



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.411.001.01.2025

Pan
Rafał Trzaskowski
Prezydent Miasta Stołecznego
Warszawy
Urząd Miasta Stołecznego
Warszawy
pl. Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.143.2025 Zespołu Orzekającego

Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 30 lipca 2025 r.

**D/25/505 – Przygotowanie i realizacja inwestycji pn. Budowa Muzeum Sztuki
Nowoczesnej w Warszawie**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy ¹ , pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Trzaskowski, Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy², od 22 listopada 2018 r. do chwili obecnej. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Mirosław Kochalski, p.o. Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, od 9 lutego 2006 r. do 20 lipca 2006 r. Kazimierz Marcinkiewicz, p.o. Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, od 20 lipca 2006 r. do 2 grudnia 2006 r. Hanna Gronkiewicz-Waltz, Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy, od 2 grudnia 2006 r. do 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór nad przedsięwzięciem inwestycyjno-budowlanym – Budowa Muzeum Sztuki Nowoczesnej, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych.
Okres objęty kontrolą	Lata: 2006-2025 (do czasu zakończenia kontroli), z wykorzystaniem również dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Piotr Nowak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/37/2025 z 17 lutego 2025 r. i nr LWA/48/2025 z 25 marca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-4, 7-16)

¹ Dalej: Miasto, Urząd.

² Dalej: Prezydent m. st. Warszawy, Prezydent Miasta.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sprawowany przez Miasto nadzór nad przedsięwzięciem inwestycyjno-budowlanym – Budowa Muzeum Sztuki Nowoczesnej⁵, które realizowane było od 2006 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższa ocena wynika przede wszystkim z:

- braku na etapie przygotowania, rzetelnego rozpoznania i skonkretyzowania przedmiotu zadania inwestycyjnego pn. „Budowa Muzeum Sztuki Nowoczesnej”,
- braku prawa do dysponowania działką o nr ew. 23/68, co uniemożliwiło realizację pierwotnie projektowanego posadowienia budynku Muzeum w jej „ostrej granicy”,
- niedostosowania postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁶ do potrzeb realizowanego zadania inwestycyjnego,
- określenia w umowie zawartej z Architektem⁷ regulacji, które nie w pełni zabezpieczały⁸ interesy Miasta i skutkowały poniesieniem przez Urząd niegospodarnych wydatków na jego rzecz w kwocie 9 847,5 tys. zł oraz uniemożliwiły wyegzekwowanie naliczonych od tego wykonawcy kar umownych wraz z odsetkami w łącznej kwocie 8 450,1 tys. zł,
- nieoszacowania ryzyk związanych z zadaniem inwestycyjnym oraz braku przygotowania infrastrukturalnego (m.in. w zakresie odprowadzenia wód opadowych, opracowania planów/projektów sąsiednich działek, zaplanowania północnej drogi dojazdowej), co doprowadziło do opóźnień w uzyskaniu pozwolenia na budowę i wydłużenia terminu zakończenia inwestycji, a w konsekwencji zwiększenia wynagrodzenia na rzecz Projektanta⁹ o kwotę brutto 4 971,9 tys. zł, a także wzrostem wynagrodzenia¹⁰ brutto na rzecz Generalnego Wykonawcy¹¹ o 2 395,6 tys. zł.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: MSN, Muzeum.

⁶ Dalej: mpzp.

⁷ Umowa z dnia 12 kwietnia 2008 r. zawarta z Architektem na wykonanie dokumentacji projektowej i przetargowej budynku Muzeum oraz zagospodarowania terenu, na którym będzie wzniesiony budynek MSN.

⁸ Umożliwiły Architektowi „przekształcenie podmiotowe” w spółkę akcyjną na zasadzie sukcesji uniwersalnej w drodze tzw. przeniesienia majątku jednoosobowej działalności Architekta na spółkę z siedzibą w Zurychu, co w efekcie skutkowało jej wykreśleniem z Rejestru Handlowego Kantonu Zurich i tym samym utraty zdolności sądowej.

⁹ Umowa z dnia 5 grudnia 2014 r. zawarta z Projektantem na wykonanie dokumentacji projektowej dla inwestycji kultury, obejmującej budynek siedziby Muzeum Sztuki Nowoczesnej i Teatr Rozmaitości oraz niezbędną infrastrukturę naziemną i podziemną, a także zagospodarowanie terenu. Dalej: umowa z Projektantem.

¹⁰ Aneks nr 5 z dnia 20 stycznia 2021 r. do umowy z GW.

¹¹ Dalej: GW.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Nadzór nad przedsięwzięciem inwestycyjno-budowlanym – Budowa Muzeum Sztuki Nowoczesnej, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych

Opis stanu faktycznego

Miasto prowadziło zadanie inwestycyjne pn. „Budowa Muzeum Sztuki Nowoczesnej” od 2006 r. Początkowo za realizację zadania odpowiedzialne było Biuro Naczelnego Architekta Miasta, a w latach 2008-2012 Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta¹³, następnie Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie¹⁴ - jako Inwestor. Realizacja zadania prowadzona była w różnych koncepcjach, dotyczących zarówno samego obiektu, jak i źródeł finansowania jego budowy. Pierwotnie budynek Muzeum miał mieć łączną powierzchnię całkowitą 35 000 m², w tym 25 000 m² Muzeum, 10 000 m² cele komercyjne i miał być finansowany kredytem. Z uwagi na brak możliwości pozyskania kredytowania, w 2014 r. proces ten został zmodyfikowany i zakładał budowę zarówno budynku Muzeum (maksymalnie 15 000 m² powierzchni całkowitej) i budynku Teatru Rozmaitości¹⁵ (10 000 m² powierzchni całkowitej). Ostatecznie wybudowano budynek Muzeum o powierzchni zabudowy 4 210 m², powierzchni całkowitej 19 788 m², kubaturze nadziemnej i podziemnej 135 650 m³.

Uchwałą Nr LVI/1540/2005 z dnia 11 lipca 2005 r. w sprawie wspólnej instytucji kultury pod nazwą „Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie” Rada m. st. Warszawy zaakceptowała zamiar prowadzenia instytucji kultury utworzonej przez Ministra Kultury pn. „Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie”. Muzeum to miało być wspólną instytucją m. st. Warszawy i Ministra Kultury – na podstawie i warunkach określonych w umowie zawartej między tymi podmiotami. Rada m. st. Warszawy zaakceptowała również zamiar przeznaczenia nieruchomości stanowiącej własność m. st. Warszawy o powierzchni ok. 12 300 m² na cele związane z budową obiektu Muzeum. W imieniu Miasta Stołecznego Warszawy w dniu 30 października 2006 r. Prezydent¹⁶ m. st. Warszawy podpisał z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego¹⁷ umowę na czas nieokreślony w sprawie¹⁸ prowadzenia Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie¹⁹ jako wspólnej instytucji kultury. W umowie tej określono m.in. zasady, na jakich będzie realizowana inwestycja polegająca

¹² 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.

¹³ Na podstawie zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy nr 1453/2008 z 26 marca 2008 r., prowadził całościową obsługę procesu realizacji umowy nr AM/C/OM/VII/7/7/101/08 z 12 kwietnia 2008 r. Dalej: SZRM.

¹⁴ Dalej: Muzeum, MSN, Instytucja kultury.

¹⁵ Dalej: TR, Teatr, Teatr Rozmaitości.

¹⁶ Kazimierz Marcinkiewicz - p. o. Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy.

¹⁷ Dalej: MKiDN.

¹⁸ Na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87) w związku z art. 4 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2022 r. poz. 385).

¹⁹ Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie z siedzibą w Warszawie jest państwową instytucją kultury utworzoną przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zarządzeniem nr 6 z dnia 29 kwietnia 2005 r., wpisaną do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez Ministra pod nr 58/2005.

na wzniesieniu obiektu²⁰, w którym docelowo będzie prowadzona działalność Muzeum. Miasto w przedmiotowej umowie zobowiązało się m.in. do: [1] zapewnienia środków w kwocie nieprzekraczającej 300 tys. zł na przeprowadzenie konkursu na koncepcję architektoniczno-przestrzenną budynku Muzeum; [2] poniesienia nakładów inwestycyjnych na wzniesienie budynku Muzeum wraz z projektem architektoniczno-budowlanym w kwocie nieprzekraczającej 270 000 tys. zł brutto; [3] przeprowadzenia konkursu na koncepcję architektoniczną budynku Muzeum; [4] przygotowania i przeprowadzenia procesu inwestycyjnego na działce budowlanej o powierzchni ok. 12 300 m² po uprzednim geodezyjnym jej wyodrębnieniu i rozliczeniu roszczeń oraz praw do niej osób trzecich (działka usytuowana w rejonie Placu Defilad w Warszawie, wskazana w uchwale Nr LVI/1540/2005 Rady m. st. Warszawy z dnia 11 lipca 2005 r.). Umowę z 30 października 2006 r. aneksowano pięciokrotnie, stosownie do przebiegu realizacji budowy budynku Muzeum, który ukończono po upływie 18 lat, uzyskując w dniu 13 września 2024 r. pozwolenie na jego użytkowanie. I tak m.in.:

- aneksem nr 2 z dnia 10 września 2013 r., (z uwagi na niemożność²¹ zastosowania koncepcji architektonicznej budynku Muzeum, wyłonionej w konkursie przeprowadzonym przez Miasto), Urząd m.in. zobowiązał się do udzielenia w latach 2019-2042 dotacji na inwestycję polegającą na wzniesieniu budynku Muzeum, która nie przekroczy kwoty 603 000 tys. zł²² oraz do sprzedaży na rzecz Muzeum (za zgodą Rady²³ m. st. Warszawy), w trybie bezprzetargowym z bonifikatą w wysokości 99,9% wartości udziału wynoszącego 2/3 w nieruchomości stanowiącej działki oznaczone numerami ewidencyjnymi: 23/52, 23/26, 1/12, 1/9, 23/16, 23/90, 23/91, 23/92, 23/93, 23/94, 24/5, 23/68, 23/64, z obrębu 5-03-09 w terminie do dnia 31 grudnia 2013 r.
- aneksem nr 3 z dnia 3 listopada 2015 r., z uwagi na brak możliwości pozyskania przez MSN kredytowania Miasto od 2015 r. zobowiązało się do zapewnienia środków finansowych na prowadzenie zadania inwestycyjnego polegającego na wybudowaniu budynku Muzeum oraz środków na obsługę tego zadania w kwocie 270 000 tys. zł brutto, w tym: w 2015 r. - 16 166,2 tys. zł, 2016 r. - 17 785,0 tys. zł, 2017 r. - 13 385,0 tys. zł, 2018 r. - 67 482,0 tys. zł, 2019 r. - 82 726,0 tys. zł, 2020 r. - 72 455,8 tys. zł.
- aneksem nr 4 z dnia 26 marca 2020 r., Miasto od 2019 r. zobowiązało się do zapewnienia środków finansowych w łącznej kwocie brutto 458 824,1 tys. zł, wg następującego harmonogramu: w 2019 r. - 31 000 000 zł, 2020 r. -

²⁰ Dalej: budynek Muzeum.

