraźnej;
- współpracy w sprawach ochrony zabytków z innymi organami administracji publicznej i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. W odniesieniu do Przedsięwzięcia WKZ nie współpracował i nie konsultował jego realizacji z innymi organami czy podmiotami, a jedynym ciałem doradczym, z którym w sierpniu 2022 r. WKZ się skonsultował, była Wojewódzka Rada Ochrony Zabytków.

Pismem z 5 września 2022 r. WKZ wystąpił do Wojewody o wyłączenie z Porozumienia przekazanych Miastu spraw dotyczących zabytków, do których tytuł prawny przysługuje Miastu, jego jednostkom organizacyjnym oraz Skarbowi Państwa. W złożonym piśmie przedstawił przykłady świadczące jego zdaniem o nieprawidłowościach w działalności MKZ, w tym w zakresie realizacji Przedsięwzięcia. Wojewódzki Konserwator wskazał, że MKZ powinien być zwrócić się do NID o opinię dotyczącą Przedsięwzięcia z uwagi na jego umiejscowienie w obszarze chronionym, w tym w strefie buforowej dla dobra wpisanego na Listę światowego dziedzictwa UNESCO. Powołał się na pogląd wyrażony przez NID, że w odniesieniu do tego typu dóbr istotny jest „nadzór prewencyjny”. W odpowiedzi Wojewoda nie wyraził zgody na zmianę Porozumienia stwierdzając, że zawiera ono mechanizmy, które pozwalają na bieżącą weryfikację działań MKZ. Wojewoda zauważył także, że kompetencje WKZ nie zostały w drodze Porozumienia wyłączone, a realizacja zadań w zakresie ochrony zabytków powinna odbywać się na zasadzie efektywnego współdziałania. Zaznaczył, że z treści Porozumienia wynika wyraźnie, że organy administracji rządowej, w tym WKZ, sprawują nadzór nad realizacją przez Prezydenta zadań i kompetencji będących przedmiotem Porozumienia. Jak podał, rozwiązania te, pod warunkiem ich odpowiedniego wykorzystania, dają podstawę do podejmowania działań, zarówno prewencyjnych jak i następczych, w zakresie nieprawidłowego czy niewłaściwego wywiązywania się przez Miasto oraz MKZ z obowiązków.

(akta kontroli str. 23, 26-27, 39-41, 195-208)

Wytyczne GKZ z 2015 r. zostały przekazane Miastu 20 maja 2015 r. (tj. pięć dni po ich otrzymaniu), a Wytyczne GKZ z 2018 r.⁵¹ 6 grudnia 2018 r. (tj. dzień po ich

⁵⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

⁵¹ DOZ.6521.43.2018.DJ z 19 listopada 2018 r., dalej: „Wytyczne GKZ z 2018 r.”, wydane zostały na podstawie art. 90 ust. 3 uozoz, wprowadzonego ustawą z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1595). Wytyczne GKZ z 2015 r. dotyczyły konsultowania się z NID w przypadku planowanych działań w odniesieniu do miejsc wpisanych na Listę

otrzymaniu). Żadna z przeprowadzonych w latach 2011-2022 przez WKZ 20 kontroli nie obejmowała realizacji przez Miasto wytycznych GKZ i UNESCO⁵², co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Miejski Konserwator 20 marca 2019 r. zwrócił się do WKZ z prośbą o sprecyzowanie zakresu i sposobu stosowania wytycznych przez Miasto. Wskazał, że z Porozumienia nie wynika obowiązek ich stosowania oraz, że wytyczne wydane na podstawie art. 90 ust. 3 ustawy o zabytkach „nie stanowią przepisów prawa, których Gmina Miasto Toruń zobowiązana jest przestrzegać by nie narazić się na zarzut niezgodnego z prawem działania ze strony organu nadzorującego wykonanie w/w Porozumienia”. Na pismo to WKZ nie odpowiedział. Kwestii ich stosowania WKZ nie wyjaśniał również na bieżąco w ramach prowadzonej na podstawie art. 91 ust. 4 pkt 9 współpracy, co również opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 25, 65-66, 74257-270, 866, 1314)

Wojewódzki Konserwator przeprowadził 6 lipca 2022 r. kontrolę⁵³ dokumentacji MKZ, związanej z budową pawilonów na Bulwarze, prawidłowości prowadzonego postępowania administracyjnego związanego z tą inwestycją oraz kontroli przeprowadzonych przez MKZ w trybie art. 38 ustawy o zabytkach. Kontrolę wszczęto po skierowaniu przez GKZ do Prezydenta pisma, w którym wskazano na konieczność zmniejszenia gabarytów pawilonów. W sprawozdaniu z jej przeprowadzenia wykazano m.in.:

- brak należytego zapoznania się z dokumentami dołączonymi do wniosków Prezydenta w sprawie uzgodnienia lokalizacji inwestycji celu publicznego Przedsięwzięcia, w której wskazano m.in. powierzchnię, wysokość i szerokość elewacji oraz usytuowanie pawilonów;
- brak należytego zapoznania się z wnioskiem Prezydenta o wydanie pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku i dołączonych do wniosku dokumentów i należytej ich oceny oraz błędy formalno-prawne wydanej decyzji MKZ;
- błędy merytoryczne polegające na nieopracowaniu studium konserwatorsko-krajobrazowego wpływu planowanej inwestycji na krajobraz kulturowy, które byłoby podstawą do określenia warunków konserwatorskich oraz zakłóceniu integralności przestrzennej zabytków;
- przeprowadzenie w okresie od 2017 r. do 2022 r. przez MKZ tylko ośmiu kontroli w trybie art. 38 ustawy o zabytkach, co zdaniem WKZ jest liczbą nieproporcjonalnie niską, biorąc pod uwagę ilość nieruchomości wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków, wpisy obszarowe, zabytki uznane za pomnik historii i wpisane na Listę światowego dziedzictwa UNESCO.

W jej następstwie WKZ m.in. wszczął 29 lipca 2022 r. postępowanie administracyjne w sprawie wpisania do rejestru zabytków dwóch budynków oraz ogrodzenia terenu dawnej gazowni miejskiej. Pismem z 30 sierpnia 2022 r. zastępca Prezydenta poinformował WKZ o przeprowadzeniu 19 lipca 2022 r. lustracji terenowej, w wyniku której podjęto decyzję o zaniechaniu niektórych robót przewidzianych w dokumentacji technicznej, w tym o pozostawieniu i odnowieniu ogrodzenia fortecznego przy ul. Flisaczej.

(akta kontroli str. 39, 274-304, 1080-1091)

światowego dziedzictwa UNESCO, a Wytyczne GKZ z 2018 r. dotyczyły sposobu prowadzenia monitoringu tych miejsc oraz pomników historii.

⁵² W tym: Wytyczne operacyjne UNESCO, Decyzja Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO 40COM 8E z 2016 r. dotycząca przyjęcia Deklaracji Wyjątkowej Uniwersalnej Wartości Średniowiecznego miasta Torunia.

⁵³ Na podstawie § 5 Porozumienia oraz ustawy o kontroli rządowej.

Przewodniczący Polskiego Komitetu do spraw UNESCO⁵⁴ w trakcie kontroli poinformował NIK, że Komitet nie prowadzi postępowań wyjaśniających, pozwalających na poczynienie ustaleń w sprawie stwierdzenia ewentualnych zagrożeń dla ochrony miejsc wpisanych na Listę światowego dziedzictwa UNESCO, w tym też czy Przedsięwzięcie może stanowić zagrożenie dla panoramy zabytkowego Zespołu Staromiejskiego Torunia. Podał, że Komitet nie uczestniczy w procesie inwestycyjnym, ani też w zarządzaniu miejscami światowego dziedzictwa, w związku z czym nie wydaje w tym zakresie opinii. Dodał, że „odebranie tytułu”, czyli skreślenie z Listy światowego dziedzictwa UNESCO poprzedzone jest wpisem na Listę światowego dziedzictwa w zagrożeniu, a decyzje w tym przedmiocie podejmowane są przez Komitet Światowego Dziedzictwa UNESCO wraz z równoczesnym przyjęciem programu naprawczego, który jest opracowany w wyniku współpracy i uzgodnień z Państwem-Stroną. Wskazał, że nadrzędnym celem tych działań jest znalezienie optymalnych rozwiązań pozwalających na ochronę wartości, z powodu których dane dobro światowego dziedzictwa zostało wpisane na Listę światowego dziedzictwa UNESCO, a decyzja o skreśleniu podejmowana jest jako środek ostateczny (ultima ratio), w sytuacji nieodwracalnej utraty oczywistej wyjątkowej wartości przez dobro wpisane na Listę światowego dziedzictwa UNESCO.

(akta kontroli str. 117)

1.3. WKZ na wniosek Prezydenta Miasta wydał dwie decyzje dotyczące zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych.

Decyzją z 5 stycznia 2017 r. nie ustalił zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych dla inwestycji polegającej na zagospodarowaniu terenów zielonych na Bulwarze. Rozstrzygnięcie to uzasadniono zakresem planowanych prac ziemnych oraz znacznym przekształceniem wskazanego obszaru⁵⁵.

(akta kontroli str. 810-853)

Powyższe potwierdzono w trakcie przeprowadzonych w toku kontroli oględzin⁵⁶ profilu wykopu budowlanego pawilonu nr 2, w którym zaobserwowano przemieszane warstwy ziemi oraz gruzu. Również w wykopie archeologicznym obejmującym pozostałości rawelinu znajdowały się przemieszane warstwy ziemi oraz gruzu lub drobnego piasku. W obu przypadkach nie odnotowano nienaruszonych nawarstwień archeologicznych.

