



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.009.01.2022

Pan
Michał Zaleski
Prezydent Miasta Torunia
Urząd Miasta Torunia
Wały Generała Władysława Sikorskiego 8
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.93.2023
Komisji Rozstrzygającej z dnia 12 lipca 2023 r.

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	Urząd Miasta Torunia ¹ , Wały Generała Władysława Sikorskiego 8, 87-100 Toruń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Zaleski, Prezydent Miasta Torunia ² , od 18 listopada 2002 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Ochrona zabytków w związku z realizacją przedsięwzięcia "Zagospodarowanie Bulwaru Filadelfijskiego" w Toruniu³.2. Wywiązanie się z warunków otrzymania dofinansowania przy ww. przedsięwzięciu.3. 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. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Anna Kapelewska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/169/2022 z 21 listopada 2022 r.2. Marcin Bigos, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/168/2022 z 21 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 1-9)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent Miasta” lub „Prezydent”.

³ Dalej: „Przedsięwzięcie”.

⁴ Tj. 25 kwietnia 2023 r.

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

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezydent nie zapewnił na wystarczającym poziomie ochrony zabytków w związku z realizacją Przedsięwzięcia. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 13 kwietnia 2022 r. Miasto nie posiadało gminnego programu opieki nad zabytkami. Do dnia zakończenia kontroli nie sporządzono właściwego w zakresie ochrony zabytków projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego m.in. obszar Przedsięwzięcia, mimo że do jego opracowania przystąpiono 28 czerwca 2012 r. Prezydent sprawował niewystarczający nadzór nad sądem konkursowym i niezgodnie z wydanym wcześniej zarządzeniem zatwierdził rozstrzygnięcie konkursu dotyczącego wyboru koncepcji zagospodarowania Bulwaru Filadelfijskiego, które wykluczało możliwość wstrzymania się od głosu przez członka sądu. Nie realizowano również wytycznych Generalnego Konserwatora Zabytków⁷ w zakresie podjęcia współpracy z Narodowym Instytutem Dziedzictwa⁸.

Ocenę wpływu dwóch pawilonów wzniesionych w związku z Przedsięwzięciem na percepcję obiektów zabytkowych, w tym przede wszystkim murów miejskich, sformułowano odrębnie w zależności od przyjętego punktu obserwacji. Na poziomie odpowiadającemu podstawie pawilonów są miejsca, w których widok na zabytkowe mury miejskie jest znacznie przesłonięty, co NIK ocenia jako nieprawidłowe. W ten sam sposób należy ocenić ingerencję dachów pawilonów w widok na rzekę od strony wnętrza murów, czego dało się uniknąć, ponieważ wybrana praca konkursowa na przedłużeniu osi ulic zakładała budowę schodów, a nie obiektów kubaturowych. Ponadto przed rozpoczęciem inwestycji Miasto nie dysponowało prawidłowo sporządzonymi analizami widokowymi. Realizowana inwestycja nie ma jednak istotnego wpływu na panoramę Torunia obserwowaną z punktu na platformie widokowej położonej na przeciwległym brzegu Wisły.

Prezydent rzetelnie przeprowadził postępowania w celu wydania wymaganych decyzji oraz postanowień. Realizacja inwestycji następowała zgodnie z projektem budowlanym z zachowaniem zgodności rzędnych pawilonów. Pozytywnie oceniono również podjęcie działań w celu modyfikacji projektu pawilonów, polegającej m.in. na zmianie wyglądu elewacji oraz kształtu balustrad. Jednak łączny koszt wykonania prac związanych ze zmianą projektu budowlanego wyceniono na 867,9 tys. zł.

Na Przedsięwzięcie pozyskano środki zewnętrzne w łącznej kwocie 35 329,8 tys. zł. Inwestycję tę realizowano zgodnie z warunkami dofinansowania w ramach dwóch projektów z zastrzeżeniem, że ich zakończenie przesunięto odpowiednio na IV kwartał 2023 r. i II kwartał 2024 r. Wydatki na łączną kwotę 159,9 tys. zł (tj. 3% dotychczasowych wydatków tych projektów) ujęto niezgodnie z klasyfikacją wydatków, a jeden z nich na kwotę 90,0 tys. zł poniesiono niezgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami. Nieprawidłowo – w wartości środka trwałego w budowie – księgowano podlegający odliczeniu podatek od towarów i usług w ramach jednego projektu, który według stanu na 10 kwietnia 2023 r. wynosił 1 018,2 tys. zł.

Prezydent prawidłowo i rzetelnie chronił zabytki w związku z innymi projektami, m.in. poprzez zapewnienie w latach 2011-2022 środków finansowych na utrzymanie nieruchomości będących zabytkami i stanowiących własność Miasta w wysokości 290 248,1 tys. zł. Prezydent przekazywał Kujawsko-Pomorskiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków⁹ półroczne sprawozdania z realizacji spraw objętych Porozumieniem. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. zaniechania złożenia wniosku o wpisanie jednego obiektu do rejestru zabytków.

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

⁷ Dalej: „GKZ” lub „Generalny Konserwator”.

⁸ Dalej: „NID”.

⁹ Dalej: „WKZ” lub „Wojewódzki Konserwator”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ochrona zabytków w związku z realizacją Przedsięwzięcia.

Opis stanu faktycznego

1.1. Przedsięwzięcie było realizowane przez Miasto w cennym z uwagi na wysokie walory estetyczne i zabytkowe obszarze. Teren ten stanowił część zabytku chronionego jako pomnik historii: *Toruń – Stare i Nowe Miasto*¹¹ oraz *strefę buforową*¹² dla *Średniowiecznego miasta w Toruniu*, będącego dobrem wpisany na Listę światowego dziedzictwa UNESCO¹³. 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*¹⁴. Realizacja Przedsięwzięcia została poprzedzona konsultacjami społecznymi w sprawie zagospodarowania Bulwaru Filadelfijskiego¹⁵ oraz *Konkursem na opracowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej zagospodarowania Bulwaru Filadelfijskiego w Toruniu*¹⁶.

(akta kontroli str. 63-70, 309, 1546-1547, 2343-2393, 2518)

1.1.1. W celu poznania opinii i pomysłów mieszkańców dotyczących zagospodarowania Bulwaru Urząd zlecił przeprowadzenie konsultacji społecznych, które odbyły się od 6 października do 7 listopada 2011 r. W ich ramach przeprowadzono m.in. ankietę, w której wzięło udział 769 osób (tj. 0,4% mieszkańców Torunia)¹⁷, konsultacje przy mapie oraz warsztaty z organizacjami pozarządowymi. Konsultacjom towarzyszyła akcja informacyjna.

Z wnioskiem o konsultacje w sprawie zagospodarowania Bulwaru wystąpiły trzy organizacje pozarządowe 12 października 2010 r. W okresie przeprowadzania konsultacji w Toruniu nie obowiązywała uchwała określająca zasady i tryb ich przeprowadzenia. Konsultacje przeprowadził podmiot zewnętrzny, wyłoniony w trybie konkurencyjnym (oferty wysłano do pięciu wykonawców). Wybrano ofertę w wysokości 35,7 tys. zł brutto. Miasto poniosło dodatkowe wydatki organizacyjne w wysokości 10,2 tys. zł. W raporcie z konsultacji, podano m.in., że Bulwar pozostaje pod opieką konserwatorską, a najważniejszą kwestią jest ochrona panoramy Starego Miasta. W odniesieniu do sposobu zagospodarowania jego przestrzeni ankietowani wskazywali potrzebę utworzenia infrastruktury pozwalającej korzystać z tego miejsca np. toalety, ławki, mała architektura (33%), miejsca wypoczynku (np. boiska, tzw. siłownie) – 23%, place zabaw (15%), punkty usługowe (15%), miejsca spotkań (kawiarnie, puby) – 11%. Na pytanie:

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Uznane Zarządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 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 obiektów ([link](#); dostęp: 15 lutego 2023 r.).

¹² 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: *Wytoczne operacyjne do realizacji Konwencji światowego dziedzictwa*, oprac. UNESCO, luty 2012 r., dalej: „Wytoczne Operacyjne”, [link](#), dostęp: 17 kwietnia 2023 r.

¹³ 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”.

¹⁴ 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”).

¹⁵ Dalej: „Bulwar”.

¹⁶ Nr 168/2014, ogłoszony m.in. 25 listopada 2014 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (Usługi - 401583-2014 - TED Tenders Electronic Daily (europa.eu); 2014/S 227-401583), dalej: „Konkurs”.

¹⁷ Według stanu na 31 grudnia 2011 r. Toruń miał 204,9 tys. mieszkańców. Źródło: [link](#) (dostęp: 24.04.2023 r.).

„jakich potrzeb nie mogą zaspokoić na Bulwarze, a chcieliby, żeby było to możliwe” ankietowani podali: korzystanie z oferty kulturalnej (40%), gastronomicznej (kawiarnie i puby) 37%, rekreacja rodzinna (35%) i sportowa (32%). Wskazali również najwyższe wartości Bulwaru, tj. walory rekreacyjne (60%) i historyczne/zabytkowe (51%), a także, że elementy infrastruktury i nawierzchni powinny odwzorowywać elementy dawnego wyposażenia statków, rozwiązania powinny być historyzujące oraz że modernizacja Bulwaru powinna być zrealizowana w sposób, który nie zdominuje przesadnie panoramy. W raporcie wskazano, że najważniejsza w modernizacji Bulwaru dla środowiska społeczników i aktywistów jest możliwość rekonstrukcji historycznej w miejscach, gdzie są ślady - „Jeśli nie ma śladów, szukamy nowego języka”. Kwestie języka estetycznego okazały się dla uczestników spotkania ważne i sporne. Część środowisk widziała Bulwar pełen nawiązań stylistycznych do przeszłości, a „duża część uczestników” skłaniała się ku nowoczesnemu wzornictwu, które nie byłoby dominujące wobec widocznych i zachowanych w panoramie Bulwaru elementów historycznych. Zaznaczono również, że bardzo cenny był udział w spotkaniu warsztatowym MKZ, ponieważ „pozwolił na krótką dyskusję dotyczącą polityki konserwatorskiej, która pozwala na odtworzenie tam, gdzie są zachowane, śladów przeszłości, a nie jest dążeniem do stworzenia skansenu”.

(akta kontroli str. 128, 1244, 1256-1258, 1273, 1478-1479)

1.1.2. Konkurs był prowadzony od 21 listopada 2014 r. do 14 maja 2015 r.¹⁸ przez podmiot zewnętrzny¹⁹, wyłoniony z naruszeniem przepisów wewnętrznych. Wybrana oferta była jedyną złożoną. Wynagrodzenie Wykonawcy Konkursu wynosiło 85,0 tys. zł, a na nagrody dla sześciu jego uczestników wydatkowano 80 tys. zł²⁰. Przedmiotem Konkursu było wykonanie i zaprezentowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej zagospodarowania Bulwaru w Toruniu, a zadaniem „uzyskanie najlepszych pod względem architektonicznym, funkcjonalnym, estetycznym i eksploatacyjnym wielowariantowych rozwiązań projektowanej przestrzeni wraz z propozycjami korekty programu funkcjonalno-użytkowego oraz wskazanie autora zwycięskiej koncepcji bądź zespołu autorskiego”. Zarządzeniem Prezydenta z 19 listopada 2014 r.²¹ powołano dziewięciosobowy Sąd konkursowy, którego jeden z Sędziów – ówczesny MKZ – był specjalistą z zakresu ochrony zabytków. W posiedzeniach 12 i 13 marca 2015 r. (I etap) wzięło udział ośmiu członków Sądu²². Zgodnie z regulaminem Konkursu prace były oceniane merytorycznie według pięciu kryteriów i 31 parametrów, w tym z zakresu ochrony zabytków²³. W opisie przedmiotu Konkursu ujęto, że „obszar ten stanowi jedną z najbardziej prestiżowych przestrzeni publicznych miasta, której tło współtworzy podziwiana przez turystów panorama”, a „część realizacyjna konkursu obejmuje przestrzeń najcenniejszą – najściślej powiązaną z historyczną częścią miasta, a przez to najstaranniej chronioną, zarazem także najczęściej uczęszczaną”. Zaznaczono, że Bulwar na istotnym odcinku przebiega przez obszar wpisany do rejestru zabytków, w pozostałej części przecina strefę buforową obszaru objętego wpisem na Listę światowego dziedzictwa UNESCO”. Wskazano, że lokalizacja źródeł światła oraz stylistyka urządzeń powinna zostać poparta analizami widokowymi i próbami terenowymi z udziałem służb konserwatorskich, a celem Konkursu jest wybór rozwiązania chroniącego i eksponującego historyczne, oryginalnie zachowane cechy miasta nadrzecznego, łączącego je z nowymi funkcjami zaspokajającymi ambicje i spełniającymi potrzeby mieszkańców, podporządkowane jednolitej, spójnej wizji. Zaznaczono, że

¹⁸ Daty pierwszych ogłoszeń odpowiednio o Konkursie i jego wynikach.

¹⁹ Dalej: „Wykonawca Konkursu”.

²⁰ Pierwsza nagroda 20 tys. zł, oraz zwrot kosztów po 10 tys. zł dla sześciu uczestników.

²¹ Nr 356 w sprawie powołania Sądu konkursowego w konkursie na opracowanie „Koncepcji urbanistyczno-architektonicznej zagospodarowania Bulwaru Filadelfijskiego w Toruniu”, ustalenia Regulaminu konkursu i zatwierdzenia Regulaminu pracy Sądu konkursowego, podpisanym przez z-cę Prezydenta, dalej: „Zarządzenie nr 356”.

²² Dalej: „Sędzia”, a także: sekretarz Konkursu (pracownik Wykonawcy Konkursu) oraz zaproszeni eksperci z Wydziału Środowiska i Zieleni Urzędu oraz z Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku. Spośród Sędziów udziału nie wzięli Zastępca Prezydenta.

²³ M.in. granica północna – lico murów – zakaz ingerencji; ukształtowanie terenu – nie powinno podlegać istotnym zmianom, połączenie zespołu Staromiejskiego z nadbrzeżem; pełna ochrona panoramy i widoku na mury obronne – ograniczenie możliwości wprowadzenia nowej zabudowy kubaturowej.

panorama i widok na mury obronne podlegają pełnej ochronie, co istotnie ogranicza możliwość wprowadzania nowej zabudowy kubaturowej, która mogłaby je przesłonić. Proponowane zagospodarowanie musi dobrze wpisywać się w czytelny układ funkcjonalny miasta, harmonizując z jego barwami i gotycką sylwetką, z dostosowaniem kompozycji do układu bram, ulic, ciągów pieszych i ich odpowiednie akcentowanie.

Łącznie wpłynęło 80 wniosków o dopuszczenie do udziału w Konkursie, a zaproszenie do złożenia prac otrzymało 69 podmiotów. Ostatecznie wpłynęło 16 prac, spośród których do kolejnego etapu wybrano sześć. W ostatnim posiedzeniu 13 maja 2015 r. udział wzięło siedmiu Sędziów (bez udziału MKZ). W wyniku dyskusji i dwóch głosowań do finału przeszły dwie prace. Zwycięska praca otrzymała trzy głosy, konkurencyjna – jeden, a trzech sędziów wstrzymało się od głosu. W dniu 14 maja 2015 r. ustnie, publicznie ogłoszono wyniki i zalecenia Sądu do pracy nagrodzonej w dalszych pracach projektowych. Zamieszczenie wyników na stronie Wykonawcy Konkursu²⁴ nastąpiło 15 maja 2015 r., a 30 maja 2015 r. nastąpiło ogłoszenie o wynikach Konkursu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej²⁵.

(akta kontroli str. 138-140, 1292-1487)

1.2. 19 lipca 2012 r. Prezydent zawiadomił²⁶ WKZ o podjęciu przez Radę Miasta Torunia²⁷ uchwały nr 321/12 z 28 czerwca 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Starego Miasta wraz z otoczeniem w Toruniu²⁸. WKZ przekazał łącznie 27 uwag i wniosków²⁹, w tym w odniesieniu do części graficznej postulował 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 do linii brzegowej Wisły. W części tekstowej wnosił o: nakaz ochrony sylwetki 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. Zaproponował zapis, iż na terenie objętym planem dopuszcza się nowe kreacje architektoniczne jako pojedyncze obiekty, podporządkowane układowi urbanistycznemu i lokalnemu kontekstowi zabytkowemu.

(akta kontroli str. 2082-2091)

Od 17 czerwca 2019 r. do 31 sierpnia 2020 r. Miasto wystąpiło³⁰ dziewięciokrotnie do WKZ o uzgodnienie projektu mpzp. W odpowiedzi WKZ wydał siedem postanowień, w których nie wyraził zgody na przedstawione projekty, a w każdym z postanowień sformułował 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 zażalenie. Postanowieniem z 16 grudnia 2021 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego³¹ uchylił zaskarżone postanowienie WKZ w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Minister w uzasadnieniu postanowienia wskazał na wady zaskarżanego postanowienia; jednocześnie zaznaczył m.in., że projekt planu posiada poważne wady i braki w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. W postanowieniu nr ZN/8/2022 z 12 stycznia 2022 r. WKZ sformułował 23 warunki (m.in.

²⁴ [Link](#), dostęp 20 stycznia 2023 r.

²⁵ [Link](#), dostęp 20 stycznia 2023 r.

²⁶ Na podstawie art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu przestrzennym, z up. Prezydenta Dyrektor Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Toruniu, dalej: „MPU”.

²⁷ Dalej: „RMT”.

²⁸ Dalej: „mpzp”.

²⁹ W odniesieniu do projektu mpzp, działając na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 4 i art. 24 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym (w odniesieniu do projektu mpzp).

³⁰ Na podstawie z art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu przestrzennym.

³¹ Dalej: „Minister” lub „MKiDN”.

konieczność określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, podając dla strefy I 24 zasady, a dla strefy II 20 zasad). W odpowiedzi Prezydent 7 kwietnia 2022 r. przekazał kolejny projekt mpzp, który postanowieniem WKZ nie został uzgodniony³².

(akta kontroli str. 2150-2283)

3 sierpnia 2016 r. Prezydent wystąpił do WKZ o opinię dotyczącą rozwiązań przyjętych w projekcie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego³³. Projekt 31 sierpnia 2016 r. został zaopiniowany negatywnie, WKZ wniósł o jego skorygowanie, przedstawiając 14 uwag³⁴. Po przekazaniu kolejnego projektu zmian studium z wyjaśnieniem Prezydenta WKZ 29 września 2016 r. zaopiniował go warunkowo pozytywnie z sześcioma uwagami. Po otrzymaniu wyjaśnień Prezydenta z 30 września 2016 r. WKZ przyjął przedstawioną argumentację i nie wniósł dalszych uwag. W studium³⁵ 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 do objęcia programem specjalnym rewaloryzacji oraz planem zarządzania miejscem wpisanym na Listę światowego dziedzictwa UNESCO) oraz określono strefy ochrony konserwatorskiej³⁶, w tym m.in.:

- Strefę I - pełnej ochrony konserwatorskiej średniowiecznego historycznego centrum. Jest to jednostka VI - Stare Miasto, z podlegającymi ochronie: elementami kompozycji urbanistycznej (zasadnicze proporcje wysokościowe kształtujące sylwetę zespołu – wraz z dominantami, osie kompozycyjne i powiązania widokowe, charakter wnętrza urbanistycznych, kompozycja układów zieleni); z elementami 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)³⁷.
- Strefę VI - ochrony ekspozycji, obejmującą obszary umożliwiające 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, w tym również dominant z punktów, osi i płaszczyzn widokowych (m.in. widok na sylwetę zespołu staromiejskiego z lewego brzegu Wisły)³⁸.

(akta kontroli str. 2092-2124)

³² Postanowienie z 6 maja 2022 r.

³³ Na podstawie art. 11 pkt 5 lit. c ustawy o planowaniu przestrzennym.

³⁴ M.in.: [a] nieprawidłowe wskazanie granic wpisu do rejestru zabytku A/1372 oraz m.in. Fortu I; [b] pominięcie obiektów i terenów niewpisanych do rejestru zabytków, ujętych 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.

