



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.002.02.2015
P/15/100

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/100 - Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Tadeusz Lewandowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 93035 z dnia 20 lutego 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Jerzy Kuzyniak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 93034 z dnia 20 lutego 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Bydgoszczy, 85-102 Bydgoszcz, ul. Jezuicka 1, dalej: „Urząd”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Bruski, Prezydent Miasta Bydgoszczy.

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2013-2015 (do 28 lutego), miasto Bydgoszcz (dalej: „Miasto”) skutecznie współpracowało z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (dalej: „WKZ”) w zakresie uzgodnienia gminnego programu opieki nad zabytkami oraz projektów i zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Gminną ewidencję zabytków (dalej: „GEZ”) prowadziło Biuro Miejskiego Konserwatora Zabytków Urzędu (dalej: „Biuro MKZ”) w postaci zbioru kart adresowych dla zabytków zlokalizowanych na terenie Miasta, która obejmowała zabytki wpisane do rejestru zabytków oraz zabytki objęte wojewódzką ewidencją zabytków (dalej: „WEZ”). Wykaz zabytków objętych GEZ został podany do publicznej wiadomości², przy czym podawane na potrzeby kontroli NIK dane na temat liczby zabytków objętych GEZ, w tym zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru różniły się w zależności od źródła ich pochodzenia (np. inne dane podawał MKZ, a inne Wydział Mienia i Geodezji Urzędu).

Na ochronę i opiekę nad zabytkami Miasto wydatkowało w latach 2013-2014 3 215 151 zł, przede wszystkim na dotacje celowe dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych oraz na prace remontowe przy zabytkach. Zasady udzielania i rozliczania dotacji zostały określone uchwałą Rady Miasta³ (dalej: „Uchwała Rady Miasta w sprawie udzielania dotacji”), jednak kryteria oceny

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Jako załącznik nr 1 do uchwały Nr XLII/875/13 Rady Miasta Bydgoszczy z 24 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Programu Opieki nad Zabytkami Miasta Bydgoszczy na lata 2013-2016”, opublikowanej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu oraz w Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2013 r., poz. 1813.

³ Uchwała Nr XLVII/995/2005 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 27 kwietnia 2005 r. w sprawie zasad udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków.

wniosek o udzielenie dotacji nie były formalnie przyjęte ani podane do publicznej wiadomości, a przepisy tej uchwały – nie zawsze przestrzegane. W dwóch spośród sześciu zbadanych umów o udzielenie dotacji termin przekazania środków dotacji został określony niezgodnie z ww. Uchwałą, w sposób niezasadnie faworyzujący tych dotowanych.

Miasto właściwie realizowało większość spraw z zakresu właściwości WKZ przejętych na mocy Porozumienia zawartego w dniu 26 stycznia 2012 r. z Wojewodą Kujawsko-Pomorskim (dalej: „Porozumienie”). NIK stwierdziła jednak rażące naruszenie art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴, polegające na braku uzgodnienia z MKZ pozwolenia na rozbiórkę budynku magazynowego przy ul. Elbląskiej 1 w Bydgoszczy, który był objęty wojewódzką ewidencją zabytków i znajdował się w GEZ. Doprowadziło to do nieodwracalnego zniszczenia zabytku, do ochrony którego zobowiązany był Prezydent Miasta. Ponadto, w ocenie NIK, MKZ w sposób nieprawidłowy dokumentował w latach 2013-2015 (do 28 lutego) kontrole przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, o których mowa w art. 39 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁵ (dalej: „ustawa o ozionz”), do czego był zobowiązany na podstawie § 1 ust. 1 pkt 7 oraz § 3 ust. 2 Porozumienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań dotyczących prowadzenia gminnej ewidencji zabytków i współpraca w tym zakresie z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków

Opis stanu faktycznego

1. Gminną ewidencję zabytków prowadziło Biuro MKZ w postaci zbioru kart adresowych dla zabytków zlokalizowanych na terenie Miasta, obejmującą zabytki wpisane do rejestru zabytków oraz zabytki objęte WEZ. W latach 2013-2015 (do końca lutego) nie objęto GEZ żadnych innych obiektów wyznaczonych przez Prezydenta Miasta. Wykazy zabytków nieruchomości, wpisanych do rejestru zabytków oraz objętych WEZ, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁶, Miasto otrzymało od WKZ w dniu 8 grudnia 2010 r. Według danych MKZ, na dzień 28 lutego 2015 r. w gminnej ewidencji zabytków Miasta znajdowały się 2 504 zabytki nieruchome, z tego do rejestru zabytków były wpisane 203 zabytki (282 obiekty nieruchome), a 2 301 zabytków było objętych WEZ. Z kolei według danych Wydziału Mienia i Geodezji Urzędu⁷ na terenie Miasta znajdowały się 234 zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków. Czterdzieści trzy spośród nich były własnością, a 13 współwłasnością Miasta. W okresie objętym kontrolą na cele użytkowe nie zagospodarowano żadnego zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru i będącego własnością lub współwłasnością Miasta.

Natomiast według informacji uzyskanych od WKZ⁸ na terenie Miasta znajdowały się 282 obiekty nieruchome wpisane do rejestru zabytków oraz 2 356 objętych WEZ.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1446.

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 75, poz. 474, ustawa wygasła z dniem 6 czerwca 2013 r.

⁷ Opracowanie z dnia 12-13 marca 2015 r.

⁸ Informacje uzyskano w trakcie niniejszej kontroli z Delegatury Bydgoskiej Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Toruniu (pismo z dnia 25 lutego 2015 r.), w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. „f” ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

Jak wyjaśniła Pani E. M.-Ż., główny specjalista w Biurze MKZ, różnica wynikała ze sposobu zliczania składników zespołów budowlanych zabytków w WEZ.

(dowód: akta kontroli str. 188-192, 419-420, 423-424, 427, 487-488, 512-573, 574-578)

2. Wykaz zabytków objętych GEZ został podany do publicznej wiadomości jako załącznik nr 1 do uchwały⁹ Rady Miasta Bydgoszczy z 24 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Programu Opieki nad Zabytkami Miasta Bydgoszczy na lata 2013-2016”¹⁰ (dalej: „Uchwała z 24 kwietnia 2013 r.” lub odpowiednio: „Program”), opublikowanej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu¹¹. Z ww. uchwały wynikało, że w gminnej ewidencji zabytków Miasta znajduje się ok. 2 800 obiektów, przy czym zaznaczono, że ewidencja jest zasobem o charakterze otwartym, podlegającym ciągłej aktualizacji i weryfikacji. Załącznikiem nr 4 do Programu był „Wykaz obiektów i obszarów znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków miasta Bydgoszczy” (stan na luty 2013 r.). Na przykładzie 50 wytypowanych zabytków ujętych w ww. wykazie ustalono, że dla zabytków tych zostały założone karty adresowe (w latach 1990-2008). Wszystkie zawierały dane wymagane dla kart adresowych.