Odstąpienie od ustalenia zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych dla inwestycji było spowodowane również treścią wytycznych GKZ⁵⁷ w sprawie stosowania art. 31 ust. 1a pkt 1-2 ustawy o zabytkach. GKZ wskazał w nich, że wkz ustala w drodze decyzji zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, mogą dokonać zniszczeń lub uszkodzeń. Zgodnie z wytycznymi GKZ

⁵⁴ Dalej: „Komitet”.

⁵⁵ Kwerenda wykazała, że władze pruskie po powodzi w 1875 r. przystąpiły do uregulowania brzegów Wisły. Wykonano wtedy szereg prac zabezpieczających brzeg rzeki. Kosztem koryta poszerzono nadbrzeże, powiększając je w taki sposób, aby można było zorganizować zaplecze dla portu rzecznego. Teren zniwelowano niemalże do poziomu lustra wody, a od dworca kolejowego Toruń Miasto do portu zimowego poprowadzono pięć torów kolejowych. Zbudowano również szereg budynków portowych o lekkiej konstrukcji szkieletowej, służących jako magazyny portowe. W połowie XX wieku zaczęto likwidować tory kolejowe i wyburzać budynki. Do końca lat 60. XX wieku obszar Przedsięwzięcia służył jako plaża miejska i przystań dla statków wycieczkowych. W latach 70. XX wieku w związku z Rocznicą Kopernikańską postanowiono uporządkować teren. W celu utworzenia ciągów spacerowych nadsypano znaczną ilość gruntu przywiezionego z dzisiaj niemożliwych do określenia miejsc. Zabytkowe mury miejskie zachowane po południowej stronie zespołu staromiejskiego zostały poddane pracom konserwatorskim, wykonano również wtedy oświetlenie murów od strony zewnętrznej.

⁵⁶ Oględziny przeprowadzono 1 grudnia 2022 r.

⁵⁷ Pismo Generalnego Konserwatora Zabytków z 9 września 2017 r. sygn. DOZ-OAiK.070.62.2017.KD.

niedopuszczalne jest nakładanie na inwestorów obowiązku prowadzenia badań archeologicznych, wykraczających poza zakres inwestycji, mających charakter ściśle naukowy, a nie ratowniczy.

(akta kontroli str. 362-363, 373-375, 854-855)

W trakcie kontroli zwrócono się do GKZ o udzielenie informacji w kwestii interpretacji ww. wytycznych z 2017 r. W odpowiedzi GKZ wskazał, że każdą sprawę należy rozpatrywać indywidualnie. Zakres nakazywanych badań archeologicznych (w wymiarze wielkości wykopów badawczych oraz ich głębokości) powinien być rozpatrywany w kontekście narażenia substancji zabytku archeologicznego na zniszczenie w trakcie realizacji inwestycji. Zakończenie badań wykopaliskowych bez osiągnięcia tzw. calca⁵⁸ w przypadku, gdy zabytki archeologiczne znajdowałyby się poniżej linii fundamentów określonej w dokumentacji projektowej jest możliwe w sytuacji, w której organ konserwatorski stwierdzi, że realizacja inwestycji nie będzie stanowiła zagrożenia dla nawarstwień kulturowych pozostawionych poniżej inwestycji. Określenie zakresu zniszczeń jest uzależnione od zakresu samej inwestycji, wykorzystywanych w jej toku narzędzi czy rozwiązań projektowych. W wytycznych z 2017 r. wyraźnie podkreślono, że przepis ten określa zasady ponoszenia kosztów niezbędnych badań archeologicznych, w tym - poprzez odesłanie do art. 82a ust. 1 uozoz - współfinansowania tych badań przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Decyzja, o której mowa w art. 31 ust. 2 uozoz, wywołuje skutki finansowe zarówno po stronie inwestorów jak i podmiotów publicznych. Ponadto przepis ten wskazuje, że obowiązek finansowania badań dotyczy wyłącznie badań niezbędnych w celu ochrony zabytków archeologicznych, a ich zakres może być w decyzji określony wyłącznie w takim obszarze, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. GKZ podkreślił, że decyzja określająca rodzaj i zakres niezbędnych badań archeologicznych, wydawana na podstawie art. 31 ust. 2 uozoz, każdorazowo wymaga precyzyjnego uzasadnienia i wskazania, na jakich podstawach wcz oparł swoją ocenę, dotyczącą m.in. głębokości wykopów badawczych, a także wyjaśnienia jakie zagrożenia związane z realizacją inwestycji zostały zidentyfikowane⁵⁹.

(akta kontroli str. 64, 69)

Decyzją z 10 kwietnia 2017 r. WKZ ustalił zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych związanych z zagospodarowaniem Bulwaru (zakres - prace ziemne w zakresie realizacji inwestycji w ul. Św. Jakuba, ul. Flisaczej, ul. Św. Ducha, ul. Żeglarskiej i we wnętrzu Bramy Mostowej przy ul. Mostowej; rodzaj - badania archeologiczne w trakcie inwestycji, z pełnym zakresem eksploracji i dokumentacji nawarstwień kulturowych zgodnie z zasadami metodyki badań archeologicznych, zabezpieczenie i wstępna konserwacja ruchomych zabytków archeologicznych).

(akta kontroli str. 810-811, 814-815)

W trakcie realizacji Przedsięwzięcia archeolog kierujący badaniami oraz pracownicy przedsiębiorstwa wykonującego roboty budowlane przekazywali WKZ informacje o odkryciu przedmiotów, co do których istniało przypuszczenie, że są zabytkami. WKZ bez zbędnej zwłoki wydał cztery decyzje w sprawie wstrzymania robót i przeprowadzenia badań archeologicznych w niezbędnym zakresie, tj.:

⁵⁸ Pod pojęciem calca należy rozumieć utwory czyste geologicznie (warstwy naturalne nie zawierające i nie przykrywające pozostałości antropogenicznych).

⁵⁹ Pismo GKZ z 13 stycznia 2023 r. sygn. DOZ-ZOZ.6440.14.2022.AK.

- nr ZAR.240.2022 z 22 sierpnia 2022 r. w obrębie występowania fragmentu muru gotyckiego na ul. Bulwar, w południowej nitce ulicy w odległości ok. 20 m na zachód od Bramy Żeglarskiej⁶⁰,
- nr ZAR.254.2022 z 2 września 2022 r. w obrębie występowania dwóch reliktyw murów na ul. Bulwar, w południowej nitce ulicy na wysokości Baszty Gołębnik⁶¹,
- nr ZAR.289.2022 z 26 września 2022 r. w obrębie występowania fragmentu muru na ul. Bulwar, w południowej nitce ulicy w odległości ok. 10 m na zachód od Bramy Żeglarskiej⁶² oraz
- nr ZAR.336.2022 z 18 listopada 2022 r. w obrębie występowania fragmentu muru w pasie drogowym ul. Bulwar, na odcinku pomiędzy budynkiem dawnych Koszar Racławickich a Bramą Klasztorną⁶³.

WKZ nadał decyzjom rygor natychmiastowej wykonalności.

Wnioskami z 13 oraz 30 września 2022 r. Miasto wystąpiło o udzielenie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych. WKZ decyzjami nr ZAR.281.2022 z 19 września 2022 r. oraz nr ZAR.301.2022 z 6 października 2022 r. udzielił Miastu pozwoleń we wnioskowanym zakresie.

(akta kontroli str. 810-811, 856-865, 1357-1358)

Archeolog zatrudniony w WUOZ wizytował obszar objęty realizacją Przedsięwzięcia, sporządzając notatki służbowe oraz dokumentację fotograficzną.

(akta kontroli str. 858-860, 863-865, 1122-1125, 1268-1275)

W trakcie realizacji Przedsięwzięcia odkryto relikty średniowiecznego zespołu kościoła pw. Świętego Ducha i klasztoru Benedyktynek, w tym: kościół, klasztor, szpital, zabudowania gospodarcze. Prezydent przeprowadził trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na przeprowadzenie dodatkowych badań archeologicznych przy realizacji zadania pn.: „Przebudowa ulic i dróg rowerowych w celu zmniejszenia emisji spalin wokół Starówki ujętej na liście UNESCO”. W związku z warunkami określonymi w postępowaniach o zamówienie publiczne WKZ pismem z 8 marca 2023 r. poinformował Prezydenta, że określenie terminu przeprowadzenia badań archeologicznych należy do jego wyłącznej kompetencji. Wojewódzki Konserwator wskazał, że ze względu na metodykę badań archeologicznych oraz skomplikowaną stratyografię w miejscu odkrycia reliktyw architektury jedynie WKZ posiada niezbędną wiedzę i kompetencje, aby ocenić, jaki czas będzie konieczny do przeprowadzenia określonego zakresu wykopaliskowych badań archeologicznych.

(akta kontroli str. 1126, 1435)

⁶⁰ Decyzją nr ZAR.273.2022 z 15 września 2022 r. zezwolono Miastu na kontynuację wstrzymanych robót. Archeolog kierujący badaniami 7 września 2022 r. poinformował WKZ o zakończeniu badań. Pracownik WUOZ 8 września 2022 r. dokonał odbioru przeprowadzonych badań w obecności ich kierownika, przedstawiciela inwestora oraz wykonawcy robót.