³⁵ 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.”.

³⁶ Przedsięwzięcie obejmowało jednostkę VI – Stare Miasto i w zdecydowanej większości znajdowało się w strefie I. Dotyczyło to przede wszystkim obszaru, w którym powstały pawilony.

³⁷ W której ustalono: [1] Istniejące elementy historycznego układu przestrzennego podlegają zachowaniu (utrzymanie zasadniczego rozplanowania i układu ulic, placów); 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] Nowa zabudowa uzupełniająca, nawiązująca do historycznej kompozycji, bez obiektów dysharmonizujących.

³⁸ W tej strefie wskazuje się na potrzebę opracowań studialnych (krajobrazowych) nt. wpływu ewentualnej nowej zabudowy lub form zagospodarowania terenu na właściwą ekspozycję elementów zabytkowych (ogładaną z oznaczonych punktów, osi i płaszczyzn widokowych).

Od 1 stycznia 2013 r. do 13 kwietnia 2022 r.³⁹, tj. przez prawie 10 lat Miasto nie miało gminnego programu opieki nad zabytkami⁴⁰, o którym mowa w art. 87 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*⁴¹. W 2012 r. przygotowany został projekt „Gminnego programu 2013-2016”, który nie wyszedł poza etap opiniowania wewnętrznego. Z kolei opracowany w 2017 r. projekt na lata 2017-2020 13 listopada 2017 r. nie został zatwierdzony przez Prezydenta i skierowano go do ponownej analizy. MKZ wyjaśnił m.in., że w toku szeroko prowadzonych wewnętrznych konsultacji wprowadzono szereg korekt, w tym w odniesieniu do zaktualizowanych strategii i programów miasta Torunia, a zmieniony projekt „Gminnego programu na lata 2020-2023” przedstawiono na naradzie 24 sierpnia 2020 r., a następnie 23 lutego 2021 r., ale nie został skierowany do dalszego procedowania. Wskazał, że wykonano nowe opracowanie, które przyjęto uchwałą RMT 14 kwietnia 2022 r. Projekt *Gminnego programu na lata 2022-2025*⁴² został przekazany WKZ do zaopiniowania 31 stycznia 2022 r.

Kwestie ochrony zabytków zostały poruszone również w innych dokumentach strategicznych Miasta jak m.in. w programie rewitalizacji i strategii rozwoju Miasta.

(akta kontroli str. 86, 116, 391-405, 2394-2399, 2402-2405)

1.3. Realizację Przedsięwzięcia poprzedziło uzyskanie przez Prezydenta, działającego jako inwestor, wymaganych prawem decyzji administracyjnych⁴³: o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁴⁴, o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania Przedsięwzięcia na środowisko⁴⁵, w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę⁴⁶. Wydane decyzje uwzględniały dokumenty strategiczne i zostały wydane przez Prezydenta Miasta jako organ właściwy. Prezydent działając poprzez Miejskiego Konserwatora uzgodnił też projekty decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego określając warunki konserwatorskie.

(akta kontroli str. 391-760, 1488-1545)

W trakcie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach Prezydent pismem z 12 sierpnia 2016 r. zwrócił się m.in. do WKZ o „zaopiniowanie planowanego przedsięwzięcia pod kątem potencjalnie znaczącego oddziaływania na obszary podlegające ochronie, w tym na obszary o krajobrazie mającym znaczenie historyczne, kulturowe lub archeologiczne”. W opinii z 2 września 2016 r. WKZ wskazał m.in., że inwestycja będzie miała znaczący wpływ na wygląd i zachowanie zabytków w granicach opracowania, a 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. Prezydent uwzględnił opinię WKZ w decyzji z 30 września 2016 r.

(akta kontroli str.428, 460, 469)

Prezydent zapewnił prawidłowe sporządzenie wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych i wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku. Do wniosku o pozwolenie załączono projekt budowlany, wykonawczy oraz rozwiązania kolizji budowlanych. Wydanie pozwolenia na budowę poprzedziło uzyskanie pozwolenia

³⁹ Do 31 grudnia 2012 r. obowiązywał program przyjęty uchwałą nr 644/2009 RMT z 17 września 2009 r. w sprawie przyjęcia *Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Miasta Torunia na lata 2009-2012* (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. Nr 107, poz. 4402), a 14 kwietnia 2022 r. podjęto uchwałę nr 847/22 RMT w sprawie przyjęcia *Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Miasta Torunia na lata 2022-2025* (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 2337), dalej: „Program opieki z 2022 r.”.

⁴⁰ Dalej: „Gminny program”.

⁴¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 840, dalej: „ustawa o zabytkach”.

⁴² Na podstawie art. 87 ust. 3 ustawy o zabytkach.

⁴³ A także - w 2017 r. uzyskano pozwolenie WKZ na usunięcie 14 drzew i 58 krzewów z terenu Przedsięwzięcia, a w 2022 r. – w związku z upływem terminu ważności ww. pozwolenia – dwa zezwolenia WKZ na usunięcie dwóch drzew i pięciu krzewów.

⁴⁴ Łącznie trzy decyzje: z 27 grudnia 2016 r. o sygn. WAiB.6733.11.48.42.2016 DKx, z 30 października 2017 r. o sygn. WAiB.6733.11.43.2017 DKKZ oraz z 16 stycznia 2018 r. o sygn. WAiB.6733.11.50.1.2017 DKKZx.

⁴⁵ Decyzja stwierdzająca brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania Przedsięwzięcia na środowisko o sygn. WAiB.6220.11.59.16.2016 AG z 30 września 2016 r. została zmieniona decyzją o sygn. WAiB.6220.21.1.1.2017 AG z 2 października 2017 r. w zakresie rozszerzenia inwestycji o fragmenty ulic: Świętego Ducha, Żeglarskiej i Mostowej.

⁴⁶ Decyzja z 18 grudnia 2019 r. sygn. WAiB.6740.13.749.126.2018.MS MP.

na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Zgodnie z metryką sprawy, przydzielono ją pracownikowi Biura MKZ 23 maja 2019 r. Jej rozpatrzenie łącznie z dniem wpływu wniosku zajęło pięć dni roboczych. MKZ wyjaśnił, że projekt jeszcze przed wpływem przedmiotowego wniosku był na bieżąco konsultowany z ówczesnym MKZ⁴⁷. Wydaną w sprawie decyzją wyrażono zgodę na rozbiórkę zabytkowego ogrodzenia zespołu dawnej gazowni przy ul. Flisaczej. Pod przewodnictwem Zastępcy Prezydenta 19 lipca 2022 r. przeprowadzono wizję lokalną, podczas której postanowiono jednak pozostawić ogrodzenie i odnowić je w uzgodnieniu z MKZ. Działając w celu ochrony przedmiotowego ogrodzenia WKZ 29 lipca 2022 r. wszczął postępowanie o wpis do rejestru zabytków ogrodzenia z kratą forteczną i dwoma budynkami z dawną gazownią.

(akta kontroli str. 406-415, 715-729, 1169-1170, 2586)

Zatwierdzony przez Prezydenta projekt budowlany różnił się od koncepcji konkursowej - na przedłużeniu osi ulic Żeglarskiej i Łaziennej miały znajdować się schody prowadzące ku Wiśle. W projekcie budowlanym umieszczono tam pawilony.

(akta kontroli str. 864-879, 1181-1189, 1389-1408)

Nie opracowano studium konserwatorsko-krajobrazowego wpływu Przedsięwzięcia na krajobraz kulturowy⁴⁸. Prezydent wyjaśnił, że opracowanie takie nie jest wymagane przepisami prawa i nie widziano celowości jego wykonania z uwagi na dokumentację przygotowaną na potrzeby Konkursu.

(akta kontroli str. 105, 110)

20 maja 2015 r. Miasto otrzymało od WKZ skierowane do niego wytyczne Generalnego Konserwatora z 8 maja 2015 r. GKZ wskazał w nich na potrzebę ścisłej współpracy z Ośrodkiem ds. Światowego Dziedzictwa w NID⁴⁹ we wszystkich działaniach, które mogą mieć bezpośredni wpływ na jakość ochrony dóbr światowego dziedzictwa. Zalecił zasięgnięcie opinii Ośrodka NID w kwestii oceny oddziaływania planowanych prac na „wyjątkową powszechną wartość” dobra światowego dziedzictwa w rozumieniu Konwencji, w tym na jego integralność i autentyczność. Miasto nie konsultowało się przed rozpoczęciem realizacji Przedsięwzięcia z Ośrodkiem NID.

GKZ w wytycznych z 19 listopada 2018 r. skierowanych do wojewódzkich konserwatorów zabytków⁵⁰ określił zasady prowadzenia monitoringu pomników historii i/lub miejsc światowego dziedzictwa. WKZ wskazany dokument przekazał 6 grudnia 2018 r. za pośrednictwem poczty elektronicznej na adres Biura MKZ. Miejski Konserwator zwrócił się z pytaniami do WKZ⁵¹ oraz MKiDN⁵² dotyczącymi wątpliwości związanych ze stosowaniem wytycznych. Do dnia zakończenia kontroli MKZ nie otrzymał odpowiedzi.

(akta kontroli str. 17, 32-58, 72-75, 90-93, 371-372)

W ramach prac projektowych w zakresie Przedsięwzięcia w 2017 r. projektanci przedstawili analizy widokowe inwestycji, w tym m.in. widok: wzdłuż bulwaru pieszego w kierunku wschodnim, na zejście nr 1 od strony rzeki, na pawilon nr 1 od strony rzeki oraz z Bramy Żeglarskiej, na pawilon nr 2 od strony rzeki oraz od strony ul. Łaziennej⁵³. Jednak część z przedłożonych rysunków przedstawiała obiekty w nieodpowiedniej skali.

(akta kontroli str. 1206-1219)

⁴⁷ Miejski Konserwator Zabytków został powołany przez Prezydenta Miasta Torunia w skład Komisji oceny projektów inwestycyjnych i remontowych dla zadania pn. „Zagospodarowanie Bulwaru Filadelfijskiego w Toruniu” na podstawie zarządzeń nr 72 Prezydenta z 6 kwietnia 2016 r., które zostało zmienione przez zarządzenia nr 244 Prezydenta z 13 września 2017 r. oraz nr 56 Prezydenta z 28 lutego 2018 r.

⁴⁸ Opracowanie studium konserwatorsko-krajobrazowego jest zalecane przez NID. Zob. [link](#) (dostęp: 20 kwietnia 2023r.).

⁴⁹ Dalej: „Ośrodek NID”.

⁵⁰ Dalej: „wkz”.

⁵¹ Pismo z 20 marca 2019 r. o sygn. BMKZ.4123.5.2019.

⁵² Pismo z 16 kwietnia 2019 r. o sygn. BMKZ.4123.7.2019.

⁵³ Analizę widokową przedstawiają rysunki o sygn. A 1 WIZ o nr od 1 do 14, stanowiące część koncepcji programowo-przestrzennej zagospodarowania Bulwaru.

Dwa pawilony będące częścią Przedsięwzięcia zlokalizowano na przedłużeniu osi ulic Żeglarskiej i Łaziennej. Kubatura pawilonów z platformami widokowymi z perspektywy przechodnia oraz z najbliższych, wiodących po linii przekątnej widoków, wpływa na postrzeganie części dawnych murów obronnych Torunia wraz z bramami. Widoki te są dynamicznie zmienne i zależą od pozycji obserwatora względem obiektów przesłaniających. Istnieją miejsca, skąd widok jest całkowicie przesłonięty, ale pozostają i takie, gdzie oddziaływanie jest znikome lub go nie ma. Inwestycja nie ma jednak istotnego wpływu na panoramę Miasta obserwowaną z punktu na platformie widokowej położonej na przeciwległym brzegu Wisły przy ul. Majdany. Ponadto pawilony na ogół nie przysłaniają widoku murów miejskich z mostu im. Józefa Piłsudskiego. Z perspektywy mostu jedynie pawilon nr 2 w niewielkiej części zasłania podstawę murów⁵⁴. Tarasy pawilonów w części przysłaniają widok z perspektywy wnętrza murów Starego Miasta na Wisłę i światło bram od strony ul. Łaziennej i Żeglarskiej. Podczas oględzin osoby reprezentujące Miasto złożyły szereg oświadczeń:

Dyrektor MPU oświadczyła: „Na Bulwarze nie może być tylko zieleni. Miejsce to powinno odpowiadać współczesnym potrzebom. Potrzeby te szczególnie widoczne są w sezonie letnim, przy intensywnym ruchu turystycznym, kiedy to na Bulwarze stoją tymczasowe obiekty gastronomiczne oraz niebieskie, przenośne toalety. Moim zdaniem nie licuje to z rangą tego miejsca. Panorama miasta to układ linearny, horyzontalny. Z miejsca, w którym jesteśmy, widać linię rzeki, linię nabrzeża oraz pas murów miejskich. Nad nimi wyrasta pasmo zabudowy z dominantami wież. Pawilony nie zakłócają tego widoku. W przestrzeni publicznej podniesiono zarzuty, że pawilony przysłaniają widok na mury miejskie. Jest to prawda w sytuacji, gdy obserwator stoi bardzo blisko tych obiektów. Tym niemniej takie spostrzeżenie można sformułować do większości budynków.”

Dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów Urzędu⁵⁵ oświadczył: „Pawilony są koloru białego i z tego powodu mogą się rzucać w oczy. Pamiętajmy jednak, że obecnie mamy do czynienia z placem budowy, dlatego obserwowany nieporządek może budzić ujemne odczucia estetyczne. Kontenery przedsiębiorstw budowlanych zostaną usunięte. Konstrukcje pawilonów planujemy wykończyć czerwoną okładziną ceramiczną, dzięki czemu będą komponować się z otoczeniem. Pawilony wzbogacą Bulwar Filadelfijski o usługi dotychczas niedostępne w tym miejscu. Zostanie w nich umieszczony punkt gastronomiczny, punkt informacyjny oraz toaleta. Założenie było takie, żeby pawilony wkomponowały się w tło, dlatego gdy pojawiły się zastrzeżenia do projektu, skonsultowano się z prof. Andrzejem Kadłuczka. Profesor zaproponował modyfikacje, które zostały zaakceptowane przez Miasto. Po zakończeniu realizacji Przedsięwzięcia Bulwar Filadelfijski będzie pokryty zielenią. Na pawilonach znajdują się donice z roślinami, co dodatkowo pozwoli wtopić się im w tło.”

Miejski Konserwator oświadczył: „Dzięki wysunięciu pawilonów ku rzece udało się uzyskać tarasy, z których można prowadzić swobodną obserwację zachowanych murów miejskich. W przypadku takich konstrukcji jak pawilony na Bulwarze Filadelfijskim zawsze pojawiają się głosy krytyczne. Przykładowo obecnie taka dyskusja toczy się w odniesieniu do pawilonu archeologicznego w Wiślicy. Osobiście uważam, że jest to udana realizacja. Pawilony na Bulwarze Filadelfijskim nie ingerują w strukturę muru, jak mamy do czynienia choćby w przypadku kawiarni „Zamkowa”. Toruń jest wpisany na Listę światowego dziedzictwa UNESCO ze względu na zachowany układ urbanistyczny. W Toruniu zachowała się siatka ulic oraz zabudowa kwartałów. Te walory decydują o unikalności Zespołu Staromiejskiego. Panorama każdego miasta nadzeczne jest w jakiś sposób unikatowa. Woda daje możliwość „odejścia”, które pozwala na swobodny ogląd zabudowy miejskiej. W praktyce konserwatorskiej funkcjonują dwa różne podejścia. Jedno z nich zakłada, że architektura powinna stanowić „znak czasu”. Dla obserwatora jest oczywiste,

⁵⁴ Stwierdzono w wyniku oględzin przeprowadzonych 1 marca 2023 r.

⁵⁵ Dalej: „WIIIR”.

że pawilony stanowią element dodany. Niczego nie imitują. Jednocześnie od początku przyjęto założenie, że będą stapać się z tłem.”

(akta kontroli str. 1173-1189)

Do dnia rozpoczęcia realizacji Przedsięwzięcia nie opracowano planu zarządzania Miejscem UNESCO Średniowieczne miasto oraz nie przeprowadzono oceny oddziaływania na dziedzictwo, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 13, 18-19)

W sprawie realizacji Przedsięwzięcia Miasto nie kontaktowało się z organizacjami międzynarodowymi oraz Polskim Komitetem do spraw UNESCO⁵⁶. Przewodniczący Polskiego Komitetu do spraw UNESCO w trakcie kontroli poinformował NIK, że nie prowadzi postępowań wyjaśniających, pozwalających na poczynienie ustaleń w sprawie ewentualnych zagrożeń dla ochrony miejsc wpisanych na Listę światowego dziedzictwa UNESCO, w tym dotyczących Przedsięwzięcia. 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. 12, 17, 219-222)

We wniosku o dofinansowanie projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 – EFRR z 31 lipca 2019 r. wskazano, że tarasy pawilonów zostaną zadaszone z wykorzystaniem parasoli w formie żagla⁵⁷. Zastępca Prezydenta wyjaśnił: „Zgodnie z założeniami aplikacyjnymi zakłada się powierzenie powstałej infrastruktury operatorowi zewnętrznemu w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Z uwagi na szczególną dbałość o wizerunek i estetykę powstającej przestrzeni rekreacyjnej na Bulwarze Filadelfijskim, konieczne będzie wypracowanie wspólnie z Biurem MKZ zasad dla przedsiębiorców w zakresie prowadzonej działalności, w tym również związanych z wyglądem ogródków gastronomicznych i innych elementów ekspozycyjnych, podobnych jakie obowiązują na terenie zespołu staromiejskiego.”

(akta kontroli str. 149-150, 1815)

Prezydent zapewnił ochronę zabytków archeologicznych na etapie przygotowania Przedsięwzięcia. Przed rozpoczęciem inwestycji wnioskami z 13 grudnia 2016 r. oraz 15 marca 2017 r. wystąpił do WKZ o określenie zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych dla Przedsięwzięcia. W odniesieniu do pierwszego wniosku obejmującego zagospodarowanie terenów zielonych WKZ nie ustalił zakresu i rodzaju niezbędnych badań⁵⁸. W odniesieniu do drugiego wniosku WKZ ustalił zakres⁵⁹ oraz

⁵⁶ Dalej: „Komitet”. W paragrafie 172 Wytycznych Operacyjnych Komitet Światowego Dziedzictwa zaprasza Państwa-Strony Konwencji do informowania Komitetu, za pośrednictwem Sekretariatu, o zamiarach podjęcia lub autoryzowania znaczących prac restauratorskich lub budowy nowych obiektów na obszarze objętym ochroną na mocy Konwencji, które mogą wpłynąć na wyjątkową uniwersalną wartość dobra. Informacja powinna być przekazana możliwie najwcześniej (na przykład przed opracowaniem dokumentacji dla konkretnych projektów) i przed podjęciem jakichkolwiek decyzji, które mogłyby okazać się nieodwracalne, tak aby Komitet mógł pomóc w poszukiwaniu właściwych rozwiązań, które zapewnią pełną ochronę wyjątkowej uniwersalnej wartości dobra.

⁵⁷ Wniosek o dofinansowanie nr RPKP.06.05.00-04-0008/19, s. 6.

⁵⁸ Decyzja nr ZAR.5.2017 z 5 stycznia 2017 r.

⁵⁹ 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 badań archeologicznych⁶⁰. W związku z rozstrzygnięciem wskazanym w drugiej z decyzji Prezydent wystąpił o pozwolenie na prowadzenie badań⁶¹, a następnie zapewnił ich prawidłową realizację i finansowanie.