²¹ Przedmiotowa „Niemożność zastosowania koncepcji architektonicznej budynku Muzeum, wyłonionej w konkursie przeprowadzonym przez Miasto” wg. wyjaśnień p.o. Zastępcy Dyrektora Biura Mienia Miasta i Skarbu Państwa wynikała z wieloletniego sporu z Architektem, związanego z niewywiązywaniem się Architekta z terminów określonych w umowach, brakiem reakcji Architekta na wezwania do uzupełnienia dokumentacji projektowej i dostosowania projektu do obowiązujących w Polsce przepisów.

²² Przeznaczonej na spłacenie należności głównej planowanego kredytu wraz z odsetkami, który MSN miał pozyskać.

²³ Uchwała nr LXXV/1939/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż w trybie bezprzetargowym nieruchomości oraz części nieruchomości położonych w Dzielnicy Śródmieście m. st. Warszawy w rejonie Pl. Defilad/Marszałkowska/Świętokrzyska, z bonifikatą od ceny sprzedaży, na rzecz Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie oraz Teatru Rozmaitości w Warszawie (akta kontroli str. 733-738).

69 099 751 zł, 2021 r. – 132 305 000 zł, 2022 r. – 128 326 687 zł, 2023 r. – 98 092 686 zł, przy czym w latach 2015 - 2018 przekazało środki finansowe w łącznej kwocie brutto 48 701,1 tys. zł.

- aneksem nr 5 z dnia 30 maja 2022 r., Miasto od 2021 r. zobowiązało się do zapewnienia środków finansowych w łącznej kwocie brutto 380 870,3 tys. zł, wg następującego harmonogramu: w 2021 r. – 90 000,0 tys. zł, 2022 r. – 137 892,7 tys. zł, 2023 r. – 152 977,6 tys. zł, przy czym w latach 2015-2020 przekazało środki finansowe w łącznej kwocie brutto 133 784,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 140-165, 409-410, 941-942, 2155-2156)

P.o. Zastępcy Dyrektora Biura Mienia Miasta i Skarbu Państwa wyjaśniła, że w zakresie działania ówczesnego Biura było zrealizowanie tylko jednego z warunków wynikających z § 15 umowy z 30 października 2006 r., tj. doprowadzenia do opuszczenia terenu wyodrębnionej nieruchomości przez Kupieckie Domy Towarowe Sp. z o. o.²⁴ Dalej Dyrektor Biura Mienia Miasta i Skarbu Państwa w zakresie kosztów poniesionych przez Miasto tytułem doprowadzenia do opuszczenia terenu wyodrębnionej nieruchomości przez KDT wyjaśnił, że Miasto z tego tytułu poniosło koszty na łączną kwotę 18 955,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 426, 442, 2352-2470)

Zagadnienia związane z finansowaniem zadania inwestycyjnego, stosownie do postanowień umowy z 30 października 2006 r., pozostawały w kompetencji Miasta.

Dnia 12 kwietnia 2008 r. Prezydent m. st. Warszawy podpisała umowę z Architektem²⁵ na wykonanie m.in. opracowania dokumentacji projektowej i przetargowej budynku Muzeum (w terminie 24 miesięcy) oraz zagospodarowania terenu, na którym będzie wzniesiony jego budynek. W umowie z Architektem przewidziano możliwość „przekształcenia podmiotowego” Architekta w spółkę akcyjną na zasadzie sukcesji uniwersalnej w drodze tzw. przeniesienia majątku, przewidzianego przez szwajcarskie prawo związkowe. Przeniesienie majątku jednoosobowej działalności Architekta na spółkę z siedzibą w Zurychu nastąpiło w dniu 14 czerwca 2008 r., co zostało potwierdzone w Aneksie nr 1 z dnia 5 września 2008 r. SZRM działając w imieniu Miasta, w dniu 23 września 2008 r. wstrzymał prowadzone prace projektowe budynku MSN, celem przeprowadzenia z Architektem negocjacji obejmujących wykonanie dodatkowego projektu budynku TR. W wyniku trwających ponad rok uzgodnień z Architektem, w dniu 22 października 2009 r. podpisano Aneks nr 2, w którym odwieszono z dniem 8 października 2009 r. prace projektowe i przesunięto o 15 miesięcy terminy określone w pierwotnej umowie (w tym termin wykonania projektu z 12 kwietnia 2009 r. do 8 lipca 2010 r.). W wyniku wprowadzonych zmian do specyfikacji technicznej Muzeum wprowadzono Teatr Rozmaitości w Warszawie. W związku z koniecznością przeprojektowania i dokonania uzgodnień z Miejskim Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawa²⁶ oraz modyfikacją położenia tunelu łączącego I i II linię metra, przebiegającego pod przyszłą siedzibą MSN i Teatru, zaistniała konieczność

²⁴ Dalej: KDT.

²⁵ Dalej: Architekt.

²⁶ Z uwagi na jego wymogi dotyczące sieci kanalizacyjnej i wodociągowej wykraczającej poza zakres nieruchomości, na której miało powstać MSN.

kolejnej zmiany harmonogramu²⁷, co zostało dokonane 1 lipca 2010 r. Aneksem nr 3. Dnia 9 listopada 2010 r. Rada m. st. Warszawy podjęła Uchwałę²⁸ w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie, natomiast dnia 18 listopada 2010 r. SZRM zwrócił się do Architekta o uzgodnienie nowego harmonogramu, w celu ponownego złożenia w terminie do marca 2011 r., wniosku o pozwolenie na budowę projektu budowlanego zaadaptowanego do nowego mpzp. Pismem z dnia 3 grudnia 2010 r. Architekt wstrzymał jednostronnie prace projektowe, o czym poinformował SZRM w dniu 8 grudnia 2010 r. Jako warunki podjęcia dalszych prac wymienił m.in.: anulowanie naliczonych kar za opóźnienia, bezwarunkowe zaakceptowanie przez SZRM dotychczas złożonej dokumentacji projektowej oraz akceptacji dodatkowego wynagrodzenia za ponowne złożenie wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, z uwagi na zmiany wynikające z nowego mpzp. W dniu 28 stycznia 2011 r. na spotkaniu zastępcy Prezydenta Miasta z Architektem, podjęto próby ustalenia zasad dalszej współpracy, gdzie Architekt pismem z dnia 6 lutego 2011 r. wskazał na konieczność podjęcia przez Miasto (SZRM) niezbędnych działań na terenach przyległych prowadzonemu zadaniu inwestycyjnemu, koniecznych do uzyskania pozwolenia na budowę Muzeum, tj. dot. odprowadzenia wód opadowych, opracowania planów/projektów sąsiednich działek, zaplanowania północnej drogi dojazdowej wraz z infrastrukturą oraz uzgodnienia z ZUD²⁹ projektu przewodów zasilających. Architekt pismem z dnia 25 kwietnia 2012 r. wezwał Miasto (data wpływu 27 kwiecień 2012 r.), aby m.in. w terminie najpóźniej do dnia 15 maja 2012 r. całkowicie i oficjalnie zrezygnowało z żądań zapłaty kar umownych oraz wykonało dotychczas niezrealizowane obowiązki, z zastrzeżeniem, iż po bezskutecznym upływie tego terminu Architekt będzie uprawniony do odstąpienia od umowy z winy Miasta, na mocy art. 640 Kodeksu cywilnego³⁰. Miasto, na podstawie § 9 ust. 2 i 3 umowy z Architektem, pismem³¹ z dnia 27 kwietnia 2012 r. odstąpiło od realizacji umowy i naliczyło kary umowne z uwagi na niedotrzymanie przez Architekta ustalonych terminów na sporządzenie dokumentacji projektowej³². Ostatecznie obie strony w 2012 r. odstąpiły od dalszej realizacji umowy nr AM/C/OM/VII/7/7/101/08 (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 7-16, 418-423, 1158-1161, 1183-1192, 1198-1201, 1440-1463, 1616/1-1616/8, 1620-1620/1, 1861-1863, 1948-2075, 2222-2227)

Prezydent m. st. Warszawy Zarządzeniem Nr 3649/12 z dnia 12 grudnia 2012 r. powołał zespół zadaniowy pn. „Komitet Sterujący do spraw realizacji inwestycji Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie wraz z Teatrem Rozmaitości w Warszawie”³³. Zadaniem Komitetu Sterującego było w szczególności

²⁷ Zmiana terminu oddania projektu budowlanego do 8 września 2010 r.

²⁸ Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2010 r. nr 201, poz. 5774, data wejścia w życie 4 stycznia 2011 r.

²⁹ Zespół Uzgadniania Dokumentacji Projektowej.

³⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.

³¹ Wysłanym dnia 30 kwietnia 2012 r.

³² Tj. opóźnienia przekraczające 45 dni, dopuścił się zwłoki w uzupełnieniu projektu koncepcyjnego, zgodnie z uwagami zamawiającego, poprawieniu projektu budowlanego, zgodnie z uwagami zamawiającego i w dostarczeniu zamawiającemu całości dokumentacji.