⁶¹ Decyzją nr ZAR.289.2022 z 29 września 2022 r. przedłużono okres wstrzymania robót budowlanych do 2 marca 2023 r. Decyzją nr ZAR.32.2023 z 1 marca 2022 r. zezwolono Miastu na kontynuację wstrzymanych robót. Archeolog kierujący badaniami 22 lutego 2023 r. poinformował WKZ o zakończeniu badań. Pracownik WUOZ 28 lutego 2023 r. dokonał odbioru przeprowadzonych badań w obecności ich kierownika, przedstawiciela inwestora oraz wykonawcy robót.

⁶² Decyzją nr ZAR.321.2022 z 14 października 2022 r. przedłużono okres wstrzymania robót budowlanych do 27 marca 2023 r. Decyzją nr ZAR.33.2023 z 1 marca 2023 r. zezwolono Miastu na kontynuację wstrzymanych robót. Inwestor pismem z 22 lutego 2023 r. poinformował WKZ o zakończeniu badań. Pracownik WUOZ 28 lutego 2023 r. dokonał odbioru przeprowadzonych badań w obecności ich kierownika, przedstawiciela inwestora oraz wykonawcy robót.

⁶³ Decyzją nr ZAR.364.2022 z 12 grudnia 2022 r. przedłużono okres wstrzymania robót budowlanych do 25 maja 2023 r.

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

1. Wojewódzki Konserwator z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego przeprowadzał w latach 2019-2020 procedurę uzgodnienia mpzp⁶⁴ (w tym również w odniesieniu do terenu Przedsięwzięcia⁶⁵), skutkiem czego jedno z jego postanowień zostało uchylone przez Ministra na podstawie art. 138 § 2 kpa. Nie zakwestionował braku zawarcia właściwych zasad ochrony zabytków (nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń), mimo przedstawienia pewnych nakazów i zakazów w ramach wniosków do treści mpzp przedstawionych piśmie WKZ z 28 września 2012 r.⁶⁶. Na wydane jako siódme postanowienie nr ZN/314/2020 z 14 września 2020 r. w sprawie projektu Prezydent złożył zażalenie do MKiDN, który postanowieniem z 16 grudnia 2021 r. uchylił postanowienie WKZ w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Spośród 18 sformułowanych warunków, po których spełnieniu uzgodnienie przez WKZ projektu miało być możliwe, Minister 10 uznał za sformułowane wadliwe (ale jeden jako zasadny), cztery wskazał do ponownego rozpatrzenia, a jeden uznał jako bezzasadny.

Minister zaznaczył m.in., że uzgadniany projekt planu posiada poważne wady i braki w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, a organ pierwszej instancji większości najbardziej rażących uchybień nie odnotował. Również NID w swojej opinii z 8 czerwca 2021 r., wskazał że zawarte w projekcie mpzp zasady ochrony zabytków, w sposób niewystarczający zapewniają ochronę wyjątkowej uniwersalnej wartości dobra światowego dziedzictwa.

(akta kontroli str. 386-497, 1286-1303, 1335-1349)

WKZ wyjaśnił m.in., że przyczyną takiego stanu był fakt, iż projekt mpzp zawierał szerokie spektrum nasycenia zabytkowymi obiektami i terenami, a jego sprawdzenie wymagało wieloaspektowej analizy. W granice projektu włączono lokalizacje, dla których obowiązują już prawomocne decyzje o warunkach zabudowy czy o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, dotyczące m.in. Przedsięwzięcia, wydane w oparciu o pozwolenie na roboty budowlane w obszarze wpisanym do rejestru zabytków wydane przez MKZ. Wskazał, że projekt mpzp stanowił obszerne opracowanie planistyczne składające się z części tekstowej liczącej 286 stron i dwóch załączników graficznych, a Bulwar stanowił jedną jednostkę planistyczną z ponad 200 wchodzących w obszar opracowania. WKZ w postanowieniu z 12 stycznia 2022 r. przedstawił warunki zapewniające właściwą ochronę wszystkim obiektom i obszarom zabytkowym położonym w granicach projektu (w pkt. 2.9 wniósł o uzupełnienie projektu o obligatoryjne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu wynikające z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o planowaniu przestrzennym, tzn. wskazanie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej i maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, których nie wskazano w § 138 w pkt 6 lit c dla terenu oznaczonego symbolem 76.06-(0.6)ZP7b, a podanie tych parametrów pozwoliłoby WKZ na całościowe rozpoznanie i odniesienie się do planowanej inwestycji jeszcze przed jej rozpoczęciem).

⁶⁴ Wymaganego art. 24 ust. 1 w zw. z art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu przestrzennym.

⁶⁵ Kwartału O.6, w tym przede wszystkim: 76.05-(O.6)ZP7a i 76.06-(O.6)ZP7b.

⁶⁶ Np.: nakazu ochrony sylwety zespołu staromiejskiego poprzez zakaz wprowadzania dominant architektonicznych, elementów oraz obiektów przesłaniających jej ekspozycję, w tym nasadzeń zieleni wysokiej; nakazu stosowania nawierzchni z przewagą materiałów naturalnych lub tradycyjnie stosowanych, zgodnie z uwarunkowaniami historycznymi – zakazu stosowania materiałów typu „Polbruk” oraz sztucznych wykładzin; zakazu stosowania przesłon zasłaniających detale architektoniczne, widoki na zabytki i osie widokowe; nakazu ochrony, pielęgnacji i uzupełnień zieleni terenów publicznych w ramach nakazu ochrony terenów zieleni poprzez działania konserwatorskie i zachowawcze.

Zaznaczył, że projekt nie uzyskał pozytywnego uzgodnienia WKZ oraz postanowienie z 12 stycznia 2022 r. zostało wydane zanim wzniesiono pawilony na Bulwarze.

(akta kontroli str. 44-45)

Fakt, iż przedłożony do uzgodnienia projekt był obszerny i skomplikowany nie usprawiedliwia niewykonania w sposób rzetelny obowiązków przez organ uzgadniający. Przyczyną dla krytycznej oceny działalności WKZ w zakresie opisanej procedury planistycznej był fakt braku wskazania przez ten organ wszystkich uwag i wymogów istotnych z punktu widzenia ochrony zabytków, bądź ich wadliwe ujęcie. WKZ nie zapewnił właściwej jakości pracy, co w sposób jednoznaczny potwierdziły organy nadrzędne, uchylając rozstrzygnięcie i wykazując brak rzetelności.

2. Chociaż w procedurze opiniowania składanych przez Miasto projektów mpzp oraz zmiany studium uwarunkowań WKZ wskazywał na konieczność określenia granic najważniejszego zabytku Miasta (tj. A/1372) zgodnie z interpretacją WKZ z 8 grudnia 2014 r., to jednak nie zachował konsekwencji i nie zakwestionował projektu planu z 7 kwietnia 2022 r., w którym granice te były z nią niezgodne, co było działaniem nierzetelnym. Różnice dotyczyły przede wszystkim uwzględnienia ulic: Wały gen. Sikorskiego, L. Szumana i Wola Zamkowa. Interpretacja z 2014 r. stanowiła odpowiedź na pismo z Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Toruniu⁶⁷ w sprawie wątpliwości formalnych i prawnych granic wpisu do rejestru zabytku, w której ww. ulice uwzględnione zostały w granicach zabytku A/1372. Na różnice w przebiegu granic pomiędzy projektem mpzp a Studium z 2018 r. zwrócił uwagę również NID w swojej opinii z 8 czerwca 2021 r.⁶⁸.

(akta kontroli str. 118, 127, 137-143, 456-463, 471, 484, 545, 552-554, 1284-1310, 1335-1349),

WKZ wyjaśnił m.in. że w postanowieniu odmawiającym (po raz dziewiąty) uzgodnienia projektu mpzp dla terenu zespołu staromiejskiego Torunia, (na podstawie wykładni MKiDN powołującego się na art. 15 ust. 1 ustawy o zabytkach, że Prezydent Rzeczypospolitej może uznać za pomnik historii zabytek nieruchomy wpisany do rejestru zabytków) stwierdził, że granica wpisu do rejestru zabytków obszaru układu urbanistycznego Starego i Nowego Miasta w Toruniu powinna być przedstawiona w mpzp zgodnie z załącznikiem graficznym określającym granicę uznaną za pomnik historii z 8 września 1994 r. WKZ wyjaśnił też, że w postanowieniu z 6 maja 2022 r. nie wniósł uwag do wyznaczonych granic wpisu w planie, gdyż w znacznym stopniu były zgodne z przywołanym załącznikiem z 1994 r. Wyjątek stanowią fragmenty granic: u zbiegu ulic Wały gen. Sikorskiego i Zaszpitalnej oraz przy ul. Fosa Staromiejska. Ulice: Zaszpitalna i Fosa Staromiejska są wymienione wprost w sentencji decyzji z 29 grudnia 1952 r., w związku z tym WKZ po ponownej analizie stwierdził, że oprócz przedstawionej wykładni MKiDN należy respektować treść wynikającą z sentencji decyzji z 1952 r., a przedstawione granice przedmiotowego układu urbanistycznego są wyznaczone w sposób „kompromisowy”, godzący dwie racje, tzn. stanowisko MKiDN i treść sentencji decyzji o wpisie do rejestru zabytków. WKZ wyjaśnił również, że stanowisko z 2014 r. stanowi szerszą interpretację sentencji decyzji przyjmującą, że pojęcie ulicy obejmuje obie pierzeje, a MPU w Studium z 2018 r. przedstawiło drugą (możliwą) interpretację, że obejmują one tylko jedną pierzeję (wewnętrzną). Dodał, że oba wyjaśnienia granic wpisu do rejestru zabytków są poprawne, w związku z tym WKZ nie miał podstaw do prowadzenia polemiki podczas opiniowania ww. studium.

(akta kontroli str. 1319, 1325)

⁶⁷ Dalej: „MPU”.