(akta kontroli str. 745-760)

1.4. Prezydent zapewnił ochronę zabytków archeologicznych również na etapie realizacji Przedsięwzięcia. 3 października 2022 r. Miasto zawarło umowę z Muzeum Okręgowym w Toruniu o przeprowadzenie badań archeologicznych, których kierownictwo powierzono archeologowi doświadczonemu w prowadzeniu badań w obrębie miast historycznych takich jak Toruń oraz Elbląg⁶². W trakcie realizacji inwestycji archeolog prowadzący badania oraz pracownicy przedsiębiorstwa wykonującego roboty budowlane przekazywali WKZ informacje o odkryciu przedmiotów, co do których istniało przypuszczenie, że są zabytkami. Czterema decyzjami WKZ nakazał wstrzymanie robót i przeprowadzenie badań archeologicznych w niezbędnym zakresie⁶³. Następnie WKZ, na wnioski z 13 i 30 września 2022 r. udzielił Miastu pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych⁶⁴.

(akta kontroli str. 761-816)

W związku z odkryciem w trakcie realizacji Przedsięwzięcia reliktyw średniowiecznego zespołu kościoła pw. Świętego Ducha i klasztoru Benedyktynki, oraz w celu wykonania decyzji WKZ Prezydent 9 stycznia 2023 r. wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego o nr 1/2023 na dodatkowe badania archeologiczne. Postępowanie unieważnił na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁶⁵, gdyż cena najkorzystniejszej oferty (312,3 tys. zł brutto) przewyższała kwotę przeznaczoną na realizację zamówienia, tj. 100 tys. zł brutto. 17 lutego 2023 r. opublikowano ogłoszenie o zamówieniu o nr 9/2023 na usługi przeprowadzenia dodatkowych badań archeologicznych przy realizacji zadania pn.: „Przebudowa ulic i dróg rowerowych w celu zmniejszenia emisji spalin wokół Starówki ujętej na liście UNESCO”. Zamawiający unieważnił to postępowanie na podstawie art. 255 pkt 2 nupzp.⁶⁶

W związku z określeniem warunków realizacji ww. zamówienia i ich przedstawieniu w ogłoszeniu o zamówieniu WKZ pismem z 8 marca 2023 r. poinformował Prezydenta, że określenie terminu przeprowadzenia badań archeologicznych należy do jego wyłącznej kompetencji, gdyż ze względu na metodykę badań 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.

Prezydent 13 marca 2023 r. wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego o nr 23/2023, które również dotyczyło przeprowadzenia dodatkowych badań archeologicznych. 30 marca 2023 r. udostępniono informację z otwarcia ofert. Według stanu na 21 kwietnia 2023 r. nie dokonano wyboru wykonawcy prac.

(akta kontroli str. 817-857, 1171, 2562-2581)

⁶⁰ W trakcie inwestycji, z pełnym zakresem eksploracji i dokumentacji nawarstwień kulturowych zgodnie z zasadami metodyki badań archeologicznych, zabezpieczenie i wstępna konserwacja ruchomych zabytków archeologicznych (decyzja nr ZAR.45.2017 z 10 kwietnia 2017 r.).

⁶¹ WKZ decyzją nr ZAR.66.2017 z 12 maja 2017 r. udzielił Miastu pozwolenia na prowadzenie badań.

⁶² Umowa nr 72/2022.

⁶³ Decyzja nr ZAR.240.2022 z 22 sierpnia 2022 r. w obrębie występowania fragmentu muru gotyckiego na ul. Bulwar Filadelfijski, w południowej nitce ulicy w odległości ok. 20 m na zachód od Bramy Żeglarskiej, nr ZAR.254.2022 z 2 września 2022 r. w obrębie występowania dwóch reliktyw murów na ul. Bulwar Filadelfijski, w południowej nitce ulicy na wysokości Baszty Gołębnik, nr ZAR.289.2022 z 26 września 2022 r. w obrębie występowania fragmentu muru na ul. Bulwar Filadelfijski, w południowej nitce ulicy w odległości ok. 10 m na zachód od Bramy Żeglarskiej, decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności oraz nr ZAR.336.2022 z 18 listopada 2022 r. w obrębie występowania fragmentu muru w pasie drogowym ul. Bulwar Filadelfijski, na odcinku pomiędzy budynkiem dawnych Koszar Raclawickich a Bramą Klasztorną.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm. Dalej: „nupzp”.

⁶⁶ Weryfikacja przesłanych przez wykonawcę dokumentów wskazała, że nie zostały podpisane w żadnej z dopuszczalnych przepisami form.

W zakresie zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami prawa budowlanego stwierdzono⁶⁷ m.in., że według stanu na dzień kontroli⁶⁸ wykonano stan surowy pawilonu nr 1 i 2, rozpoczęto roboty wykończeniowe w pawilonach oraz roboty ziemne i sieciowe w ramach zagospodarowania terenu. Roboty prowadzone były zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym i projektem wykonawczym, a także warunkami decyzji pozwolenia na budowę, a kontrolowane rzędne wykonanych stanów surowych pawilonów były zgodne z pozwoleniem na budowę.

(akta kontroli str. 863-879)

Zgodnie z projektem budowlanym, będącym podstawą do wydania pozwolenia na budowę, pawilony w najwyższych punktach (poręcz balustrady) przewyższają projektowaną na odpowiadających im odcinkach niweletę jezdni Bulwaru. W sprawie zabezpieczenia tarasu była MKZ zeznała, że w trakcie Konkursu „nie podnoszono kwestii metalowych balustrad. Byliśmy zgodni, że najwyższy punkt kiosku nie może przekraczać linii jezdni Bulwaru. Za najwyższy punkt należy również uznać najwyższy punkt metalowych balustrad”.

(akta kontroli str. 146, 149, 206, 2561)

Prezydent podał, że w zakresie ochrony zabytków trwają prace nad projektem technicznym zamiennym, gdyż w stosunku do planowanego zakresu rzeczowego Przedsięwzięcia, tj. według stanu na 18 stycznia 2023 r.:

- zrezygnowano z likwidacji fortecznego ogrodzenia i murków oporowych z uwagi na oryginalne elementy zachowanych obiektów fortecznych;
- zaplanowano⁶⁹: wymianę balustrad stalowych na szklane na tarasach widokowych, zmianę wykończenia elewacji z drewna na materiał ceramiczny, zastosowanie donic z zielenią maskująca na wysokości nadproża, częściowe przykrycie górnej części witryn szklanych roletami/żaluzjami w układzie poziomym.

Miasto 31 marca 2023 r. zawarło umowę na wykonanie prac w zakresie: (1) zamiany okładziny ścian elewacji z drewnianej na ceramiczną, (2) zamiany balustrady stalowej na szklaną na tarasach widokowych, (3) wykonania tzw. rynny doniczkowej dla roślin, (4) montażu pasa żaluzji w górnej partii przeszkleń pod donicami oraz (5) montażu stalowej konstrukcji wsporczej pod balustrady, donice, okładzinę elewacyjną oraz żaluzje. W umowie ustalono wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 798,8 tys. zł. Ponadto w związku z „nadzwyczajnym wzrostem cen surowców oraz materiałów wykorzystywanych celem realizacji umowy” tego samego dnia podpisano aneks⁷⁰ waloryzujący wynagrodzenie wykonawcy prac budowlanych z 5 987,0 tys. zł do 6 510,9 tys. zł. Zastępca Prezydenta wskazał, że koszty waloryzacji oraz robót z ww. umowy zostaną pokryte ze środków własnych Miasta⁷¹.

(akta kontroli str. 16-17, 116, 880, 2526-2556, 2585)

1.5. W związku z realizacją Przedsięwzięcia Miasto współpracowało z różnymi organami, stosując się do otrzymywanych wniosków. GKZ pismem z 23 czerwca 2022 r. zwrócił uwagę m.in. na potencjalne zagrożenie, jakie stanowi budowa dwóch pawilonów w bezpośrednim sąsiedztwie murów i bramy miejskiej, stanowiących część zespołu staromiejskiego wpisanego na Listę światowego dziedzictwa UNESCO. W odpowiedzi z 2 sierpnia 2022 r. Prezydent przedstawił swoje stanowisko⁷². W związku z tą

⁶⁷ Na podstawie protokołu kontroli nr PINB-440.21.2023RB z 2 lutego 2023 r. zleconej na mocy art. 12 ustawy o NIK. Kontrola została przeprowadzona przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego Powiatu Grodzkiego w Toruniu przy udziale pracowników Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy.

⁶⁸ Oględziny przeprowadzono 25 stycznia i 2 lutego 2023 r.

⁶⁹ Zmiany wynikają z opracowania ekspercko-projektowego, w którym przeprowadzono analizę wyglądu obiektów i zaproponowano zmiany w celu poprawy estetyki wyglądu i wtopienia bryły obiektów w najbliższe otoczenie.

⁷⁰ Nr 3 do umowy z 16 czerwca 2021 r.

⁷¹ Uchwałą RMT nr 1031/23 z 23 lutego 2023 r. zwiększono budżet dla zadania „Zagospodarowanie Bulwaru Fiałeckińskiego pod kątem rozwoju infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej na potrzeby związane z obsługą ruchu turystycznego przez rzekę” o 247 tys. zł.

⁷² W którym wskazał m.in., że: realizacja projektu była poprzedzona konsultacjami społecznymi w 2011 r.; koncepcja zagospodarowania nadbrzeża jest efektem ogłoszonego w 2014 r. międzynarodowego konkursu architektonicznego; w 2017 r. WKZ wydał postanowienie uzgadniające projekt decyzji w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego; budowa przebiega zgodnie z prawem, na mocy starannie przygotowanej dokumentacji oraz uzyskanych niezbędnych kilkadziesiąt uzgodnień i pozwoleń.

korespondencją GKZ poinformował NIK, że Prezydent zadeklarował modyfikację projektu, co „jak się wydaje pozwoli zminimalizować negatywne aspekty realizacji inwestycji”, podnoszone w opinii NID. Podkreślił, że opinia GKZ z 23 lipca 2022 r. oparta była na oględzinach przeprowadzonych na miejscu budowy przez organ ochrony zabytków, a powzięte wówczas wątpliwości zweryfikowane zostały szczegółowymi analizami przeprowadzonymi przez NID, dając podstawy do wypracowania kompromisowego stanowiska i podjęcia działań naprawczych.

WKZ przeprowadził 6 lipca 2022 r. kontrolę dotyczącą m.in. dokumentacji związanej z inwestycją budowy pawilonów na Bulwarze będącej w posiadaniu MKZ oraz prawidłowości prowadzonego postępowania administracyjnego związanego z tą inwestycją. W przesłanym 3 sierpnia 2022 r. sprawozdaniu z tej kontroli wskazał m.in. na brak należytego zapoznania się z dokumentami dołączonymi do wniosków Prezydenta o uzgodnienie lokalizacji inwestycji celu publicznego Przedsięwzięcia oraz o wydanie pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku, brak należytej ich oceny i błędy formalno-prawne wydanej decyzji MKZ – pozwolenia na roboty przy zabytku, a także błędy merytoryczne polegające m.in. na nieopracowaniu studium konserwatorsko-krajobrazowego wpływu planowanej inwestycji na krajobraz kulturowy, które byłoby podstawą do określenia warunków konserwatorskich oraz zakłóceniu integralności przestrzennej zabytków. Podał też, że kontrowersyjnym było zaakceptowanie ujęcia w projekcie wykonawczym jako obiektu do rozbiórki historycznego ogrodzenia⁷³. Pismem z 9 sierpnia 2022 r. Prezydent przekazał swoje stanowisko, wskazując m.in., że MKZ często opiniuje przesyłane propozycje rozwiązań projektowych przed wydaniem formalnego stanowiska co do ich poprawności i dopuszczalności, a organ kontrolny nie wskazał okoliczności ani dowodów świadczących o niezapoznaniu się MKZ z dokumentami oraz że ustawa o zabytkach nie ustala obowiązku opracowania studium konserwatorsko-krajobrazowego, a także że w opisie przedmiotu Konkursu znalazły się analizy krajobrazowe, poprzedzone szerokimi konsultacjami społecznymi. Poinformował, że podjęto decyzję o zachowaniu zabytkowego ogrodzenia. Pismem z 19 sierpnia 2022 r. WKZ podtrzymał swoje uwagi.

NID pismem z 24 czerwca 2022 r. zwrócił się do Miasta o przekazanie dokumentacji w celu wydania opinii o merytorycznej ocenie wpływu prac w ramach Przedsięwzięcia na chronione wartości miejsca światowego dziedzictwa UNESCO. Opinia została przekazana przez NID 6 października 2022 r. Wynikało z niej m.in., że dwa pawilony z platformami widokowymi, ze względu na ich niewielkie rozmiary w stosunku do rozległości bulwaru i sylwety średniowiecznego miasta, nie będą w sposób znaczący wpływały na percepcję panoramy Średniowiecznego Miasta w Toruniu – miejsca światowego dziedzictwa, widzianą z przeciwległego brzegu, jednak zlokalizowanie pawilonów na osi bram miejskich spowoduje, że w odbiorze widza znajdującego się przed elewacją frontową pawilonów bądź na bulwarze spacerowym, wgląd na dawne bramy miasta oraz mury będzie całkowicie przesłonięty. Negatywnie oceniona została przez Instytut lokalizacja pawilonów na osi bram miejskich: „Wpływ na historyczne powiązania widokowe na linii miasto – rzeka, wynika z dużej powierzchni platform widokowych, znacznie wysuniętych w stronę Wisły, co skutkuje redukcją utrwalonego widoku na rzekę Wisłę od strony Zespołu Staromiejskiego Torunia”.

(akta kontroli str. 158, 341-360, 2406-2428)

W Urzędzie przeprowadzono również analizę wewnętrzną przygotowania i prowadzenia procesu inwestycyjnego z realizacji Przedsięwzięcia. Zgodnie z protokołem z 7 lipca 2022 r. nie stwierdzono naruszeń w procesie przygotowania i prowadzenia procesu inwestycyjnego dla budowy pawilonów na Bulwarze.

(akta kontroli str. 361-365)

⁷³ W następstwie kontroli m.in. 29 lipca 2022 r. WKZ wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wpisania do rejestru zabytków dwóch budynków z dawnego zespołu gazowni miejskiej oraz ogrodzenia terenu dawnej gazowni miejskiej.

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

1. Prezydent nie zrealizował zaleceń określonych w Studium z 2018 r. oraz warunkach Konkursu, dotyczących ochrony konserwatorskiej w zakresie lokalizacji pawilonów wzniesionych w ramach Przedsięwzięcia, co było działaniem nierzetelnym. Zgodnie ze Studium z 2018 r. obszar inwestycji znajduje się w Strefie I, tj. pełnej ochrony konserwatorskiej średniowiecznego historycznego centrum, z podlegającymi ochronie elementami kompozycji urbanistycznej⁷⁴. Zgodnie z warunkami Konkursu panorama i widok na mury obronne miały podlegać pełnej ochronie w celu ograniczenia wprowadzania nowej zabudowy kubaturowej, która mogłaby je przesłonić. Proponowane zagospodarowanie miało wpisywać się w układ funkcjonalny miasta z dostosowaniem kompozycji do układu bram, ulic, ciągów pieszych i ich odpowiednie akcentowanie. Konkurs miał na celu wybór rozwiązania chroniącego i eksponującego historyczne, oryginalnie zachowane cechy miasta nadrzecznego. Miasto przedstawiło założenia dotyczące ochrony konserwatorskiej również w publikacji promocyjnej „Teraz Bulwar”, w której ówczesna Miejska Konserwator wskazała, że „...kształtując zagospodarowanie Bulwaru Filadelfijskiego powinniśmy tak je projektować i wykonać, by w odbiorze zarówno z perspektywy drugiego brzegu rzeki, jak i stojąc po stronie Starego Miasta widzieć linię wody, linię nabrzeża, linię podstawy murów i poszarpaną linię dachów i wież kościelnych...”.

Tymczasem z poziomu odpowiadającemu podstawie pawilonów przysłaniają one widok na zabytkowe mury miejskie, natomiast dachy budynków ingerują w widok na rzekę z perspektywy ulic Łaziennej i Żeglarskiej. NIK negatywnie ocenia wpływ wzniesionych obiektów na postrzeganie zachowanych murów miejskich, które należą do najcenniejszych zabytków Torunia⁷⁵. W odniesieniu do usytuowania pawilonów na przedłużeniu osi ulic należy wskazać, że stanowi ona redukcję historycznie utrwalonego widoku na Wisłę od strony Zespołu Staromiejskiego Torunia. W kontekście rodowodu i historycznego znaczenia Torunia położonego i ściśle związanego z Wisłą, kwestia ta jest istotna ze względu na fakt, że powiązanie miasta z rzeką przyczyniło się do jego rozwoju gospodarczego i rangi, jako członka Związku Hanzeatyckiego. Ówczesny status i bogactwo miasta przełożyły się w średniowieczu na zachowane do dzisiaj wartości architektoniczne i urbanistyczne, które przesądziły o wpisaniu Torunia na Listę światowego dziedzictwa UNESCO⁷⁶. Ponadto zgodnie z projektem budowlanym pawilony w najwyższych punktach (poręcz barierki - 45,30 m n.p.m. oraz 45,33 m n.p.m.) przewyższają projektowaną na odpowiadających im odcinkach niweletę jezdni Bulwaru, tj. odpowiednio 43,39 oraz 43,41 m n.p.m. dla pawilonu nr 1 oraz 43,75, 43,73 oraz 43,64 m n.p.m. dla pawilonu nr 2. Była MKZ zeznała, że w trakcie Konkursu „nie podnoszono kwestii metalowych balustrad. Byliśmy zgodni, że najwyższy punkt kiosku nie może przekraczać linii jezdni Bulwaru. Za najwyższy punkt należy również uznać najwyższy punkt metalowych balustrad”.

(akta kontroli str. 146, 149, 206, 873-876, 1173-1205, 1378-1401, 2106-2122, 2561)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił: „Potencjalny wpływ na krajobraz kulturowy zamierzenia polegającego na zagospodarowaniu Bulwaru Filadelfijskiego w Toruniu wraz z lokalizacją pawilonów był niezmiernie ważnym aspektem brany pod uwagę przy planowaniu inwestycji. Wszelkie działania związane z konkursem na zagospodarowanie jednej z najcenniejszych przestrzeni w Toruniu miały na celu właściwą ekspozycję unikalnej na skalę światową panoramy miasta od strony Wisły, uatrakcyjnienie terenu nadwiślańskiego, przy jednoczesnym niezakłócaniu odbioru panoramy. W celu wyboru

⁷⁴ M. in. osie kompozycyjne i powiązania widokowe, por. str. 7 wystąpienia pokontrolnego.

⁷⁵ Ich budowę rozpoczęto już w I poł. XIII wieku. System fortyfikacyjny średniowiecznego Starego Miasta Torunia składał się z podwójnych murów i fosy – z wyjątkiem odcinka wzdłuż Wisły, bronionego przez mur pojedynczy. System obronny wzmocniły liczne wieże i baszty oraz osiem bram. Kształt murów miejskich świadczy o dużym znaczeniu Torunia jako ośrodka miejskiego. Źródło: A. Czacharowski, Toruń średniowieczny (do roku 1454), [w:] Toruń dawny i dzisiejszy, M. Biskup (red.), Warszawa-Poznań-Toruń, 1983, s. 45-49.

⁷⁶ Opinia NID z 3 września 2022 r. znak DSK.5110.28.2022.IG, s. 18.

najkorzystniejszego sposobu zagospodarowania Bulwaru (...) odbył się otwarty, międzynarodowy konkurs na opracowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, a po wyborze zwycięskiej koncepcji rozpoczęły się prace projektowe, podczas których dopracowywane i korygowane były poszczególne elementy zagospodarowania terenu, mające na celu przygotowanie do realizacji zamierzenia spełniającego w każdym aspekcie wymagania związane z ochroną zabytków oraz potencjalnym wpływem na krajobraz kulturowy.”

(akta kontroli str. 2524)

2. Mimo wątpliwości, co do przebiegu granic najważniejszego zabytku Miasta wpisanego do rejestru zabytków, tj. zabytku A/1372, Miasto nie żądało – na podstawie art. 113 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷⁷ – wydania przez WKZ postanowienia, co do treści decyzji z 1952 r., w wyniku której wpisano go do rejestru. Miało to istotne znaczenie dla realizowanego Przedsięwzięcia, gdyż pawilony wybudowano na obszarze, którego dotyczyły rozbieżności w interpretacji decyzji.