(dowód: akta kontroli str. 420, 615)

3. Zbadanie przez NIK dokumentacji 100 zabytków nieruchomości wybranych z wykazów¹² przekazanych kontrolerom przez WKZ wykazało, że wszystkie posiadały karty adresowe, w tym 8 założono przed 2003 r., a pozostałe w latach 2003-2010 (do 8 grudnia), tj. przed otrzymaniem wykazów zabytków od WKZ. Zawierały one wszystkie dane wymagane dla kart adresowych.

(dowód: akta kontroli str. 188-190, 419-420, 423-424)

4. W latach 2013-2015 (do 28 lutego) do rejestru zabytków nieruchomości wpisano 11 zabytków położonych na obszarze Miasta. Zabytki te wcześniej objęte WEZ posiadały karty adresowe założone przed 2013 r. Jak wyjaśnił MKZ, Prezydent Miasta nie składał wniosków o wpisanie do rejestru zabytków obiektów będących własnością Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 188-190, 419-420, 423-424, 487)

5. Sposób prowadzenia GEZ oraz przechowywania kart adresowych nie został w Urzędzie określony¹³. Nie został uregulowany¹⁴ również sposób dokumentowania sprawdzenia karty adresowej przez Prezydenta Miasta oraz daty włączenia jej do GEZ, przy czym w okresie objętym kontrolą żadna z powyższych czynności nie była wykonywana.

Karty adresowe zabytków z terenu Miasta ujętych w WEZ oraz karty ewidencyjne budownictwa i architektury dla obiektów z terenu Bydgoszczy wpisanych do rejestru zabytków, których zbiór stanowi GEZ, były przechowywane w biurze MKZ, w zamykanych, metalowych szafach.

(dowód: akta kontroli str. 187, 420-421, 423-425, 438-441)

6. W Urzędzie zadania z zakresu prowadzenia GEZ oraz ochrony i opieki nad zabytkami realizowały cztery osoby z Biura MKZ. Na pokrycie kosztów związanych z ich zatrudnieniem oraz realizacją Porozumienia w sprawie powierzenia Miastu prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości WKZ zawartego z Wojewodą

⁹ Nr XLI/875/13

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2013 r., poz. 1813.

¹¹ bip.um.bydgoszcz.pl/binary/875_tcm30-146106.pdf.

¹² 50 z rejestru zabytków Miasta Bydgoszczy i 50 objętych WEZ – wyboru dokonano z zastosowaniem metody statystycznej (dobór losowy z interwałem).

¹³ Nie było takiego wymogu.

¹⁴ Nie było takiego obowiązku.

Kujawsko-Pomorskim, w latach 2013-2014 Miasto wydatkowało łącznie 715 198 zł, z tego 343 565 zł w 2013 r. i 371 633 zł w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 511)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Spawy z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami należą do zadań własnych gminy¹⁵. Dodatkowo Prezydent Bydgoszczy przyjął prowadzenie w granicach administracyjnych Miasta niektórych spraw z zakresu właściwości Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków¹⁶, w tym m.in. uzgadnianie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony, o których mowa w art. 7 ustawy o ochronie oraz objętych GEZ¹⁷, czy też uzgadnianie pozwoleń na budowę lub rozbiórkę w stosunku do obiektów budowlanych i obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w GEZ. Rzetelne realizowanie tych zadań może być – w ocenie Izby – utrudnione w sytuacji występowania rozbieżności w kwestiach dla ochrony tych zabytków podstawowych, tj. liczby obiektów chronionych. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że dane na temat liczby zabytków objętych GEZ, w tym zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru różniły się w zależności od źródła ich pochodzenia. I tak, w GEZ znajdowały się 2 504 zabytki nieruchome¹⁸ – wg danych MKZ, 2 638 – wg informacji uzyskanych od WKZ¹⁹ i ok. 2 800 – wg Uchwały Rady Miasta z 24 kwietnia 2013 r.²⁰ Z kolei liczba zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków wynosiła: wg MKZ – 203 zabytki (282 obiekty nieruchome), a wg innego wydziału tego samego Urzędu – 234²¹.

Ustalono nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Współpraca z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków przy sporządzaniu gminnego programu opieki nad zabytkami

Opis stanu faktycznego

1. Miasto posiadało program opieki nad zabytkami na lata 2013-2016²², który:
– zawierał cele określone w art. 87 ust. 2 ustawy o ochronie²³,

¹⁵ Zob. art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

¹⁶ Porozumienie zawarte 26 stycznia 2012 r. z Wojewodą Kujawsko-Pomorskim (Dz. Urz. Woj. Ku.-Pom. z 2012 r., poz. 768 ze zm.).

¹⁷ Z wyłączeniem zabytków archeologicznych i zabytkowych form zaprojektowanej zieleni wpisanej do rejestru zabytków.

¹⁸ Na dzień 28 lutego 2015 r.

¹⁹ Informacje uzyskano w trakcie niniejszej kontroli z Delegatury Bydgoskiej Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Toruniu (pismo z dnia 25 lutego 2015 r.), w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. „f” ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

²⁰ Zgodnie z art. 22 ust. 5 ustawy o ochronie w gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte: zabytki nieruchome wpisane do rejestru, inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków i inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Jak ustalono w trakcie kontroli w latach 2013-2015 (do końca lutego) nie objęto GEZ żadnych innych obiektów wyznaczonych przez Prezydenta Miasta.

²¹ Opracowanie Wydziału Mienia i Geodezji z dnia 12-13 marca 2015 r.

²² Przyjęty Uchwałą z dnia 24 kwietnia 2013 r., która weszła w życie z dniem podjęcia i została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego 7 maja 2013 r.

²³ Jako cele operacyjne wyznaczono: zarządzanie zasobem dziedzictwa kulturowego, zachowanie naturalnych powiązań zabytków z otoczeniem w celu utrzymania właściwego krajobrazu kulturowego, ochronę i rewitalizację zespołów i obiektów zabytkowych, zachowanie i ekspozycję elementów krajobrazu kulturowego miasta, wykorzystanie walorów kulturowych i przyrodniczych jako oferty turystycznej, edukację w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego, określenie zasad współpracy gminy z właścicielami zabytków. Program m.in. zawiera charakterystykę i analizę stanu zasobów dziedzictwa kulturowego Bydgoszczy, w tym charakterystykę stref zabudowy i stref przyrodniczo-krajobrazowych oraz wyodrębnia zabytki o najwyższym znaczeniu dla Miasta.

- nie zawierał zapisów dotyczących stanu zachowania zabytków nieruchomych oraz postanowień dotyczących wielkości kwot koniecznych nakładów finansowych na remonty kapitalne lub zabezpieczające zabytków nieruchomych,
- wskazywał źródła finansowania remontów kapitalnych lub zabezpieczających (prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych), tj. dotacje celowe z budżetu państwa²⁴,
- wskazywał sposób i wysokość wspierania przez Miasto prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich oraz robót budowlanych zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru będących własnością innych podmiotów oraz będących własnością Miasta,
- zawierał załączone: rejestr zabytków z terenu Miasta, wykaz obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wykaz stanowisk archeologicznych oraz GEZ,
- uzyskał w dniu 15 lutego 2013 r. pozytywną opinię WKZ, który nie wniósł do niego uwag,
- przed jego przyjęciem nie był konsultowany z Marszałkiem Województwa Kujawsko-Pomorskiego (dalej: „Marszałek”),
- nie zawierał zapisów wyznaczających zakres współpracy z WKZ, ani informacji na temat udostępniania do zwiedzania zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków, a będących własnością osób prywatnych,
- przy jego opracowaniu korzystano z pomocy WKZ, który przekazał listę zabytków ujętych w WEZ, przewidzianych do ujęcia w GEZ oraz zaktualizowaną listę zabytków wpisanych do rejestru zabytków z obszaru Miasta Bydgoszczy,
- określał mierniki realizacji celów Programu²⁵.