⁶⁸ Rozbieżności dotyczyły zbiegu ulic Wały gen. Sikorskiego i Zaszpitalna oraz granicy ulicy Wola Zamkowa (zachodnia i wschodnia linia ulicy).

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że właściciel zabytku wpisanego do rejestru jest adresatem ograniczeń będących skutkiem decyzji organu konserwatorskiego. Z tego powodu interpretacja takiej decyzji powinna być jednoznaczna, konsekwentna i niepozostawiająca wątpliwości. Doraźne stosowanie rozwiązań „kompromisowych” nie stanowi właściwego sposobu rozwiązania problemu. Tymczasem wątpliwości Miasta dotyczyły również terenu pomiędzy południowymi murami miejskimi a wybrzeżem Wisły, tj. obszaru w którym budowano pawilony. Zabytek A/1372 wpisano do rejestru decyzją z 29 grudnia 1952 r. (wówczas nr rejestru zabytków A-275), która nie zawierała załącznika graficznego. Zabytek ten jest jednocześnie częścią miejsca światowego dziedzictwa UNESCO, które granicę od strony rzeki jednoznacznie – na załączniku graficznym – określono na granicy murów miejskich, oraz częścią pomnika historii, którego granica południowa sięga jednoznacznie do rzeki. W odpowiedzi na wątpliwości Miasta WKZ w 2014 r. wskazywał, że: granice ochrony dzielnicy zostały określone w sentencji decyzji: „w obrębie dawnych murów miejskich tj. ulic: Pl. Rapackiego, Al. 700-lecia, Nabrzeżną, Wola Zamkową, Świerczewskiego, Szumana, Jęczmienną, Zaszpitalną, Wałami, Fosą Staromiejską do Pl. Mariana Rapackiego”. WKZ wyjaśnił, że z uwagi na zmiany w nazwach ulic oraz likwidację ulicy Nadbrzeżnej w związku z budową bulwarów nadwiślańskich granice ochrony ww. dzielnicy przebiegają następująco: Pl. Rapackiego, Al. Św. Jana Pawła, wybrzeże Wisły, ul. Wola Zamkowa, Pl. Św. Katarzyny, ul. Leona Szumana, ul. Jęczmienna, ul. Zaszpitalna, ul. Wały gen. Władysława Sikorskiego, ul. Fosa Staromiejska do Pl. Mariana Rapackiego, a podstawą do określenia południowej granicy zespołu jest zachowana w zbiorach Urzędu mapa Torunia z 1957 r., zawierająca część dawnego Starego Miasta – na zachód od ul. Żeglarskiej. Wątpliwości odnoszące się do przebiegu granic nie zostały rozwiane, co potwierdza m.in. przygotowana w październiku 2022 r. na zlecenie Miasta opinia ekspercka⁶⁹.

(akta kontroli str. 118, 127, 137-143, 456-463, 471, 484, 545, 552-554)

3. Wojewódzki Konserwator nierzetelnie realizował obowiązki określone w art. 91 ust. 4 pkt 5, 6 i 9 ustawy o zabytkach, dotyczące nadzoru, kontroli i współpracy z innymi podmiotami. WKZ mimo otrzymania 24 listopada 2016 r. i 29 listopada 2017 r.⁷⁰ projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla Przedsięwzięcia w zakresie zabytków archeologicznych i zabytkowych form zaprojektowanej zieleni wpisanej do rejestru zabytków w granicach układów urbanistycznych:
 - a) nie zwrócił się o wyjaśnienie zawartych w projektach danych o wielkości planowanych obiektów, mogących mieć istotny wpływ na ochronę i widok zabytków: A/1372 i A/88, pomnika historii, a przede wszystkim miejsca światowego dziedzictwa UNESCO, a także panoramę Miasta, której ochrona została wpisana w Studium z 2006 r. oraz w projekcie zmiany tego studium z 2016 r.⁷¹, a także innych dokumentach Miasta⁷². Ponadto, w projekcie przedłożonym do uzgodnienia w 2017 r. parametry inwestycji były wyższe od

⁶⁹ „Działka na której realizowane są pawilony znajduje się po południowej stronie ulicy Bulwar Filadelfijski, a więc nie jest objęta wpisem do rejestru zabytków.” [link](#), dostęp: 31 marca 2023 r.

⁷⁰ Na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy o planowaniu przestrzennym oraz § 1 ust. 2 pkt 1 Porozumienia.

⁷¹ Strefa I, jednostka VI - Stare Miasto. Elementy układu urbanistycznego podlegające ochronie: elementy kompozycji urbanistycznej (zasadnicze proporcje wysokościowe kształtujące sylwetę zespołu – wraz z dominantami, osie kompozycyjne i powiązania widokowe, charakter wnętrz urbanistycznych, kompozycja układów zieleni), strefa VI (obowiązuje zachowanie osi i panoram uwidaczniających historyczną kompozycję zespołu). Projekt był opiniowany przez WKZ w 2016 r. W Studium z 2006 r. podano też: Odnosnie zapisów kierunków zagospodarowania przestrzennego województwa: Tabela B VII 2-1 Kierunki zagospodarowania przestrzennego województwa: Ochrona zachowanej historycznej panoramy (widoku) m. Torunia.

⁷² Decyzji celu publicznego terenu Przedsięwzięcia z 2016 r. i 2017 r.: „najważniejsza jest właściwa ekspozycja unikalnej na skalę światową, najpiękniejszej w Polsce panoramy miasta od strony Wisły”, strategia rozwoju Miasta Torunia z 2002 r.: Ochrona i ekspozycja panoramy miasta.

przedstawionych w 2016 r. i tak: [a] powierzchnia zabudowy projektowanych pawilonów usługowych miała wynosić maksymalnie 470 m² dla pojedynczego pawilonu, z wyjątkiem pawilonu projektowanego przy ul. św. Jakuba 1A, dla którego dopuszcza się maksymalnie 1000 m², przy czym dopuszczono lokalizację maksymalnie sześciu pawilonów, podczas gdy w 2016 r. powierzchnię zabudowy dla pojedynczego pawilonu przyjęto na poziomie „maksymalnie 250 m²” oraz dopuszczono lokalizację maksymalnie czterech pawilonów; [b] wysokość górnych krawędzi elewacji projektowanych pawilonów miała maksymalnie wynosić 8,2 m w dostosowaniu do ukształtowania terenu, podczas gdy w 2016 r. było to 8 m; [c] szerokość elewacji projektowanych pawilonów od strony rzeki Wisły oraz od strony ul. Bulwar: ustalono na maksymalnie 14 m; dla pawilonu przy ul. św. Jakuba 1A dopuszczono szerokość elewacji frontowej od strony ul. św. Jakuba i ul. Bulwar maksymalnie 60 m, podczas gdy w 2016 r. miało to być 12 m i nie było warunków dla pawilonu przy ul. św. Jakuba; [d] powierzchnia sprzedaży miała wynieść maksymalnie 200 m² w każdym pawilonie, podczas gdy w 2016 r. maksymalnie 120 m². O wyjaśnienia niektórych z ww. wielkości nie zwrócił się również na etapie uzgadniania projektów mpzp, z których pierwszy otrzymał 24 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 391, 481, 524-538, 623-636, 1283-1303, 1363-1434)

WKZ wyjaśnił m.in., że decyzje o ustaleniu lokalizacji celu publicznego nie są wydawane w oparciu o skończony projekt budowlany, a jedynie określają dopuszczalny sposób zagospodarowania przestrzeni (m.in. dopuszczalną linię zabudowy oraz dopuszczalne parametry potencjalnej zabudowy). Wskazał, że zgodnie z Porozumieniem WKZ może projekty takich decyzji uzgadniać jedynie w zakresie ochrony zabytkowej zieleni i zabytków archeologicznych, a gdyby WKZ „odniósł się do takich informacji zawartych w projektach decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w odniesieniu do zagospodarowania Bulwaru Filadelfijskiego w Toruniu, z całą pewnością zostałyby to potraktowane jako podważanie kompetencji PMT (działającego z jego upoważnienia MKZ).” Dodał, że WKZ nigdy nie dysponował pełnym projektem budowlanym Przedsięwzięcia – do wniosków o wydanie decyzji określającej zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych dołączony został jedynie załącznik graficzny, tj. projekt zagospodarowania terenu.

(akta kontroli str. 45-46)

NIK zwraca uwagę, iż wyznacznikiem dla sformułowania ww. nieprawidłowości nie były zapisy Porozumienia, ale wymóg rzetelnej realizacji obowiązków określonych w art. 91 ust. 4 pkt 5, 6 i 9 ustawy o zabytkach. Warunki dotyczące wielkości planowanych obiektów (np. 8,2 m wysokości, 14 m i 60 m elewacji) powinny zostać wyjaśnione w innym trybie niż ww. uzgodnienie, tj. kontroli, szerokiego rozumianego nadzoru lub współpracy, w szczególności, iż w swojej opinii z 2 września 2016 r. w sprawie oddziaływania na obszary podlegające ochronie WKZ wskazał, że inwestycja będzie miała znaczący wpływ na wygląd i zachowanie zabytków znajdujących się w granicach opracowania. Okoliczność przedłożenia projektu decyzji świadczy również o tym, że WKZ powziął wiedzę o planowanej inwestycji i jej możliwych parametrach w toku wykonywania obowiązków urzędowych, jeszcze przed rozpoczęciem budowy. Nie wykorzystał narzędzi nadzoru prewencyjnego, mimo iż w piśmie skierowanym do Wojewody w sprawie nieprawidłowości w działalności Miasta, powołał się na pogląd wyrażony przez NID o istotności „nadzoru prewencyjnego” w przypadku dóbr wpisanych na Listę światowego dziedzictwa UNESCO. W toku ówczesnie prowadzonej procedury WKZ nie zajął odpowiedniego stanowiska w sprawie, nie podjął współpracy z Miastem i nie zgłosił ewentualnych uwag lub sprzeciwu (także w odniesieniu do

maksymalnych wartości parametrów budowy), pomimo przedstawienia mu warunków projektowanej inwestycji. Takich czynności należało dokonać w czasie projektowania inwestycji. Podejmowane w połowie 2022 r. działania, polegające m.in. na kontroli dokumentacji Przedsięwzięcia, gdy pawilony znajdowały się na zaawansowanym etapie (stan surowy zamknięty) były w tym kontekście spóźnione.