³³ Dalej: Komitet Sterujący, KS.

koordynowanie spraw związanych z przygotowaniem i realizacją zadania inwestycyjnego dotyczącego budowy MSN wraz z TR. Komitet Sterujący z realizacji wykonywanych zadań sporządził 25 protokołów z posiedzeń dot. realizacji inwestycji MSN wraz z TR. Prezydent m. st. Warszawy w dniu 7 maja 2014 r. zawarł porozumienie z MKiDN w sprawie „przygotowania projektu architektonicznego Muzeum Sztuki Nowoczesnej i Teatru Rozmaitości w Warszawie oraz budowy Muzeum Sztuki Nowoczesnej”. W porozumieniu ustalono, że Miasto uwzględni zwiększony zakres prac projektowych w związku z przygotowaniem wspólnego projektu architektonicznego dla MSN i dla TR. W dniu 30 czerwca 2014 r. MKiDN zawarł z MSN umowę nr 63/DF-V/PG/2014, na udzielenie dotacji celowej w kwocie 97,2 tys. zł, na sfinansowanie³⁴ zakupu nieruchomości gruntowej od Miasta pod budowę Muzeum.

(akta kontroli str. 188-199, 218-330, 399-407, 1621-1661)

Muzeum umowę z Projektantem³⁵ na wykonanie dokumentacji projektowej dla inwestycji kultury, obejmującej budynek siedziby MSN i TR oraz niezbędną infrastrukturę naziemną i podziemną, a także zagospodarowanie terenu (za wynagrodzeniem netto nie przekraczającym 34 350,0 tys. zł) zawarło w dniu 5 grudnia 2014 r. W załączonym do umowy harmonogramie prac przewidziano następujące terminy: opracowanie projektu budowlanego – do 22 stycznia 2016 r.; złożenie wniosku o pozwolenie na budowę – do 11 marca 2016 r.; uzyskanie pozwolenia na budowę (decyzja) do – 11 lipca 2016 r.; opracowanie projektu wykonawczego – do 20 stycznia 2017 r. Umowa z projektantem była wielokrotnie aneksowana, w zakresie m.in.:

- przesunięcia do 28 kwietnia 2017 r. terminu na opracowanie projektu wykonawczego (aneks nr 2),
- podziału dokumentacji, poprzez wyodrębnienie z niej dokumentacji projektowej dotyczącej MSM i odrębnie dotyczącej TR (aneks nr 3),
- zwiększenia o 400 tys. zł netto (brutto 492,0 tys. zł) wynagrodzenia Projektanta w związku z aktualizacją projektu budowlanego, wynikającą m.in. z: podziału zadania inwestycyjnego, konieczności wykonania dokumentacji projektowej w zakresie dróg, zmiany założeń w zakresie nośności nawierzchni oraz nośności stropów pomiędzy budynkami MSN i TR (aneks nr 6),
- zwiększenia wynagrodzenia brutto Projektanta o 3 268,3 tys. zł w związku z przedłużającym się terminem możliwości wystąpienia z wnioskiem o uzyskanie pozwolenia na budowę, spowodowanym m.in.: brakiem pozyskania prawa do działki nr 23/68, koniecznością przeprojektowania istniejących rozwiązań, zmian wysokości budżetu przeznaczonego na realizację inwestycji (aneks nr 7³⁶),
- kolejnego zwiększenia wynagrodzenia brutto Projektanta o 1 211,6 tys. zł w związku z koniecznością zmiany rozwiązań technicznych i projektowych, wynikających z braku prawa do nieruchomości o nr ew. 23/68 (aneks nr 8).

(akta kontroli str. 410, 422-423, 1619-1857, 2099)

³⁴ Termin wykorzystania dotacji ustalono od 20 czerwca do 31 grudnia 2014 r.

³⁵ Dalej: Projektant.

³⁶ Ugoda zawarta przed Sądem Rejonowym dla Warszawy-Śródmieścia na posiedzeniu jawnym w dniu 21 sierpnia 2017 r. w Warszawie (str. 1831-1834 akt kontroli).

W dniu 5 grudnia 2014 r. Miasto reprezentowane przez dyrektora Biura Kultury podpisało umowę z Muzeum, którą aneksowano 48 razy. W umowie Miasto zobowiązało się do przekazania Instytucji Kultury dotacji celowej w łącznej wysokości do 270 000 tys. zł na finansowanie kosztów brutto wykonania zadania inwestycyjnego pod nazwą: „Budowa Muzeum Sztuki Nowoczesnej”, w tym: w 2014 r. – 117,2 tys. zł, 2015 r. – 16 049,0 tys. zł, 2016 r. – 17 785,0 tys. zł, 2018 r. – 67 782,0 tys. zł, 2019 r. – 82 726,0 tys. zł, 2020 r. – 72 455,8 tys. zł. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora Biura Kultury, inwestorem realizującym zadanie pn. „Budowa Muzeum Sztuki Nowoczesnej” było Muzeum, które było m.in.: odpowiedzialne za właściwy przebieg konkursu architektonicznego, relacje z GW oraz harmonogram poszczególnych etapów. Rolą Miasta było prowadzenie działalności sprawdzającej wobec dokumentów finansowych przedstawianych przez Muzeum. Z ramienia Miasta nadzór nad działalnością Instytucji kultury o charakterze ponaddzielnicowym sprawowało Biuro Kultury. (akta kontroli str. 17-137, 1861-1863)

Po uzyskaniu pozwolenia na budowę MSN (31 styczeń 2018 r.), w dniu 18 października 2018 r. ogłoszono³⁷ drugi przetarg na budowę Muzeum, skutkujący podpisaniem w dniu 28 lutego 2019 r. umowy nr 1131/02/08/19 z GW wraz z infrastrukturą towarzyszącą, za kwotę wynagrodzenia brutto³⁸ 416 970,0 tys. zł, z 42 miesięcznym terminem jej realizacji, tj. do dnia 28 sierpnia 2022 r. Muzeum powołało Inżyniera Kontraktu³⁹ w celu powierzenia mu realizacji określonych uprawnień przysługujących MSN, w szczególności nadzoru nad realizacją robót objętych tą umową. Umowa z GW była 12-krotnie aneksowana m.in. z tytułu:

- ujawnienia kolizji istniejących sieci MPWiK oraz zmian technologii wykonania płyty fundamentowej, co wpłynęło na zmianę etapowania robót ziemnych i podziały robocze wykonywania płyty fundamentowej i konstrukcji – Aneks nr 1 z dnia 29 listopada 2019 r. przedłużono termin realizacji umowy o 16 dni;
- konieczności wprowadzenia zmian sposobu wykonania przyłącza ciepłego, zmiany świetlików dachowych oraz krat dachowych i rezygnacji z części umowy (skutkująca redukcją wynagrodzenia o kwotę 5391,1 tys. zł) oraz sytuacji epidemiologicznej SarsCov-2 - Aneks nr 5 z dnia 20 stycznia 2021 r., przedłużając termin realizacji umowy o cztery miesiące (łącznie czas realizacji 49 miesięcy i jeden dzień), w tym o dwa miesiące z uwagi na obiektywnie zaistniałe okoliczności niezależne od stron umowy, a dotyczące sytuacji epidemicznej oraz o dwa miesiące w związku ze zmianą zewnętrznych uwarunkowań dotyczących przebiegu i parametrów przyłącza ciepłego, co zostało uregulowane w Aneksie nr 2 z dnia 31 lipca 2020 r., w którym Muzeum uznało za zasadne koszty stałe GW w kwocie 4 791,2 tys. zł za okres czterech miesięcy.
- zaistniałych czynników w trakcie prowadzenia robót oraz epidemii – Aneks nr 6 z dnia 13 października 2021 r. przedłużający termin realizacji umowy o sześć miesięcy z tytułu napotkanych obiektywnych trudności związanych

³⁷ Pierwsze postępowanie na roboty budowlane ogłoszono w dniu 22.03.2018 r. W związku z brakiem ofert, zostało ono unieważnione w dniu 10.09.2018 r.

³⁸ W tym kwota podatku VAT 77 970,0 tys. zł, kwota netto 339 000,0 tys. zł.

³⁹ Dalej: IK.

z sytuacją epidemiczną na terenie Polski, dot. dostępności pracowników, zaplanowanej możliwości realizacji robót wynikających z harmonogramu prac oraz zakłócenia łańcucha dostaw (zmieniając łączny czas realizacji na 55 miesięcy i jeden dzień) i uznaniem przez MSN kosztów stałych GW w kwocie 7 130,0 tys. zł wywołanych epidemią. Wzrost kosztów wliczono w kwotę wynagrodzenia⁴⁰;

- obiektywnych trudności związanych z sytuacją epidemiczną na terenie Polski (dot. dostępności pracowników, zaplanowanej realizacji robót wynikających z harmonogramu prac oraz zakłócenia łańcucha dostaw) spotęgowane poprzez działania wojenne na terytorium Ukrainy oraz towarzyszące im restrykcje w wymianie handlowej, wpływające na wzrost cen materiałów i surowców, oraz ograniczające ich dostępność, a także zastosowania innych rozwiązań technicznych i materiałowych – Aneks nr 7 z dnia 10 lutego 2023 r. skutkujący przedłużeniem terminu realizacji umowy o 6 miesięcy (zmieniając łączny czas realizacji inwestycji na 61 miesięcy i jeden dzień, tj. do 2 kwietnia 2024 r.) i uznaniem przez MSN wzrostu kosztów o 12 602,0 tys. zł z tytułu zmiany materiału/wykończenia posadzek z PCC na Mikroterazzo, a także uznanych kosztów stałych GW w kwocie 7 800,0 tys. zł z tytułu epidemii. Wzrost kosztów wliczono w kwotę wynagrodzenia⁴¹;
- zmian prac wymienionych w aneksie nr 5 i nr 7 oraz ostatecznie uzgodnionej i zaakceptowanej kwoty wzrostu wynagrodzenia o 1 644,6 tys. zł – Aneks nr 8⁴² z dnia 28 czerwca 2023 r.;
- waloryzacji dokonanej w wyniku obiektywnych trudności związanych z sytuacją epidemiczną na terenie Polski (dot. dostępności pracowników, zaplanowanej realizacji robót wynikających z harmonogramu prac oraz zakłócenia łańcucha dostaw) spotęgowane poprzez działania wojenne na terytorium Ukrainy oraz towarzyszące im restrykcje w wymianie handlowej, wpływające na wzrost cen materiałów i surowców, oraz ograniczające ich dostępność, spowodowały sporządzenie Aneksu nr 9 z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie zaopiniowanej przez zespół ekspertów Stowarzyszenia Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców⁴³ i uznanej przez MSN waloryzacji wzrostu wynagrodzenia o 34 910,0 tys. zł stanowiącego uzupełnienie wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy w okresie do 31 maja 2023 r.;
- przesunięcia terminów realizacji przyłącza kanalizacji sanitarnej i deszczowej, ogólnospławnej, sieci ciepłej - Aneks nr 10 z dnia 3 stycznia 2024 r. skutkujący przedłużeniem terminu realizacji umowy o 4 miesiące i 24 dni (łączny czas realizacji 65 miesięcy i 26 dni, tj. do 26 sierpnia 2024 r.);
- konieczności przesunięcia procedury uzyskania Pozwolenia na Użytkowanie budynku MSN z uwagi na konieczność wykonania i akceptacji pomiarów wydajności powietrza przebudowanej wyrzutni powietrza na dachu MSN - Aneks nr 11 z dnia 22 sierpnia 2024 r. skutkujący przedłużeniem terminu

⁴⁰ Za wykonane roboty MSN zapłaci GW kwotę brutto 423 598 336,58 zł, w tym netto 344 388 891,53 zł, podatek VAT 79 209 445,05 zł.