Zabytek A/1372 wpisano do rejestru decyzją z 29 grudnia 1952 r. (wówczas nr rejestru zabytków A-275 Województwa Bydgoskiego), która nie zawierała załącznika graficznego. Zabytek ten jest jednocześnie częścią miejsca światowego dziedzictwa, którego 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 związku z przystąpieniem w 2012 r. do sporządzania mpzp 14 października 2014 r. MPU wystąpiła do WKZ o wyjaśnienie wątpliwości formalnych i prawnych dotyczących m.in. granic wpisu zabytku A/1372. Wskazało m.in., że granice objęcia ochroną w formie pomnika obejmują znacznie większy obszar niż wpis do rejestru zabytków. 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, Nabrzeżna 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 WUOZ mapa Torunia z 1957 r., zawierająca część dawnego Starego Miasta – na zachód od ul. Żeglarskiej. Mimo zajętego przez WKZ stanowiska dopiero w siódmym złożonym projekcie Miasto uwzględniło obszar pomiędzy rzeką a murami miejskimi w granicach „układu urbanistycznego Starego i Nowego Miasta w Toruniu w obrębie dawnych murów miejskich”. W dalszym ciągu jednak granice tego układu nie są zgodne z granicami wskazanymi w odpowiedzi WKZ z 2014 r. i różnią się o nieuwzględnienie ulic: Wały gen. Sikorskiego, L. Szumana i Wola Zamkowa. Podobnie ulice te⁷⁸ nie zostały ujęte w granicy tego zabytku oraz w granicy I strefy ochrony konserwatorskiej w Studium 2018 r.⁷⁹.

(akta kontroli str. 62-70, 2082-2084, 2121-2124, 2151-2283, 2331-2342)

W trakcie kontroli Prezydent wskazał, że interpretacja granic tego wpisu do rejestru zabytków należy do WKZ. Podał, że w ocenie MKZ, czytając sentencję wpisu przebiega ona po linii dawnych murów miejskich. Podobne stanowisko przedstawiała była MKZ: „Teren pomiędzy murami a rzeką jest zabytkiem niewpisanym do rejestru zabytków. Decyzje o wpisie do rejestru należy czytać literalnie”. Opinię, że „działka na której realizowane są pawilony znajduje się po południowej stronie ulicy Bulwar Filadelfijski, a więc nie jest objęta wpisem do rejestru zabytków i nie znajduje się w strefie ochrony UNESCO” podkreślono również w opinii eksperckiej przygotowanej na zlecenie Miasta

⁷⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm. Dalej: „kpa”.

⁷⁸ W odniesieniu do ul. Wola Zamkowa rysunek w Studium z 2018 r. nie jest jednoznaczny.

⁷⁹ [Link](#), dostęp 24 kwietnia 2023 r.

w październiku 2022 r. Mimo takiego podejścia, w dokumentach niezbędnych do realizacji Przedsięwzięcia Miasto przedstawiało stanowisko zgodne z interpretacją WKZ, tj. m.in.:

- trzykrotnie wystąpiło o usunięcie drzew i krzewów rosnących na terenie wpisanym do rejestru zabytków (w 2017 r. i dwukrotnie w 2022 r.);
- w studium wykonalności dla Projektu RPO wskazano m.in. że: „Bulwar Filadelfijski jest zlokalizowany w granicach wpisu Dzielnicy dawnego Starego i Nowego miasta w Toruniu do rejestru zabytków prowadzonego przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Zgodnie z interpretacją WKZ, po likwidacji ulicy Nadbrzeżnej w związku z budową bulwarów nadwiślańskich, granice ochrony obszaru zabytkowego przebiegają wybrzeżem Wisły. Teren objęty projektem stanowi zatem element cennego dziedzictwa kulturowego.”;
- w decyzji „w sprawie pozwolenia na prowadzenie prac przy zabytku” z 16 czerwca 2017 r. w sprawie prowadzenia robót budowlanych związanych z przebudową i adaptacją zagospodarowania terenu Bulwaru wskazano m.in., że „planowana inwestycja dotyczy terenu znajdującego się na obszarze zespołu staromiejskiego o najwyższych wartościach zabytkowych i historycznych, uznanego za pomnik historii w dniu 8.09.1997 przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wpisanego na listę światowego dziedzictwa kulturalnego UNESCO oraz do rejestru zabytków jako Stare i Nowe Miasto decyzją nr A/1372 z dnia 19.12.1952 r., a tym samym podlegającego ochronie prawnej na mocy art. 7 pkt 1,2 ustawy o ochronie zabytków”.

Podobnie, w decyzji w sprawie pozwolenia na prowadzenie prac przy zabytku z 27 marca 2018 r. pozwolono na lokalizację punktu małej gastronomii na terenie Bulwaru pomiędzy Bramą Żeglarską a Bramą Mostową, wskazując, że będzie znajdował się na terenie zespołu staromiejskiego wpisanego do rejestru zabytku jako Stare i Nowe Miasto, podlegającego ochronie na mocy art. 7 pkt 1, 2 ustawy o ochronie zabytków.

(akta kontroli str. 134, 209, 292, 1488-1539, 1854, 2518, 2559-2560, 2582-2583)

W sprawie braku żądania wydania postanowienia w przedmiocie treści decyzji z 1952 r. Prezydent wyjaśnił, że w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z 2010 r., 2016 r. oraz 2018 r. MKZ oraz WKZ brali czynny udział w formułowaniu ich ostatecznej treści. Do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z 16 stycznia 2018 r. będącej podstawą do sporządzenia projektu budowlanego podali warunki konieczne do uwzględnienia. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę dotyczącej Przedsięwzięcia WKZ wydał 5 stycznia 2017 r. decyzję, którą nie ustalił zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych, w której uzasadnieniu podano m.in.: „Analiza merytoryczna wskazanej we wniosku lokalizacji inwestycji oraz powszechnie dostępnej dokumentacji kartograficznej i dokumentacji z wcześniejszych badań archeologicznych na tym terenie wykazała, że inwestycja w większości swego zakresu ma być prowadzona po południowej stronie ul. Bulwar. Jest to teren zalewowy, związany z działalnością rzeki Wisły, dodatkowo w dużym stopniu przekształcony w trakcie zagospodarowania ul. Bulwar Filadelfijski na początku lat 70-tych XX w.”. 2 maja 2017 r. WKZ wydał decyzję, którą pozwolił na prowadzenie badań archeologicznych w trakcie prac ziemnych związanych z zagospodarowaniem Bulwaru w ul. św. Jakuba, ul. Flisaczej, ul. Duchy Św., ul. Żeglarskiej i wewnątrz Bramy Mostowej przy ul. Mostowej. Z kolei MKZ wydał 29 maja 2019 r. decyzję w sprawie pozwolenia na prowadzenie prac przy zabytku na terenie Bulwaru, zgodnie z projektem autorstwa arch. Floriana Rieglera. Zdaniem Prezydenta, „w związku z powyższym nie było podstaw, aby wnioskować o wydanie postanowienia wyjaśniającego treść decyzji z 1952 r. odnośnie przebiegu granicy zabytku - układu urbanistycznego”.

(akta kontroli str. 134)

W tej sprawie była MKZ zeznała, że: „Jestem przekonana, że dla konserwatorów było jasne, że to był obszar chroniony, znajdujący się w bezpośrednim sąsiedztwie fragmentu miasta – Zespołu Staromiejskiego wpisanego do rejestru zabytków i na Listę Dziedzictwa Światowego UNESCO. Należy podkreślić, że jest to sąsiedztwo bardzo wrażliwe. Stan

zagospodarowania Bulwaru umożliwiła obserwację panoramy miasta. Panorama ma znaczenie wizerunkowe dla miasta. Bulwar jest od zawsze przestrzenią służącą miastu – niegdyś pełnił funkcję handlową i magazynową. Obecnie służy celom turystycznym, rekreacyjnym i wizerunkowym. Linia i elewacje południowe murów obronnych stanowią dziś ilustrację nawarstwiających się, kolejnych przebudów i napraw, stanowią zatem historyczny dowód rozwoju miasta i element wiślanej panoramy”.

(akta kontroli str. 209)

W odniesieniu do wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że do ww. zabytku brak jest jednoznacznej i konsekwentnej interpretacji jego granic, o czym świadczy korespondencja w tej sprawie prowadzona w toku różnych postępowań między Miastem i WKZ, niejednolite opinie na temat przedmiotowych terenów i ich walorów zabytkowych, a także nieścisłości w graficznej prezentacji linii granicznych obszaru zabytku. Tymczasem właściciel zabytku wpisanego do rejestru jest adresatem ograniczeń będących skutkiem decyzji organu konserwatorskiego, stąd jednoznaczna i konsekwentna jej interpretacja jest konieczna. Przykładowo, zgodnie z art. 83a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁸⁰ zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, ale w przypadku gdy drzewa lub krzewy są położone na terenie nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków organem właściwym jest wkz. W przypadku zabytku A/1372 decyzja z 1952 r. wskazuje, że jego granica przebiega wzdłuż linii dawnych murów miejskich, a jednocześnie wskazuje ulice, które te mury okalają, zakreślając większy obszar, niż objęty tymi murami. Jak zaznaczono, wpisu zabytku do rejestru nie zobrazowano mapą, nie określono także jego granic punktami geodezyjnymi. Wątpliwości co do przebiegu granic nie zostały rozstrzygnięte. Ma to jednocześnie istotny wpływ na sposób procedowania w zakresie obszaru tego zabytku, w tym w rejonie Przedsięwzięcia, także ustalenia organów właściwych czy kosztów związanych z takimi procedurami.

3. Przez okres prawie 10 lat Prezydent nie zapewnił realizacji obowiązku posiadania przez Miasto gminnego programu opieki nad zabytkami. Zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy o zabytkach prezydent miasta sporządza na okres 4 lat gminny program opieki nad zabytkami, który stosownie do art. 87 ust. 3 tej ustawy przyjmuje rada gminy, po uzyskaniu opinii wkz. Skutkiem powyższego w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 13 kwietnia 2022 r. Toruń nie posiadał gminnego programu opieki nad zabytkami, będąc miastem z 365 zespołami i obiektami wpisanymi do rejestru, z 2587 obiektami w gminnej ewidencji zabytków, 206 zabytkami archeologicznymi oraz posiadającym unikalne na skalę światową miejsce ujęte na Liście światowego dziedzictwa UNESCO⁸¹.

(akta kontroli str. 86, 116, 174-181)

Prezydent wyjaśnił, że w latach 2012-2022 polecił wykonać projekt gminnych programów opieki nad zabytkami w oparciu o posiadane zasoby pracownicze, a także wyłonionego wykonawcę zewnętrznego, ale działania te przynosiły efekt nieadekwatny do oczekiwań.

(akta kontroli str. 116, 130, 141-144)

4. Prezydent na etapie Konkursu⁸² podejmował niewystarczające działania w zakresie ochrony zabytków, ponieważ:
 - a) nie zapewnił udziału w Sądzie konkursowym żadnego zewnętrznego specjalisty z zakresu ochrony zabytków, w tym poprzez udział ekspertów, dla ważności wyboru zwycięzcy Konkursu nie wprowadził wymogu uczestniczenia w głosowaniu nad zwycięską pracą żadnego specjalisty z zakresu ochrony zabytków, w tym MKZ, która ze względu na urlop wypoczynkowy nie była obecna w tym etapie Konkursu. Tymczasem Prezes Zarządu Wykonawcy Konkursu wskazał w toku spotkania

⁸⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 916, ze zm.

⁸¹ Według danych z Programu opieki z 2022 r.

⁸² Powołanie Sądu Konkursowego, Regulamin Konkursu oraz Regulamin pracy Sądy określało wydane przez Prezydenta Zarządzenie nr 356.

z 21 lipca 2014 r.: „Skład jury jest bardzo istotny. Uczestnictwo MKZ jest niezbędne”, a także: „Lepiej jest zamknąć procedurę konkursową, jeżeli jest coś nie tak. Będziemy poszukiwać najlepszego rozwiązania, a nie jakiegokolwiek”. Ostatecznie decyzja została podjęta przez czterech spośród dziewięciu Sędziów, na pracę zwycięską zagłosowały trzy osoby, gdyż trzech obecnych Sędziów się wstrzymało (a jeden zagłosował na pracę konkurencyjną). Nie skorzystano z zapisu § 5 ust. 2 Regulaminu Konkursu, że w przypadku zaistnienia powodów uniemożliwiających wykonywanie funkcji przez Sędziego zostaną powołane w ich miejsce osoby spośród dwóch wymienionych;

- b) nie wprowadził wymogu przeprowadzenia analiz/studium widokowych, które mogłyby być podstawą do ustalenia warunków konserwatorskich do Konkursu, a uwarunkowania historyczno-konserwatorskie stanowiły jednostronicowe opracowanie graficzne – mapę (załącznik nr 16). Tymczasem zgodnie z Wytycznymi ICOMOS z 2011 r. dotyczącymi oceny oddziaływania na dziedzictwo (HIA)⁸³ właściwym narzędziem do identyfikacji zagrożeń dla wyjątkowej uniwersalnej wartości powinna być tzw. *ocena oddziaływania na dziedzictwo*), a zgodnie z paragrafem 110 Wytycznych Operacyjnych ocena oddziaływania proponowanych ingerencji [zmian] jest konieczna w przypadku wszystkich dóbr światowego dziedzictwa;
- c) nie wprowadził wymogu przedstawienia wizualizacji od strony ulic Żeglarskiej i Łaziennej, mimo że zgodnie z założeniami Konkursu, studium uwarunkowań Miasta⁸⁴, wszelkich opinii i opracowań wynikała konieczność ochrony i ekspozycji panoramy, murów miejskich i cech miasta nadrzecznego, *Jednostka VI - Stare Miasto* objęta jest pełną ochroną konserwatorską średniowiecznego historycznego centrum, w tym w zakresie panoramy, a elementy układu urbanistycznego podlegające ochronie to m.in. osie kompozycyjne i powiązania widokowe⁸⁵. Tymczasem powierzchnia platform widokowych położonych na dachach pawilonów, ingeruje w te widoki, zależnie od punktu obserwacji. Istotny wpływ na historyczne powiązania widokowe na linii miasto – rzeka, wynikają z dużej powierzchni platform widokowych, znacznie wysuniętych w stronę Wisły. Odnośnie lokalizacji pawilonów na osi bram miejskich negatywnie wypowiedział się NID w swojej opinii z 2022 r.⁸⁶;

(akta kontroli str. 138-140, 1295-1296, 1347-1368, 1409-1431, 1478, 2125-2149, 2481-2504, 2524)

⁸³ [Link](#), dostęp: 17 kwietnia 2023 r.

⁸⁴ Zarówno z 2006 r. jak i 2018 r.

⁸⁵ Ponadto zgodnie z przyjętym później studium uwarunkowań konserwatorskich z 2017 r. ochronie podlegają elementy kompozycji urbanistycznej: zasadnicze proporcje wysokościowe, kształtujące sylwetę zespołu wraz z dominantami oraz osie kompozycyjne i powiązania widokowe. Jedną z osi kompozycyjnych jest „ul. Żeglarska - prowadzi od Rynku Staromiejskiego w kierunku południowym do Bramy Żeglarskiej, po stronie zachodniej w części centralnej Katedra p.w. śś. Janów, w kierunku północnym widok na pierzeję wschodnią Rynku Staromiejskiego, następnie ul. Chełmińska do Placu Teatralnego”. Ze względu na historyczną ekspozycję (autentyczny, zachowany in situ lub potwierdzony w źródłach informacji (materiałach źródłowych) niezakłócony widok z punktu, ciągu widokowego lub wzdłuż osi widokowej na obiekt (zespół obiektów), kompozycje zieleni i inne obiekty naturalne (przede wszystkim ukształtowanie powierzchni terenu). W przypadku osi widokowej wykluczone jest zasłonięcie obiektu stanowiącego zamknięcie osi oraz umieszczanie innych obiektów o gabarytach mogących prowadzić do zmiany (historycznej) ekspozycji z jakiegokolwiek kierunku i przy jakiegokolwiek dynamice obserwacji – w tym również za obiektem historycznie eksponowanym. Za projektowanie i realizowanie elementów nowych z uwzględnieniem *historycznej ekspozycji* należy uważać wykluczenie wszelkich inwestycji prowadzących do zmian wartości kompozycyjnych i estetycznych zdefiniowanej ekspozycji. (Wnioski w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków do projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w: Kurier Konserwatorski nr 4 z 2009 r.).

⁸⁶ „budzi także wątpliwości NID, w kontekście ich położenia na zakończeniach osi widokowych prowadzących z ul. Łaziennej i ul. Żeglarskiej przez bramy miejskie w kierunku Wisły. Te osie widokowe są szczególnie ważne w kontekście powiązania widokowego miasta z rzeką, widzianą od strony ul. Łaziennej i ul. Żeglarskiej (...) powierzchnia platform widokowych położonych na dachach pawilonów, ingeruje w te widoki, przy czym stopień przesłaniania tych perspektyw zależy od punktu obserwacji i wzrasta do znaczącego, w miarę zbliżania się obserwatora do bram miejskich. Również w tym aspekcie sprawy, negatywny wpływ na historyczne powiązania widokowe na linii miasto – rzeka, wynikają z dużej powierzchni platform widokowych, znacznie wysuniętych w stronę Wisły. I choć z kompozycyjnego oraz użytkowego punktu widzenia taka lokalizacja wydaje się być zasadna, to jednak stanowi ona redukcję historycznie utrwalonego widoku na rzekę Wisłę od strony Zespołu Staromiejskiego Torunia. W kontekście rodowodu i historycznego znaczenia Torunia położonego i ściśle związanego z rzeką Wisłą, kwestia ta jest istotna ze względu na fakt, że powiązanie miasta z rzeką przyczyniło się do jego rozwoju gospodarczego i rangi, jako członka Związku Hanzeatyckiego.” (str. 18).

Zastępca Prezydenta wyjaśnił m.in., że: Sędziowie posiadali kwalifikacje, wiedzę i doświadczenie m.in. w zakresie architektury, urbanistyki, ochrony zabytków, a zespół takich kwalifikacji miał gwarantować wybór najlepszej pracy. Dodał, że przedmiotem Konkursu było opracowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, zatem dla ocen prac zdecydowano się powołać w większości ekspertów z dziedziny architektury i urbanistyki, a treść Regulaminu Konkursu przygotował jego wykonawca, który posiadał doświadczenie w prowadzeniu tego typu konkursów. Podał, że podczas przygotowania inwestycji oraz uzyskania pozwoleń nie było obowiązku przeprowadzenia oceny jej oddziaływania na dziedzictwo. Odnośnie wizualizacji wyjaśnił m.in., że zgodnie z Regulaminem Konkursu praca konkursowa powinna być przedstawiona w czytelnej formie, pozwalającej na jednoznaczne odczytanie koncepcji, a część graficzna miała obejmować koncepcję zagospodarowania terenu wyrysowaną w sytuację z mapy zasadniczej i przekroje poprzeczne, wizualizacje oraz wybrane przez uczestnika rzuty, przekroje i elewacje. Dodał, że Sąd tworzyły osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie dla oceny przedstawionych rozwiązań.

(akta kontroli str. 2584)

5. Wybór Wykonawcy Konkursu nastąpił niezgodnie z § 19 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 zarządzenia nr 187 Prezydenta z 11 lipca 2007 r. w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miasta Torunia⁸⁷, tj. bez skierowania zapytań ofertowych do co najmniej czterech wykonawców oraz bez sporządzenia notatki w sprawie udzielenia zamówienia. W następstwie zapytania ofertowego zamieszczonego w BIP Urzędu wpłynęła jedna oferta (na kwotę 64,6 tys. zł brutto).

(akta kontroli str. 1306-1344)

Dyrektor Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu⁸⁸ wyjaśniła m.in., że nie posiada wiedzy, czy zapytanie ofertowe było wysłane do co najmniej czterech wykonawców. Dodała, że takie zapytanie mogło być kierowane w formie pisemnej, elektronicznej lub faksem.