- b) nie uzgodnił projektu otrzymanego 29 listopada 2017 r. – na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy o planowaniu przestrzennym w zakresie ochrony zieleni na obszarze wpisanym do rejestru zabytków.

(akta kontroli str. 276-301, 623-636, 658-684)

WKZ wyjaśnił m.in., że fakt nieokreślenia zasad ochrony zabytkowej zieleni wynikał prawdopodobnie z tego, że 24 października 2017 r. została wydana decyzja na podstawie warunków określonych we wcześniejszej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z 2016 r. Inwestor nie złożył wniosku o wygaszenie tej decyzji, wobec czego uznano, że nie straciła ona ważności i w sposób wyczerpujący określiła zasady postępowania wobec zieleni podlegającej ochronie na terenie Przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 46)

NIK zwraca uwagę, że Miasto prowadziło dwa postępowania w sprawie wydania decyzji o lokalizacji celu publicznego – w 2016 r. i w 2017 r.⁷³. W toku uzgodnienia decyzji z 2016 WKZ wniósł o zamieszczenie w decyzji kwestii związanych z ochroną zieleni i wydał w tym zakresie postanowienie, a w przypadku procedury z 2017 r. nie. Oba postępowania dotyczyły inwestycji, która miała zostać zrealizowana na Bulwarze, jednakże ich przedmiot był różny, tzn. wniosek z 2016 r. obejmował teren 66 działek geodezyjnych, a inwestycja miała polegać na budowie czterech pawilonów o mniejszych parametrach, natomiast wniosek z 2017 r. obejmował te same działki co wniosek z 2016 r. i kolejnych sześć działek i wskazywał, że inwestycja ma polegać na budowie sześciu pawilonów, o większych niż poprzednio parametrach. Wbrew wyjaśnieniom WKZ decyzja z 2017 r. nie nawiązywała do poprzednio wydanej. Nie było także podstaw faktycznych i prawnych do innego interpretowania obu postępowań. Różne podejście WKZ w obu przypadkach nie znajduje podstaw;

(akta kontroli str. 623-686, 746-747)

4. Wojewódzki Konserwator nie skonsultował się z Ośrodkiem ds. Światowego Dziedzictwa w NID przed wydaniem ośmiu postanowień w sprawie projektu mpzp⁷⁴, co było niezgodne z Wytocznymi z 2015 r., w których Generalny Konserwator zwrócił się do wkz z prośbą o każdorazowe podjęcie konsultacji z NID przed wydaniem uzgodnień mpzp.

(akta kontroli str. 601)

WKZ wyjaśnił m.in., że nie kontaktowano się każdorazowo z NID, gdyż projekty mpzp były przedmiotem trwających uzgodnień i spotkań roboczych z pracownikami MPU. Dodał, że projekt zostanie przekazany w momencie uzyskania pozytywnego uzgodnienia WKZ.

⁷³ Wniosek Miasta z 24 listopada 2017 r. wpłynął do WUOZ 29 listopada 2017 r. Postępowanie zakończyło się wydaniem przez WKZ postanowienia 11 grudnia 2017 r. Wniosek Miasta z 18 listopada 2016 r. wpłynął do WUOZ 24 listopada 2016 r. Postępowanie zakończyło się wydaniem przez WKZ postanowienia 29 listopada 2016 r.

⁷⁴ Na podstawie art. 17 pkt 6 lit b ustawy o planowaniu przestrzennym.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z informacją przekazaną NIK przez GKZ w trakcie kontroli, w Wytycznych GKZ z 2015 r. poproszono organy ochrony o każdorazowe konsultowanie się z NID wskazując ogólne określenie kategorii spraw, niezależnie od treści ich rozstrzygnięcia (pozytywne lub negatywne).

(akta kontroli str. 49, 68)

5. Wojewódzki Konserwator nie przekazał do NID oraz MKiDN skanów dwóch⁷⁵ spośród dziewięciu postanowień wydanych w latach 2019-2022⁷⁶, dotyczących uzgodnienia projektu mpzp, co było niezgodne z Wytycznymi GKZ z 2018 r. Zgodnie ze wskazanymi wytycznymi wkz przekazują na wskazane adresy mailowe NID oraz MKiDN skany opinii w uzgodnień projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 261-265, 601-602)

WKZ wyjaśnił m.in., że skany wydanych w latach 2019-2022 postanowień były przekazywane do NID po ich uprawomocnieniu przez pracownika Urzędu, który nie pracuje już w WUOZ, zatem trudno stwierdzić dlaczego nie przekazał dwóch spośród dziesięciu postanowień. Podał, że najprawdopodobniej wynikało to z przeoczenia w związku z ilością wykonywanych obowiązków służbowych. Dodał, że był on bardzo skrupulatnym pracownikiem, więc możliwe że skany zostały przekazane, ale w związku z wymianą sprzętu komputerowego i nieprowadzeniem ewidencji przekazanych skanów nie jest w stanie tego udokumentować.

(akta kontroli str. 1317)

6. WKZ organizując i prowadząc kontrolę spraw przekazanych Porozumieniem, o której mowa w jego § 5 ust. 3, nierzetelnie określał jej zakres, w tym m.in. bez przeprowadzenia analizy ryzyka uwzględniającej czynniki ryzyka mające wpływ na działalność jednostki kontrolowanej, wybierając do kontroli decyzje i postanowienia w sposób losowy. Nie weryfikował, czy Miasto realizowało założenia określone w wytycznych UNESCO oraz GKZ, w tym przede wszystkim w zakresie kontaktowania się z NID w kwestii oceny oddziaływania planowanych prac na „wyjątkową powszechną wartość” dobra światowego dziedzictwa oraz przekazywania pozwoleń wydanych na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o zabytkach. Na ryzyko braku ich realizacji wskazywały m.in. pisma Miasta o sprecyzowanie zakresu i sposobu stosowania Wytycznych GKZ z 2018 r., na które WKZ nie odpowiedział. Kontrolę dotyczącą Przedsięwzięcia przeprowadził dopiero po doniesieniach medialnych dotyczących tej inwestycji, mimo że do Urzędu wpływały projekty decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zawierające informacje dotyczące wielkości pawilonów planowanych w strefie buforowej Miejsca UNESCO Średniowieczne miasto oraz na terenie Pomnika Stare i Nowe Miasto. Nadzór nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, prac konserwatorskich i restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach oraz badań archeologicznych, o którym mowa w art. 91 ust. 4 pkt 5 uozoz, ograniczał się do spraw, które nie zostały przekazane Prezydentowi, i pozostały w zakresie jego zadań, tj. do archeologii i zabytkowej zieleni.

(akta kontroli str. 257-269, 625-636, 669-680, 866)

WKZ wyjaśnił m.in., że zgodnie z § 5 ust. 3 Porozumienia WKZ sprawuje nadzór nad realizacją przez Prezydenta przekazanych mu kompetencji, polegający na przeprowadzeniu kontroli przynajmniej raz w roku kalendarzowym, która jest prowadzona w II kwartale i obejmuje losowo wybrane z prowadzonych przez MKZ

⁷⁵ Nr ZN/449/2019 z 20 grudnia 2019 r. i ZN/153/2022 z 6 maja 2022 r.

⁷⁶ Na podstawie art. 17 pkt 6 lit b ustawy o planowaniu przestrzennym.

rejestrów, decyzje i postanowienia. Wskazał, że MKZ przedkłada kompletną dokumentację, która jest poddana ocenie formalnej, a WKZ nie jest organem nadrzędnym ani organem II instancji dla miejskich konserwatorów zabytków i nie dokonuje oceny merytorycznej wydawanych decyzji i postanowień, które w dużej mierze są uznaniowe, oparte na stosownej wiedzy, kwalifikacji i doświadczeniu zatrudnionych w Biurze MKZ pracowników. Podał, że gdyby WKZ był zobowiązany do oceny merytorycznej podejmowanych przez MKZ decyzji, porozumienie nie miałooby racji bytu. Dodał, że WKZ nie posiada w swoich strukturach komórki ds. kontroli i nie sporządza oceny ryzyka kontroli. W sprawie niepodjęcia kontroli w związku z otrzymywanymi projektami decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego wyjaśnił m.in., że decyzje te nie są wydawane w oparciu o skończony projekt budowlany, a jedynie określają dopuszczalny sposób zagospodarowania przestrzeni. Podał również: „Gdyby K-P WKZ odniósł się do takich informacji zawartych w projektach decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w odniesieniu do zagospodarowania Bulwaru Filadelfijskiego w Toruniu, z całą pewnością zostałyby to potraktowane jako podważanie kompetencji PMT (działającego z jego upoważnienia MKZ).” Dodał, że MKZ w przypadku, gdy realizacja jakiejś inwestycji może być według niego kontrowersyjna z punktu widzenia ochrony zabytków, może skierować ją do Wojewódzkiej Rady Ochrony Zabytków w celu zasięgnięcia opinii, co w konsekwencji uczynił WKZ.