⁴¹ Za wykonane roboty MSN zapłaci GW kwotę brutto 444 000 329,53 zł, w tym netto 360 975 877,67 zł, podatek VAT 83 024 451,86 zł.

⁴² Za wykonane roboty MSN zapłaci GW kwotę brutto 445 644 918,38 zł, w tym netto 362 312 941,77 zł, podatek VAT 83 331 976,6 zł.

⁴³ Dalej: SIDiR.

realizacji umowy (łącznie czas realizacji 66 miesięcy i 20 dni, tj. do dnia 17 września 2024 r.);

- dodatkowych robót zleconych przez MSN i zatwierdzonych przez IK dot. zmian koncepcji nasadzeń i zagospodarowania terenu, prac ziemnych, testów akustycznych - Aneks nr 12 z dnia 19 września 2024 r. skutkujący wzrostem wynagrodzenia o 10 131,4 tys. zł do kwoty 455 776,4 tys. zł.

(Szczegóły w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 336, 410, 422-423, 1948-2075)

Zmian planu rzeczowo-finansowego zadania inwestycyjnego w okresie od 17 maja 2017 r. do 3 grudnia 2024 r., z wartości 263 503,2 tys. zł do 700 897,1 tys. zł brutto, dokonano na podstawie wniosków Muzeum złożonych do Biura Kultury Miasta, dokonując jednocześnie zwiększenia kosztów o kwotę:

- 60 000,0 tys. zł wynikającą z ostatecznej wersji projektu wykonawczego i wstępnego kosztorysu inwestorskiego;
- 180 217,0 tys. zł wynikającą z najniższej kwotowo wybranej oferty przetargowej zawartej w dniu 28 lutego 2019 r., umowa nr 1131/02/08/19 z GW na budowę budynku Muzeum wraz z infrastrukturą;
- 3305,3 tys. zł z tytułu konieczności naliczenia podatku należnego VAT od przekazanej przez MSN na rzecz TR dokumentacji projektowej budynku TR;
- 7130,0 tys. zł z tytułu przedłużających się robót budowlanych⁴⁴ o dodatkowe 13 miesięcy i konieczności zapewnienia ciągłości prac w wyniku: nieujawnienia na mapach czynnych sieci kanalizacyjnych, niezainwentaryzowanych w dokumentacji powykonawczej Metra, elementów infrastruktury podziemnej, zmian w sposobie wykonania przyłącza ciepłego z planowaną budową pawilonu „Emilka”, pandemii SARS-CoV-2 (absencje, zaburzenia łańcucha dostaw), w tym m.in. kosztów nadzoru usług IK, średnich miesięcznych kosztów ogólnych GW, nadzoru autorskiego, kosztów osobowych pracowników działu Inwestycji MSN, robót dodatkowych związanych z usuwaniem kolizji;
- 7421,0 tys. zł z tytułu przedłużających się robót budowlanych i konieczności zapewnienia ich ciągłości, w tym m.in. kosztów nadzoru usług IK, robót dodatkowych związanych z usuwaniem kolizji, kosztów osobowych pracowników działu Inwestycji MSN, nadzoru autorskiego;
- 6083,3 tys. zł z tytułu nadzoru autorskiego w przedłużonym okresie realizacji zadania inwestycyjnego do września 2023 r.;
- 29 511,3 tys. zł w związku ze zmianą statusu Muzeum od stycznia 2023 r. na miejską instytucję kultury, a tym samym przejęciem zobowiązań MKiDN związanych z wyposażeniem nowego budynku Muzeum;
- 7815,3 tys. zł w związku ze zmianą planowanego otwarcia Muzeum z końca 2022 r. na koniec 2023 r., w tym koniecznością przesunięcia zakończenia robót budowlanych na październik 2023 r. i szacowanym

⁴⁴ Które nie pozwoliły na zrealizowanie umowy nr MSN 1131/02/08/19 z dnia 28 lutego 2019 r. w określonym 42 miesięcznym terminie, tj. do 28 sierpnia 2022 r., przesuując termin realizacji do 29 września 2023 r.

jeszcze 6-miesięcznym opóźnieniem powodującym wzrost tzw. „kosztów ogólnych” GW spowodowanym konfliktem na Ukrainie;

- 34 910,0 tys. zł z tytułu waloryzacji umowy z GW (epidemia koronawirusa SARS-CoV-2 i agresja na Ukrainę);
- 24 037,2 tys. zł z tytułu konieczności zachowania ciągłości realizacji zadania inwestycyjnego szczegółowo opisanego w piśmie INW.311.3.2023 z dnia 26 września 2023 r. dot. prac budowlano-montażowych 9427,7 tys. zł, nadzoru autorskiego 6260,0 tys. zł i nadzoru inwestorskiego 4513,5 tys. zł;
- 15 571,6 tys. zł, w tym z tytułu waloryzacji wynagrodzenia (o 11 371,6 tys. zł) oraz wydłużenia robót budowlanych od kwietnia do czerwca 2024 r. i wzrostem tzw. „kosztów ogólnych” o 4200,0 tys. zł spowodowanych przesunięciem terminu oddania drogi 5-8 KDL z 15 czerwca na 30 listopada 2023 r. (do połowy grudnia 2023 r. nadal bez uzyskanego pozwolenia) i brakiem możliwości odprowadzanie ścieków do kanalizacji deszczowej, co miało bezpośredni wpływ na harmonogram realizacji robót MSN i generowało 4-miesięczne i 24-dniowe opóźnienie względem obowiązującego dotychczas terminu (02.04.2024 r.);
- 18 056,6 tys. zł, w tym z tytułu waloryzacji wynagrodzenia (8003,3 tys. zł), zwiększenia tzw. „kosztów ogólnych” za okres lipiec-grudzień 2024 r. o 3726,0 tys. zł, środki na wyposażenie w kwocie 6790,0 tys. zł;
- 24 875,3 tys. zł, w tym z tytułu waloryzacji wynagrodzenia (14 743,8 tys. zł), robót dodatkowych o 10 131,4 tys. zł, w tym: 5647,9 tys. zł z tyt. zatwierdzonych robót dodatkowych; 799,5 tys. zł z tyt. zmiany koncepcji nasadzeń i koniecznością rozszerzenia zakresu przewidzianych nasadzeń aby dopasowaniem otoczenia wokół MSN do prac wykonanych w ramach budowy drogi 5-8 KDL oraz nasadzeń wynikających z projektu pl. Centralnego; 898,3 tys. zł z tyt. zmiany projektu zagospodarowania terenu w części północnej; 2487,4 tys. zł w związku z przeprowadzonymi testami akustycznymi i planowanym zakończeniem kontraktu w sierpniu 2024 r.
- 17 960,4 tys. zł z tytułu waloryzacji wynagrodzenia GW.

(akta kontroli str. 333-398, 408, 1857/3-1857/16, 1857/18-1857/19, 1857/31-1857/40, 1857/59-1857/68, 2260-2281, 2283-2316)

W zmianie planu inwestycji ogólnomiejskich m. st. Warszawy w 2007 r. na zadanie inwestycyjne „Budowa MSN” zaplanowano kwotę 15 000,0 tys. zł, w tym ze środków własnych m. st. Warszawy 14 410,0 tys. zł. W Wieloletnim Programie Inwestycyjnym⁴⁵ na lata 2007-2009 na zadanie inwestycyjne „Budowa MSN” zaplanowano kwotę 270 000,0 tys. zł, w tym na 2007 r. 15 000,0 tys. zł, na 2008 r. i 2009 r. po 80 100,0 tys. zł, pozostałą kwotę 94 800,0 tys. zł zaplanowano do poniesienia wydatków po 2009 r. W Wieloletnim Programie Finansowym Miasta Stołecznego Warszawy na lata 2013-2042 (zał. nr 2 do Uchwały XLVIII/1301 z dnia 13 grudnia 2012 r.) zaplanowano współfinansowanie działalności MSN w Warszawie na kwotę 603 000,0 tys. zł poczynając wydatkowanie od 2019 r. do

⁴⁵ Zał. nr 3 do Uchwały IX/255/2007 z dnia 10 maja 2007 r.

2042 r. w ramach planowanego zaciągnięcia kredytu przez Muzeum, co ostatecznie okazało się niemożliwe.

(akta kontroli str. 431-432, 436, 441, 2148)

Umową z dnia 27 czerwca 2022 r. Skarb Państwa, reprezentowany przez Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego przekazał z dniem 1 stycznia 2023 r. na rzecz Miasta Stołecznego Warszawy Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie, tak aby Miasto stało się jedynym jego organizatorem samodzielnie prowadzącym i finansującym jego działalność w rozumieniu ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, w celu wykonywania zadań własnych Miasta z zakresu działalności kulturalnej. Za sprawy związane z realizacją zadania inwestycyjnego MSN ze strony Miasta byli odpowiedzialni odpowiednio zastępcy Prezydenta m. st. Warszawy Pan [REDAKTOWANO] w okresie od 4 grudnia 2014 r. do 8 września 2016, Pan [REDAKTOWANO] od 9 września 2016 r. do 20 maja 2024 r., Pani [REDAKTOWANO] od 18 listopada 2020 r.