(akta kontroli str. 2507)

Należy zwrócić uwagę, że w aktach sprawy znajdowała się sporządzona notatka służbowa według wzoru stanowiącego załącznik do ww. zarządzenia. Była ona niepodpisana, ale wynikało z niej m.in., że ofertę złożył jeden podmiot, który został wskazany jako wykonawca, który złożył najkorzystniejszą ofertę oraz że jako wykaz działań podjętych w celu pozyskania najkorzystniejszej oferty podano umieszczenie zapytania na stronie BIP i nie podano żadnych wykonawców, do których skierowano zapytania, co potwierdza fakt zaniechania takiej wysyłki. Nie sporządzono także notatki służbowej, o której mowa w § 19 pkt 5, która uzasadniałaby odstępianie od ww. zasad z uwagi na wyjątkowe okoliczności.

(akta kontroli str. 1307-1308)

6. Prezydent sprawował niewystarczający nadzór nad Sądem konkursowym w zakresie zgodności przebiegu Konkursu z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁸⁹, postanowieniami Regulaminu konkursu, Regulaminu pracy Sądu oraz umowy z Wykonawcą Konkursu⁹⁰ do czego był zobowiązany art. 114 tej ustawy, a także § 9 Zarządzenia nr 356:
- Sędziowie nie złożyli oświadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 2 pzp z 2004 r., tj. składanych w formie pisemnej i pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności wskazujących na podleganie wyłączeniu, do czego byli zobowiązani na podstawie art. 112 ust. 4 pzp z 2004 r., oraz § 5 ust. 11 Regulaminu konkursu. Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 1 Sekretarz organizacyjny konkursu miał obowiązek przyjąć od Sędziów pisemne oświadczenia,

⁸⁷ Zmienionego zarządzeniem nr 67 Prezydenta z 16 kwietnia 2014 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miasta Torunia.

⁸⁸ Dalej: „WAiB”.

⁸⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm., dalej: „ppz z 2004 r.”

⁹⁰ Nr UM/WAiB/4-W/PWB/406/2014 z 28 sierpnia 2014 r.

- o których mowa w art. 17 ust. 2 pzp z 2004 r., w konsekwencji nie udokumentowano zapewnienia udziału w czynnościach osób gwarantujących bezstronność i obiektywizm;
- Sąd Konkursowy nie posiadał doświadczenia wymaganego § 5 ust. 3 pkt 4 umowy z Wykonawcą Konkursu. Wykonawca ten zobowiązany był do „przygotowania składu Sądu Konkursowego i Sędziego Referenta członków SARP posiadających doświadczenie w wykonywaniu obowiązków sędziego w podobnym konkursie dotyczącym przestrzeni publicznej o uwarunkowaniach historycznych związanej z nabrzeżem rzeki”. Tymczasem Miasto wskazało, że tylko jedna osoba spośród 11 wyznaczonych do funkcji Sędziego, w tym spośród czterech wskazanych przez Wykonawcę Konkursu, miała ww. doświadczenie.

Przygotowanie i zorganizowanie konkursu powierzono WAIb, którego dyrektor został wyznaczony jako przewodniczący zespołu nadzorującego⁹¹ jednostkę zewnętrzną w zakresie wymogów zamawiającego.

(akta kontroli str. 1292-1305, 1345-1346, 1358, 1366, 1429-1431, 1447-1450, 1469-1487, 2481-2504)

Prezydent wyjaśnił m.in., że: w aktach nie znajdują się oświadczenia; w związku z powyższym wystąpiono do wykonawcy, który przyjął w imieniu Miasta obowiązek przeprowadzenia Konkursu zgodnie z pzp z 2004 r. o udzielenie informacji w ww. zakresie. Wykonawca poinformował m.in., że: procedura konkursu nie jest trybem udzielenia zamówienia w związku z czym wiele przepisów pzp z 2004 r. dotyczących procedury konkursu stosuje się „odpowiednio” w stosunku do wymagań stawianych poszczególnym trybom i tego też dotyczył art. 17 pzp z 2004 r. Wskazał, że konkurs jest procedurą wymagającą anonimizacji uczestników w przeciwieństwie do pozostałych trybów udzielania zamówień, w związku z czym w procedurach konkursowych stosowane są i były dwa standardy: pierwszy – pełnej anonimizacji uczestników konkursu już od etapu składania wniosków poprzez nieupublicznienie listy uczestników, w tym również sędziom konkursowym, w związku z czym oświadczenie składane z art. 17 byłoby bezpodstawne; drugi – z dopuszczalnym upublicznieniem listy uczestników konkursu, gdzie procedura składania i oceny wniosków o dopuszczenie do udziału w konkursie nie wymaga ustawowej anonimizacji danych uczestnika, w tym przypadku sędzia konkursowy może zostać zobligowany przez organizatora konkursu do zapoznania się z listą dopuszczanych do konkursu uczestników i złożenia stosownego oświadczenia w celu zbadania i wykluczenia konfliktu interesów.

(akta kontroli str. 112-114, 119-120)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił m.in. że w procedurze konkursowej nie ujawniono listy uczestników konkursu od etapu składania wniosków i Sędziowie nie byli zapoznani ze wspomnianą listą uczestników. Wskazał, że dlatego uznano, że składanie oświadczeń o których mowa w art. 17 ust. 2 pzp z 2004 r. przez Sędziów było niezasadne. W sprawie wymaganego doświadczenia Sędziów w „wykonywaniu obowiązków sędziego w podobnym konkursie dotyczącym przestrzeni publicznej o uwarunkowaniach historycznych związanych z nabrzeżem rzeki” wyjaśnił m.in., że czterech z dziewięciu Sędziów zostało wskazanych do składu przez Wykonawcę Konkursu, a rekomendowani Sędziowie „spełniali jak najbliżej wymagania w zakresie oceny merytorycznej konkursu”.

(akta kontroli str. 2524, 2525, 2557-2558)

W odniesieniu do wyjaśnień należy wskazać, że obowiązek zastosowania art. 17 pzp z 2004 r. do Sędziów został wprowadzony w § 5 ust. Regulaminu Konkursu oraz w pkt 10 Regulaminu pracy sądu konkursowego, stanowiących załączniki do Zarządzenia nr 356. Obowiązek przyjęcia oświadczeń przez sekretarza organizacyjnego Konkursu wpisany został bezpośrednio w § 7 ust. 2 pkt 1 tego zarządzenia. Należy podkreślić, że poza przywołanymi danymi związanymi z uczestnikami konkursu, art. 17 pzp z 2004 r. zobowiązuje również do złożenia oświadczeń o braku lub o istnieniu takich okoliczności

⁹¹ Do zespołu powołano też m.in. MKZ, przedstawiciela Wydziału Prawnego Urzędu, Dyrektora Wydziału Środowiska i Zieleni Urzędu oraz p.o. Dyrektora Biura Toruńskiego Centrum Miasta.

jak: prawomocne skazanie za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, przestępstwo przekupstwa, przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu lub inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych lub ubieganie się o udzielenie tego zamówienia.

7. Prezydent zatwierdził⁹² rozstrzygnięcie Konkursu, które było niezgodne z § 9 ust. 2 w zw. z § 5 ust. 4 Zarządzenia nr 356, stanowiącym, że przy wyborze najlepszej pracy konkursowej wyklucza się możliwość „wstrzymania się od głosu” przez członka Sądu konkursowego. Tymczasem w posiedzeniu Sądu 13 maja 2015 r., na którym dokonano wyboru zwycięskiej koncepcji, spośród siedmiu obecnych Sędziów trzech wstrzymało się od głosu. Również w posiedzeniach, które odbyły się 12-13 marca 2015 r., spośród ośmiu Sędziów jedna osoba się wstrzymała.

(akta kontroli str.138-140, 1420-1431, 1469-1471, 2509)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że prowadzenie Konkursu zostało zlecone profesjonalnemu i doświadczonemu w podobnych sprawach podmiotowi, który uznał Konkurs za rozstrzygnięty i przedstawił do zatwierdzenia jego wyniki, wcześniej ogłoszone publicznie. Dodał, że nie było żadnych podstaw, aby poddawać w wątpliwość prawidłowość tego rozstrzygnięcia i go zatwierdzić.

(akta kontroli str. 2584)

8. Do dnia zakończenia kontroli nie opracowano planu zarządzania miejscem światowego dziedzictwa UNESCO, tj. Miejscem UNESCO Średniowieczne miasto, co uznano za działanie nierzetelne. Na potrzebę opracowania takiego planu wskazano już w Studium z 2006 r., a także w Studium z 2018 r.⁹³. W przyjętej w 2016 r. retrospektywnej Deklaracji Wyjątkowej Wartości dla dóbr światowego dziedzictwa, wskazano, że „utrzymanie wyjątkowej, uniwersalnej wartości, autentyzmu i integralności Średniowiecznego miasta w Toruniu z czasem będzie wymagało przygotowania, zatwierdzenia, i wdrożenia kompleksowego planu zarządzania w celu zapewnienia długotrwałej ochrony i efektywnego zarządzania dobrem”. Plan zarządzania nie był wymagany na moment wpisu Miejsca UNESCO Średniowieczne miasto na listę światowego dziedzictwa w 1997 r., niemniej zgodnie z Wytocznymi Operacyjnymi z 2012 r.: każde kandydujące dobro powinno posiadać odpowiedni plan zarządzania lub inny udokumentowany system zarządzania, który musi określać sposób, w jaki wyjątkowa uniwersalna wartość dobra powinna być chroniona, najlepiej w drodze zaangażowania społecznego (paragraf 108); Celem systemu zarządzania jest zapewnienie odpowiedniej ochrony kandydującego dobra dla [dobra] obecnych i przyszłych pokoleń (paragraf 109). Zespół ds. koordynowania prac związanych z opracowaniem i wdrożeniem planu zarządzania Prezydent powołał 11 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 104, 2112, 2120, 2454-2461)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił m.in., że Plan zarządzania nie ma umocowania w polskim ustawodawstwie i dopiero zarządzeniem Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z 31 sierpnia 2021 r. powołano zespół do spraw monitorowania przygotowania planów zarządzania miejscami światowego dziedzictwa w Polsce. Wskazał, że dla usprawnienia zarządzania w obrębie obszaru wpisanego na Listę UNESCO oraz jego bezpośredniego otoczenia, powołano w 2008 r. Biuro Toruńskiego Centrum Miasta, które od roku 2015 realizuje m.in. specjalny „Program działań społeczno-gospodarczych dla Zespołu Staromiejskiego w Toruniu”. Dodał, że przygotowanie planu zarządzania wpisuje się w Program opieki z 2022 r.

(akta kontroli str. 18-19)

Była MKZ zeznała m.in., że „bezpieczną kolejnością przyjmowania takich dokumentów jest przyjęcie najpierw mpzp dla obszaru staromiejskiego, a dopiero potem planu zarządzania.

⁹² Decyzją nr 986/VII/15/SZ z 1 lipca 2015 r.

⁹³ „W strefie C – centrum, C.1 - podstrefa maksymalnej ochrony historycznej struktury przestrzennej z priorytetem dla wymagań konserwatorskich. Obszar wskazany do objęcia programem specjalnym rewitalizacji oraz planem zarządzania miejscem wpisanym na Listę światowego dziedzictwa UNESCO”.

Chcieliśmy uniknąć przyjęcia sprzecznych zapisów. Dla przyjęcia mpzp opracowano studium uwarunkowań konserwatorskich, które liczy kilkanaście tomów. Jest to bardzo szczegółowe opracowanie uwzględniane i wprowadzane do mpzp. Plan zarządzania dla żyjącego centrum miasta wymaga uzgodnienia z jego funkcjami. Opracowanie planu zarządzania dla pojedynczego obiektu o jednolitej funkcji, np. Zamku w Malborku, jest dużo łatwiejsze, dla najważniejszego zespołu urbanistycznego miasta to dużo bardziej skomplikowane i obciążone odpowiedzialnością. Stąd przyjęta kolejność działań.”.

(akta kontroli str. 207-208)

9. Przed rozpoczęciem realizacji Przedsięwzięcia nie podjęto współpracy z Ośrodkiem NID, mimo że prośba GKZ o podjęcie takiej współpracy – w przypadku planowanych działań w granicach wpisu na Listę światowego dziedzictwa UNESCO – została przekazana przez WKZ Miejskiemu Konserwatorowi 20 maja 2015 r. Zalecenia przekazano w przedmiocie zasięgnięcia opinii Ośrodka NID w kwestii oceny oddziaływania planowanych prac na „wyjątkową powszechną wartość” dobra światowego dziedzictwa w rozumieniu Konwencji, w tym na jego integralność i autentyczność. Brak współpracy z Ośrodkiem NID ocenia się jako działanie nierzetelne.

Co więcej, ocena oddziaływania proponowanych ingerencji [zmian] zgodnie z paragrafem 110 Wytucznych Operacyjnych jest konieczna w przypadku wszystkich dóbr światowego dziedzictwa. Właściwym narzędziem do oceny wpływu inwestycji na ochronę wyjątkowej uniwersalnej wartości powinna być tzw. *ocena oddziaływania na dziedzictwo*⁹⁴. Oceny takiej nie przeprowadzono, mimo iż w 2016 r. zwrócono się do WKZ o zaopiniowanie planowanego Przedsięwzięcia pod kątem potencjalnie znaczącego oddziaływania na obszary podlegające ochronie, w tym na obszary o krajobrazie mającym znaczenie historyczne, kulturowe lub archeologiczne, który w odpowiedzi wskazał, 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.

(akta kontroli str. 17, 90-93, 112, 320-322, 460, 469)

MKZ wyjaśnił, że wymóg konsultacji z Ośrodkiem NID nie wynikał ani z przepisów prawa, ani z zapisów Porozumienia. MKZ podniósł, że z treści pisma GKZ nie wynikało, że był to wymóg obligatoryjny w stosunku do organów służb konserwatorskich. W ocenie MKZ pismo GKZ stanowiło jedynie prośbę o nawiązanie współpracy z Ośrodkiem NID oraz przypomnienie o obowiązkach administracji rządowej, wynikających z ratyfikowania Konwencji z 1972 r. w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego UNESCO.

Prezydent wyjaśnił, że podczas przygotowania inwestycji oraz uzyskania stosownych pozwoleń i decyzji nie było obowiązku przeprowadzenia oceny jej oddziaływania na dziedzictwo, o której mowa w paragrafie 118bis Wytucznych Operacyjnych, który został wprowadzony w 2019 r. (decyzją 43 COM 11A).

(akta kontroli str.17, 112, 320, 371)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że pomimo, iż pismo GKZ nie stanowi normy prawnej, nakazującej podjęcie współpracy z NID, jednak powinno być ono uznane jako wzorzec rzetelnego działania w przedmiocie ochrony zabytków wpisanych na Listę światowego dziedzictwa UNESCO. Podobnie, jednoznaczny obowiązek sporządzenia ocen oddziaływania na dziedzictwo wraz z celem jej przeprowadzenia został określony w 2019 r., niemniej o ich konieczności, jako o elemencie systemu zarządzania, którego celem jest zapewnienie odpowiedniej ochrony kandydującego dobra (dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń) mówił, obowiązujący na etapie przygotowania Przedsięwzięcia paragraf 110 Wytucznych Operacyjnych. Wskazane zapisy oraz przygotowane w 2011 r. *Wytuczne dotyczące oceny oddziaływania na dziedzictwo* również należy przyjąć za wzorzec rzetelnego działania. Ocena taka powinna służyć określeniu pozytywnego

⁹⁴ ICOMOS w 2011 r. przygotował Wytuczne dotyczące oceny oddziaływania na dziedzictwo (HIA) jako narzędzie do identyfikacji zagrożeń dla wyjątkowej uniwersalnej wartości).

i negatywnego wpływu inwestycji na wyjątkową uniwersalną wartość dobra w obrębie dobra lub jego szerszego otoczenia.

10. Prezydent do dnia zakończenia kontroli nie sporządził projektu mpzp określającego rzetelnie zasady ochrony zabytków, mimo że do jego opracowania przystąpiono 28 czerwca 2012 r. Stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, który zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 tej ustawy obowiązkowo określa zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej. Ponadto zgodnie z § 4 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁹⁵ ustalenia dotyczące ww. zasad zawierają określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami planu miejscowego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Tymczasem przedkładane w latach 2019-2022 do opinii WKZ projekty mpzp – w tym również w odniesieniu do terenu Przedsięwzięcia – nie zawierały precyzyjnych zasad ochrony zabytków (nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń). Część zapisów mpzp dotyczących sfery ochrony pozostawały na ogólnym poziomie i pomijały istotne dla właściwej ochrony elementy i aspekty. W piśmie z 28 września 2012 r. – przekazanego w odpowiedzi na zawiadomienie Prezydenta z 19 lipca 2012 r. o przystąpieniu do sporządzania mpzp – WKZ wniósł również o sporządzenie – przed opracowaniem projektu mpzp – studium urbanistyczno-historycznego, które dokonane zostało na zlecenie MKZ we wrześniu 2017 r.

(akta kontroli str. 340, 2125-2330, 2302-2305, 2327-2330, 2436-2478)

Prezydent wyjaśnił m.in., że projekt mpzp został sporządzony zgodnie z ustawą o planowaniu przestrzennym i uwzględniono w nim wnioski organów i instytucji właściwych do opiniowania i uzgadniania, w tym WKZ złożone na etapie zawiadomienia o przystąpieniu do sporządzania planu. Dodał, że wszystkie opinie i uzgodnienia były pozytywne, za wyjątkiem WKZ. Wskazał, że treść planu, w tym zakres ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, wynikają z wniosków złożonych przez organ konserwatorski, a przyjęty sposób formułowania ustaleń ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków jest prawidłowy, co znajduje odzwierciedlenie w opiniach prawnych wykonanych na zlecenie Ministra⁹⁶. Wyjaśnił też, że Miasto w 2012 r. podjęło próbę wykonania studium konserwatorskiego w oparciu o posiadane zasoby pracownicze i istniejące dokumentacje, jednak z uwagi na obszerność opracowania (66 jednostek planistycznych), konieczność zarówno weryfikacji terenowej jak i dostępnych materiałów archiwalnych, zmuszone było wyłonić wykonawcę zewnętrznego.

(akta kontroli str. 114, 133-135)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy zwrócić uwagę, że nieprawidłowość nie zawiera zarzutu sporządzenia projektu z naruszeniem przepisów, ale dotyczy zbyt długiego okresu prac nad jego sporządzeniem i zbyt ogólności ustaleń projektu planu w stosunku do zakresu wynikającego z § 4 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁹⁷. Taka ocena w podobnym częściowo zakresie została wyrażona:

- w postanowieniu z 16 grudnia 2021 r., uchylającym zaskarżone przez Prezydenta postanowienie WKZ, MKiDN wskazał m.in., że: „uzgadniany projekt planu posiada poważne wady i braki w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. Organ

⁹⁵ Dz. U. poz. 2404. Do 23 grudnia 2021 r. ww. zagadnienie regulowało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

⁹⁶ Wówczas Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu.