W sprawie wytycznych GKZ wyjaśnił też m.in., że zgodnie z pismem GKZ przekazał je wszystkim miejskim konserwatorom zabytków. Zauważył, że adresem pisma w sprawie wyjaśnień wszelkich wątpliwości powinien być GKZ a nie wkz, w związku z czym nie odpowiedział na pismo w tej sprawie. W zakresie niewyjaśniania ich na bieżąco w trakcie realizacji Przedsięwzięcia podał, że Porozumienie i jego realizacja nie jest w myśl art. 91 ust. 4 pkt 9 uozoz elementem współpracy – przekazane samorządowym konserwatorom zabytków kompetencje należy traktować jako zadania powierzone, które jednocześnie zostały wyłączone z kompetencji wkz.

Główny księgowy Urzędu wyjaśnił, że wielokrotnie WKZ podejmował starania zmierzające do uzyskania zwiększenia limitu etatów. Wskazał, że zapotrzebowanie było zgłaszane bezpośrednio w rozmowie z Wojewodą oraz w formie pisemnej, a także że wnioski o zwiększenie etatów zgłaszano również do GKZ. Z pisma MKiDN do Wojewody z 7 kwietnia 2023 r. wynikała możliwość zwiększenia etatów w Urzędzie o pięć etatów. Minister wyraził nadzieję, że przekazanie środków finansowych na zwiększenie wynagrodzenia i liczby etatów będzie stanowiło wzmocnienie WUOZ „wykonującego tak istotne zadania organu na rzecz ochrony dziedzictwa kultury w regionie”.

(akta kontroli str. 25-27, 40-43, 47, 1314, 1316, 1334)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wbrew ww. wyjaśnieniom w kontroli Przedsięwzięcia z lipca 2022 r. WKZ oprócz błędów formalno-prawnych zarzucił błędy merytoryczne, takie jak: nieopracowanie studium konserwatorsko-krajobrazowego wpływu Przedsięwzięcia na krajobraz kulturowy, zakłócenie integralności przestrzennej zabytków, wydanie przez MKZ decyzji pozwalającej na prowadzenie prac przy zabytku, które „degraduje panoramę Torunia”. Kontrola dokumentacji na wcześniejszym etapie pozwoliłaby WKZ zająć oficjalne stanowisko w sprawie jeszcze przed rozpoczęciem realizacji Przedsięwzięcia.

Należy również zaznaczyć, że Porozumienie dotyczy powierzenia MKZ niektórych spraw z zakresu właściwości WKZ. Zadania określone w art. 91 ust. 4 pkt 5 uozoz, tj. sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych

i innych działań przy zabytkach oraz badań archeologicznych nie zostały powierzone MKZ, w związku z czym do ich realizacji był zobowiązany Wojewódzki Konserwator.

(akta kontroli str. 1080-1091)

7. WKZ nieprawidłowo wydał dwie z trzech decyzji zezwalających na usunięcie drzew lub krzewów na terenie Przedsięwzięcia:

- a) w decyzji nr ZN/303/2022 z 3 października 2022 r. naliczył opłaty w wysokości 17 140 zł⁷⁷ za usunięcie czterech krzewów, co było niezgodne z art. 86 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody, który stanowi, że nie nalicza się opłat za usunięcie drzew lub krzewów w związku z przebudową dróg publicznych. Miasto we wniosku z 10 sierpnia 2022 r. o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów podało, że przyczyną usunięcia jest „kolizja z realizowaną inwestycją dotyczącą Zagospodarowania Bulwaru Filadelfijskiego pn. *Przebudowa ulic i dróg rowerowych w celu zmniejszenia emisji spalin wokół Starówki ujętej na liście UNESCO*”.

(akta kontroli str. 707-726)

WKZ wyjaśnił, że naliczono opłatę, ponieważ w wyniku analizy materiału dowodowego organ stwierdził, że usunięcie związane jest bezpośrednio z realizacją zamierzenia inwestycyjnego pn. Zagospodarowanie Bulwaru Filadelfijskiego. Podał m.in., że w toku postępowania WKZ wystąpił do NID o wydanie opinii w zakresie wniosku, na którą uzyskał odpowiedź, iż kolejna⁷⁸ ocena dopuszczalności usunięcia zieleni wskazanej w piśmie WKZ nie wniesie nowych ustaleń i wniosków w sprawie. Wskazał, że wnioskodawca jako przyczynę usunięcia podał kolizję z realizowaną inwestycją dotyczącą zagospodarowania Bulwaru pn. Przebudowa ulic i dróg rowerowych w celu zmniejszenie emisji spalin wokół Starówki ujętej na liście UNESCO. Zauważył, że na usunięcie krzewów będących przedmiotem wniosku została już w 2017 r. wydana decyzja, w której wskazano, iż usunięcie drzew i krzewów nastąpi „w związku z realizacją projektu zagospodarowania Bulwaru Filadelfijskiego w Toruniu”, a postawienie merytorycznie innego rozstrzygnięcia w tej samej sprawie, w przypadku gdy nie wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody, w ocenie tut. organu jest niedopuszczalne. Podniósł, że pomimo naliczenia opłat wnioskodawca nie skorzystał z przysługującego mu prawa do wniesienia odwołania, uznając tym samym słuszność rozstrzygnięcia. Wyjaśnił, że biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż bezpośrednią przyczyną usunięcia drzewa i krzewów jest zamierzenie inwestycyjne pn. Zagospodarowanie Bulwaru Filadelfijskiego, a w ramach tego zamierzenia realizowane są zadania takie jak np. przebudowa ulicy czy budowa pawilonów i niewłaściwym byłoby uznanie realizacji poszczególnych zadań każdorazowo jako odrębnej i bezpośredniej przyczyny usunięcia, tym bardziej że decyzja taka mogłaby skutkować uniknięciem stosownych opłat. Podkreślił, że zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody „organy administracji publicznej są obowiązane do zapewnienia warunków (...) finansowych dla ochrony przyrody”.

(akta kontroli str. 47-49)

Jak przyznano w wyjaśnieniach, wnioskodawca jako przyczynę usunięcia podał kolizję z realizowaną inwestycją dotyczącą przebudowy ulic i dróg rowerowych. Również w piśmie skierowanym przez WKZ do NID 2 września 2022 r. wskazano,

⁷⁷ W decyzji nr ZN/303/2022 z 3 października 2022 r. naliczono łączną opłatę w wysokości 21 840 zł.

⁷⁸ Poza orzeczeniem MKZ z 29 maja 2019 r. pozwalającym na prowadzenie robót budowlanych związanych z zagospodarowaniem Bulwaru Filadelfijskiego jako organu wyspecjalizowanego w ochronie zabytków (w tym zieleni na terenie wpisanym do rejestru zabytków).

że przyczyną usunięcia krzewów jest przebudowa ulic i dróg rowerowych. Potwierdza to także protokół z oględzin, przeprowadzonych przez pracownika WUOZ w toku postępowania w sprawie usunięcia roślinności. Ponadto, w trakcie kontroli NIK inspektor nadzoru inwestorskiego oświadczył, że wniosek o usunięcie czterech krzewów sporządzono w związku z koniecznością budowy ciągu pieszego. Pojęcie pasa drogowego obejmuje wszystkie elementy, które znajdują się w obszarze wyznaczonym granicami nieruchomości zajętej pod drogę oraz jej otoczenie, a więc zarówno jezdnie, jak i chodniki, ścieżki rowerowe, miejsca postojowe i parkingi, latarnie, zieleń przydrożną, sieci: wodociągowe, ciepłownicze, kanalizacji deszczowej i ściekowej⁷⁹;

(akta kontroli str. 707-726, 731-733, 1279)

- b) niewłaściwie wskazano zabytek w pozwoleniu na podejmowanie innych działań przy zabytku, tj. na usunięcie drzew i krzewów. W decyzji nr ZN/349/2017 z 24 października 2017 r. WKZ orzekł o prowadzeniu prac: na Bulwarze w granicach zabytku A/1372 i A/1596. Wniosek Miasta z 20 września 2017 r. obejmował również po trzy drzewa i krzewy z terenu zabytku A/88⁸⁰. Zgodnie z § 18 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 czerwca 2017 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 zabytków⁸¹ pozwolenie na podejmowanie innych działań przy zabytku zawiera wskazanie zabytku, z uwzględnieniem miejsca jego położenia.

(akta kontroli str. 731-743)

WKZ wyjaśnił m.in., że zabytku A/88 nie wskazano w wyniku przeoczenia. Zauważył, że niniejsze przeoczenie w przywołaniu właściwego rejestru zabytków nie miało żadnego wpływu na rozstrzygnięcie przedmiotowej decyzji, w tym na przywołaną podstawę prawną.

(akta kontroli str. 49)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z przywołanym przepisem (tj. § 18 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie prac przy zabytkach z 2017 r.) przedmiotowe pozwolenie winno zawierać wskazanie zabytku, z uwzględnieniem miejsca jego położenia.

8. Wojewódzki Konserwator w całym okresie objętym kontrolą, tj. 2011-2023 (do 28 lutego) nie sporządził dwóch kart ewidencyjnych zabytków z terenu Przedsięwzięcia wpisanych do rejestru zabytków województwa o nr A/1596 oraz A/88, co było niezgodne z obowiązującym od 17 listopada 2003 r. art. 22 ust. 2 ustawy o zabytkach, który stanowi, że wkw prowadzi wojewódzką ewidencję zabytków w formie kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się na terenie województwa.