Z realizacji Programu nie sporządzano sprawozdania. Jak poinformowała Pani E. M.-Ż., główny specjalista w Biurze MKZ planowane jest jego przedstawienie na sesji Rady Miasta w czerwcu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 15-24, 631-654)

2. W latach 2013-2014 wystąpiono do WKZ o uzgodnienie 21 projektów i zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego²⁶. W dwóch przypadkach WKZ wniósł uwagi. Badanie trzech projektów i zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego²⁷ wykazało, że w planach tych uwzględniono uwagi zgłoszone przez WKZ oraz zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków oraz objęte wojewódzką ewidencją zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 25-81, 616-624)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

²⁴ Przyznawane przez: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w ramach Programu Operacyjnego „Dziedzictwo Kulturowe”, Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego ze środków pozostających w dyspozycji WKZ, Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego (dalej: „Samorząd Województwa”), Miasto, Fundusz Kościelny, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska, środki unijne oraz podmioty uprawnione do korzystania, tj. osoby fizyczne, jednostki samorządu terytorialnego lub inne jednostki organizacyjne posiadające tytuł prawny do zabytku.

²⁵ M.in.: ilość opracowanych dokumentacji, ekspertyz technicznych, kart ewidencyjnych, liczbę wniosków o wpis do rejestru zabytków, liczbę zabytków objętych zadaniami w zakresie ekspozycji ich walorów, liczbę tablic informacyjnych umieszczonych na zabytkach, liczbę konkursów, wystaw, opracowanych folderów promocyjnych, przewodników, zorganizowanych szkoleń, wartość finansową wykonanych prac rewaloryzacyjnych i renowacyjnych, remontowo-konserwatorskich przy zabytkach, liczbę obiektów poddanych rewaloryzacji, w tym w ramach dotacji celowych, dla obiektów nie będących własnością gminy.

²⁶ W latach 2013-2014 w Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Bydgoszczy trwały prace nad 38 projektami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla Miasta Bydgoszczy, w tym osiem zostało uchwalonych przez Radę Miasta.

²⁷ „Szwederowo-Orla”, „Czyżkówko-Flisy”, do których WKZ wniósł uwagi oraz „Las Gdański-Mragowska”.

3. Wykorzystanie środków na opiekę nad zabytkami oraz współpraca w tym zakresie z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków

Opis stanu faktycznego

1. Na lata 2013-2015 w budżecie Miasta w ramach rozdziału 92120-Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami zaplanowano wydatki na łączną kwotę 4 481 916 zł, w tym 1 397 732 zł na 2013 rok, 1 404 134 zł na 2014 rok, 1 680 050 zł na 2015 rok. W poszczególnych latach wydatkowano:

- 1 385 077 zł (99,1%) w 2013 r., które wykorzystano na: dotacje celowe dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (1 210 000 zł), wynagrodzenia bezosobowe (18 800 zł), zakup usług pozostałych (53 350 zł), zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych (102 927 zł);
- 1 311 953 zł (93,4%) w 2014 r., które wykorzystano na: dotacje celowe dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (995 000 zł), wynagrodzenia bezosobowe (49 000 zł), zakup usług pozostałych (30 000 zł), zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych (236 017 zł), zwrot nieprawidłowo pobranego dofinansowania wraz z odsetkami w ramach realizowanego przez Miasto Projektu dotyczącego „Wyspy Młyńskiej” (1 936 zł).

W styczniu i lutym 2015 r. nie wydatkowano środków na opiekę nad zabytkami.

(dowód: akta kontroli str. 88-94, 171, 172, 723-730, 734-754)

W ramach innych rozdziałów klasyfikacji budżetowej wydatki na opiekę nad zabytkami wyniosły:

- 70 309 zł w 2013 r., które wykorzystano na prace remontowe w budynkach Urzędu, m.in. na wykonanie projektu i remont południowej części drewnianego krużganka przy ul. Jezuickiej 2,
- 447 812 zł w 2014 r, które wykorzystano na prace projektowe rewitalizacji Młynów Rothera, rewitalizację dawnego Teatru Kameralnego w Bydgoszczy, prace remontowe w Zespole Szkół Ogólnokształcących nr 1 oraz w Zespole Szkół Mechanicznych nr 1 w Bydgoszczy.

Miasto nie posiadało operatu szacującego potrzeby dotyczące nakładów finansowych niezbędnych na prace i roboty związane z remontami zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków z terenu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 168, 181-185)

2. Zasady udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków zostały określone w uchwale Rady Miasta z dnia 27 kwietnia 2005 r.²⁸ I tak:

- podmiotami uprawnionymi do otrzymania dotacji były osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne posiadające tytuł prawny²⁹ do zabytku znajdującego się na terenie Bydgoszczy,
- dotacja mogła być przyznana na dofinansowanie nakładów koniecznych do wykonania prac przy zabytku, ustalonych przez MKZ, które zostaną wykonane w roku złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji³⁰,
- dofinansowaniu podlegało do 50 % nakładów koniecznych na wykonanie prac³¹,

²⁸ Uchwała Nr XLVI/995/2005 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 27 kwietnia 2005 r. w sprawie zasad udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków.

²⁹ Wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego.

³⁰ Termin złożenia wniosku do 31 marca każdego roku.

- przekazanie środków następowo na podstawie umowy³², po zakończeniu prac objętych umową i przyjęciu – w terminie 30 dni od zakończenia realizacji zadania – pisemnego sprawozdania z ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 82-87)

3. W latach 2013-2014 Rada Miasta Bydgoszczy udzieliła 35 dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków na łączną kwotę 2 205 000 zł, w tym: 20 w 2013 r. na łączną kwotę 1 210 000 zł i 15 w 2014 r. na łączną kwotę 995 000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 121-127, 155-161, 170, 173-180)

W wyniku badania sześciu umów o udzielenie dotacji na łączną kwotę 663 000 zł (30,1% wartości dotacji udzielonych w latach 2013-2014) stwierdzono, że:

- dotacje przyznano uchwałami Rady Miasta³³, według listy sporządzonej przez komisję rozpatrującą wnioski, zgodnie z kryteriami przyjętymi w 2013 r., opracowanymi na podstawie podobnych, stosowanych w MKiDN³⁴. MKZ wyjaśnił, że *kryteria uzyskały akceptację Prezydenta Miasta, ale nie były przyjęte zarządzeniem*,
- wnioskodawcy posiadali tytuł prawny do zabytku wpisanego do rejestru zabytków,
- z dotowanymi zawarto odrębne umowy na udzielenie dotacji, a ich wysokość była zgodna z ustalonymi zasadami³⁵,
- z wyjątkiem dwóch przypadków, przy udzielaniu dotacji zachowano zasady dotyczące terminu przekazania dotacji (po zakończeniu prac i przyjęciu sprawozdania), przyjęte w Uchwale Rady Miasta w sprawie udzielania dotacji,
- we wszystkich umowach zawarto zapisy określające zakres planowanych prac i termin ich realizacji, wysokość udzielonej dotacji oraz termin i sposób jej płatności, tryb kontroli wykonania umowy, sposób rozliczenia dotacji, zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z umową oraz obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Kontrolowane umowy nie zawierały postanowień o obowiązku udostępniania zabytku dla zwiedzających,
- dotacje zostały terminowo rozliczone, a dotowane prace – protokolarnie odebrane przez MKZ (w dwóch przypadkach przedstawiono pełne sprawozdanie merytoryczne wraz z wykonaniem wydatków oraz oświadczeniem o osiągnięciu rezultatów zakładanych w ofercie. W przypadku czterech zadań realizowanych w 2013 r. złożono kserokopie protokołu odbioru prac, kosztorysu powykonawczego oraz faktur potwierdzających dokonanie wydatków),
- o udzielonych dotacjach poinformowano Marszałka³⁶ oraz WKZ³⁷,

³¹ Do 100%, gdy zabytek posiada dużą wartość historyczną, artystyczną lub naukową, wymaga prac złożonych pod względem technologicznym albo bezzwłocznych ze względu na jego stan. Łączna wysokość dotacji udzielonych z budżetu miasta oraz innych źródeł sektora finansów publicznych nie może przekroczyć wysokości 100 % nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót.

³² Określającej m.in. opis prac, termin wykonania, kwotę i termin płatności dotacji, tryb kontroli wykonania umowy, sposób rozliczenia, warunki zwrotu dotacji niewykorzystanej lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem.

³³ Uchwała Nr XLIII/937/13 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie przyznania w roku 2013 dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków oraz jej wysokości oraz uchwała Nr LVIII/1225/14 z dnia 28 maja 2014 r. w sprawie przyznania w roku 2014 dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków oraz jej wysokości.

³⁴ Kryteria te uwzględniały: położenie zabytku (20 pkt. – dla obszarów rejestrowych o szczególnej wartości, 15 pkt. – dla pierzejowej zabudowy śródmiejskiej i 5 pkt. – dla pozostałych), konieczność przeprowadzenia prac (30 pkt. – stan groźący katastrofą budowlaną, 20 pkt. – stan zły, 10 pkt. stan średni), wartość zabytku (25 pkt. – duża, 15 pkt. – średnia, 5 pkt. – mała), oraz zaawansowanie prac (5 pkt. za prace prowadzone w latach poprzednich).

³⁵ W czterech przypadkach nie przekraczała 50% nakładów koniecznych na wykonanie prac, a w pozostałych (ze względu na stan zagrożenia katastrofą budowlaną – w pierwszym przypadku oraz dużą wartość zabytku – w drugim przypadku) była wyższa i wyniosła odpowiednio: 75,4% nakładów (dotacja na remont elewacji frontowej i wzmocnienie fundamentów budynku przy ul. Pod Blankami 17 w Bydgoszczy) i 99,7% nakładów (dotacja na konserwację ołtarza bocznego w Katedrze w Bydgoszczy).

- wykaz beneficjentów i środki, jakie zostały przyznane na remonty obiektów zabytkowych, był publikowany w BIP Urzędu,
- dotowani nie otrzymali dotacji na te same zadania od Ministra, WKZ oraz Samorządu Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 82-87, 95-127, 133-161, 164-167, 193-409, 416-418, 448, 456, 581-585 762-766, 778-780)

W latach 2013-2015 (do 28 lutego) odmówiono udzielenia 113 dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków. O odmowie informowano wnioskodawcę pisemnie bez podania przyczyn.

(dowód: akta kontroli str. 457-462)

4. W latach 2013-2014 Miasto nie otrzymało z budżetu państwa ani jst dotacji na opiekę nad zabytkami wpisanymi do rejestru zabytków, natomiast dotacje otrzymały: Muzeum Okręgowe w Bydgoszczy, którego organizatorem jest Miasto³⁸, oraz Administracja Domów Miejskich Sp. z o.o. w Bydgoszczy, w której Miasto posiada 100% udziałów³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 463-486, 505-506, 785, 786)

W latach 2013-2015 (do 28 lutego) Miasto nie otrzymało innych środków finansowych na opiekę nad zabytkami.

(dowód: akta kontroli str. 507)

5. Poza zapisami w Programie dotyczącymi źródeł jego finansowania Miasto zamieszczało⁴⁰ na stronie internetowej Elektronicznego Biura Obsługi Urzędu informację o możliwości pozyskania środków na prace konserwatorskie, restauratorskie, roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru.

Właściciele zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków z terenu Miasta otrzymali w latach 2013-2014 od Ministra, WKZ oraz Samorządu Województwa, na realizację prac konserwatorskich, restauratorskich oraz robót budowlanych przy zabytkach łącznie 2 359 487,44 zł, z tego:

- 1 291 505,70 zł w 2013 r., z tego: od Ministra – 200 000 zł, od Samorządu Województwa – 1 038 505,70 zł, od WKZ – 53 000 zł;
- 1 067 981,74 zł w 2014 r., z tego: od Ministra – 281 981,74 zł, od Samorządu Województwa – 700 000 zł, od WKZ – 86 000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 508, 652-654, 785-788)

6. W latach objętych kontrolą Miasto nie podejmowało wspólnie z WKZ działań w celu pozyskania środków na prace konserwatorskie, restauratorskie oraz roboty budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 509)

7. Trzy zabytki nieruchome z Bydgoszczy wpisane do rejestru zabytków (budynek Urzędu Wojewódzkiego przy ul. Jagiellońskiej 3 i budynek Sądu Rejonowego przy

³⁶ O dotacjach udzielonych i rozliczonych 2013 r. i 2014 r. – pismem z dnia 14 stycznia 2015 r. Pismo o udzielonych w 2013 r. dotacjach przesłane do Marszałka na początku 2014 r. zaginęło z powodu błędnego zaadresowania.

³⁷ O dotacjach udzielonych i rozliczonych w 2013 r. – pismem z dnia 23 stycznia 2014 r., a o dotacjach udzielonych i rozliczonych w 2014 r. pismem z dnia 14 stycznia 2015 r.

³⁸ Muzeum otrzymało dwie dotacje z Samorządu Województwa w wysokości 7 200 zł w 2013 r. i 19 358,50 zł w 2014 r. na wykonanie m.in. monitoringu geodezyjnego, orzeczeń technicznych oraz prac konserwatorskich i restauratorskich w budynkach w Bydgoszczy.