⁹⁷ Dz. U. poz. 2404, zgodnie z którym ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej zawierają określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami planu miejscowego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

pierwszej instancji większości najbardziej rażących uchybień nie odnotował. (...) warunki te⁹⁸ 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.”⁹⁹;

- w opinii z 8 czerwca 2021 r. NID wskazał m.in., że „ustalenia uzgadnianego projektu planu, w tym zawarte w nim zasady ochrony zabytków, w sposób niewystarczający zapewniają ochronę uniwersalnej wartości dobra światowego dziedzictwa. W szczególności zapisy Rozdziału 4 – Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, §12 powinny zostać w tym zakresie uszczegółowione. Istotnym brakiem w projekcie mpzp jest zupełne pominięcie zarówno na rysunku jak i w tekście strefy buforowej dobra światowego dziedzictwa. (...) WKZ formułując warunki uzgodnienia zawarte w sentencji zaskarżonego postanowienia miał na celu zapewnienie właściwej ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. Niemniej jednak, część zapisów mpzp dotyczących tej strefy 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.”;
- w dwóch opiniach wewnętrznych Ministra¹⁰⁰ podano m.in., że: „Samo wskazanie elementów podlegających ochronie w obrębie stref należy uznać za niewystarczające – ustalenia analizowanego planu w § 12 pkt 2 a) nie wprowadzają bowiem ograniczeń, zakazów i nakazów, posługując się ogólnymi ustaleniami wskazującymi które elementy podlega ochronie”; „strefy ochrony konserwatorskiej powinny wprowadzać całościowe i kompletne regulacje. Tymczasem w przedstawionym do analizy planie ochrona jest dalece nieprecyzyjna, (...)”. We wnioskach wskazano m.in., że: „Ustalenia dotyczące stref ochrony konserwatorskiej zawierają ustalenia w minimalnym zakresie, przez co w niewielkim zakresie chronią wartości kulturowe, rzeczywistych ustaleń w tym zakresie należy poszukiwać w ustaleniach szczegółowych, co jednak wykracza poza zakres niniejszej ekspertyzy” oraz „Z uwagi na skomplikowaną redakcję, opartą na systemie wzajemnych odwołań do poszczególnych jednostek redakcyjnych oraz brak pełnej regulacji co do wskazanych w planie kategorii obiektów i obszarów zabytkowych objętych ochroną – zasadna jest szczegółowa ocena, czy plan jest wystarczającym instrumentem ochronnym w odniesieniu do tak cennego obszaru, jak Stare Miasto w Toruniu”.

(akta kontroli str. 340, 2235-2238, 2246-2247, 2302-2305, 2327-2330)

Dyrektor MPU wskazała m.in., że w projektach planu, w tym ustaleniach dla terenu 76.06-(O.6)ZP7b, ujęto nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia odnoszące się do przestrzeni i obiektów objętych ochroną konserwatorską. Ustalenia te zawarte zostały w rozdziałach i punktach dotyczących zarówno: zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów, wymagań wynikających z potrzeby kształtowania przestrzeni publicznych, zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego, które zawarto zarówno w Dziale II – ustalenia ogólne dla obszaru objętego planem jak

⁹⁸ Warunki uzgodnienia WKZ.

⁹⁹M.in.: „Nie sformulowano jednak żadnych zasad tej ochrony, tj. ograniczeń, zakazów, nakazów i dopuszczeń w sposobie zabudowy i zagospodarowania terenu obowiązujących w poszczególnych strefach”; „W ww. §12 nie ustalono, między innymi, zasad ochrony odnoszących się do powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnej wysokości i gabarytów budowli, chociażby w sposób pośredni, tj. poprzez określenie nakazu zachowania dotychczasowej zabudowy w granicach murów zewnętrznych przy jednoczesnym zakazie jej rozbudowy, nadbudowy i przebudowy oraz wprowadzania nowej zabudowy w danych jednostkach planistycznych, nakazu zachowania wysokości budynków historycznych oraz ich geometrii dachów a także nakazu zachowania istniejącej powierzchni biologicznie czynnej”; „pojedyncze zakazy, nakazy i dopuszczenia, odnoszące się do obiektów zabytkowych chronionych ustaleniami planu sformulowano w § 14 ust. 1 Zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, jak również w niektórych ustaleniach szczegółowych – jednak ani w jednym, ani w drugim przypadku ustalenia tam sformułowane nie są ustaleniami ochrony zabytków sensu stricto” (str. 12, 13, 14 postanowienia).

¹⁰⁰ Sporządzonych 27 sierpnia i 23 września 2021 r. przez tego samego autora na zlecenie Ministra w toku procedury zażaleniowej.

i w Działach III, IV i V – ustalenia szczegółowe dla poszczególnych terów. Powołując się na dwie opinie ww. autora podała, że według nich sposób formułowania uwag ustaleń ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w ustaleniach dotyczących zasad zabudowy i zagospodarowania terenu jest dopuszczalny. Jednocześnie zwróciła uwagę, że projekt planu jest nadal w trakcie sporządzania, trwa etap roboczych spotkań z WKZ i wynikających z nich korekt projektu w celu eliminacji wszelkich wątpliwości mogących mieć wpływa na ochronę zabytków i wynik pozytywnego uzgodnienia projektu planu.

(akta kontroli str. 2332-2433, 2588)

NIK zwraca uwagę, że uwzględniający przywołaną opinię Minister w postanowieniu podał, że przyjęta konstrukcja planu musi prowadzić do wyraźnego sformułowania norm prawnych, pozwalającego na ich późniejsze stosowanie, a także, że pojedyncze zakazy, nakazy i dopuszczenia, odnoszące się do obiektów zabytkowych chronionych ustaleniami planu sformułowano w § 14 ust. 1 Zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, jak również w niektórych ustaleniach szczegółowych – jednak ani w jednym, ani w drugim przypadku ustalenia tam sformułowane nie są ustaleniami ochrony zabytków sensu stricto. Wskazał też m.in., że w § 12 nie sformulowano generalnych zasad ochrony dla poszczególnych kategorii obiektów i obszarów zabytkowych, np. zasad ochrony dla zabytków architektury i budownictwa, dla budowli obronnych, murów obronnych – jednolitych lub odrębnych dla zabytków wpisanych do rejestru i tych chronionych wyłącznie ustaleniami mpzp oraz podkreślił, że projekt planu posiada poważne wady i braki w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. NIK podziela ww. argumentację.

(akta kontroli str. 2236-2238)

11. Miasto przed rozpoczęciem realizacji Przedsięwzięcia nie dysponowało właściwie przygotowanymi analizami widokowymi. Przeprowadzone 8 marca 2023 r. oględziny wykazały, że cztery z siedmiu¹⁰¹ wizualizacji sporządzonych przez projektanta odbiegały od stanu rzeczywistego. Na rysunku o sygn.:

- A 1 WIZ 1 budynki znajdujące się za linią murów zostały pomniejszone. W rzeczywistości budynki w większym stopniu wyrastają ponad koronę murów. Ponadto znacznemu przeskalowaniu uległa znajdująca się na dalszym planie wizualizacji Brama Mostowa;
- A 1 WIZ 3 zejście nr 1 skonstruowane jest z elementów drewnianych ułożonych poziomo. W rzeczywistości zostały ułożone pionowo. Zmiana ma wpływ na odbiór wizualny konstrukcji, tj. w rzeczywistości sprawia wrażenie bardziej masywnej;
- A 1 WIZ 4 budynki znajdujące się za linią murów zostały pomniejszone. W rzeczywistości budynki w większym stopniu wyrastają ponad koronę murów;
- A 1 WIZ 6 katedra pw. Św. Jana Chrzciciela i Św. Jana Ewangelisty została przeskalowana. Na wizualizacji widać dach korpusu nawowego oraz wieżę kościoła do górnego poziomu lukam. W rzeczywistości zaobserwowano jedynie szczyt wieży katedry.

(akta kontroli str. 1191-1211, 1213)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że analizy widokowe zostały wykonane w ramach prac projektowych przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej oraz przynależne do właściwej izby samorządu zawodowego. Nie było przesłanek, żeby ponosić dodatkowe koszty na wykonanie dodatkowej analizy widkowej.

Podczas przeprowadzonych oględzin osoby reprezentujące Miasto złożyły następujące oświadczenia.

¹⁰¹ Analizę widokową przedstawiają rysunki o sygn. A 1 WIZ o nr od 1 do 14, stanowiące część koncepcji programowo-przestrzennej zagospodarowania Bulwaru Filadelfijskiego. Oględzinami objęto rysunki o sygn. A 1 WIZ o nr od 1 do 7. Pozostałe rysunki obejmują część Przedsięwzięcia, z której realizacji zrezygnowano.

Dyrektor WliR oświadczył: „Nie dostrzegam przedstawionego problemu. W punkcie, w którym stoimy, nie możemy podziwiać katedry. Proszę jednak zauważyć, że pawilon jest usytuowany zgodnie z rysunkiem. Różnica dotyczy jedynie tła.”

Miejski Konserwator oświadczył: „Porównując rysunek i widok rzeczywisty należy zauważyć, że analiza widokowa nie miała charakteru inwentaryzacji pomiarowo-geodezyjnej. Rysunki miały obrazować ideę, dotyczącą umiejscowienia inwestycji w przestrzeni. Prawdopodobnie dlatego przeskalowano katedrę, żeby pokazać jakiego miejsca będzie dotyczyć inwestycja. Nie doszukiwałbym się tutaj elementów manipulacji. Celem projektanta było wkomponowanie budynku w krajobraz. Te rysunki nie są przecież częścią projektu budowlanego.”

Dyrektor MPU oświadczyła: „Nie jestem przekonana, czy znajdujemy się we właściwym miejscu do dokonania porównania. Proszę pamiętać, że panoramę można również podziwiać z poziomu rzeki, będąc na statku wycieczkowym. Myślę, że w pewnym oddaleniu katedra jest lepiej widoczna.”

(akta kontroli str. 146, 148, 1192)

Najwyższa izba Kontroli wskazuje, że sposób sporządzenia analiz widokowych przez projektanta miał istotny wpływ na ocenę wpływu inwestycji na otaczający krajobraz kulturowy. Prawidłowo przeprowadzona interpretacja wyników analiz pozwala optymalnie dopasować inwestycję do otaczającego krajobrazu. W wyniku oględzin stwierdzono znaczne różnice pomiędzy stanem faktycznym a przedstawionymi analizami. W ocenie NIK sporządzanie analiz widokowych, które odbiegają od stanu faktycznego, stanowi zaprzeczenie idei opracowywania tego rodzaju dokumentów. Zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, iż to właśnie panorama Torunia i widok na mury miejskie i historyczną zabudowę (założenie urbanistyczne) stanowiły sferę ochrony konserwatorskiej w odniesieniu do Przedsięwzięcia, której istotność podnosili zarówno przedstawiciele Miasta, jak i eksperci i instytucje zaangażowane w materię ochrony zabytków.

12. Decyzją z 29 maja 2019 r. sygn. BMKZ.4125.3.60.2019.AWK Miejski Konserwator w imieniu Prezydenta Miasta wyraził zgodę na rozbiórkę zabytkowego ogrodzenia zespołu dawnej gazowni przy ul. Flisaczej, co było działaniem nierzetelnym. Zabytkową wartość ogrodzenia potwierdził WKZ, który postanowieniem z 29 lipca 2022 r. wszczął postępowanie w sprawie wpisania ogrodzenia do rejestru zabytków.

(akta kontroli str. 715-724, 1169-1170)

MKZ wyjaśnił, że w trakcie jednego z posiedzeń Komisji oceny projektów inwestycyjnych i remontowych dla zadania pn. „Zagospodarowanie Bulwaru Filadelfijskiego w Toruniu” w 2018 r. Miejski Konserwator zwrócił uwagę na konieczność zachowania zabytkowego ogrodzenia dawnej gazowni. Projektanci przyjęli tę uwagę i miała być ona uwzględniona w projekcie. W trakcie uzgadniania projektu nie nastąpiła korekta błędnego zapisu. Wadliwy zapis skorygowano decyzją podjętą w trakcie wizji terenowej inwestycji w dniu 19 lipca 2022 r., która została przekazana WKZ pismem z 30 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 367, 370, 373)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent nie zapewnił na wystarczającym poziomie ochrony zabytków w związku z realizacją Przedsięwzięcia. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 13 kwietnia 2022 r. Miasto nie posiadało gminnego programu opieki nad zabytkami. Do dnia zakończenia kontroli nie sporządzono właściwego w zakresie ochrony zabytków projektu mpzp obejmującego m.in. obszar Przedsięwzięcia, mimo że do jego opracowania przystąpiono 28 czerwca 2012 r. Prezydent sprawował niewystarczający nadzór nad sądem konkursowym i niezgodnie z wydanym wcześniej zarządzeniem zatwierdził rozstrzygnięcie konkursu, które wykluczało możliwość wstrzymania się od głosu przez Sędziego. Nie realizowano również wytycznych GKZ w zakresie podjęcia współpracy z NID.

Ocenę wpływu dwóch pawilonów wzniesionych w związku z Przedsięwzięciem na percepcję obiektów zabytkowych, w tym przede wszystkim murów miejskich, sformułowano

odrębnie w zależności od przyjętego punktu obserwacji. Na poziomie odpowiadającemu podstawie pawilonów są miejsca, w których widok na zabytkowe mury miejskie jest znacznie przesłonięty, co NIK ocenia jako nieprawidłowe. W ten sam sposób należy ocenić ingerencję dachów pawilonów w widok na rzekę od strony wnętrza murów, czego dało się uniknąć, ponieważ wybrana praca konkursowa na przedłużeniu osi ulic zakładała budowę schodów, a nie obiektów kubaturowych. Ponadto przed rozpoczęciem inwestycji Miasto nie dysponowało prawidłowo sporządzonymi analizami widokowymi. Realizowana inwestycja nie ma jednak istotnego wpływu na panoramę Torunia obserwowaną z punktu na platformie widokowej położonej na przeciwległym brzegu Wisły.

Prezydent rzetelnie przeprowadził postępowania w celu wydania wymaganych decyzji oraz postanowień. Realizacja inwestycji następowała zgodnie z projektem budowlanym z zachowaniem zgodności rzędnych pawilonów. Pozytywnie oceniono również podjęcie działań w celu modyfikacji projektu pawilonów, polegającej m. in. na zmianie wyglądu elewacji oraz kształtu balustrad. Jednak łączny koszt wykonania prac związanych ze zmianą projektu budowlanego wyceniono na 867,9 tys. zł.

OBSZAR

2. Wywiązywanie się z warunków otrzymania dofinansowania przy Przedsięwzięciu

Opis stanu faktycznego

2.1. Przedsięwzięcie finansowano ze środków zewnętrznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 pn. „Zagospodarowanie Bulwaru Filadelfijskiego pod kątem rozwoju infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej na potrzeby związane z obsługą ruchu turystycznego generowanego przez rzekę”¹⁰² oraz z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych pn. „Przebudowa ulic i dróg rowerowych w celu zmniejszenia emisji spalin wokół Starówki ujętej na liście UNESCO – zagospodarowanie Bulwaru Filadelfijskiego w Toruniu”¹⁰³. Projekty wpisywały się w cele operacyjne Strategii rozwoju miasta Torunia do roku 2028 r.¹⁰⁴. Według stanu na 31 grudnia 2022 r. na Przedsięwzięcie wydatkowano 6 548,5 tys. zł, w tym 6 199,6 tys. zł stanowiły wydatki inwestycyjne, a 348,9 tys. zł wydatki bieżące¹⁰⁵. Kwota 4 998,3 tys. zł dotyczyła wyłącznie Projektu RPO, a 59 tys. zł wyłącznie Projektu PŁ.

(akta kontroli str. 118, 1548, 1654-1702, 1979, 2039)

2.2. Wniosek o dofinansowanie Projektu RPO został złożony przez Miasto 31 lipca 2019 r., a umowę¹⁰⁶ podpisano 30 września 2020 r. Przedmiotem projektu było zagospodarowanie Bulwaru oraz lewobrzeża Wisły (montaż pomostu) poprzez wybudowanie dwóch pawilonów, zejść z przeznaczeniem na zaspokojenie ruchu turystycznego generowanego przez rzekę wraz ze stworzeniem infrastruktury do rejsów po Wiśle, tj. pomosty, zakup łodek. Jako cel główny Projektu RPO przyjęto wzrost zatrudnienia poprzez tworzenie nowych miejsc pracy, a jako cele szczegółowe: zwiększenie ilości infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej, wykorzystanie potencjału endogenicznego Miasta, stworzenie nowej przestrzeni. W zakresie zabytków podano m.in., że obszar inwestycji charakteryzuje bogate dziedzictwo kulturowe, w tym zabytki architektury gotyckiej, katedry i inne obiekty, o czym świadczy wpisanie historycznego układu przestrzennego miasta na Listę światowego dziedzictwa UNESCO.

(akta kontroli str. 1810, 1814-1815, 1817, 2039)

Wartości Projektu RPO zostały zmniejszone aneksem nr 1 do kwot: całkowita wartość 7 685,1 tys. zł, wartość wydatków kwalifikowanych 6 270,2 tys. zł, dofinansowanie

¹⁰² Dalej: „Projekt RPO”.

¹⁰³ Dalej: „Projekt PŁ”.

¹⁰⁴ Przyjętej uchwałą nr 861/18 Rady Miasta Torunia z dnia 17 maja 2018 r.

¹⁰⁵ W tym 45,9 tys. zł konsultacje społeczne, 165,0 tys. zł zorganizowanie konkursu wraz z nagrodami a 120,0 tys. zł wynagrodzenie osób zaangażowanych w Projekt RPO.

¹⁰⁶ Nr UM_WR.431.1.332.2020.

5 329,8 tys. zł¹⁰⁷. Powodem było obniżenie wydatków na zarządzanie projektem¹⁰⁸. Termin zakończenia realizacji Projektu RPO przesunięto aneksem nr 2 z 30 grudnia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r., co wynikało z konieczności wstrzymania prac budowlanych oraz trudności z wyłonieniem realizatorów poszczególnych zadań. Według stanu na 17 lutego 2023 r. złożono pięć wniosków o refundację, w których wykazano wydatki ogółem w wysokości 4 789,0 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowane – 3 893,3 tys. zł, a dofinansowanie 3 309,3 tys. zł (z tego do 28 lutego 2023 r. otrzymano 2 141,3 tys. zł¹⁰⁹). Na podstawie analizy wszystkich 20 wydatków¹¹⁰ stwierdzono, że spełniały warunki kwalifikowalności określone § 4 ust. 4 i 5 umowy o dofinansowanie, z tym że w odniesieniu do jednego wydatku (na kwotę 90 tys. zł) potwierdzono zakup, dostawę i montaż pomostów, które nie zostały zamontowane, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Za wydatki niekwalifikowane Miasto uznało VAT. Nie osiągnięto jeszcze żadnego z czterech wskaźników produktu i z trzech wskaźników rezultatu, dla których planowane wartości określono po 2022 r. Według wniosku o refundację do 17 lutego 2023 r. nie poniesiono żadnych wydatków na zadanie nr 4 i 5 (nadzór inwestorski i autorski) i jedynie 14,1 tys. zł z zaplanowanej na zadanie nr 6 (opracowanie projektu aranżacji wnętrz pawilonów) kwoty 420,7 tys. zł, które zostało zakończone w październiku 2021 r. Aktualne oszczędności na tych trzech zadaniach wynosiły 556,6 tys. zł. Dyrektor WliR wyjaśnił m.in., że nadzór inwestorski jest realizowany przez pracowników wydziału, nadzór autorski dotyczy aranżacji wyposażenia pawilonów (środki będą wykorzystane na etapie realizacji wyposażenia), a Miasto złoży wniosek o zawarcie aneksu i przeniesienie oszczędności na inne zadania.

(akta kontroli str. 227, 243, 1549-1551, 1753-1809, 1861-1975, 2039-2040)

Beneficjent prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową Projektu RPO, o której mowa w § 4 ust. 8 umowy o dofinansowanie. Zdarzenia dotyczące Projektu RPO – poza kwestią VAT opisaną w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” – ujął w księgach rachunkowych zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹¹, tj. zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Ustalono jednak cztery wydatki na łączną kwotę 159,9 tys. zł zakwalifikowane niezgodnie z art. 39 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹², co także opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Poniesione wydatki były zgodne z kwotami wskazanymi w Wieloletniej Perspektywie Finansowej¹¹³ Miasta, określonej zgodnie z art. 226 ufp¹¹⁴.

(akta kontroli str. 1552-1559, 1719-1752, 2039, 2065-2066)

2.3. Wniosek o dofinansowanie Projektu PŁ¹¹⁵ został złożony przez Miasto 6 sierpnia 2021 r. Przedmiotem projektu była zielona transformacja terenu przylegającego do Wisły i znajdującego się w otulinie Zespołu Staromiejskiego wpisanego na Listę UNESCO w celu uspokojenia ruchu pojazdów i zmniejszenia emisji CO₂ i hałasu poprzez przebudowę ok. 1,4 km ulicy, budowę ścieżek rowerowych i ciągowy pieszych, infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, technicznej CCTV, Wi-Fi, oświetlenia, instalacji nawadniających zieleń. Założono, że realizacja zadania przyczyni się do zwiększenia potencjału turystycznego Torunia i poprawy obsługi komunikacyjnej Starówki. Wnioskowano o dofinansowanie w wysokości 30 000,0 tys. zł, wskazując na udział własny w wysokości 4 000,0 tys. zł. Wniosek o udzielenie promesy w wysokości

¹⁰⁷ Z kwot odpowiednio: 7 716,1 tys. zł, 6 273,1 tys. zł, 5 332,2 tys. zł.