(akta kontroli str. 61)

WKZ wyjaśnił, że ww. wpisy obszarowe nie mają opracowanych kart ewidencyjnych zabytku nieruchomego. Wskazał, że w ubiegłych latach WKZ prowadził weryfikację i aktualizację wojewódzkiej ewidencji zabytków na terenie Torunia, zakończoną w końcu 2022 r. oraz że objęte nią były obiekty niewpisane do rejestru zabytków. Podał, że opracowanie kart ewidencyjnych dla ww. obszarów zaplanowane zostało

⁷⁹ Wyrok NSA z 27 października 2020 r., II GSK 828/20.

⁸⁰ We wniosku Miasto prawidłowo przywołało numery rejestru i nazwy trzech zabytków.

⁸¹ Dz. U. poz. 1265, uchylone z dniem 19 lipca 2018 r.

na rok 2023, a ochrona prawna dwóch obszarów ze względu na ściśle określone granice ochrony na załącznikach graficznych nie rodzi żadnych wątpliwości co do zasięgu terenu podlegającego ochronie na mocy uozoz. Dodał, że zabytkowe obiekty położone na obszarze obu wymienionych układów posiadają indywidualne karty ewidencyjne zabytków nieruchomości.

(akta kontroli str. 61)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewódzki Konserwator nie zapewnił na wystarczającym poziomie ochrony zabytków w związku z realizacją Przedsięwzięcia. WKZ przeprowadził kontrolę dokumentacji dotyczącej Przedsięwzięcia dopiero w lipcu 2022 r., mimo że już w 2016 r. przekazano mu projekt pierwszej z trzech decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego. W treści projektu zawarto istotne informacje odnośnie maksymalnych rozmiarów oraz liczby pawilonów. WKZ już w 2016 r. wydał opinię, iż Przedsięwzięcie będzie miało znaczący wpływ na wygląd i zachowanie zabytków. Nie może zatem podnosić, że do 2022 r. nie posiadał wiedzy w przedmiocie planów Miasta związanych z zagospodarowaniem Bulwaru. W ocenie NIK wszelkie zastrzeżenia odnośnie planowanej inwestycji należało podnieść na etapie jej planowania. W konsekwencji działania podejmowane przez WKZ w momencie, gdy budowę jednego z pawilonów doprowadzono do stanu surowego zamkniętego, należy uznać za spóźnione.

Wojewódzki Konserwator z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego przeprowadzał procedurę uzgodnienia mpzp (w tym również w odniesieniu do terenu Przedsięwzięcia), skutkiem czego jedno z jego postanowień zostało uchylone przez Ministra na podstawie art. 138 § 2 kpa. Nierzetelnie realizował też obowiązki wynikające z art. 91 ust. 4 pkt 5, 6 i 9 ustawy o zabytkach, dotyczące nadzoru, kontroli i współpracy z innymi podmiotami.

OBSZAR

2. Ochrona zabytków w związku z realizacją innych wybranych przedsięwzięć na terenie miasta Torunia.

Opis stanu faktycznego

2.1. Od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2022 r. Wojewódzki Konserwator na podstawie § 5 Porozumienia przeprowadził 13 kontroli problemowych działalności Miejskiego Konserwatora oraz siedem kontroli w trybie uproszczonym. Kontrole problemowe obejmowały decyzje i postanowienia wydane w sprawach określonych Porozumieniem. Decyzje i postanowienia typowano do kontroli na podstawie doboru losowego, spośród spraw ujętych w rejestrach prowadzonych w Biurze MKZ. Przed wszczęciem kontroli nie sporządzano oceny ryzyka.

(akta kontroli str. 39, 866-1097)

Kontrole w trybie uproszczonym wszczynano na podstawie doniesień medialnych, wniosków do WKZ, pism kierowanych przez Departament Ochrony Zabytków w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także z urzędu na podstawie informacji uzyskanych przez WKZ z innych źródeł. Przedmiotem kontroli w trybie uproszczonym były:

- kamienica przy ul. Małe Garbary 23,
- kamienica przy ul. Żeglarskiej 2,
- prace konserwatorskie i remontowe w kościele pw. Świętego Jakuba,
- prace rozbiórkowe budynku mieszkalnego przy ul. Poznańskiej 173,
- rozbiórka domu Heleny Grossówny przy ul. Czerwonego Krzyża 30,
- budowa pawilonów przy Bulwarze oraz

- ogrodzenie kompleksu wojskowego przy ul. Gen. Prądzyńskiego i ul. Jana III Sobieskiego.

Dla każdej z kontroli prowadzono akta, a ustalenia przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym lub sprawozdaniu z kontroli. Podczas kontroli stosowano kryterium legalności i rzetelności, co było zgodne z art. 28 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁸².

(akta kontroli str. 39, 42, 938-945, 984-989, 1034, 1059-1062, 1080-1097)

Zgodnie z § 3 ust. 3 Porozumienia organem odwoławczym w sprawach określonych w Porozumieniu był MKiDN. WKZ wskazał, że podczas kontroli nie dokonywał oceny merytorycznej decyzji i postanowień wydanych w imieniu Prezydenta przez MKZ, ponieważ rozstrzygnięcia w dużej mierze miały charakter uznaniowy i oparte były na wiedzy, kwalifikacjach oraz doświadczeniu pracowników Biura MKZ.

(akta kontroli str. 40)

WKZ przyjmował półroczne sprawozdania z realizacji zadań składane przez Prezydenta Miasta za lata 2011-2022. Przedkładane sprawozdania zawierały dane o liczbie wydanych decyzji, postanowień, dokonanych uzgodnień, przeprowadzonych inspekcji terenowych oraz korespondencji przychodzącej i wychodzącej. Sprawozdania nie były analizowane przez pracowników WUOZ pod kątem merytorycznej poprawności. WKZ wyjaśnił, że WUOZ nie posiada wyspecjalizowanej komórki ds. kontroli działalności samorządowych konserwatorów zabytków.

(akta kontroli str. 3-18, 40, 1098-1121)

MKZ był zobowiązany do przekazywania Wojewódzkiemu Konserwatorowi kopii decyzji, postanowień i zaświadczeń wydanych w sprawach objętych Porozumieniem⁸³. WKZ nie kontrolował jednak zgodności danych wskazywanych w sprawozdaniach z działalności z liczbą dokumentów wpływających do Urzędu. Spośród 100 objętych kontrolą spraw prowadzonych przez MKZ w latach 2020-2022 w 26 przypadkach WKZ nie posiadał w swoim zasobie kopii dokumentów, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 52-54)

2.2. WKZ pismem z 5 września 2022 r. zwrócił się do Wojewody o zmianę Porozumienia w zakresie dotyczącym zabytków, do których tytuł prawny wynikający z prawa własności przysługuje Miastu, jego jednostkom organizacyjnym oraz Skarbowi Państwa. Jako uzasadnienie wniosku WKZ przywołał 11 przypadków niedostatecznego lub niewłaściwego wywiązywania się przez MKZ z obowiązków i powierzonych mu zadań w zakresie ochrony zabytków. Wojewoda pismem z 13 października 2022 r. odmówił podjęcia działań w celu zmiany Porozumienia. Wskazał, że kompetencje WKZ nie zostały całkowicie wyłączone na podstawie przedmiotowego Porozumienia, które zostało zawarte w celu zapewnienia optymalnego poziomu realizacji zadań związanych z ochroną zabytków, co powinno odbywać się na zasadzie efektywnego współdziałania. Zwrócił również uwagę, że z treści Porozumienia wynika, że organy administracji rządowej mają sprawować nadzór nad realizacją przez Prezydenta Miasta zadań i kompetencji będących jego przedmiotem, który w imieniu Wojewody wykonywać ma WKZ. Jak podał: „rozwiązania te, pod warunkiem ich odpowiedniego wykorzystania, dają podstawę do podejmowania działań, zarówno prewencyjnych jak i następczych, w zakresie nieprawidłowego czy niewłaściwego wywiązywania się przez Gminę oraz MKZ” z obowiązków objętych Porozumieniem [przyj. NIK]. W odniesieniu do przytoczonych

⁸² Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

⁸³ Na podstawie § 4 Porozumienia.

przez WKZ przypadków, ocenionych przez Niego jako nieprawidłowości w działalności MKZ, podał, że „nie oceniając w tym miejscu zasadności zarzutów, należy wyraźnie zaznaczyć, że właściwą formą reakcji na nieprawidłowości powinno być efektywne korzystanie z kompetencji przewidzianych przez Porozumienie (...)”, a „z uwagi na formalną ścieżkę postępowania wytyczoną przez Porozumienie i ustawy, do których się ono odwołuje, niedopuszczalna jest medialna polemika pomiędzy organem nadzoru a podmiotem kontrolowanym w obszarze, który jest przedmiotem czynności kontrolno-nadzorczych”.