³⁹ ADM otrzymał dotację od Samorządu Województwa w wysokości 110 000 zł w 2013 r. i 140 000 zł w 2014 r. oraz od WKZ w wysokości 20 000 zł w 2013 r. i 15 000 zł w 2014 r. na remont dwóch budynków.

⁴⁰ W lutym każdego roku objętego kontrolą,

ul. Wały Jagiellońskie 4 stanowiące własność Skarbu Państwa oraz budynek Filharmonii Pomorskiej przy ul. Libelta 16 - własność Samorządu Województwa) zostały poddane na zlecenie NIK kontroli doraźnej przeprowadzonej przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Bydgoszczy (dalej: „PINB”) w zakresie oceny ich stanu technicznego oraz prawidłowości utrzymania i użytkowania.

PINB stwierdził, że kontrolowane budynki są utrzymywane i użytkowane zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego. W trakcie kontroli nie stwierdzono uszkodzenia elementów kontrolowanych obiektów narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania oraz elementów instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska, instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych).

(dowód: akta kontroli str. 792-810)

Ponadto na podstawie oględzin trzech⁴¹ spośród 56 zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, będących własnością lub współwłasnością Miasta stwierdzono, że na badanych obiektach nie było zamontowanych reklam, a budynki były oznaczone tabliczką informującą o objęciu ich ochroną konserwatorską⁴².

(dowód: akta kontroli str. 586-614)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch umowach⁴³ o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków na łączną kwotę 171 000 zł ustalono termin przekazania środków dotowanym niezgodny z § 10 ust. 3 Uchwały Rady Miasta w sprawie udzielania dotacji, tj. 30 dni od dnia podpisania umowy, a nie po zakończeniu prac objętych umową. Miejski Konserwator Zabytków tłumaczył, że dotacje miały być i były rozliczone w danym roku budżetowym, po złożeniu sprawozdania. Dodał, że umowy były opiniowane przez Zespół Prawny.

(dowód: akta kontroli str. 82-87, 155-161, 290-311, 377-409, 777-781)

W ocenie NIK konieczność rozliczenia dotacji w danym roku budżetowym nie uzasadnia nieprzestrzegania zasad ustalonych aktem prawa miejscowego. W szczególności Izba zwraca uwagę, że niezgodne z przepisami ww. Uchwały wskazanie terminu przekazania dotacji doprowadziło do sytuacji nierównego traktowania dotowanych, gdyż podmioty, które otrzymały dotację wcześniej (w trakcie realizacji zadania) znalazły się w uprzywilejowanej sytuacji finansowej w stosunku do pozostałych (którzy otrzymali dotację dopiero po zakończeniu prac objętych umową).

2. W Urzędzie nierzetelnie informowano wnioskodawców o odmowie udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków. W latach 2013-2015 (do 28 lutego) odmówiono udzielenia 113 takich dotacji, o czym wprawdzie pisemnie informowano wszystkich wnioskodawców, jednak bez podania przyczyn. Również kryteria, w oparciu o które komisja rozpatrująca wnioski dokonywała ich oceny, nie były podane do publicznej wiadomości, a także nie zostały formalnie przyjęte.

⁴¹ Budynek Miejskiej Biblioteki Publicznej w Bydgoszczy przy ul. Długiej 39 , budynek przy ul. Mennica 6 w Bydgoszczy oraz budynki Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 6 w Bydgoszczy przy ul. Staszica 6.

⁴² W przypadku budynku przy ul. Długiej 37 znak był umieszczony na skrzydle sąsiednim należącym do Biblioteki.

⁴³ Dotyczyło to umów nr: BKZ.3037.25.2014 z dnia 16.07.2014 r. na dotację w kwocie 115 000 zł, na konserwację ołtarza bocznego św. Antoniego w Katedrze w Bydgoszczy oraz BKZ.3037.21.2014 z dnia 11.07.2014 r. na dotację w kwocie 56 000 zł, na remont partii dachu budynku BTW w Bydgoszczy.

Miejski Konserwator Zabytków wyjaśnił, że dotacje na ww. prace udzielane są od 2005 r., a ich wysokość i liczba beneficjentów zależy wyłącznie od wielkości środków finansowych przeznaczonych na ten cel z budżetu Miasta i brak środków finansowych jest jedyną przyczyną nieprzyznania dotacji, na którą zasługują wszyscy wnioskodawcy spełniający formalne warunki.

(dowód: akta kontroli str. 457-462, 778, 781)

W ocenie NIK, nieinformowanie wnioskodawców o powodach negatywnego rozpatrzenia złożonych wniosków, niezależnie od przyczyn, nie sprzyja realizacji konstytucyjnej zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów administracji publicznej. Realizacji tej zasady nie sprzyja również przyznawanie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków według listy sporządzonej przez komisję rozpatrującą wnioski w oparciu o kryteria, które nie zostały formalnie przyjęte i podane do publicznej wiadomości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

4. Realizacja zadań objętych Porozumieniem, ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru konserwatorskiego

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z Porozumieniem Wojewoda Kujawsko-Pomorski przekazał Prezydentowi Miasta Bydgoszczy prowadzenie:

a) 26 zadań określonych w ustawie o ozionz, tj. m.in.:

- zajmowanie stanowiska w sprawach ograniczeń, zakazów i nakazów wynikających z wyznaczenia stref ochrony konserwatorskiej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego,
- przedstawianie na wniosek właściciela zaleceń konserwatorskich,
- prowadzenie badań przedmiotu będącego zabytkiem,
- nakazywanie właścicielowi udostępnienia zabytku nieruchomego na czas niezbędny do prowadzenia badań,
- wydawanie pozwoleń na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o ozionz,
- prowadzenie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- nakazywanie przeprowadzenia prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków,
- zabezpieczanie zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia w przypadku wystąpienia zagrożenia do czasu jego usunięcia.

b) jednego zadania określonego w Prawie budowlanym dotyczącego uzgadniania pozwoleń na budowę lub rozbiórkę w stosunku do obiektów budowlanych i obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w GEZ,

c) dwóch zadań określonych w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁴, dotyczących uzgadniania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o warunkach zabudowy, w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych ochroną, o których mowa w art. 7 ustawy o ozionz oraz ujętych w GEZ.

Porozumienie nie obejmowało spraw z zakresu:

- prowadzenia rejestru i WEZ oraz gromadzenia dokumentacji w tym zakresie,

⁴⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 199, dalej: „ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.

- ochrony zabytków archeologicznych,
- ochrony zabytkowych form zaprojektowanej zieleni wpisanej do rejestru zabytków,
- wywozu zabytków za granicę,
- planowania przestrzennego,
- sprzedaży, zamiany, dzierżawy lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych do spółek.