¹⁰⁸ Zakładano powierzenie firmie zewnętrznej, ale zmieniono na prowadzenie zadania przez pracowników Urzędu.

¹⁰⁹ W tym: 0,9 tys. zł w § 2057 i 2 140,4 tys. zł w § 6257.

¹¹⁰ Ujętych we wnioskach o refundację, głównie: roboty budowlane, zakup pomostów, dokumentacja projektowa, studium wykonalności.

¹¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: „uor”.

¹¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm., dalej: „ufp”.

¹¹³ Dalej: „WPF”.

¹¹⁴ Z tym że z zaplanowanej na 2022 r. wydatków majątkowych w wysokości 3 550,0 tys. zł wydatkowano 4 658,2 tys. zł a 1 059 tys. zł ustalono jako wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2022 – na podstawie uchwały RMT nr 997/22 z 15 grudnia 2022 r., a kwota 2 414,8 tys. zł została poniesiona z wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2021.

¹¹⁵ Nr 01/2021/3780/PolskiLad.

30 000,0 tys. zł złożono 10 maja 2022 r.¹¹⁶ Wskazano, że Miasto posiada udział własny na realizację inwestycji w wysokości 16 727,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1976-2040)

Umowę z wykonawcą, z łączną wartością wynagrodzenia ryczałtowego 46 727,0 tys. zł brutto, podpisano¹¹⁷ 9 maja 2022 r. W związku z wprowadzeniem przez Miasto wymagań do złożonego przez wykonawcę projektu tymczasowej organizacji ruchu, powodujących ograniczenia terminowe w dostępności frontu robót, aneksem nr 2 wydłużono termin zakończenia realizacji przedmiotu umowy do 17 października 2023 r., w tym zakończenia pierwszego etapu do 18 maja 2022 r.¹¹⁸ Z uwagi na konieczność przeprowadzenia badań archeologicznych 13 kwietnia 2023 r. z wykonawcą podpisano aneks wydłużający czas realizacji zadania do 29 kwietnia 2024 r. Zgodnie z § 8 ust. 1.2 tej umowy, wykonawca zobowiązał się do zapewnienia finansowania inwestycji w części niepokrytej udziałem własnym Miasta na czas poprzedzający wypłatę dofinansowania z Programu. Wypłata środków promesy miała nastąpić w dwóch transzach, każdorazowo po zakończeniu określonego etapu prac, w tym pierwsza w wysokości nie wyższej niż 50% kwoty Promesy. Według stanu na 28 lutego 2023 r. Miasto nie otrzymało jeszcze żadnych środków z promesy. Do 31 grudnia 2022 r. poniesiono wydatki w wysokości 59,0 tys. zł, przede wszystkim na: przyłącze elektryczne, nadzór inwestorski i autorski. Beneficjent realizował Projekt PŁ zgodnie z warunkami uzyskania dofinansowania. Prowadził także wyodrębnioną ewidencję księgową Projektu PŁ zgodnie z przepisami, w tym wydatki zakwalifikował zgodnie z art. 39 ufp, a wszystkie zdarzenia dotyczące Projektu Polski Ład ujął w księgach rachunkowych zgodnie z art. 4 ust. 2 uor, tj. zgodnie z ich treścią ekonomiczną¹¹⁹. Poniesione wydatki były zgodne z kwotami wskazanymi w WPF, z tym że na rok 2022 r. zaplanowano w niej 8 290,0 tys. zł wydatków majątkowych, z których wydatkowano 59,0 tys. zł, a 8 223,0 tys. zł ustalono jako wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2022¹²⁰.

(akta kontroli str. 228, 1548, 1556, 1704, 1719-1740, 2040, 2065-2066, 2514)

2.4. Analiza dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w związku z realizacją Przedsięwzięcia¹²¹ wykazała, że:

- ogłoszenia i informacje opublikowano we właściwych publikatorach o prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego,
- prawidłowo sporządzono specyfikacje warunków zamówienia,
- kierownik zamawiającego powołał komisję do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, a członkowie komisji przetargowej złożyli oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 5 i 6 nupzp,
- pobrano od oferentów wadium,
- zawarto umowy z wykonawcami o treściach zgodnych ze wzorami umów załączonymi do SWZ oraz złożonymi ofertami, w szczególności w zakresie wartości przedmiotu zamówienia, terminu jego realizacji oraz warunków gwarancyjnych.

Jednego z zamówień nie ujęto w planie postępowań o udzielenie zamówień w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej Urzędu, a także z opóźnieniem przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych¹²² informację o złożonych ofertach, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 880-922)

¹¹⁶ Wstępna promesa została udzielona 17 listopada 2021 r.

¹¹⁷ Nr 28/2022.

¹¹⁸ Odpowiednio z 9 lutego i 9 czerwca 2023 r.

¹¹⁹ Kwotę 60,8 tys. zł ujęto na koncie 080 – środki trwałe w budowie (różnica w odniesieniu do wydatków o 1,8 tys. zł – poniesiony w 2023 r.).

¹²⁰ Na podstawie uchwały RMT nr 997/22 z 15 grudnia 2022 r.

¹²¹ Nr 17/2021 Budowa dwóch pawilonów do obsługi ruchu turystycznego oraz zejść na Bulwarze Filadelfijskim w Toruniu (postępowanie w trybie podstawowym) oraz 2/2022 Przebudowa ulic i dróg rowerowych w celu zmniejszenia emisji spalin wzdłuż Starówki ujętej na liście UNESCO – zagospodarowanie Bulwaru Filadelfijskiego w Toruniu (postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego).

¹²² Dalej: „Prezes UZP”.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Mimo deklaracji Miasta¹²³, że Urząd „wykorzystał/wykorzysta” w okresie realizacji i trwałości Projektu RPO w sposób bezpośredni zakupione w ramach tego projektu towary i usługi do wykonania czynności opodatkowanych¹²⁴, nakłady majątkowe na Przedsięwzięcie księgowano na koncie 080 środki trwałe w budowie w wysokości brutto, tj. powiększonej o podatek od towarów i usług w pełnej wysokości. Według stanu na 10 kwietnia 2023 r. na koncie tym ujęto kwotę 1 018 347,83 zł stanowiącą VAT. Zgodnie z art. 28 ust. 8 pkt 1 uor cena nabycia i koszt wytworzenia środków trwałych w budowie obejmuje ogół ich kosztów poniesionych przez jednostkę za okres budowy, montażu, przystosowania i ulepszenia, do dnia bilansowego lub przyjęcia do używania, w tym również niepodlegający odliczeniu podatek od towarów i usług. Zgodnie z powyższymi deklaracjami Miasta ww. podatek nie można uznać, za podatek niepodlegający odliczeniu. Księgowania nie odpowiadały treści ekonomicznej i założeniom Projektu RPO, co było niezgodne z art. 4 ust. 2 uor, określającym, że zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmują się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Zgodnie z art. 24 ust. 1 uor księgi rachunkowe powinny być prowadzone m.in. bieżąco. Zgodnie z ust. 5 pkt 1 tego artykułu księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych. Powyższe miało wpływ na wartość bilansową środków trwałych w budowie na koniec 2021 r. i 2022 r. Jednocześnie nie skorzystano z odliczenia, o którym mowa w art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹²⁵, zgodnie z którym w zakresie, w jakim towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych, podatnikowi, o którym mowa w art. 15, przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego¹²⁶.

(akta kontroli str. 1552-1553, 1975, 2516)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił m.in., że w Projekcie RPO faktury zakupowe księgowane są w wartości brutto na koncie 080 i jest to księgowanie prawidłowe. Skarbnik wyjaśniła m.in., że Miastu nie przysługuje prawo do obniżenia podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, a możliwość wykonywania czynności opodatkowanych pojawi się w okresie oddania całej infrastruktury do użytkowania. Wskazała, że brak skorzystania z prawa w zakresie odliczenia podatku nie oznacza utraty tego prawa, gdyż po dokonaniu wyboru operatora i w momencie kiedy Miasto zacznie osiągać dochody z inwestycji, wówczas skorzysta z ustawowej możliwości odliczenia VAT poprzez dokonanie stosownych korekt deklaracji podatkowych.

(akta kontroli str. 2514, 2525)

NIK zwraca uwagę, że VAT niepodlegający odliczeniu, to VAT, który w ogóle takiemu odliczeniu nie podlega, a nie VAT w odniesieniu do którego podatnik nie skorzystał z przysługującego mu prawa do odliczenia. Takie prawo Miasto miało już w momencie poniesienia wydatków¹²⁷. W przypadku wątpliwości należało zwrócić się do Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej o wydanie interpretacji indywidualnej. Składanie oświadczeń o wykorzystaniu zakupionych towarów i usług do wykonywania czynności

¹²³ Składanej w oświadczeniach o kwalifikowalności VAT przy wnioskach o refundację z 20 kwietnia, 20 czerwca 2022 r. i 7 marca 2023 r., w której wskazywano również: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za podanie fałszywych danych lub złożenie fałszywych oświadczeń”.

¹²⁴ Prezydent oświadczył też, że: możliwe jest wyodrębnienie części kwoty naliczonego VAT, która może podlegać odliczeniu, a także że do określenia kwoty VAT naliczonego podlegającego odliczeniu niezbędne jest obliczenie proporcji, o której mowa w art. 90 ustawy o VAT.

¹²⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 931, ze zm.

¹²⁶ Z zastrzeżeniem art. 114, art. 119 ust. 4, art. 120 ust. 17 i 19 oraz art. 124.

¹²⁷ Patrz wyrok NSA z 19 grudnia 2006 r. I FSK 396/06: „Každy związek – zarówno bezpośredni, jak i pośredni – ze sprzedażą opodatkowaną, wykonywaną obecnie, uprzednio lub w przyszłości, winien być uwzględniony przy ocenie istnienia uprawnienia podatnika do obniżenia podatku należnego o naliczony przy nabyciu towarów i usług, tylko wówczas bowiem będzie możliwa jego realizacja. (...) ustawodawca nie sprecyzował, czy związek pomiędzy podatkiem naliczonym a sprzedażą opodatkowaną należy badać w przeszłości, w momencie odliczenia czy też w przyszłości, w szczególności nie określił, że chodzi o sprzedaż opodatkowaną obecnie wykonywaną, co oznacza, że wola ustawodawcy było respektowanie wszystkich związków czasowych”.

opodatkowanych przy jednoczesnym powiększaniu nakładów o ten podatek świadczy o braku konsekwencji jednostki kontrolowanej, czego skutkiem jest powstała nieprawidłowość.

2. Cztery wydatki Projektu RPO na łączną kwotę 159 909 zł zakwalifikowano niezgodnie z art. 39 upf, który zobowiązuje do klasyfikowania wydatków publicznych według paragrafów określających rodzaj wydatku, tj.:

- a) wydatek w wysokości 89 999 zł z 27 grudnia 2022 r. na zakup i montaż dwóch pomostów pływających ujęto w paragrafie 605 wydatki na inwestycje, zamiast w paragrafie 606 na zakupy inwestycyjne. Wydatek ten został poniesiony w ramach Projektu RPO, zadanie nr 3 zakup wyposażenia oraz w kategorii wydatku: zakup środków trwałych. Ponadto zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹²⁸ z wydatków na cele inwestycyjne wyodrębnione zostały zakupy: w paragrafie 605 ujmują się wydatki na inwestycje, bez zakupów inwestycyjnych, które należy klasyfikować w paragrafie 606¹²⁹. Pomosty spełniają określoną w art. 3 ust. 1 pkt 15 uor definicję środka trwałego: aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. W umowie z wykonawcą wskazano dwie lokalizacje: pierwsza: betonowe nadbrzeże – prawy brzeg rzeki Wisły oraz wysokość plaży i Zamku Dybowskiego – lewy brzeg Wisły, która jest oddalona od lokalizacji pawilonów, tj. za mostem im. Piłsudskiego. O przekazanie dokumentu OT oraz ewidencji środków trwałych dla zakupionych pomostów wystąpił Urząd Marszałkowski 2 marca 2023 r. w ramach weryfikacji wniosku o płatność refundacyjną. Dokument OT został wystawiony 6 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 1556, 1560-1616)

Dyrektor WliR i Skarbnik wyjaśnili, że wydatki te ujęto w paragrafie 605 z uwagi na to, iż stanowią one pierwsze wyposażenie inwestycji. Skarbnik wyjaśniła też m.in., że fakt, że we wniosku o dofinansowanie wydatek ujęto jako wyposażenie w kategorii zakup środków trwałych nie decyduje o tym, iż są to wydatki na zakupy inwestycyjne, kategorii nie przesądzają o dalszej klasyfikacji środka trwałego. Podała, że na etapie oceny wniosku o płatność poproszono o przedłożenie dokumentu ewidencji środków trwałych dla zakupionych pomostów, więc zostały przyjęte jako odrębny środek trwały. Dodała, że budynki pawilonów i wyposażenie będą przyjmowane odrębnymi dokumentami z uwagi na różne okresy zakończenia zadań.

(akta kontroli str. 228, 2046-2047, 2513)

Izba zwraca uwagę, że jeżeli w trakcie budowy budynku (przed jego ukończeniem) nabywa się wyposażenie, które miałoby stanowić wyposażenie prowadzonej inwestycji, to jego wartość nie będzie powiększała wartości początkowej budowanego środka trwałego, tym samym nie będzie stanowiła pierwszego wyposażenia. W tym przypadku – również ze względu na wartość ponad 10 tys. zł – zakupione pomosty przyjęto jako odrębny środek trwały, który w związku z wystawieniem dokumentu OT, powinien być od kwietnia 2023 r. amortyzowany. Zakończenie robót budowlanych planowane jest zaś na grudzień 2023 r. Co więcej z pkt 5.10 KSR nr 11¹³⁰ wynika, że jednostka nie może przyjąć do ewidencji środków trwałych tzw. pierwszego wyposażenia jako zbiorczego obiektu ewidencji łącznie z budynkiem, ponieważ

¹²⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm., dalej: „Rozporządzenie w sprawie kwalifikacji”.

¹²⁹ Zakupy te odnoszą się do środków trwałych niezaliczonych do pierwszego wyposażenia, których wartość początkowa jest wyższa od kwoty określonej w art. 16f ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, a odpisy amortyzacyjne od tych środków trwałych nie są dokonywane jednorazowo lub gdy od nich nie dokonuje się odpisów amortyzacyjnych w przypadkach określonych w tej ustawie.

¹³⁰ Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości Nr 11 „Środki trwałe” (Dz. Urz. MRiF poz. 105).

pawilony i pomosty to składniki majątku wchodzące w skład różnych rodzajów Klasyfikacji Środków Trwałych¹³¹;

(akta kontroli str. 1556, 1560-1616, 1806)

- b) dwa wydatki na łączną kwotę 69 126 zł¹³² z 20 września i 15 listopada 2022 r. zostały ujęte jako wydatki dotyczące Projektu RPO z czwartą cyfrą paragrafu „9”, mimo że nie ujęto ich we wnioskach o refundację, nie zostały przeznaczone do finansowania ze środków Projektu RPO i nie zostały zaplanowane w budżecie Projektu RPO, w tym w jego wartości (również w wydatkach niekwalifikowanych). Zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia w sprawie kwalifikacji symbol 9 dotyczy współfinansowania programów i projektów realizowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ufp¹³³. Symbol ten stosuje się do oznaczenia wydatków ponoszonych w trakcie realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE, stanowiących krajowy wkład publiczny w realizację programu lub projektu. Źródłem finansowania tych wydatków mogą być na przykład środki pochodzące z budżetu państwa bądź środki własne jednostek sektora finansów publicznych. Wydatek ten powinien zostać ujęty z czwartą cyfrą „0” tak jak sklasyfikowano wydatek w wysokości 24 600 zł za opracowanie analizy finansowo-ekonomicznej dotyczącej Przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 229-242, 1556, 1630-1641, 2041-2042)

Dyrektor WliR wyjaśnił m.in., że wydatki zostały opłacone jako wydatki dotyczące Projektu RPO z symbolem „9” ponieważ dotyczyły realizacji tego projektu. Wskazał, że w związku z doniesieniami prasowymi i pismem GKZ dotyczących rozważenia wprowadzenia zmian w wyglądzie pawilonów zlecono wykonanie wizualizacji zmieniającej okładzinę elewacji oraz podjęto współpracę z profesorem.

Skarbnik wyjaśniła m.in., że wydatki zostały opłacone jako wydatki dotyczące Projektu RPO z paragrafem 6059, ponieważ dotyczyły inwestycji realizowanej w ramach przedmiotowego projektu. Dodała, że przed zakończeniem realizacji projektu beneficjent zwrócił się do instytucji zarządzającej z zapytaniem czy wskazane wyżej wydatki należy włączyć do projektu jako koszty niekwalifikowane.

(akta kontroli str. 228, 2048)

W odniesieniu do wyjaśnień należy wskazać, że zarówno na moment poniesienia wydatków, jak i moment składania wyjaśnień (24 marca 2023 r.) wydatki te nie były objęte umową o dofinansowania (nie były ujęte w budżecie projektu) i powinny zostać ujęte w paragrafie z czwartą cyfrą „0”¹³⁴;

- c) wydatek w wysokości 784 zł z 28 lipca 2021 r. na tablicę informacyjną projektu ujęto jako wydatek majątkowy w paragrafie 605 (w tym 666,40 zł w 6057, a 117,60 zł w 6059, oba w rozdz. 90095), mimo że został poniesiony jako koszty pośrednie, kategoria wydatku: Promocja projektu, podczas gdy koszty pośrednie stanowią koszty administracyjne, bieżące, a nie majątkowe¹³⁵. Plan w rozdziale 90095 par. 4307 i 4309 zmieniono dopiero 30 września 2021 r. W związku ze zmianą planu 5 października 2021 r. zawnioskowano o prześięgowanie ww. kwot z paragrafu 605 na 430.

(akta kontroli str. 1617-1629, 2048, 2060)

¹³¹ Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) (Dz.U. poz. 1864): nr KŚT: 103 – budynki handlowo-usługowe oraz 224 budowle wodne, z wyłączeniem urządzeń melioracji wodnych.

¹³² Dotyczące opracowania ekspercko-projektowego dotyczącego inwestycji – budowy dwóch pawilonów oraz zejść na Bulwarze Filadelfijskim – 67.650 zł oraz wizualizacji pawilonu – 1.476 zł.

¹³³ Tj. środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (z wyłączeniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2, pkt 5 lit. c i d oraz pkt 6 ufp).

¹³⁴ [Link1](#); [link2](#) (dostęp: 27 marca 2023 r.).

¹³⁵ Jeśli wydatki wynikają ze specyficznej formy finansowania, to noszą znamiona pozostałych kosztów operacyjnych (interpretacja indywidualna z 22 grudnia 2014 r., sygn. IBPBI/2/423-1183/14/PC – Izba Skarbowa w Katowicach), a wydatek dotyczący tablicy takim właśnie był. Ponadto zgodnie z pkt 6.64 KSR nr 11 – nie zalicza się do wartości początkowej środka trwałego kosztów pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania, o ile nie stanowią one kosztów obsługi zobowiązań finansujących pozyskanie obiektu.

Dyrektor WliR i Skarbnik wyjaśnili, że wydatek ten został początkowo ujęty jako majątkowy, a w listopadzie 2021 r. został przeksięgowany jako bieżący.