(akta kontroli str. 207-208, 1127-1137)

WKZ podjął szereg czynności, mających na celu ochronę zabytków wymienionych w piśmie do Wojewody, w tym m.in. wydano decyzje o wpisie do rejestru zabytków:

- historycznego układu urbanistycznego Bydgoskiego Przedmieścia i Rybaków⁸⁴,
- budynku dawnego Północnoniemieckiego Banku Kredytowego Filia w Toruniu wzniesionego w latach 1908-1909⁸⁵,
- zespołu zabudowy siedziby Królewskiej Fortyfikacji w Toruniu z lat 1889-1891 złożonego z budynku urzędu, elewacji budynku stajni z wozownią oraz ogrodzenia otaczającego zespół i ogrodzeń wewnętrznych⁸⁶,
- budynku mieszkalnego z ok. 1869 r., powiększonego w latach 1896-1898 – w konstrukcji drewnianej szkieletowej z wypełnieniem ceglany oraz bryłę i elewację budynku mieszkalno-gospodarczego z ok. 1869 r., przebudowanego w 1913 r. – w konstrukcji mieszanej: ceglanej i drewnianej szkieletowej z wypełnieniem ceglany w Toruniu przy ul. Szosa Chełmińska 49-51⁸⁷,
- budynku mieszkalnego tzw. domu Grossówny – wzniesionego w 1890 r. w konstrukcji szkieletowej drewnianej z wypełnieniem ceglany⁸⁸.

WKZ 29 lipca 2022 r. wszczął również postępowanie w sprawie wpisu do rejestru zabytków ogrodzenia dawnej gazowni miejskiej przy ul. Flisaczce, na którego rozbiórkę wyrażono zgodę w decyzji z 29 maja 2019 r. wydanej przez MKZ w imieniu Prezydenta⁸⁹ w ramach Przedsięwzięcia. Ponadto WKZ odmówił uchylenia decyzji z dnia 23 lipca 1986 r. w sprawie wpisu do rejestru zabytków willi wraz z założeniem zieleni przy ul. Grunwaldzkiej 38. Zaskarżona przez Miasto decyzja została przez Ministra utrzymana w mocy.

(akta kontroli str. 274-275, 1138-1213)

2.3. Zgodnie z § 2 Porozumienia sprawy w zakresie ochrony zabytków archeologicznych oraz zabytkowych form zaprojektowanej zieleni wpisanej do rejestru zabytków indywidualnie oraz wpisanej do rejestru zabytków w granicach układów urbanistycznych oraz zespołów budowlanych należały do wyłącznej kompetencji WKZ.

Kontrolą objęto 19 spraw dotyczących ochrony zabytków archeologicznych. Pracownik Urzędu posiadający wykształcenie wyższe na kierunku archeologia przeprowadzał oględziny stanowisk oraz odbiory prac terenowych. Podczas ww. czynności sprawdzano zgodność prac z warunkami określonymi w pozwoleniu na prowadzenie badań archeologicznych. W jednym z kontrolowanych przypadków archeolog zatrudniony w Urzędzie odmówił odbioru prac i potwierdzenia, że badania przeprowadzono zgodnie z udzielonym pozwoleniem. W innym przypadku WKZ

⁸⁴ Decyzja z 25 lipca 2011 r. sygn. WUOZ/T/DKI-IA-15/3786/2009/2011.TK.

⁸⁵ Decyzja z 12 marca 2019 r. sygn. WUOZ.T.WRD.5140.1.24.2018.DH.

⁸⁶ Decyzja z 11 maja 2019 r. sygn. WUOZ.T.WRD.5140.1.34.2018.DH.

⁸⁷ Decyzja z 25 listopada 2020 r. sygn. WUOZ.T.WRD.5140.1.9.2020.DH.

⁸⁸ Decyzja z 9 lipca 2021 r. sygn. WUOZ.T.WRD.5140.1.8.2021.TK.DH.

⁸⁹ Decyzja sygn. BMKZ.4125.3.60.2019.AWK.

wskazał, że planowana inwestycja nie może być zrealizowana ze względu na odkrycie w trakcie badań zabytkowych reliktyw architektury.

(akta kontroli str. 1214-1261)

Kontrolą objęto 10 decyzji dotyczących ochrony zabytkowych form zaprojektowanej zieleni wpisanej do rejestru zabytków indywidualnie oraz wpisanej do rejestru zabytków w granicach układów urbanistycznych oraz zespołów budowlanych. W uzasadnionych przypadkach wydanie zezwolenia uzależniano od dokonania nasadzeń zastępujących drzewa przewidziane do usunięcia, a wnioskodawców zobowiązywano do przekazania informacji zawierającej dokumentację fotograficzną oraz mapę i plan sytuacyjny terenu nieruchomości, określający dokładną lokalizację nasadzeń zastępczych wraz z opisem uwzględniającym informację odnośnie gatunku i obwodu nasadzonych drzew. Przekazane informacje dołączano do akt postępowania.

(akta kontroli str. 1262-1264)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. WKZ nie dokonywał analizy sprawozdań przedkładanych w imieniu Prezydenta przez MKZ. W konsekwencji nie podjął działań zmierzających do wyegzekwowania pełnej realizacji obowiązku wskazanego w § 4 Porozumienia dotyczącego przekazywania kopii decyzji, postanowień i zaświadczeń. Szczegółową kontrolą objęto 100 dokumentów wydanych przez Prezydenta w latach 2020-2022. WKZ w przekazanym zestawieniu wskazał, że 26 dokumentów nie wpłynęło do Urzędu, tj.:
 - dziewięć spośród 32 dokumentów w 2020 r.,
 - osiem spośród 34 dokumentów w 2021 r. oraz
 - dziewięć spośród 34 dokumentów w 2022 r.

Będąc w posiadaniu sprawozdań z działalności Miejskiego Konserwatora, WKZ z nał liczbę dokumentów wydanych w sprawach dotyczących ochrony zabytków i powinien podjąć działania w przypadku rozbieżności pomiędzy liczbą dokumentów wykazywaną w sprawozdaniach a faktycznie przekazywaną do Urzędu.

(akta kontroli str. 52-54, 1098-1121, 1276)

WKZ wyjaśnił, że w strukturze Urzędu nie ma wydzielonego stanowiska do spraw kontroli, a kontrole działalności samorządowych konserwatorów zabytków wykonywane są przez pracowników merytorycznych, którzy nie dysponują wolnym czasem na prowadzenie szczegółowych analiz ilości wpływających pism od miejskich konserwatorów zabytków i konfrontowaniu ich ze statystykami w sprawozdaniach.

(akta kontroli str. 1278)

2. W okresie od wejścia w życie ustawy o kontroli rządowej, tj. 1 stycznia 2012 r., WKZ przeprowadził 12 kontroli realizacji przez Prezydenta zadań i kompetencji, będących przedmiotem Porozumienia, bez uprzedniego sporządzenia programu kontroli, co było niezgodne z art. 14 ust. 1 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 1276-1278, 1359-1362)

WKZ wyjaśnił, że w Urzędzie nie ma wydziału ds. kontroli. Rozporządzenie Ministra Kultury z 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków⁹⁰ nie nakłada obowiązku utworzenia takiego wydziału, a wszelkie kontrole miejskich konserwatorów zabytków były przeprowadzane na podstawie zawartych porozumień pomiędzy Wojewodą a prezydentami miast, w których utworzono

⁹⁰ Dz. U. z 2004 r. Nr 75, poz. 706.

stanowiska miejskich konserwatorów zabytków. Porozumienia te zawarte zostały wcześniej, przed uchwaleniem i wejściem w życie ustawy o kontroli rządowej, a wszelkie aneksowania Porozumień dotyczyły względów merytorycznych, a nie formalno-prawnych i organizacyjnych. Nadmienić tu należy, że Biuro Prawne Wojewody, do którego zawsze trafiały propozycje Porozumień i zmian w Porozumieniach, nigdy nie zwróciło uwagi na konieczność zawarcie w nich zapisów ustawy o kontroli w administracji rządowej.

(akta kontroli str. 1278)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że norma określona w art. 14 ust. 1 ustawy o kontroli rządowej ma charakter bezwzględnie obowiązujący. Zgodnie z ust. 2 przywołanego przepisu przy opracowywaniu programu kontroli uwzględnia się w szczególności: wyniki wcześniejszych kontroli, wyniki badań i analiz oraz skargi i wnioski dotyczące przygotowywanej kontroli, czynniki ryzyka mające wpływ na działalność jednostki kontrolowanej oraz informacje dotyczące działalności jednostki kontrolowanej. Opracowanie programu nie stanowi zatem jedynie formalnego obowiązku, ale ma na celu właściwe przygotowanie kontrolujących do realizacji zadania.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewódzki Konserwator przeprowadzał kontrole realizacji przez Prezydenta zadań i kompetencji zgodnie z zapisami Porozumienia oraz podejmował z urzędu szereg czynności w przypadku stwierdzenia stanu zagrożenia dla zabytków. Tym niemniej kontrole działalności Prezydenta nie były poprzedzone opracowaniem programu kontroli, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o kontroli rządowej. WKZ nie dokonywał analizy sprawozdań przedkładanych w imieniu Prezydenta przez MKZ. W konsekwencji WKZ nie podjął działań zmierzających do wyegzekwowania wskazanego w § 4 Porozumienia obowiązku przekazywania kopii decyzji, postanowień i zaświadczeń.

IV. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Rzetelne realizowanie obowiązków dotyczących nadzoru, kontroli i współpracy z innymi podmiotami.2. Podjęcie działań mających na celu jednoznaczne określenie granic zabytku A/1372 oraz konsekwentne ich przestrzeganie.3. Sporządzenie kart ewidencyjnych zabytków A/1596 i A/88.4. Podejmowanie czynności zmierzających do wyegzekwowania realizacji obowiązku wskazanego w § 4 Porozumienia.5. Sporządzanie programów przeprowadzanych kontroli.6. Podjęcie działań mających na celu prawidłowe wydawanie decyzji zezwalających na usunięcie drzew lub krzewów. |

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, 28 kwietnia 2023 r.

Kontrolerzy
(-) Anna Kapelewska
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki

(-) Marcin Bigos
starszy inspektor kontroli państwowej