Zgodnie z § 3 ust. 2 Porozumienia przekazane zadania i kompetencje wykonywał MKZ a jego działalność finansowana była przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli str. 9-14)

Według wyjaśnień Prezydenta Bydgoszczy na zawarcie Porozumienia wpływ miały ogromne potrzeby konserwatorskie wynikające ze zwartej XIX-wiecznej zabudowy Bydgoszczy i słabej obecnie kondycji technicznej większości budynków, a także potrzeba inwentaryzacji historycznych elementów krajobrazu kulturowego, wartościowanie obiektów oraz opracowanie dokumentów o charakterze strategicznym. Odnosząc się do sprawy przejęcia zadań bez środków finansowych Prezydent poinformował, że dzięki Porozumieniu nastąpiło przyspieszenie procesów decyzyjnych związanych z rozwojem miasta, co m.in. spowodowało wzrost dochodów z tytułu wpływu podatków. Wykonywanie przez gminę zadań zleconych z mocy prawa też nie jest dotowane w wysokości pokrywającej koszty ich realizacji. Niemniej Prezydent poinformował, że zwróci się do Wojewody o przekazanie środków finansowych na prowadzenie przejętych zadań i obowiązków WKZ. Zdaniem Prezydenta zawarcie Porozumienia poprawiło stan ochrony i opieki nad zabytkami Bydgoszczy i dzięki jego realizacji m.in. nastąpił wzrost zainteresowania władz problemami natury konserwatorskiej i możliwość skuteczniejszego kształtowania polityki Miasta w zakresie opieki nad zabytkami. Poprawiła się również współpraca służb konserwatorskich z Miejską Pracownią Urbanistyczną oraz Wydziałem Administracji Budowlanej.

(dowód: akta kontroli str. 759-761)

2. W strukturze Urzędu wyodrębniono Biuro Miejskiego Konserwatora Zabytków, podlegające Zastępcy Prezydenta Bydgoszczy. Zakres zadań Biura określał Regulamin Biura MKZ stanowiący załącznik do zarządzenia nr 10/2012 Prezydenta Miasta z dnia 5 stycznia 2012 r., obejmujący m.in. wszystkie zadania przekazane Porozumieniem.

(dowód: akta kontroli str. 625-628)

3. W latach 2013-2015 (do 28 lutego), w wyniku realizacji zadań przekazanych Porozumieniem m.in.:

- dokonano 45 uzgodnień, o których mowa w art. 25 ustawy o ozionz,
- wydano 558 zaleceń konserwatorskich, o których mowa w art. 27 ustawy o ozionz,
- wydano 364 decyzje pozwalające na działania, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt. 1-4, 6, 8-11 ustawy o ozionz⁴⁵,

⁴⁵ Art. 36 ust. 1 pkt 1 – 278 decyzji, pkt 2 – 31 decyzji, pkt 3 – 3 decyzje, pkt 4 – 5 decyzji, pkt 6 – 1 decyzję, pkt 8 – 1 decyzję, pkt 9 – 7 decyzji, pkt 10 – 38 decyzji.

- wydano jedną decyzję o wstrzymaniu prac na podstawie art. 43 ustawy o ozionz oraz jedną dotyczącą nakazu przeprowadzenia prac budowlanych na podstawie art. 49 ustawy o ozionz,
- wydano 44 uzgodnienia określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym trzy na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 2 oraz 41 na podstawie art. 60 ust. 1,
- nie wydano żadnej decyzji o zabezpieczeniu zabytku w formie ustanowienia jego czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia jego zniszczenia lub uszkodzenia, o której mowa w art. 50 ust. 3 ustawy o ozionz,
- przeprowadzono 83 lustracje budynków ujętych w GEZ m.in. w związku z wnioskami o wydanie opinii lub odbiór prac konserwatorskich. W ich wyniku wydano dwie decyzje, o których mowa w art. 43 i 49 ustawy o ozionz. W żadnej z tych lustracji nie stwierdzono przypadków działań lub zaniechań określonych w art. 108, 110, 113-114, 117-119 ustawy o ozionz.

(dowód: akta kontroli str. 580, 629-630, 655-709, 710-711, 712-713)

4. Badanie 10 z 364 decyzji zezwalających na działania, o których mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o ozionz, wykazało m.in., że:

- decyzje były wydawane przez MKZ, z upoważnienia Prezydenta Bydgoszczy, w zakresie objętym Porozumieniem i zgodnie z jego postanowieniami,
- każda dotyczyła zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków,
- wskazana w nich podstawa prawna dotyczyła prac, robót, badań, itd., których dotyczyła decyzja⁴⁶,
- zawierały wszystkie elementy wymagane rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych⁴⁷ oraz zostały wydane na podstawie wniosków zawierających wszystkie dane wymagane ww. rozporządzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 715-716)

W latach 2013-2015 (do 28 lutego) MKZ wydał, na podstawie art. 36 ust.1 ustawy o ozionz, 41 decyzji dotyczących zabytków wpisanych do rejestru zabytków, będących własnością Miasta Bydgoszczy, w tym sześć dotyczyło umieszczenia reklam, dwie badań konserwatorskich oraz 33 robót budowlanych (remontów dachów, elewacji, stolarek, klatek schodowych). Badanie siedmiu takich decyzji⁴⁸ nie wykazało nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 831-833)

5. W okresie objętym kontrolą MKZ składał do WKZ półroczne sprawozdania z realizacji zadań objętych Porozumieniem⁴⁹, w których przekazywał m.in. dane liczbowe dotyczące ilości wydanych decyzji, opinii i informacji o zabytkach, korespondencji przychodzącej i wychodzącej oraz inspekcji w terenie. WKZ nie występował o wyjaśnienia lub uzupełnienia złożonych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 449-455)

⁴⁶ Prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (8 decyzji), robót budowlanych prowadzonych w otoczeniu zabytku (jedna decyzja), umieszczania na zabytku wpisanym do rejestru zabytków urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów (jedna decyzja).

⁴⁷ Dz. U. z 2011 r., Nr 165, poz. 987 ze zm., dalej, „rozporządzenie w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich”.

⁴⁸ Po trzy decyzje z 2013 r. i 2014 r. oraz jedna z 2015 r.

⁴⁹ 12 lipca 2013 r., 15 stycznia 2014 r., 28 lipca 2014 r. oraz 15 stycznia 2015 r.

6. W latach 2013-2015 (do 28 lutego) MKZ nie prowadził kontroli planowych. Natomiast lustracje zabytków nieruchomości związane z prowadzonymi pracami konserwatorskimi lub wnioskami o wydanie opinii, wytycznych lub uzgodnień uważano za kontrole prowadzone na podstawie art. 38 ustawy o ozionz, przy czym jedynie w 55 na 83 przypadki, sporządzono dokumentację z przeprowadzonych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 655-709, 713)

Badanie 20 lustracji zabytków nieruchomości (z których 12 było wpisanych do rejestru zabytków) wykazało, że w dwóch przypadkach MKZ stwierdził nieprawidłowości, tj.:

- w przypadku zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków, przy ul. Garbary 2 w Bydgoszczy stwierdzono prowadzenie prac remontowych bez zezwolenia MKZ. Decyzja o wstrzymaniu prac, o której mowa w art. 43 ustawy o ozionz, została wydana po 12 dniach od przeprowadzenia oględzin,
- w drugim przypadku MKZ, decyzją⁵⁰ wydaną na podstawie art. 49 ustawy o ozionz, nakazał wykonanie robót budowlanych w zakresie wzmocnienia konstrukcji stropu przy ul. Cieszkowskiego 9 w Bydgoszczy, w związku z niezrealizowaniem przez wspólnotę mieszkaniową tego rodzaju robót⁵¹. Decyzja została wydana po 6 miesiącach i 17 dniach od wszczęcia postępowania administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 657-709, 755-756)

7. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi i wnioski lub informacje dotyczące działań lub zaniechań określonych w art. 108, 110, 113-114, 117-119 ustawy o ozionz.