(akta kontroli str. 228, 2048)

3. W żadnym z pięciu złożonych w ramach Projektu RPO wniosków o refundację za okresy od 1 października 2021 r. do 17 lutego 2023 r.¹³⁶ Miasto nie ujęło ponoszonych od 22 października 2021 r. do 30 grudnia 2022 r. wydatków na wynagrodzenia w paragrafach 401, 411, 412 sklasyfikowanych z ostatnią cyfrą „7” i „9”. We wnioskach każdorazowo oświadczano, że: „informacje zawarte we wniosku o płatność rzetelnie odzwierciedlają rzeczowy i finansowy postęp realizacji projektu; we wniosku o płatność nie pominięto żadnych istotnych informacji...”, podczas gdy nie odzwierciedlały one ponoszonych systemowych wydatków obejmujących 20 miesięcy (dotyczyły wynagrodzeń od maja 2021 r. do grudnia 2022 r.). Wydatki poniesiono w wysokości ogółem 120 039,02 zł.

(akta kontroli str. 1548, 1554-1559, 1642-1653, 1861-1949)

Dyrektor WliR wyjaśnił m.in., że wydatki nie zostały przekazane do refundacji, a koszty wynagrodzeń osobowych Miasto zamierza rozliczyć osobnym wnioskiem o płatność. Skarbnik wyjaśniła m.in., że wydatki będą podlegały refundacji, a Beneficjent zamierza rozliczyć osobnym wnioskiem o płatność wszystkie koszty dotyczące wynagrodzeń osobowych na końcowym etapie rozliczenia Projektu RPO. Dodała, że z doświadczenia wynika, iż wnioski o płatność obejmujące koszty osobowe są bardzo szczegółowo weryfikowane, co wpływa na czas ich rozliczenia.

(akta kontroli str. 228, 2048-2049)

4. Wydatek w wysokości 89 999 zł z 27 grudnia 2022 r. poniesiono niezgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami. W protokole odbioru z 14 grudnia 2022 r. potwierdzono: realizację Obiektu, w tym konstrukcję, zakotwiczenie, połączenia elementów pomostów oraz po oględzinach stwierdzono: realizację wykonano zgodnie z projektem; realizację wykonano w terminie przewidzianym w umowie; ustalono termin przekazania Obiektu i rozpoczęcia biegu okresu gwarancji na dzień 14 grudnia 2022 r., a termin zakończenia okresu gwarancji na 14 grudnia 2024 r. Jako uwagę wskazano, że: „ustalono, że 6 szt. knag cumowniczych wykonawca dostarczy zamawiającemu w terminie 14 dni od dnia podpisania niniejszego protokołu”. Zatwierdzona do wypłaty faktura obejmowała: zakup, dostawę i montaż dwóch pomostów pływających zgodnie z umową 24/2022 z 13 kwietnia 2022 r.

Tymczasem, według stanu na 8 marca 2022 r. zakupione pomosty pływające znajdowały się na terenie Przystani Toruń, tzn. nie zostały dostarczone do umówionej lokalizacji i nie zostały zamontowane. Zgodnie z ww. umową nr 24/2022:

- przedmiotem umowy jest: zakup, dostawa i montaż dwóch pomostów pływających na Wiśle w Toruniu w obrębie lokalizacji wskazanych w Załączniku nr 1 do tej umowy (§ 1);
- z tytułu wykonanej umowy zleceniodawca zapłaci zleceniobiorcy wynagrodzenie ryczałtowe w kwocie 89 999 zł brutto, które obejmuje wszystkie koszty związane z prawidłową realizacją przedmiotu umowy, w tym koszty pomostów, transportu, dostarczenia wodowania i montażu (§ 4 ust. 1 i 2);
- faktura VAT za wykonaną usługę wystawiona będzie przez zleceniobiorcę po całkowitym zrealizowaniu umowy i protokolarnym odbiorze, a zostanie zapłacona w terminie 14 dni od dnia podpisania bezusterkowego protokołu odbioru (§ 4 ust. 3 i 4).

(akta kontroli str. 1560-1616, 1854-1855)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił m.in., że 14 grudnia 2022 r. dokonano odbioru dwóch pomostów, które są kompletne, zostały sprawdzone pod względem technicznym i spełniają wszystkie kryteria wymagane dla tego typu urządzeń. Wskazał, że z uwagi na okres zimowy, w którym dokonano odbioru pomostów, ich montaż w lokalizacjach wskazanych w umowie był niemożliwy, więc ustalono z wykonawcą, że w ramach

¹³⁶ Tj. za okres od 1 października do 30 listopada 2021 r., od 1 grudnia 2021 r. do 10 czerwca 2022 r., od 11 czerwca do 10 sierpnia 2022 r., od 11 sierpnia do 26 września 2022 r., od 4 stycznia do 17 lutego 2023 r.

zawartej umowy dokona on montażu pomostów na Wiśle we wskazanym przez zamawiającego terminie. Podał, że potwierdzenie stanowi oświadczenie wykonawcy z 14 grudnia 2022 r. Zaznaczył, że inne pomosty pływające są również demontowane na czas zimy. Wskazał również, że na etapie zawierania aneksów z wykonawcą pomostów Miasto było zobligowane do zakończenia Projektu RPO w terminie do 30 grudnia 2022 r., a aneks do umowy o dofinansowanie, wydłużający okres realizacji Projektu RPO do 31 grudnia 2023 r. został zawarty 25 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 148, 151, 2525-2526)

NIK wskazuje, że zgodnie par. 13 ust. 1 umowy wszelkie jej zmiany i uzupełnienia dla swojej ważności wymagały pisemnego aneksu. Pomimo braku dostawy i zamontowania w umówionej lokalizacji objętych umową pomostów, Miasto poświadczyło dokonanie odbioru i dokonało pełnej płatności. Z tym dniem zaczął biec dwuletni termin gwarancji. Za niewykonanie umowy w zakresie montażu pomostów w umówionym terminie Miastu należałaby się kara umowna, o której mowa w § 10 ust. 1 pkt 2 umowy, która powinna wynosić 0,5% kwoty wynagrodzenia za dzień zwłoki, tj. 36 449,60 zł według stanu na 10 marca 2023 r.¹³⁷. Po zawarciu aneksu wydłużającego okres realizacji Projektu RPO, należało odpowiednio zmienić warunki umowne z wykonawcą.

(akta kontroli str. 1572-1573)

5. Prowadząc – w ramach Projektu RPO – postępowanie w przedmiocie udzielenia zamówienie publicznego o nr 17/2021 pn. Budowa dwóch pawilonów do obsługi ruchu turystycznego oraz zejść na Bulwarze Filadelfijskim w Toruniu:

- a) zamawiający nie zamieścił informacji o nim w planie postępowań o udzielenie zamówień zamieszczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej Urzędu, co było niezgodne z art. 23 nupzp.

Dyrektor WliR potwierdził, że w planie zamówień publicznych na rok 2021 nie zostało ujęte wskazane zamówienie. Wskazał, że pierwszy przetarg na realizację został ogłoszony w grudniu 2020 r., a przetarg 103/2020 został unieważniony 26 stycznia 2021 r. i przy ponownym ogłoszeniu przetargu w kwietniu 2021 r. nie zaktualizowano planu zamówień publicznych na rok 2021.

(akta kontroli str. 893, 895, 903-922)

- b) zamawiający z opóźnieniem przekazał Prezesowi UZP informację o złożonych ofertach, co stanowiło naruszenie art. 81 nupzp, który stanowi, że zamawiający przekazuje Prezesowi UZP informację o złożonych ofertach, nie później niż w terminie 7 dni od dnia otwarcia odpowiednio ofert lub ofert dodatkowych albo ofert wstępnych lub ofert ostatecznych albo unieważnienia postępowania. Otwarcia ofert dokonano 20 kwietnia 2021 r., natomiast informację przekazano 5 maja 2021 r.

Dyrektor WliR wyjaśnił, że opóźnienie wynikało z przeoczenia sekretarza komisji przetargowej.

(akta kontroli str. 880, 893, 895, 897-898)

OCENA CZĄSTKOWA

Przedsięwzięcie realizowano zgodnie z warunkami uzyskania dofinansowania Projektu RPO i Projektu PŁ, jednak cztery wydatki na łączną kwotę 159,9 tys. zł (tj. 3% dotychczasowych wydatków tych projektów) zakwalifikowano niezgodnie z art. 39 ufp, a jeden z nich na kwotę 90 tys. zł poniesiono niezgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami. Nieprawidłowo w wartości środka trwałego w budowie księgowano VAT, który według stanu na 10 kwietnia 2023 r. wynosił 1 018,2 tys. zł. Prowadząc, w ramach Projektu RPO zamówienie na roboty budowlane, naruszył wymogi nupzp, które nie miały jednak wpływu na wybór wykonawcy. Terminy zakończenia ich realizacji przesunięto odpowiednio na 31 grudnia 2023 r. i 29 kwietnia 2024 r.

¹³⁷ Tj. od 20 grudnia 2022 r.

3. Ochrona zabytków w związku z realizacją innych wybranych przedsięwzięć na terenie Miasta Torunia

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą zadania i kompetencje WKZ wynikające z Porozumienia¹³⁸ zawartego pomiędzy Prezydentem Miasta a Wojewodą Kujawsko-Pomorskim¹³⁹ realizował Miejski Konserwator¹⁴⁰. W latach 2011-2022 wydano:

- 6255 decyzji administracyjnych, w tym 374 dotyczących zabytków, których tytuł prawny, wynikający z prawa własności przysługiwał Miastu i jego jednostkom organizacyjnym oraz 112 dotyczących zabytków, których tytuł prawny, wynikający z prawa własności przysługiwał Skarbowi Państwa;
- 1185 postanowień, w tym 68 dotyczących zabytków, których tytuł prawny, wynikający z prawa własności przysługiwał Miastu i jego jednostkom organizacyjnym oraz 21 dotyczących zabytków, których tytuł prawny, wynikający z prawa własności przysługiwał Skarbowi Państwa;
- 7916 uzgodnień, w tym 938 dotyczących zabytków, których tytuł prawny, wynikający z prawa własności przysługiwał Miastu i jego jednostkom organizacyjnym oraz 317 dotyczących zabytków, których tytuł prawny, wynikający z prawa własności przysługiwał Skarbowi Państwa;
- 416 zaświadczeń, w tym 13 dotyczących zabytków, których tytuł prawny, wynikający z prawa własności przysługiwał Miastu i jego jednostkom organizacyjnym oraz pięć dotyczących zabytków, których tytuł prawny, wynikający z prawa własności przysługiwał Skarbowi Państwa.

(akta kontroli str. 923)

Kontrolą realizacji zadań i kompetencji z zakresu właściwości WKZ powierzonych Prezydentowi na podstawie § 1 oraz § 3 ust. 1 Porozumienia objęto 15 obiektów¹⁴¹. Ustalono, że w kontrolowanym okresie MKZ:

- dla sześciu obiektów przedstawił zalecenia konserwatorskie (Willa przy ul. Grunwaldzkiej 38, budynek dawnego Północnoniemieckiego Banku Kredytowego, Dom Konrada Schwartza przy ul. Bydgoskiej 50-52, kamienica przy ul. Mickiewicza 20, kamienica przy ul. Mickiewicza 57, nawierzchnia ul. Zaszpitalnej),
- przeprowadził kontrolę trzech obiektów (budynek dawnego Północnoniemieckiego Banku Kredytowego, Dom Konrada Schwartza przy ul. Bydgoskiej 50-52, kamienica ul. Mickiewicza 20),
- przekazał w 2014 r. WKZ informację o kwalifikowaniu się dwóch obiektów do wpisu do rejestru zabytków (budynek dawnego Północnoniemieckiego Banku Kredytowego, kamienica przy ul. Mickiewicza 57).

W odniesieniu do budynku dawnego Północnoniemieckiego Banku Kredytowego MKZ w kontrolowanym okresie co najmniej pięć razy inicjował skierowanie do właściciela tego obiektu pism w sprawie renowacji elewacji oraz drzwi frontowych. Ponadto MKZ przeprowadził wizję lokalną dwóch obiektów, na bieżąco uzgadniał działania dotyczące zachowania wartości zabytkowych trzech obiektów oraz w jednym przypadku skierował wezwanie do usunięcia samowolnie zamontowanej reklamy. W przypadku jednego

¹³⁸ 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”.

¹³⁹ Dalej: „Wojewoda”.

¹⁴⁰ Na podstawie § 34 ust. 1 pkt 3 oraz § 59 Zarządzenia Prezydenta Miasta Torunia nr 378/2013 z 30 października 2013 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta Torunia.

¹⁴¹ Obiekty wybrano na podstawie pisma WKZ skierowanego do Wojewody 5 września 2022 r., doniesień medialnych oraz wyników kontroli działalności MKZ.

objektu analiza dokumentów wykazała, że MKZ prawidłowo nie objął go ochroną konserwatorską¹⁴².

(akta kontroli str. 924-1027)

3.2. Prezydent Miasta w kontrolowanym okresie wywiązywał się z obowiązku przekazywania WKZ półrocznych sprawozdań z realizacji zadań określonych w Porozumieniu. W 21 spośród 24 badanych przypadków sprawozdania przekazano w terminie. Prezydent przekazywał WKZ kopie wydanych decyzji, postanowień i zaświadczeń. Spośród 100 wybranych do kontroli dokumentów w 74 przypadkach uzyskano od WKZ potwierdzenie ich przekazania.

(akta kontroli str. 1028-1055, 1073)

3.3. W latach 2011-2022 Prezydent zapewnił środki na utrzymanie nieruchomości będących zabytkami i stanowiących własność Miasta w wysokości 290 248,1 tys. zł, z czego 154 577,7 tys. zł pochodziło ze środków własnych. Pozyskano finansowanie zewnętrzne w wysokości 135 670,4 tys. zł m.in. ze środków unijnych, Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Środki przeznaczono na remonty, remonty konserwatorskie oraz inwestycje i dotyczyły m.in. Dworu Artusa (4 740,3 tys. zł), Parku Miejskiego na Bydgoskim Przedmieściu (17 057,2 tys. zł), ruin Zamku Krzyżackiego (760,3 tys. zł), murów miejskich (1 797,2 tys. zł), rewitalizacji Parku Tysiąclecia wraz z odbudową układu wodnego fosy (23 894,2 tys. zł). Pismem z 31 października 2014 r. MKZ przekazał WKZ listę obiektów kwalifikujących się do objęcia wpisem do rejestru zabytków. Spośród 49 obiektów 12 stanowiło własność komunalną. Jednak w jednym przypadku, który został wskazany w piśmie WKZ do Wojewody, zaniechano złożenia wniosku o wpis.

(akta kontroli str. 383-390, 1074-1087)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent zaniechał złożenia wniosku do WKZ o wpis do rejestru zabytków budynków będących własnością Miasta przy ul. Szosa Chełmińska 49-51 w Toruniu, co było działaniem nierzetelnym. W uzasadnieniu decyzji o wpisie do rejestru z 25 listopada 2020 r. WKZ wskazał, że budynek mieszkalny oraz mieszkalno-gospodarczy przy Szosie Chełmińskiej 49-51 posiadają wartość:
 - historyczną jako świadek pierwotnej zabudowy południowej części Chełmińskiego Przedmieścia – budynków mieszkalnych w typie willowym, wzniesionych w lekkiej konstrukcji, odsuniętych od linii zabudowy i otoczonych ogrodami;
 - artystyczną jako przykład architektury wzniesionej w konstrukcji szkieletowej o dekoracyjnym opracowaniu drewnianych elementów konstrukcyjnych i detalu, jak i ceglanego wypełnienia pół szkieletu. Zastosowano również charakterystyczny dla architektury murowanej detal w postaci neoklasycystycznej oprawy otworów okiennych, wykonany z drewna. Jednocześnie równie pieczołowicie opracowano elewacje o odsłoniętej konstrukcji, w pełni wykorzystując potencjał technologiczny materiału drewnianego i cegły;
 - naukową z uwagi na fakt, że ich historyczna substancja zabytkowa jest zachowana niemal kompletnie, zarówno jeśli chodzi o ukształtowanie bryły, elewacji, stolarek, a w przypadku budynku mieszkalnego – również wystroju wnętrza.

Miasto nie złożyło odwołania od decyzji WKZ.

(akta kontroli str. 1088-1155)

Była Miejska Konserwator zeznała: „Budynki szkieletowe były budowane jako nietwałe, tańsze na okres od 50 do 100 lat. To bywa argumentem przemawiającym przeciwko nim. Zleciłam opracowanie programu ochrony architektury szkieletowej w Toruniu. Jest taki

¹⁴² Uwaga dotyczy podwahi Bastionu Chełmińskiego. Obiekt powstał około 1880 r. jako laboratorium amunicyjne. W latach 1921-1926 zlikwidowano umocnienia wokół Torunia, a na ich miejscu zaplanowano wzniesienie budowli reprezentacyjnych. W wyniku tych oraz późniejszych prac prowadzonych w latach 1939-1940 laboratorium zostało znacznie przekształcone i pozbawione kontekstu przestrzennego i architektonicznego.

dokument w Biurze MKZ. Tutaj była kolizja interesu społecznego Miasta z interesem konserwatora.”

(akta kontroli str. 208)

2. W kontrolowanym okresie w trzech spośród 24 przypadków półroczne sprawozdania z realizacji zadań określonych w Porozumieniu zostały przekazane z opóźnieniem (I półrocze 2011 r. – sześć dni, I półrocze 2013 r. – cztery dni oraz I półrocze 2016 r. – pięć dni), co było niezgodne z § 4 Porozumienia.

(akta kontroli str. 1028)

Miejski Konserwator Zabytków wyjaśnił, że nie posiada wiedzy, dlaczego trzy sprawozdania przekazano z opóźnieniem.

(akta kontroli str. 380-381)

3. MKZ nie prowadził dokumentacji potwierdzającej realizację obowiązku określonego w § 4 Porozumienia w zakresie przekazywania WKZ kopii wydanych decyzji, postanowień i zaświadczeń, co było działaniem nierzetelnym. Kontrolę przeprowadzono na próbie 100 dokumentów wydanych w latach 2020-2022. WKZ potwierdził otrzymanie 74 spośród wskazanych dokumentów. Wobec 26 pozostałych dokumentów nie uzyskano potwierdzenia ich przekazania.

(akta kontroli str. 1073)

MKZ wyjaśnił, że nie posiada potwierdzenia przekazania dokumentów wskazanych przez kontrolerów NIK, ponieważ wszystkie dokumenty były przekazywane „do wiadomości” WKZ bez zwrotnego potwierdzenia odbioru.

(akta kontroli str. 375, 378-379)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent i działający w jego imieniu Miejski Konserwator prawidłowo chronili zabytki w związku z realizacją innych, wybranych przedsięwzięć na terenie Torunia. Prezydent zapewnił w latach 2011-2022 środki finansowe na utrzymanie nieruchomości będących zabytkami i stanowiących własność Miasta w wysokości 290 248,1 tys. zł. Przekazywał WKZ półroczne sprawozdania z realizacji spraw objętych Porozumieniem. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku potwierdzenia przekazania WKZ kserokopii wydanych decyzji, postanowień i zaświadczeń w 26 spośród 100 zbadanych przypadków oraz w jednym przypadku zaniechania złożenia wniosku o wpisanie obiektu do rejestru zabytków.

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

1. Podjęcie skutecznych działań w celu zapewnienia objęcia zabytków ochroną w formie mpzp.
2. Podjęcie działań mających na celu realizację wytycznych GKZ.
3. Opracowanie narzędzi (np. rejestrów, zestawień) pozwalających jednoznacznie ustalić, czy i kiedy przekazywano WKZ dokumenty określone w Porozumieniu.
4. Podjęcie działań w celu kwalifikowania wydatków zgodnie z art. 39 ufp.
5. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych zgodnie z nupzp oraz przepisami wewnętrznymi.
6. Rzetelne dokonywanie odbiorów zakupionych obiektów oraz zleconych usług.
7. Podjęcie działań w sprawie doprecyzowania granic zabytku A/1372.

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

(-) Marcin Bigos
starszy inspektor kontroli państwowej

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

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: p.o. Dyrektor Tomasz Sobecki

(-) Tomasz Sobecki