(akta kontroli str. 7-16, 165-187, 2097)

Zastępca Dyrektora Biura Kultury wyjaśniła, że zabezpieczeniem prawidłowości podejmowanych przez Muzeum decyzji w zakresie prowadzonego zadania inwestycyjnego był profesjonalny Dział Inwestycji funkcjonujący w MSN oraz powołany IK, którzy posiadali kompetencje do odpowiedniej oceny wszelkich okoliczności, które mogły powodować wzrost kosztów lub mogłyby mieć wpływ na zmianę harmonogramu. W przypadku wzrostu kosztów z tytułu waloryzacji, Muzeum dodatkowo korzystało z pomocy SIDiR, które opiniowało i korygowało wnoszone przez wykonawców roszczenia, ostatecznie akceptowane przez obie strony umowy.

Na realizację zadania inwestycyjnego Miasto w latach 2015-2025 (31 marca) przekazało⁴⁶ tytułem dotacji celowej na rzecz Muzeum, w ramach umowy⁴⁷ podpisanej w dniu 5 grudnia 2014 r. nr KU/C/OM/VII/P3/40/396/2014, kwotę 650 251,3 tys. zł.

Badaniem szczegółowym objęto wnioski dotacyjne z ostatnich kwartałów 2021, 2022, 2023 i 2024 r. na łączną kwotę 155 053,3 tys. zł (24% kwoty przekazanej). Przelewów wnioskowanej kwoty dotacji, prawidłowo dokonywano po pozytywnym zaakceptowaniu przez Biuro Kultury przedłożonej przez Instytucję kultury dokumentacji, wcześniej potwierdzonej pod względem merytorycznym przez IK i Muzeum, zgodnej z harmonogramem rzeczowo-finansowym i prawidłowej pod względem formalno-rachunkowym. W uzasadnionych sytuacjach Biuro Kultury występowało do Muzeum z prośbą o uszczegółowienie/doprecyzowanie załączonej do wniosku dokumentacji, w zakresie jej zgodności z celem określonym w § 1 ust. 1 umowy, tj. finansowania kosztów brutto wykonania zadania inwestycyjnego. Oceny danego wniosku wraz z załączonymi dokumentami, dokonywano w terminie 7 dni od daty jego otrzymania. W przypadku rozliczeń złożonych po 14 grudnia każdego roku oceny

⁴⁶ Przekazało odpowiednio w poszczególnych latach 2015-2024 kwoty: 9 580,6 tys. zł; 12 622,5 tys. zł; 23 376,1 tys. zł; 3 121,8 tys. zł; 28 420,0 tys. zł; 56 663,8 tys. zł; 68 521,9 tys. zł; 81 562,7 tys. zł; 122 907,9 tys. zł; 209 148,7 tys. zł.

⁴⁷ Dalej: Umowa.

dokumentów dokonywano w terminie do 2 dni od daty ich otrzymania. Przekazywanie Instytucji kultury środków finansowych, w wysokości wynikającej z prawidłowo udokumentowanego wniosku, zgodnego z planem rzeczowo - finansowym, następowało na rachunek bankowy Instytucji kultury w ciągu 10 dni od dnia zaakceptowania przez Biuro Kultury. W toku niniejszego badania stwierdzono, że nie każdy wniosek został zaakceptowany przez Biuro Kultury. Zasadny brak akceptacji wynikał m.in. z: braku związku z zadaniem określonym umową, niezgodności z zatwierdzonym planem rzeczowo - finansowym (§ 6 ust. 2 umowy), braku ukończenia zadania.

(akta kontroli str. 1861-1863, 960-1299, 1948-2075, 2471)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Miasto zawarło umowę z Architektem nie posiadając:

- a) Rozpoznanego i skonkretyzowanego przedmiotu realizacji zadania inwestycyjnego, gdyż po dwóch miesiącach od podpisania umowy z Architektem, zdecydowało o wprowadzeniu do projektowanego zadania - dodatkowo Teatr Rozmaitości. Skutkowało to zawieszeniem przez SZRM, w dniu 23 września 2008 r., prac projektowych z Architektem, celem przeprowadzenia z nim negocjacji w zakresie wprowadzenia dodatkowo do projektu - Teatru Rozmaitości. Zawieszenie prac projektowych trwało ponad rok i było jednym z elementów nieporozumień między Miastem a Architektem. Prace projektowe podjęto 8 października 2009 r. w wyniku podpisania Aneksu nr 2, przesuwając termin wykonania projektu budowlanego o niemal 15 miesięcy, tj. z dnia 12 kwietnia 2009 r. do dnia 8 lipca 2010 r.

(akta kontroli str. 1324, 1367-1370, 2310-2313)

Dyrektor Biura Kultury wyjaśnił m.in., że budynek Muzeum wg wstępnej koncepcji Rady Muzeum z dnia 28 sierpnia 2005 r. miał mieć (stanowiąc) łączną powierzchnię 35 000 m², w tym Muzeum 25 000 m² oraz cele komercyjne 10 000 m². Kształt budynku zakładano wypracować w ramach konkursu architektonicznego. Dnia 27 czerwca 2008 r. na spotkaniu MKiDN oraz dwóch Zastępców Prezydenta m.st. Warszawy przyjęto wprowadzenie TR w miejsce funkcji komercyjnej MSN, a we wrześniu 2008 r. Miasto rozpoczęło negocjacje z MSN w tym zakresie. Dodatkowo w realizację projektu zaangażowanych było wiele instytucji, przez co niełatwe okazało się scalenie (uwzględnienie) wszystkich pomysłów i oczekiwań.

(akta kontroli str. 2140, 2154, 2156, 2187-2196)

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają okoliczności braku rozpoznania i skonkretyzowania przez Miasto przedmiotu realizacji zadania inwestycyjnego, przed dniem podpisania umowy z Architektem.

- b) Prawa do dysponowania gruntami, w tym przyległymi, w zakresie koniecznym do zrealizowania zadania inwestycyjnego, tj. do działek o nr ew. 23/52, 23/64, 23/68, z obrębu 5-03-09, wydzielonych geodezyjnie dla potrzeb realizacji roszczeń, wynikających z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.

st. Warszawy⁴⁸, od spadkobierców poprzednich właścicieli. Prawo do dysponowania tą częścią gruntów Miasto pozyskało dopiero w dniu 18 lipca 2012 r. do działek o ew. nr 23/52 i 23/64. Natomiast prawo do działki o ew. nr 23/68, sąsiadującej z zadaniem inwestycyjnym, pozyskało dopiero w 2020 r. Do momentu braku posiadania prawa do gruntów, nie został spełniony warunek art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁹, tj. warunek prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, co uniemożliwiało skuteczne złożenie do organu administracji architektoniczno-budowlanej wniosku o pozwolenie na budowę. Niniejsze okoliczności pierwotnie skutkowały m.in. rozwiązaniem umowy z Architektem, a w latach późniejszych opóźnieniem prac Projektanta. Problem braku prawa dysponowania gruntami, także po 2012 r., tj. po rozwiązaniu umowy z Architektem, był wielokrotnie podnoszony m.in. na posiedzeniach KS w dniach: 21 grudnia 2012 r., 25 stycznia 2013 r., 4 marca 2013 r., 8 kwietnia 2013 r., 26 kwietnia 2013 r., 31 sierpnia 2013 r., 4 października 2013 r., 29 listopada 2013 r.⁵⁰, 19 grudnia 2013 r.⁵¹, 3 marca 2014 r.⁵², 31 października 2014 r., 30 stycznia 2015 r., 28 października 2015 r.⁵³.

(akta kontroli str. 218-317, 411-416, 445-448, 454-460, 465-488, 568-641, 2304-2309)

Dyrektor Biura Kultury wyjaśnił, że m.in. w Uchwale nr LVI/1540/2005 Rady m. st. Warszawy z dnia 11 lipca 2005 r. w sprawie wspólnej instytucji kultury pod nazwą Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie zaakceptowano zamiar przeznaczenia gruntu na budowę obiektu Muzeum. Teren ten objęty był działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy. Zespół koordynujący w dniu 16 grudnia 2008 r. wyraził zgodę na nabycie przez Miasto praw i roszczeń wynikających z dekretu, którego w imieniu Miasta dokonywało Biuro Gospodarki Nieruchomościami. Pełny krąg spadkobierców do działki o ew. nr 23/68 został udokumentowany w 2006 r. W odniesieniu do działek o ew. nr 23/52 i 23/64 Prezydent Miasta zobowiązany był ponownie rozpatrzyć wniosek dekretowy na skutek

⁴⁸ Dz. U. Nr 50 poz. 279, ze zm.

⁴⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 418, dalej: Prawo budowlane.

⁵⁰ Dyrektor MSN zgłosiła propozycję jak najszybszego uzyskania prawa do terenów, aby można było już na nich budować. Jednocześnie zgłosiła, że brak jest jasnego scenariusza w zakresie rozwiązania problemów związanych z infrastrukturą techniczną, gdzie nie ma żadnych ustaleń ani wiedzy nt. terminów i planów. Powstaje jakaś mapa przebudowy, ale w oderwaniu od struktury własności działek i terminarza budowy MSN. Dyrektor Biura Gospodarki Nieruchomościami wskazał, że przekazanie prawa do gruntu (bez działki spornej) wymaga zatwierdzenia przez Radę Miasta. Dodatkowo poinformował, że Miasto uzgodniło wstępnie z właścicielem działki 23/68, działki zastępcze w innych częściach miasta za dopłatą, które strona zainteresowana zaakceptowała i która potrzebuje trochę czasu na zdobycie pieniędzy. Uczestnicząca w posiedzeniu mecenas, podniosła, że MSN musi mieć tytuł prawny do gruntu, by w ogóle dostać kredyt i by podpisać umowę z architektem (w kwietniu 2014 r.).

⁵¹ Wskazano na nadal trwający problem wykupu działki 23/68, której przejęcie Miasto negocjuje z jej nowym właścicielem.

⁵² Nowy nabywca działki o nr 23/68, po trzech miesiącach negocjacji zmienił warunki zamiany działki, oczekując otrzymania dwóch działek za jedną. Jednak zauważono, że należy przeanalizować sprawę w zakresie możliwości zastosowania specjalnej ustawy drogowej, ponieważ na spornej działce znajdują się rzeczywiste rozwiązania komunikacyjne – wjazdy do garaży podziemnych.

⁵³ Data podjęcia decyzji o przesunięciu budynku Muzeum na planach o cztery metry.

decyzji SKO z 22 czerwca 2001 r., wydając w dniu 31 sierpnia 2009 r. decyzję zatwierdzającą projekt ich podziałów.

(akta kontroli str. 2137-2157, 2160-2186)

W zakresie przygotowania w pełni pod względem formalno-prawnym i infrastrukturalnym, terenów pod realizowane zadanie inwestycyjne, w tym terenów przyległych, kolidujących terminowe prowadzenie zadania inwestycyjnego Dyrektor Biura Kultury wyjaśnił, że w latach 2006-2014 Miasto podejmowało szereg działań, za które to działania odpowiedzialne były biura: Spraw Dekretowych; Gospodarowania Nieruchomościami, Mienia i Skarbu Państwa; Geodezji i Katastru; Architektury i Planowania Przestrzennego. Za realizację procesu inwestycyjnego odpowiedzialny był Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta.

(akta kontroli str. 2156)

Powyższe wyjaśnienia nie zmieniają ustalonych okoliczności sprawy. Zgodę na nabycie przez Miasto praw i roszczeń wynikających z dekretu podjęto dopiero po upływie niemal trzech i pół roku od daty Uchwały nr LVI/1540/2005 Rady m. st. Warszawy z 11 lipca 2005 r. w sprawie wspólnej instytucji kultury pod nazwą Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie. Nabycia działek, będących częścią terenu przeznaczonego pod zabudowę o ew. nr 23/52 i 23/64 dokonano dnia 18 lipca 2012 r., po siedmiu latach od przywołanej wyżej Uchwały z 11 lipca 2005 r., z uwagi na długotrwałe trwającą procedurę administracyjno-sądową. Miasto przed 30 października 2006 r. posiadało wiedzę o toczących się postępowaniach w sprawie własności i użytkowania części gruntów przeznaczonych pod budowę Muzeum, w tym do działek o ew. nr 23/52 i 23/64, gdzie Prezydent Miasta zobowiązany był ponownie rozpatrzyć wniosek dekretowy na skutek decyzji SKO z 22 czerwca 2001 r. Miasto od 2006 r. dysponowało pełnym kręgiem spadkobierców, a umowę z Architektem podpisało w dniu 12 kwietnia 2008 r.

(akta kontroli str. 2152, 2185-2186)

- c) Dostosowanego mpzp z 2006 r. w rejonie Pałacu Kultury i Nauki, w zakresie uzasadnionym programem techniczno-użytkowym planowanego przedsięwzięcia⁵⁴, w celu wzniesienia budynku Muzeum. Rada m. st. Warszawy w dniu 9 listopada 2010 r. podjęła Uchwałę⁵⁵ nr XCIV/2749/2010 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie, uwzględniając Strategię Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 r. przyjętą Uchwałą nr LXII/1789/2005 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 24 listopada 2005 r. Z uwagi na konieczność dostosowania projektu Muzeum do mpzp, który wszedł w życie 4 stycznia 2011 r., SZRM dnia 18 listopada 2010 r. zwrócił się do Architekta o uzgodnienie nowego harmonogramu działań, w celu ponownego

⁵⁴ Uchwała nr LVI/1540/2005 Rady m. st. Warszawy z dnia 11 lipca 2005 r. w sprawie wspólnej instytucji kultury pod nazwą „Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie”.

⁵⁵ Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2010 r. nr 201, poz. 5774, data wejścia w życie 4 stycznia 2011 r.

złożenia, w terminie do marca 2011 r., wniosku o pozwolenie na budowę. Architekt pismem z dnia 3 grudnia 2010 r. w odpowiedzi na powyższe wstrzymał jednostronnie prace projektowe, o czym poinformował SZRM w dniu 8 grudnia 2010 r. Jednocześnie wskazał warunki podjęcia dalszych prac, takie jak: anulowanie naliczonych kar za opóźnienia, bezwarunkowe zaakceptowanie przez SZRM dotychczas złożonej dokumentacji projektowej oraz akceptacji dodatkowego wynagrodzenia za ponowne złożenie wniosku o wydanie pozwolenia na budowę z uwagi na zmiany wynikające z nowego mpzp.

(akta kontroli str. 748-814, 1440-1441)

Dyrektor Biura Kultury w niniejszym zakresie wyjaśnił, że na podstawie uchwalonego w dniu 9 marca 2006 r. mpzp można było realizować budowę MSN, gdyż w uchwalonych przez Radę m. st. Warszawy planach miejscowych: Uchwałą nr LXX/2095/2006 z dnia 9 marca 2006 r. oraz Uchwałą nr XCIV/2749/ z dnia 9 listopada 2010 r., ustalono zapis dla terenu przeznaczonego pod budowę MSN – „usługi kultury”, który na podstawie art. 6 ust. 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁶ w związku z art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach⁵⁷, umożliwiał budowę MSN. Do przeprowadzenia procesu inwestycyjnego niezbędne były także zmiany w mpzp. Dodatkowo nie było możliwe zastosowanie koncepcji architektonicznej budynku Muzeum, co znalazło swoje uzasadnienie w porozumieniu z 7 maja 2014 r. oraz w Aneksie od nr 2 do nr 5 umowy z 30 października 2006 r. z MKiDN.

(akta kontroli str. 2137-2138, 2149-2153)

Dodatkowo Dyrektor Biura Kultury wyjaśnił, że Miasto było zobowiązane do podpisania umowy z Architektem ze względu na ogłoszony konkurs architektoniczny, który z kolei wynikał z zapisów § 5 pkt 1 umowy z 30 października 2006 r. Projektowanie budynku Muzeum odbywało się równolegle do procesu analizy stanu faktycznego i prawnego zarówno możliwości pozyskania prawa do działek, zmian mpzp czy usytuowania inwestycji bezpośrednio nad metrem.

(akta kontroli str. 2146-2147)

W ocenie NIK bezspornym jest, że mpzp przyjęty Uchwałą nr XCIV/2749/2010 Rady m. st. Warszawy z dnia 9 listopada 2010 r., uwzględniający Strategię⁵⁸ Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 r., wymagał w projekcie budowlanym Muzeum uwzględnienia zmian z niego wynikających oraz ponownego złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Skutkowało to m.in. jednostronnym wstrzymaniem prac projektowych przez Architekta i było jednym z elementów nieporozumień pomiędzy Miastem a Architektem.

- d) Korzystnych zapisów w umowie z Architektem, w której dopuszczono zapis umożliwiający Architektowi „przekształcenie podmiotowe” w spółkę akcyjną na zasadzie sukcesji uniwersalnej w drodze tzw.

⁵⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.

⁵⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 385.

⁵⁸ Przyjętą Uchwałą nr LXII/1789/2005 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 24 listopada 2005 r.

przeniesienia majątku jednoosobowej działalności Architekta na spółkę z siedzibą w Zurychu, co nastąpiło w dniu 14 czerwca 2008 r. i skutkowało brakiem możliwości wyegzekwowania od Architekta roszczeń Miasta.

(akta kontroli str. 1335, 1340, 1603-1611/2)

Z dniem 27 kwietnia 2012 r. Miasto odstąpiło od przedmiotowej umowy z wyłącznej winy Architekta. Także Architekt pismem z dnia 22 maja 2012 r. poinformował Miasto o odstąpieniu od niniejszej umowy wyłącznie z winy Zamawiającego. Miasto wobec Architekta skierowało do Sądu Okręgowego w Warszawie pozew z dnia 30 kwietnia 2012 r. o zapłatę kwoty 1 637,3 tys. zł tytułem naliczonych Architektowi i nie uiszczonych przez niego kar umownych wraz z należnymi odsetkami oraz pozew z dnia 10 lipca 2012 r. o zapłatę kwoty 5 439,6 tys. zł, w tym 5 200,0 tys. zł dot. Muzeum, wraz z zasądzeniem kwoty 93,0 tys. zł należnych odsetek z tytułu kar umownych. Kolejny pozew w tej sprawie Miasto skierowało w dniu 10 grudnia 2012 r. Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z dnia 3 kwietnia 2014 r. umorzył postępowania w zakresie wnoszonych roszczeń, z uwagi na wykreślenie pozwanej spółki Architekta z Rejestru Handlowego Kantonu Zurych i tym samym utraty przez nią zdolności sądowej.

Miasto na realizację przedmiotowego zadania inwestycyjnego poniosło w latach 2007-2012 wydatki w łącznej kwocie 11 250,7 tys. zł, w tym na rzecz Architekta łącznie przekazało 9 847,5 tys. zł, z czego za pierwszą fazę brutto 1 872,0 tys. zł plus 259,1 tys. zł, za drugą fazę brutto 2 340,0 tys. zł plus 228,4 tys. zł, za trzecią fazę brutto 5 148,0 tys. zł. Ponadto Miasto naliczyło i nie wyegzekwowało od Architekta kar wynikających z postanowień umowy wraz z odsetkami w łącznej wysokości 8 450,1 tys. zł. Miasto pozyskało opinie prawne, z których wynika, że odzyskanie niniejszych roszczeń od Architekta, jest mało prawdopodobne. W dniu 8 lipca 2016 r. Miasto wniosło do Sądu Okręgowego w Warszawie pozew przeciwko Architektowi, jako akcjonariuszowi Spółki na gruncie odpowiedzialności deliktowej wg prawa polskiego. Pozew ten został odrzucony postanowieniem Sądu z dnia 25 stycznia 2018 r. i ostatecznie 17 października 2019 r. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej. Podejmowanie czynności w tym zakresie, Miasto zakończyło w sierpniu 2020 r., na podstawie oświadczenia pełnomocnika procesowego co do braku możliwości dochodzenia roszczeń wobec Architekta przed sądami polskimi.

(akta kontroli str. 1312-1413, 1440-1510, 1514-1611, 1616/9, 2140-2146, 2154-2155, 2227-2243, 2295-2303)

W przedmiotowym zakresie Dyrektor Biura Kultury potwierdził powyższe okoliczności, wskazując na pozyskanie opinii prawnych, z których wynika, że odzyskanie roszczeń jest mało prawdopodobne i podejmowanie czynności w tym zakresie zakończono w sierpniu 2020 r.

(akta kontroli str. 2140-2147)

W zakresie naliczonych kar i odsetek w łącznej kwocie 8 450,1 tys. zł, widniejącej nadal w zestawieniu obrotów i sald za okres od 1 stycznia 2025 r. do 31 marca 2025 r., Dyrektor Biura Kultury wyjaśnił, że trwają

analizy dotyczące możliwości spisania z ksiąg rachunkowych kar umownych naliczonych Architektowi. (akta kontroli str. 2342)

W opisanym zakresie, NIK ocenia działania Prezydent m. st. Warszawy jako nierzetelne. Skutkowały one możliwością niewywiązania się przez Architekta, przez okres czterech lat (2008-2012), z zobowiązań wynikających z zawartej umowy, co przyczyniło się do zaniechania niniejszego zadania inwestycyjnego i poniesienia niegospodarnych wydatków na rzecz Architekta w kwocie 9 847,5 tys. zł, a także niewyegzekwowania naliczonych kar wynikających z postanowień umowy wraz z odsetkami w łącznej wysokości 8 450,1 tys. zł. Mimo umorzenia przez Sąd Okręgowy w Warszawie, postanowieniem z dnia 3 kwietnia 2014 r., roszczeń w kwocie 8 450,1 tys. zł, w księgach rachunkowych Miasta, w zestawieniu obrotów i sald za okres od 1 stycznia 2025 r. do 31 marca 2025 r., kwota ta nadal widnieje jako należność.

- 2) Prezydent m. st. Warszawy, po rozwiązaniu umowy z Architektem w 2012 r., nie zapewnił skutecznego i sprawnego nadzoru nad realizacją zadania inwestycyjnego budowy Muzeum. Działania w zakresie planowania zadań inwestycyjnych na terenie Placu Defilad oraz usuwania napotykaných w toku prowadzonego zadania inwestycyjnego problemów/kolizji będących w jego kompetencji, były niewystarczające, co skutkowało przedłużającym się terminem sporządzenia projektu i zakończenia budowy Muzeum oraz wzrostem wydatków o 7 367,5 tys. zł. NIK działanie to ocenia jako nierzetelne i niegospodarne. Głównymi przyczynami tego stanu rzeczy po 2012 r., poza pandemią COVID i konfliktem na Ukrainie, były:

- a) Wieloletni okres⁵⁹ braku posiadania prawa do dysponowania gruntami sąsiadującej działki o ew. nr 23/68, umożliwiającym planowane posadowienie projektowanego budynku Muzeum w jej „ostrej granicy”.

Brak prawa do dysponowania gruntami przyległej działki o ew. nr 23/68 uniemożliwił pierwotne założenie posadowienia budynku w jej „ostrej granicy”, co skutkowało opóźnieniem prac projektowych i brakiem możliwości złożenia wniosku o pozwolenie na budowę. Problem ten był wielokrotnie podnoszony m.in. na posiedzeniach KS w okresie od grudnia 2012 r. do października 2015 r., tj. daty podjęcia decyzji o przesunięciu budynku Muzeum na planach o cztery metry od sąsiadującej działki o ew. nr 23/68.

(akta kontroli str. 218-317, 411-416, 445-448, 568-641)

- b) Długotrwały proces decyzyjny, trwający co najmniej od 7 czerwca 2013 r. tj. od daty nabycia ostatnich niezbędnych działek⁶⁰ o ew. nr 23/90 i 23/93, w sprawie:
- przesunięcia budynku Muzeum na planach o cztery metry od sąsiadującej działki o nr ew. 23/68, podjęty na posiedzeniu KS dopiero

⁵⁹ Od daty Uchwały Rada m. st. Warszawy Nr LVI/1540/2005 z dnia 11 lipca 2005 r.

⁶⁰ Wchodzących w skład gruntów przeznaczonych pod zabudowę zadania inwestycyjnego budowy Muzeum.

w dniu 28 października 2015 r., po upływie 28 miesięcy od daty nabycia ostatnich działek;

- podziału zadania inwestycyjnego na dwa odrębne budynki: budynek Muzeum i budynek TR, podjęty na posiedzeniu KS dopiero w dniu 13 czerwca 2017 r. po upływie czterech lat od daty nabycia ostatnich działek;

był przyczyną znacznego opóźnienia sporządzenia projektu budowlanego Muzeum, a także opóźnienia uzyskania pozwolenia na budowę, z pierwotnie planowego do dnia 11 lipca 2016 r., a otrzymanego w dniu 31 stycznia 2018 r.

(akta kontroli str. 298, 322-324, 471-488, 2148)

Dyrektor Biura Kultury wyjaśnił, że: „decyzja o podziale realizacji zadania inwestycyjnego budowy Muzeum została podjęta na XX posiedzeniu KS dnia 13 czerwca 2017 r. Decyzja została podjęta dopiero w 2017 r., ze względu na ujawnione problemy faktyczne związane z procesem pozyskiwania prawa do działki 23/68 oraz ze względu na prowadzony jej proces wywłaszczeniowy zapoczątkowany w 2017 r. Jednocześnie wskazał, że decyzję o przesunięciu budynku Muzeum o 4 mb od spornej sąsiadującej działki o ew. nr 23/68 podjęto w październiku 2015 r., gdy Miasto wyczerpało możliwe środki prawne w celu uzyskania prawa do tej działki, gdzie jedynym sposobem pozyskania przedmiotowej działki było rozpoczęcie procedury jej wywłaszczenia na cel publiczny (zgodnie z normą prawną obowiązującą od 18 listopada 2015 r.). Dalej wyjaśnił, że nieterminowe przeniesienie prawa do działek (*do dnia 31 grudnia 2013 r.*) oznaczonych nr ew.: 23/52, 23/26, 1/12, 1/9, 23/16, 23/90, 23/91, 23/92, 23/93, 23/94, 24/5, 23/64, z obrębu 5-03-09 (§ 6 pkt 1 umowy) na rzecz Muzeum wynikało z wymogu wykonania szeregu czasochłonnych czynności, o których mowa w § 5 pkt 2 umowy z 30 października 2006 r. Przeniesienie prawa nastąpiło w dniu 4 lipca 2014 r. aktem notarialnym Rep. A nr 5293/2014. Ustanowienie służebności gruntowej do działki o ew. nr 23/68 nastąpiło aktem notarialnym Rep. A nr 5693/2020 z 27 lipca 2020 r.”

(akta kontroli str. 2146-2148)

- c) Brak oszacowania ryzyk i zminimalizowania ewentualnych skutków poprzez skoordynowanie i właściwe zaplanowanie/przygotowanie działań niezbędnych do zrealizowania zadania budowy Muzeum, w zakresie odprowadzenia wód opadowych, opracowania planów/projektów sąsiednich działek, zaplanowania północnej drogi dojazdowej wraz z infrastrukturą oraz przeprowadzenia uzgodnień z ZUD⁶¹ projektu przewodów zasilających, o czym już 6 lutego 2011 r. informował Architekt, który wskazał na konieczność podjęcia przez Miasto (SZRM) niezbędnych działań na terenach przyległych zadaniu inwestycyjnemu, koniecznych do uzyskania pozwolenia na budowę Muzeum. Brak zaplanowania, koordynacji i wykonania opisanych wyżej

⁶¹ Zespół Uzgadniania Dokumentacji Projektowej.

czynności wpłynął na opóźnienie wykonania inwestycji i znaczny wzrost kosztów, co wynika z treści:

Protokołów, z posiedzeń KS z dnia:

- 21 grudnia 2012 r., w którym wskazano, że: mpzp nie daje możliwości podzielenia budynku na dwie części; zmiana mpzp nie jest możliwa w czasie krótszym niż dwa lata; wciąż występuje problem z przeprojektowaniem instalacji i infrastruktury; nadal występuje problem własności gruntów; potrzebny jest całościowy projekt infrastruktury podziemnej.
- 25 stycznia 2013 r. wskazano, że możliwe jest rozpoczęcie budowy Muzeum w 2016 r. i zakończenie w 2019 r., pod warunkiem przygotowania przez Biuro Infrastruktury w terminie do października 2014 r. gotowej koncepcji infrastruktury dotyczącej Placu Defilad.
- 4 marca 2013 r. zgłoszono obawy co do realności wykupu działki o ew. nr 23/68 i wskazano na potrzebę dążenia do realizacji harmonogramu oraz zakomunikowano, że w ciągu najbliższych 18 miesięcy nie należy dokonywać zmian mpzp, aby nie zaskakiwać architektów i projektantów.
- 8 kwietnia 2013 r. podjęto decyzję o wszczęciu przygotowań do dokonania zmian w mpzp.
- 31 sierpnia 2013 r. dalej omawiano problemy związane z nabyciem działki o ew. nr 23/68.
- 4 października 2013 r. poinformowano, że w przypadku, gdyby rozmowy z obecnym właścicielem gruntu nie przyniosły efektu, trzeba będzie w projekcie odsunąć budynek MSN od działki 23/68 o przepisowe 4 metry, by nie wznosić bryły budynku w tzw. „ostrej granicy”.
- 29 listopada 2013 r. wskazano na brak jasnego scenariusza w zakresie rozwiązania problemów związanych z infrastrukturą techniczną, gdzie nie ma żadnych ustaleń ani wiedzy nt. terminów i planów. Podniesiono, że MSN musi mieć tytuł prawny do gruntu.
- 19 grudnia 2013 r. wskazano, że: Miasto musi wyraźnie określić, które założenia dot. parkingu trzeba realizować wraz z inwestycją MSN-TR; niezbędne staje się podjęcie strategicznej decyzji, w jakim zakresie trzeba zainicjować dodatkowe działania planistyczne i techniczne wokół MSN-TR.
- 3 marca 2014 r. wskazano, że: wymagane jest od MSN przyłączenie instalacji do kanałów zbiorczych, których nie ma, bo dopiero zostaną zaprojektowane i przeprowadzone, nie ma nawet ich projektu w planie miejscowym, nikt nawet ich jeszcze nie projektuje, ani nie ma na to zapewnionego finansowania.
- 31 października 2014 r. zaproponowano by budowa Muzeum została sfinansowana z budżetu Miasta, co będzie m.in. przedmiotem sesji Rady Miasta w dniu 6 listopada 2014 r.; wykup działki 23/68 nadal jest negocjowany, niebawem będzie podpisana wstępna umowa.

- 30 stycznia 2015 r. poinformowano, że: projekt koncepcyjny będzie złożony 24 lipca 2015 r., a wniosek o pozwolenie na budowę zostanie złożony 4 marca 2016 r.; w 2017 r. planowane jest przekazanie Miastu gotowego projektu i ogłoszenie przetargu na budowę; obecnie do 30 czerwca 2015 r. 60% powierzchni działki inwestycyjnej jest zajęte przez zaplecze budowy II Linii Metra; w kontrakcie z architektem projektującym budynki MSN i TR jest zapis, że Muzeum ma prawo własności do całości terenu, na którym powstaje inwestycja i Projektant projektuje tak, jakby Miasto swobodnie dysponowało już całym terenem; działka nr 23/68 nadal nie została wykupiona przez Miasto; nierozstrzygnięte stosunki własnościowe mogą poważnie zablokować proces projektowania, a następnie uzyskania pozwolenia na budowę.
- 28 października 2015 r. z uwagi na brak tytułu prawnego do działki nr 23/68 oraz realne obawy MSN o wnoszenie odwołań w procesie wywłaszczeniowym⁶², przez obecnego właściciela działki 23/68, MSN wspólnie z Projektantem przesunęło budynek Muzeum na planach o cztery metry, by nie posadowić go na spornym terenie (działki nr 23/68).
- 24 marca 2016 r. Projektant wykazał gotowość wprowadzenia zmian zgodnie z sugestiami. Termin 6 czerwca 2016 r. ustalono jako termin przekazania koncepcji placu.
- 9 stycznia 2017 r., w związku z roszczeniami finansowymi, z jakimi wystąpił Projektant, MSN zleciło ekspertowi prace w zakresie oceny wysokości roszczeń projektanta.
- 29 marca 2017 r. nie mając pozwolenia na budowę, podjęto decyzję o ogłoszeniu przetargu na generalnego wykonawcę budynków MSN i TR Warszawa.
- 13 czerwca 2017 r. i 26 maja 2017 r. Projektant przekazał zgodnie z umową projekty wykonawcze MSN i TR oraz podjęto decyzję o podziale inwestycji na dwie: MSN i TR.
- 13 września 2017 r., wskazano, że wartość kosztorysowa MSN to 220 000,0 tys. zł.
- 8 maja 2018 r. poinformowano, że sprawa działki nr 23/68 jest procedowana przed sądem.
- 9 lipca 2019 r. poinformowano, że prace budowlane budynku MSN są realizowane zgodnie z harmonogramem, a cała konstrukcja budynku MSN powinna być gotowa do grudnia 2020 r.

Aneksów zawartych z Projektantem, gdzie w Aneksie nr 4 z dnia 9 stycznia 2017 r. dokonano podziału dokumentacji projektowej (MSN i TR). Aneksem nr 6 z dnia 7 września 2017 r. z uwagi m.in. na trudności w uzyskaniu prawa do nieruchomości o nr ew. 23/68 oraz konieczność wykonania dokumentacji projektowej w zakresie dróg 5 KDL i 8 KDL i zmianę założeń w zakresie nośności nawierzchni oraz nośności stropów pomiędzy budynkami MSN i TR, Projektant zobowiązał się do aktualizacji projektu budowlanego, w terminie do 27 października 2017 r. (z przyczyn niezależnych od Projektanta). Aneksem nr 7 z dnia 2 listopada 2017 r.

⁶² W październiku 2015 r. odbyła się pierwsza rozprawa wywłaszczeniowa dot. działki 23/68.

z uwagi m.in. na przedłużający się okres uzyskania pozwolenia na budowę wydłużono termin realizacji umowy z Projektantem o półtora roku.

Aneksów zawartych z GW, gdzie w Aneksie nr 1 z dnia 29 listopada 2019 r. przedłużono termin realizacji umowy o 16 dni z uwagi na ujawnienie kolizji istniejących sieci MPWiK (które spowodowały konieczność wstrzymania prac ziemnych w obszarach bezpośredniego oddziaływania kolizji); Aneksem nr 5 z dnia 20 stycznia 2021 r. przedłużono termin realizacji umowy o cztery miesiące (łącznie czas realizacji 49 miesięcy i jeden dzień), w tym o dwa miesiące w związku ze zmianą zewnętrznych uwarunkowań dotyczących przebiegu i parametrów przyłącza ciepłego. Aneksem nr 10 z dnia 3 stycznia 2024 r. przedłużono termin realizacji umowy o 4 miesiące z uwagi na przesunięcie terminów realizacji przyłącza kanalizacji sanitarnej i deszczowej, ogólnospławnej, sieci ciepłej.

(akta kontroli str. 218-330, 411-416, 1616/1-1616/8, 1755-1857, 1864-1947)

W zakresie wyjaśnienia przyczyn/powodów/okoliczności tak długotrwałego przygotowania niezbędnej dokumentacji związanej z uporządkowaniem i budową infrastruktury technicznej na obszarze prowadzonego zadania inwestycyjnego, której sporządzenie nastąpiło dopiero po upływie wielu lat od daty Uchwały Nr LVI/1540/2005 Rady m. st. Warszawy z dnia 11 lipca 2005 r. w sprawie wspólnej instytucji kultury pn. „Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie” Dyrektor Biura Kultury wskazał, że ewentualna budowa infrastruktury i/lub przebudowa kolizji następuje podczas realizacji inwestycji, na podstawie projektu budowlanego, w związku z rozpoznaniem na etapie projektowania potrzebami i uzgodnieniami z gestorami tej infrastruktury. Natomiast wraz z przyjęciem uchwały nr XCIV/2749/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 9 listopada 2010 r. uchwalającej mpzp w rejonie Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie, dla tego obszaru pojawił się zapis dotyczący prowadzenia przewodów rozdzielczych infrastruktury technicznej w kanałach zbiorczych. W związku z tym przystąpiono do opracowania dokumentu pt. „Koncepcja programowa zaopatrzenia w media obszaru objętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w rejonie Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie”. W pozostałym zakresie prac związanych z budową Muzeum Sztuki Nowoczesnej, tj. w kwestiach wykonania projektu budowy i/lub przebudowy infrastruktury oraz uzgodnień z jej gestorami, odpowiedzialny był Wykonawca projektu, natomiast za budowę i/lub przebudowę infrastruktury, zgodnie z zatwierdzonymi projektami odpowiadał Wykonawca robót budowlanych.

(akta kontroli str. 2156-2157)

Dyrektor Biura Kultury, w zakresie określenia ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego budowy Muzeum wyjaśnił, że ryzyka te były diagnozowane od samego początku realizacji procesu inwestycyjnego w obecnej formule, gdzie inwestorem jest MSN. Protokoły i notatki ze spotkań Komitetu Sterującego zawierają omawiane ryzyka, jakie w miarę postępu procesu były identyfikowane przez jego uczestników.

Dalej wyjaśnił m.in., że teren planowanej inwestycji był bardzo wymagający pod względem prawnym, infrastrukturalnym oraz logistycznym. Proces przygotowania terenu inwestycji wymagał zarówno wykupu roszczeń,

uruchomienia procesu wyłączeniowego, a wszystkie te procesy były prowadzone przy zmieniającym się ustawodawstwie w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Z tego powodu również Miasto reagując na kolejne problemy prawne kilkakrotnie musiało dokonać zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W latach realizacji inwestycji 2006-2024, wielokrotnie zmieniała się struktura organizacyjna Miasta. Nie zmienia to faktu, że każdorazowo jasno określony był zakres podległości służbowej Biur i zakres kompetencji zastępców Prezydenta m.st. Warszawy. Kluczowe decyzje dla procesu zapadały na Zespole Koordynującym, który funkcjonował od 2007 roku na podstawie Zarządzenia Prezydenta nr 99/2007 z 29 stycznia 2007 roku. W skład Zespołu wchodził: Prezydent m.st. Warszawy, Zastępcy Prezydenta, Skarbnik oraz Sekretarz. Dodatkowo od 2012 roku bieżącą koordynację zapewniał Komitet Sterujący i nie sposób zgodzić się z twierdzeniem, że prowadzone działania były niewystarczające w zakresie koordynacji zadania inwestycyjnego. Skoordinowanie wielu wymagających inwestycji na terenie objętym dekretem z 1945 roku, nad prowadzoną linią metra, przy konieczności dostosowania infrastruktury podziemnej, budowy dróg dojazdowych było niezwykle wymagające, ale zakończyło się sukcesem.

(akta kontroli str. 200, 2346-2347)

Bezspornym jest, że w dniu 13 września 2024 r. uzyskano pozwolenie na użytkowanie budynku MSN, po 18 latach procesu inwestycyjnego. Wykazane powyżej okoliczności, jednoznacznie świadczą o braku zapewnienia skutecznego i sprawnego przygotowania i nadzorowania zadania inwestycyjnego budowy Muzeum, co skutkowało zwiększeniem wynagrodzenia Projektanta o kwotę brutto 4 971,9 tys. zł, a także opóźnieniem prac budowlanych o siedem miesięcy i wzrostem kosztów na wynagrodzenia GW o kwotę⁶³ 2 395,6 tys. zł.

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 Na etapie planowania zadania inwestycyjnego Miasto winno:
- a) rzetelnie rozpoznać, zidentyfikować, zwymiarować i określić konkretne potrzeby planowanego zadania inwestycyjnego;
 - b) dostosować mpzp w zakresie uzasadnionym programem techniczno-użytkowym planowanego przedsięwzięcia;
 - c) dostosować infrastrukturę placu budowy i terenów przyległych w sposób zapewniający realizację zadania inwestycyjnego;
 - d) posiadać prawo własności do niezbędnych gruntów umożliwiających planowanie inwestycji i złożenie wniosku o pozwolenia na budowę wraz z jego uzyskaniem;
 - e) oszacować ryzyka i ograniczyć ich wpływ na proces inwestycyjny;
 - f) eliminować z zawieranych umów niekorzystne zapisy mogące mieć negatywne skutki dla Miasta;
 - g) zapewnić skoordynowany, skuteczny i sprawny nadzór inwestycyjny.

⁶³ Aneks nr 5 z dnia 20 stycznia 2021 r. do umowy z GW.

Wnioski Dokonanie w księgach rachunkowych odpisu kwoty 8 450,1 tys. zł, z tytułu naliczonych Architektowi kar i odsetek podlegających odpisaniu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 Warszawie. 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
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Warszawa, 31 lipca 2025 r.

Kontroler
Piotr Nowak
główny specjalista kontroli
państwowej
/-/
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor
Paweł Tołwiński
/-/
.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał Paweł Tołwiński Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor
Paweł Tołwiński

/podpisano elektronicznie/