(dowód: akta kontroli str. 714)

8. Pracownicy Urzędu nie uczestniczyli w kontrolowanym okresie w szkoleniach dotyczących sprawowania nadzoru konserwatorskiego. MKZ nie występował do WKZ o wytyczne lub instrukcje w sprawie sposobu postępowania w przypadku stwierdzenia na terenie Miasta działań lub zaniechań określonych w art. 108, 110, 113-114, 117-118 ustawy o ozionz.

(dowód: akta kontroli str. 710-711)

9. W okresie objętym kontrolą WKZ przeprowadził dwie kontrole MKZ⁵² w zakresie wydanych decyzji i postanowień administracyjnych w sprawach określonych w wybranych przepisach⁵³, w których stwierdził m.in., że Miejski Konserwator Zabytków prowadzi działalność zgodnie z Porozumieniem, decyzje pod względem merytorycznym wydawane są zgodnie z zasadami ochrony zabytków, przy współpracy z Delegaturą Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Bydgoszczy m in. w sprawach ustalania wniosków do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 717-722)

⁵⁰ Nr 14/2015 z dnia 5 lutego 2015 r.

⁵¹ W dniu 11 lipca 2013 r. MKZ wydał na podstawie ekspertyzy i zgromadzonego materiału decyzję zezwalającą na prace wzmocniające strop w budynku. Przeprowadzone zostały oględziny, w wyniku których dokonano oceny stropu oraz stwierdzono rozpoczęcie prac zgodnie z decyzją MKZ. Prace nie zostały przez wspólnotę wykonane w przewidzianym terminie z przyczyn formalnych. Po wygaśnięciu niezrealizowanej decyzji postępowanie administracyjne zostało wszczęte w dniu 16 lipca 2014 r.

⁵² 26 kwietnia 2013 r. oraz 28 kwietnia 2014 r.

⁵³ W ustawie o ozionz, w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w Prawie budowlanym oraz w rozporządzeniu w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich.

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

1. Zastępca Dyrektora Wydziału Administracji Budowlanej Urzędu (dalej: „WAB”) wydał decyzję 379/2014 z dnia 24 kwietnia 2014 r. udzielającą pozwolenia na rozbiórkę budynku magazynowego przy ul. Elbląskiej 1 w Bydgoszczy, z naruszeniem art. 39 ust. 3 Prawa budowlanego, tj. bez uzgodnienia z MKZ, który na podstawie § 1 ust. 3 pkt 1 i § 3 ust. 2 Porozumienia przejął prowadzenie spraw dotyczących uzgadniania pozwoleń na budowę lub rozbiórkę w stosunku do obiektów budowlanych i obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków. Ww. budynek był objęty wojewódzką ewidencją zabytków i znajdował się w GEZ.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 828-829, 859-886)

Wyjaśniając powody wydania decyzji udzielającej pozwolenia na rozbiórkę budynku przy ul. Elbląskiej 1 bez uzgodnienia z MKZ Pani Katarzyna Łaskarzewska-Karczmarz Dyrektor WAB podała m.in., że GEZ nie została utworzona formalnie, a zatem nie obowiązuje. Było to ustalone na kolegium Prezydenta w następstwie wniosku o rozbiórkę tendrowni. Tym samym nie można mówić o obowiązującej w WAB procedurze w przypadku wpłynięcia wniosku o rozbiórkę budynku znajdującego się w gminnej ewidencji zabytków. Oprócz tego – jak wskazała Dyrektor WAB – w dokumentacji projektowej był zapis informujący, że obiekt nie jest objęty ochroną konserwatorską. Nie jest to budynek wpisany do rejestru zabytków ani nie jest położony w granicach obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który mógłby wprowadzić jego ochronę konserwatorską.

W dniu 6 lutego 2015 r., tj. ponad dziewięć miesięcy po wydaniu decyzji udzielającej pozwolenia na rozbiórkę budynku przy ul. Elbląskiej 1, Dyrektor WAB skierowała do MKZ prośbę o udzielenie informacji, czy obiekt ten jest ujęty w aktualnie obowiązującej gminnej ewidencji zabytków. W odpowiedzi z dnia 10 lutego 2015 r. MKZ podał m.in., że obecnie Miasto Bydgoszcz nie posiada gminnej ewidencji zabytków przyjętej zarządzeniem Prezydenta Miasta.

Odnosząc się do prośby skierowanej do MKZ o udzielenie informacji na temat ujęcia ww. budynku w GEZ, Dyrektor WAB wyjaśniła, że konieczne było ustalenie, czy istnieje podstawa do wznowienia postępowania, w związku z wnioskiem o wstrzymanie robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 819-825, 856-858)

Pan Rafał Bruski Prezydent Bydgoszczy wyjaśnił m.in., że włączenie nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków wywiera wobec ich właścicieli skutek w Prawie budowlanym, którego art. 39 ust. 3 i 4 wymaga uzgodnienia budowy lub rozbiórki z WKZ. W jego opinii przeprowadzone badania ujawniły fakt, iż właściciele nieruchomości zostali ograniczeni w swoich prawach nie biorąc udziału w jakimkolwiek postępowaniu związanym z objęciem ochroną. Poinformował, że polecił Miejskiemu Konserwatorowi Zabytków uzyskanie od WKZ kopii dokumentów źródłowych będących podstawą do założenia kartoteki adresowej. Wobec nieuzyskania oczekiwanej informacji Sekretarz Miasta wystąpił do WKZ z wnioskiem o sporządzenie i przekazanie dokumentów źródłowych będących podstawą założenia kartotek adresowych dla dwóch nieruchomości będących własnością Miasta. Prezydent dodał, że w tym stanie faktycznym wstrzymał prowadzone prace nad wydaniem zarządzenia w sprawie gminnej ewidencji zabytków dla Miasta Bydgoszczy powołując się m.in. na krytykę postępowania służb konserwatorskich zawartą w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Kultury z dnia 14 listopada 2012 r. Jego zdaniem wydanie zarządzenia byłoby identyfikowane

przez właścicieli niezadowolonych z faktu ujęcia nieruchomości w formę kartoteki adresowej i wprowadzenia w ten sposób elementu ochrony zabytku, z wadliwym działaniem Prezydenta Bydgoszczy jako organu i dlatego odstąpił od zamierzonej czynności, pozostawiając zbiór kartotek adresowych, którego zakres pojęciowy odpowiada regulacji ustawowej.

(dowód: akta kontroli str. 731-733)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy o ozionz wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy, w której są ujęte – poza zabytkami nieruchomymi wpisanymi do rejestru i zabytkami nieruchomymi wyznaczonymi przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z WKZ – również inne zabytki nieruchome znajdujące się w WEZ (art. 22 ust. 5 ustawy o ozionz). Budynek magazynowy przy ul. Elbląskiej 1 w Bydgoszczy znajdował się w WEZ od 2005 r. Informacja o tym, że budynek ten znajduje się w GEZ, została podana do publicznej wiadomości w Uchwale Rady Miasta z 24 kwietnia 2013 r.

Jednocześnie Izba zwraca uwagę na to, że pracownicy Urzędu w jednych sprawach powołują się na GEZ (opinie i uzgodnienia wydawane przez MKZ dotyczące zabytków niewpisanych do rejestru zabytków wydawane w związku z ich ujęciem w GEZ), a w innych uznają, że GEZ nie istnieje (decyzja Prezydenta Miasta odmawiająca uchylecia zgody na rozbiórkę tego budynku magazynowego⁵⁴). Jest to tym bardziej niepokojące, że na mocy zawartego Porozumienia Prezydent Miasta nabył i korzysta z prawa do podejmowania działań władczych w stosunku do obiektów będących własnością Miasta.

Na przykładzie powyższej sprawy dostrzegalny jest również problem braku wymiany informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu, skutkujący wydawaniem przez nie sprzecznych rozstrzygnięć. Otóż, najpierw MKZ poinformował wnioskodawcę⁵⁵, który złożył wniosek o wydanie zgody na rozbiórkę ww. budynku, że obiekt ten – z racji wartości zabytkowej – został w 2005 r. ujęty w ewidencji zabytków, prosząc o przedstawienie książki tego obiektu i ekspertyzy jego stanu technicznego do oceny możliwości zachowania tego budynku. Po czym, na kolejny, złożony w tej samej sprawie wniosek, skierowany po niespełna miesiącu, do innego wydziału Urzędu (WAB), ten sam wnioskodawca uzyskał pozwolenie na rozbiórkę tego obiektu, wydane – bez uzgodnienia z MKZ – przez Zastępcę Dyrektora WAB.

(dowód: akta kontroli str. 822-825, 834-855)

2. Miejski Konserwator Zabytków w sposób nieprawidłowy prowadził w latach 2013-2015 (do 28 lutego) dokumentację kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, o których mowa w art. 39 ustawy o ozionz. Do prowadzenia ww. dokumentacji MKZ był zobowiązany na podstawie § 1 ust. 1 pkt 7 oraz § 3 ust. 2 Porozumienia.

Zgodnie z art. 39 ustawy o ozionz z czynności kontrolnych kontrolujący sporządza protokół kontroli, który zawiera opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli, w tym ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn powstania, zakresu i skutków tych nieprawidłowości oraz osób za nie odpowiedzialnych, który podpisują kontrolujący i kontrolowana osoba fizyczna albo kierownik kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub upoważniona przez niego osoba, mogące wnieść do tego protokołu umotywowane zastrzeżenia i uwagi.

⁵⁴ Decyzja z 15 kwietnia 2015 r. nr WAB.II.6741.60.2014.MG wydana na skutek sprzeciwu Prokuratora Rejonowego Bydgoszcz-Południe wniesionego na podstawie art. 184 § 1 i 2 oraz art. 145 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

⁵⁵ Pismo MKZ z 5 marca 2014 r.

Miejski Konserwator Zabytków wyjaśnił m.in., że na bieżąco prowadzona jest działalność kontrolna w ramach realizowania zadań wynikających z ustawy o ozionz, a to, że nie spełnia ona w całości formalnych wymogów art. 38-41 powyższej ustawy wynika z bardzo szerokiego zakresu działań wykonywanych przez MKZ zarówno w terenie jak i w biurze. Jego zdaniem czynności kontrolne prowadzone w latach 2013-2015 spełniały wymogi prowadzenia kontroli zawarte w art. 38 ustawy o ozionz. Wykonywane były w ramach: lustrowania zabytków w trakcie nadzorów prowadzenia prac przy zabytkach, kontrolowania poprawności wykonywania zadań, na które wydawane były zezwolenia, na które udzielono dotacji oraz oceny zabytków na wnioski właścicieli i inwestorów, a także z inicjatywy MKZ przed akceptacją materiałów projektowych do planowanych inwestycji. Osoby wykonujące kontrole posiadały upoważnienia MKZ. Odbywały się w obecności osób kontrolowanych. Z czynności kontrolnych sporządzano protokoły podpisywane przez uczestników lub notatki, których kopie były przekazywane stronom kontrolowanym.

Zdaniem NIK działalność kontrolna MKZ związana jest wyłącznie z wnioskami właścicieli zabytków zobowiązanymi do uzgodnienia prac konserwatorskich lub uzyskania opinii. Dokumentacja tych kontroli wskazuje, że nie miały one charakteru kompleksowego, a skupiały się na ocenie tych aspektów ochrony, które wynikały z wniosków lub decyzji wydanych na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o ozionz. Na 20 zbadanych spraw, przedstawionych przez MKZ jako wynik realizacji kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków:

- w czterech przypadkach nie było żadnego dokumentu potwierdzającego prowadzenie czynności kontrolnych,
- w pięciu były to odrębne notatki sporządzone w wyniku przeprowadzonych oględzin, w celu wydania opinii do przedstawionych projektów⁵⁶,
- w siedmiu przypadkach przedstawiono protokoły odbioru prac konserwatorskich,
- w trzech przypadkach były to protokoły oględzin dokonanych w związku z wydawanymi decyzjami,
- w jednym przypadku był to protokół z rady technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 655-709, 757-758)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁷, wnosi o:

1. Zapewnienie skutecznej ochrony obiektów znajdujących się w GEZ poprzez przyjęcie odpowiednich rozwiązań organizacyjnych w Urzędzie, zapewniających właściwą wymianę informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi i eliminujących wydawanie przez pracowników Urzędu sprzecznych rozstrzygnięć.
2. Ustalanie terminów przekazywania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy obiektach wpisanych do rejestru

⁵⁶ Przebudowy budynku głównego i remontu Sali gimnastycznej przy ul. Krasińskiego 10 w Bydgoszczy, na wniosek Biura Projektów, projektu przebudowy i rozbudowy klinik Szpitala Jurasza na wniosek Pracowni, w sprawie dokumentacji docieplenia ściany budynku przy ul. Chwytowo 22, na wniosek PPU, w sprawie przebudowy Kinoteatru na wniosek Pracowni oraz uzgodnienia możliwości wykonania izolacji i kolorystyki budynku przy ul. Jackowskiego 23, na wniosek Pracowni.

⁵⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

zabytków zgodnych z Uchwałą Rady Miasta w sprawie udzielania dotacji we wszystkich zawieranych w tym zakresie umowach.

3. Podanie do publicznej wiadomości kryteriów oceny wniosków o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków.
4. Informowanie wnioskodawców, którym odmówiono udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków o przyczynach negatywnego rozpatrzenia wniosków.
5. Dokumentowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w sposób zgodny z art. 39 ustawy o ozionz.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, dnia czerwca 2015 r.

Kontroler
Tadeusz Lewandowski
doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis