



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.029.04.2016

P/16/074

Tekst jednolity

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/074 – Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Robert Kaczmarczyk, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWA/36/2017 z dnia 21 lutego 2017 r. 2. Jerzy Tchórzewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/37/2017 z dnia 21 lutego 2017 r. (dowód: akta kontroli tom str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd m.st. Warszawy ¹ , Pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prof. Hanna Beata Gronkiewicz-Waltz, Prezydent m.st. Warszawy (dowód: akta kontroli tom 1 str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania podejmowane w okresie objętym kontrolą³ przez Urząd m.st. Warszawy⁴ na rzecz poprawy jakości przestrzeni publicznej w m.st. Warszawie.

W celu opracowania koncepcji Wilanowskiego Parku Kulturowego⁵ utworzono Zespół Zadaniowy ds. utworzenia WPK⁶. Rada m.st. Warszawy podjęła uchwały w sprawie utworzenia WPK oraz w sprawie jego planu ochrony. Podjęto prace nad objęciem obszaru WPK miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego⁷.

W zakresie realizacji innych działań Urząd Miasta uwzględnił w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ochronę walorów środowiska, przyrody i krajobrazu oraz ochronę krajobrazu kulturowego, jak również wydawał pozwolenia na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁸ dla zabytków położonych na terenie WPK oraz poza nim.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niedotrzymaniu terminu zakończenia prac nad utworzeniem Wilanowskiego Parku Kulturowego, określonego w harmonogramie prac Zespołu Zadaniowego,
- nieprzystąpieniu do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla 15 % obszaru WPK,
- niepowołaniu Zarządu WPK, ani też niewyznaczeniu spośród jednostek organizacyjnych Urzędu Miasta zarządzającego WPK oraz nieopracowaniu programu

¹ Dalej także: Urząd Miasta.

² 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.

³ Kontrolą objęto okres od 2015 r. do 12 kwietnia 2017 r. oraz działania podejmowane w latach wcześniejszych, których skutki miały wpływ na kontrolowaną działalność Urzędu m.st. Warszawy.

⁴ Dalej także: Urząd Miasta.

⁵ Dalej także: WPK.

⁶ Dalej także: Zespół Zadaniowy.

⁷ Dalej także: MPZP.

⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1446, ze zm. Dalej także: ustawa o ochronie zabytków.

zarządzania WPK, co powodowało, iż poszczególne jednostki organizacyjne Urzędu m.st. Warszawy podejmowały działania na rzecz ochrony WPK wyłącznie w zakresie własnych zadań, bez realizacji wspólnej koncepcji ochrony parku kulturowego,

- sprawowaniu w niewystarczającym stopniu nadzoru w zakresie prowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na zabytkach wpisanych do rejestru zabytków usytuowanych na terenie WPK i poza nim,
- braku wystarczającego uporządkowania przestrzeni miejskiej w zakresie tablic i urządzeń reklamowych polegającego m.in. na: nieprzedłożeniu Radzie m.st. Warszawy uchwały ww. sprawie⁹ oraz braku skoordynowanego reagowania dzielnic i jednostek organizacyjnych Miasta na umieszczane w przestrzeni publicznej obiekty reklamowe bez uzyskanego zezwolenia bądź dokonanego zgłoszenia na obszarach, na których sporządzono miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Utworzenie i funkcjonowanie Wilanowskiego Parku Kulturowego

Opis stanu
faktycznego

1.1. Prace nad utworzeniem WPK rozpoczęły się w 2004 r. wydaniem przez Prezydenta m.st. Warszawy zarządzenia nr 1692/2004 z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego ds. utworzenia Wilanowskiego Parku Kulturowego¹⁰. W skład Zespołu Zadaniowego weszli poza przewodniczącym - Pełnomocnikiem Prezydenta m.st. Warszawy dla Dzielnicy Wilanów, pracownicy 10 Biur: Ochrony Środowiska, Kultury, Stołecznego Konserwatora Zabytków, Strategii Rozwoju i Integracji Europejskiej, Naczelnego Architekta Miasta, Promocji Miasta, Gospodarki Nieruchomościami, Geodezji i Katastratu, Prawnego, Budżetu. Nadzór nad pracą zespołu powierzono Zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 15-16)

W dniu 25 sierpnia 2004 r. został zaakceptowany harmonogram prac, zgodnie z którym miano przygotować: do 15 grudnia 2004 r. projekt uchwały Rady m.st. Warszawy ws. utworzenia WPK oraz do II kwartału 2005 r. plan ochrony WPK.

Przygotowanie założeń wstępnych i opracowanie dokumentacji dla utworzenia WPK postanowiono zlecić podmiotowi zewnętrznemu.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 18)

Do października 2006 r. trwały prace badawcze zmierzające do: określenia zasobu wartości kulturowych i przyrodniczych przyszłego parku, określenia jego obszaru, a także do opracowania projektu uchwały w sprawie utworzenia Wilanowskiego Parku Kulturowego.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 27-144)

W dniu 26 października 2006 r. Rada m.st. Warszawy podjęła uchwałę nr LXXXIV/2866/2006, w której skonkretyzowano obszar planowanego WPK, obejmując nim: zespoły rezydencjalne Wilanowa, Ursynowa i Natolina oraz przyrodniczo-krajobrazowe Morysin, Gucin Gaju i Skarpy Wilanowskiej wraz z otoczeniem oraz powiązanymi krajobrazami.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 21-26)

We wrześniu 2007 r. opracowano projekt planu ochrony WPK autorstwa Fundacji Karkonoskiej.

⁹ W sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych, itp., które po wejściu w życie ustawy krajobrazowej mogą być ustalone poza MPZP w uchwale zawierającej treść zgodną z rozwiązaniami określonymi w art. 37a-37e ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.

¹⁰ Zmienionego zarządzeniem nr 3286/2006 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 13 marca 2006 r.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 145-206)

Do marca 2009 r. trwały konsultacje z jednostkami organizacyjnymi m.st. Warszawy w sprawie utworzenia WPK i planu jego ochrony. W marcu 2009 r. sporządzono kolejny projekt planu ochrony WPK, który został poddany konsultacjom.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 207-397)

1.2. W dniu 1 września 2006 r., na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków¹¹ pozytywnie zaopiniował projekt uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie utworzenia WPK.

W dniu 14 lipca 2008 r. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków, na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków, pozytywnie zaopiniował projekt planu ochrony WPK.

(dowód: akta kontroli tom 4 str. 35-37)

1.3. Utworzenie WPK nastąpiło Uchwałą nr XXXIV/819/2012 Rady m.st. Warszawy z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą „Wilanowski Park Kulturowy”. Uchwała ta zawierała elementy wskazane w art. 16 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków, tj. nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony¹², a także zakazy i ograniczenia, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków. Zgodnie z § 4 wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi m.st. Warszawy.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 397-401, tom 4 str. 161)

1.4. Plan Ochrony WPK wprowadzono uchwałą nr XXXIV/820/2012 Rady m.st. Warszawy z dnia 29 marca 2012 r. Plan Ochrony WPK stanowi załącznik do ww. uchwały i składa się z części opisowej oraz graficznej.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 402-509)

1.5. W związku z tworzeniem WPK poniesiono koszt w łącznej wysokości 184 540 zł tytułem wynagrodzenia dla podmiotu zewnętrznego biorącego udział w pracach nad utworzeniem parku.

Umową z dnia 15 czerwca 2005 r. zlecono Zbigniewowi M. i Januszowi K. sporządzenie programu prac nad wstępną koncepcją układu przestrzennego WPK oraz celów i zakresu ochrony, za kwotę 23 900 zł.

Umową z dnia 15 marca 2006 r. zlecono Zbigniewowi M. i Januszowi K.: sporządzenie projektu uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie utworzenia WPK, opracowanie trafnej i przekonującej argumentacji na rzecz utworzenia WPK z określeniem skali spodziewanych korzyści dla rozwoju lokalnej gospodarki oraz wzbogacenia form aktywności społecznej mieszkańców dzielnicy, opracowanie założeń i harmonogramu prac nad opracowaniem planu ochrony i zaleceń konserwatorskich do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, za kwotę 24 000 zł.

W dniu 2 kwietnia 2007 r. zawarto umowę pomiędzy m.st. Warszawą a Fundacją Karkonoską reprezentowaną przez Janusza K. i Danutę K., której przedmiotem było opracowanie projektu planu ochrony WPK, za kwotę 109 800 zł.

W dniu 16 lutego 2009 r. zawarto kolejną umowę z Fundacją Karkonoską, której przedmiotem była aktualizacja i rozszerzenie projektu planu ochrony WPK, na kwotę 26 840 zł.

W przypadku dwóch pierwszych umów zastosowano art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³, w pozostałych umowach zastosowano art. 4 pkt 3 lit. e ustawy. Zgodnie z wymienionymi przepisami, w przypadku, gdy zamówienie spełnia zawarte w nich wymogi, nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli tom 4 str. 1-32)

¹¹ Dalej także: MWKZ.

¹² § 3 Uchwały zawiera odesłanie, w zakresie sposobu ochrony WPK, do planu ochrony.

¹³ Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 (wersja obowiązująca w czasie zawierania umów). Dalej także: ustawa Prawo zamówień publicznych.

1.6. Uchwała w sprawie utworzenia WPK była trzykrotnie zaskarżana do sądów administracyjnych. W jednym przypadku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę, a w dwóch, wyrokami z 16 grudnia 2013 r. i 5 maja 2016 r., oddalił skargi. W obu przypadkach złożono skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego, które są w trakcie rozpatrywania.

(dowód: akta kontroli tom 4 str. 38-154)

1.7. Dla obszaru WPK, położonego w dzielnicach Wilanów oraz Ursynów, uchwalono 17 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (obejmujących 63% powierzchni parku). Przystąpiono również do zmiany lub sporządzenia 11 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁴ (pokrycie sporządzanymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w trakcie procedury planistycznej wynosi 22% powierzchni WPK).

W przypadku 15% obszaru WPK nie sporządzono miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również nie przystąpiono do sporządzenia takich planów, m.in. dla rezerwatu Las Natoliński.

Uchwała Nr XXXIV/819/2012 Rady m.st. Warszawy z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą „Wilanowski Park Kulturowy” weszła w życie w dniu 8 maja 2012 r. Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązek przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przypadku, kiedy jest to obowiązkowe, powstaje po upływie 3 miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku. Zgodnie z § 4 ww. uchwały wykonanie jej postanowień powierzono Prezydentowi m.st. Warszawy.

(dowód: akta kontroli tom 4 str. 162-165, 193-523, tom 6 str. 1-162)

1.8. Zgodnie z § 3 uchwały nr XXXIV/820/2012 Rady m.st. Warszawy z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia planu ochrony WPK Prezydent m.st. Warszawy został zobowiązany do składania Radzie m.st. Warszawy corocznych sprawozdań z prac nad wdrożeniem uchwały. Do dnia zakończenia kontroli Prezydent m.st. Warszawy nie składał wymaganych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 402, tom 4 str. 168)

1.9. Zgodnie z pkt 5 ppkt 1 Planu Ochrony WPK, w celu realizacji zadań związanych z ochroną i zarządzaniem WPK, Rada m.st. Warszawy może powołać zarząd parku, po zasięgnięciu opinii Dzielnic Wilanów i Ursynów. W przypadku braku powołania odrębnego Zarządu Parku, Prezydent m.st. Warszawy wskaże zarządzającego spośród funkcjonujących jednostek m.st. Warszawy. Do czasu zakończenia kontroli Prezydent m.st. Warszawy nie wystąpił do Rady m.st. Warszawy o powołanie Zarządu WPK, nie wyznaczył również zarządzającego spośród funkcjonujących jednostek m.st. Warszawy.

Zgodnie z pkt 5 ppkt 3 Planu Ochrony podstawowym narzędziem dla realizacji celów, zawartych w Planie Ochrony WPK, winien być program zarządzania Wilanowskim Parkiem Kulturowym.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 470-471)

1.10. W związku z utworzeniem WPK w budżecie Urzędu m.st. Warszawy nie wyodrębniono środków na jego funkcjonowanie.

W związku z brakiem jednostki zarządzającej WPK, zadania wynikające z ustawy o ochronie zabytków, odnoszące się do WPK, wykonywane są przez pracowników Biura Stołecznego Konserwatora Zabytków.

(dowód: akta kontroli tom 4 str. 161)

¹⁴ Uchwała nr LVII/1512/2005 Rady m.st. Warszawy z 8 lipca 2005 r., Uchwała nr XLVII/1268/2012 Rady m.st. Warszawy z 22 listopada 2012 r., Uchwała nr XCIV/2422/2014 Rady m.st. Warszawy z 6 listopada 2014 r., Uchwała nr XVIII/405/2015 Rady m.st. Warszawy z 14 października 2015 r., Uchwała nr XCIV/2428/2014 Rady m.st. Warszawy z 6 listopada 2014 r., Uchwała nr LII/1370/2005 Rady m.st. Warszawy z 19 maja 2005 r., Uchwała nr XXX/737/2016 Rady m.st. Warszawy z 16 czerwca 2016 r., Uchwała nr LXIX/2061/2006 Rady m.st. Warszawy z 27 lutego 2006 r.

1.11. W okresie objętym kontrolą nie nakładano, na obszarze WPK, mandatów karnych na podstawie art. 112 ustawy o ochronie zabytków.

(dowód: akta kontroli tom 4 str. 156-157, 185-186)

1.12. W celu zbadania przestrzegania zakazów i ograniczeń zawartych w uchwale XXXL/819/2012 Rady m.st. Warszawy dokonano oględzin wybranego w sposób celowy obszaru WPK. W trakcie oględzin nie stwierdzono naruszeń zakazów i ograniczeń wynikających z ww. uchwały.

(dowód: akta kontroli tom 4 str. 190)

1.13. W ramach realizacji Planu Ochrony WPK Biuro Ochrony Przyrody Urzędu m.st. Warszawy wykonywało corocznie zabiegi pielęgnacyjne pomników przyrody zlokalizowanych na terenie WPK.

Decyzją nr 1915 N/14 Prezydent m.st. Warszawy wydała zgodę Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie na remont konserwatorski tarasu ze schodami w parku w Ursynowie.

W dniu 21 marca 2017 r. odbyła się narada Zespołu Koordynującego Urzędu m.st. Warszawy, na której p.o. Stołecznego Konserwatora Zabytków zarekomendował powołanie zarządu WPK składającego się z dwóch osób podlegających Stołecznemu Konserwatorowi Zabytków. Zespół Koordynujący przychylił się do proponowanego rozwiązania oraz zarekomendował przeanalizowanie przebiegu granic WPK. Termin realizacji zadania określono do końca 2018 r.

(dowód: akta kontroli tom 6 str. 163-201)

1.14. W Planie Ochrony WPK ustalono cele ogólne polegające na:

- wzmocnieniu skuteczności ochrony i udostępniania walorów krajobrazu kulturowego i zabytków, znajdujących się na jego terenie, w tym zwłaszcza rezydencji wilanowskiej i jej historycznych filii wraz z ich powiązaniami kompozycyjnymi i widokowymi i najbliższym otoczeniem,
- zapewnieniu warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla trwałego zachowania walorów krajobrazu kulturowego i zabytków oraz ich zagospodarowania, utrzymania i udostępnienia,
- zapobieganiu zagrożeniom dla stanu w/w walorów i wartości zabytków,
- uwzględnianiu zadań związanych z ochroną krajobrazu kulturowego i zabytków w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy planowaniu ochrony zasobów i kształtowaniu środowiska.

Nie przyjęto założeń czasowych dla realizacji celów zawartych w planie ochrony WPK, jak również wytycznych dla jego wdrażania, promowania i realizacji.

Jak wyjaśnił p.o. Stołecznego Konserwatora Zabytków plan ochrony parku kulturowego zawiera postulaty dotyczące krajobrazu, przyrody oraz ochrony zabytków, w związku z tym nie przewiduje założeń czasowych. Plan Ochrony ma za zadanie ocenić krajobraz i jego przekształcanie oraz jakie formy ochrony powinny być nałożone. Szczególne zadania oraz ramy czasowe będą określone dopiero w programie zarządzania WPK.

Wytyczne dla wdrażania, promowania i monitorowania realizacji planu ochrony w chwili obecnej nie są realizowane, będą wdrażane przez Zarząd Parku.

(dowód: akta kontroli tom 4 str. 184)

1.15. Realizacja zadań określonych w Planie Ochrony WPK należała do poszczególnych jednostek organizacyjnych Urzędu m.st. Warszawy w zakresie, w jakim odnosiły się do ich obowiązków.

(dowód: akta kontroli tom 4 str. 188)

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

1. W przypadku zamówienia publicznego, udzielonego umową nr KZ/41/07 z 2 kwietnia 2007 r. niewłaściwie zastosowano art. 4 pkt 3 lit. e ustawy Prawo zamówień publicznych, w wersji obowiązującej w dniu zawarcia umowy, zgodnie z którym ustawy nie stosowało się do zamówień, których przedmiotem są usługi w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych, z wyjątkiem usług w całości opłacanych przez zamawiającego, w celu prowadzenia jego własnej działalności, których rezultaty stanowią wyłącznie jego własność. W przypadku powyższej umowy usługa została w całości opłacona przez zamawiającego, usługa była świadczona w celu prowadzenia działalności m.st. Warszawy, zaś rezultaty usługi stanowią wyłączną własność m.st. Warszawy, dlatego też nie było podstaw do wyłączenia ww. usługi spod rygorów ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli tom 4 str. 24-28)

Jak wyjaśnił p.o. Stołecznego Konserwatora Zabytków usługa była w całości opłacona przez zamawiającego, nie zostały spełnione natomiast dwie pozostałe przesłanki. Utworzenie WPK podyktowane jest ochroną interesu publicznego, którego zachowanie nie leży wyłącznie w interesie mieszkańców gminy, lecz ma wymiar ogólnie społeczny i ogólnie narodowy. Dlatego też należy uznać, iż rezultat usługi nie służy wyłącznie własnej działalności zamawiającego oraz, że nie są one jego wyłączną własnością.

(dowód: akta kontroli tom 4 str. 171-172)

2. Nie dotrzymano harmonogramu prac Zespołu Zadaniowego, nie dokonano również jego aktualizacji w zakresie terminu zakończenia prac, zgodnie z którym, projekt uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie utworzenia WPK miał być gotowy do 15 grudnia 2005 r., a projekt planu ochrony WPK miał zostać przygotowany do II kwartału 2005 r. Ostatecznie obie uchwały zostały przyjęte przez Radę m.st. Warszawy w dniu 29 marca 2012 r.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 18, 397-509)

Jak wyjaśnił p.o. Stołecznego Konserwatora Zabytków, w założeniu Wilanowski Park Kulturowy miał mieć powierzchnię ok. 200 ha i obejmować teren dobrze rozpoznany, składał się z terenów pozostających w rękach właścicieli zinstytucjonalizowanych, położonych poza obszarem intensywnego inwestowania. W związku z tym planowano utworzenie parku w krótkim czasie. Po przebadaniu znacznie większego terenu przez podmioty zewnętrzne, powstała znacznie szersza koncepcja przyszłego Wilanowskiego Parku Kulturowego, którego obszar został określony na 1500 ha.

(dowód: akta kontroli t. 4 str.175-176)

Zdaniem NIK, w przypadku rzetelnego planowania prac nad utworzeniem WPK, gdy zmieniła się koncepcja i zakres koniecznych do wykonania prac, to powinien być również dostosowany do nowych okoliczności harmonogram prac nad utworzeniem Wilanowskiego Parku Kulturowego.

3. Prezydent m.st. Warszawy nie składała corocznych sprawozdań z prac nad wdrożeniem uchwały nr XXXIV/820/2012 Rady m.st. Warszawy z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia planu ochrony WPK, do czego została zobowiązana na podstawie § 3 ww. uchwały.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 402, tom 4 str. 168)

Jak wyjaśnił p.o. Stołecznego Konserwatora Zabytków, sprawozdania z prac nad wdrożeniem uchwały nie były składane z powodu braku jednostki zarządzającej WPK. Ponadto złożone skargi do sądów administracyjnych na uchwałę wywołały stan niepewności, co do prawomocności zaskarżonej uchwały i dalszych losów WPK. Podjęcie

w tej sytuacji dalszych działań mogłoby skutkować poniesieniem kosztów, które w przypadku uchylenia zaskarżonej uchwały, okazałyby się niecelowe.

(dowód: akta kontroli tom 4 str. 168)

Zdaniem NIK, brak jednostki zarządzającej WPK nie zwalnia Prezydenta m.st. Warszawy z obowiązku składania corocznych sprawozdań z prac nad wdrożeniem uchwały ws. zatwierdzenia planu ochrony WPK. Jednym z elementów sprawozdania powinna być informacja dla Rady m.st. Warszawy o braku powołania jednostki zarządzającej WPK.

4. Prezydent m.st. nie zwróciła się do Rady m.st. Warszawy o powołanie zarządu Wilanowskiego Parku Kulturowego, bądź nie wyznaczyła zarządzającego WPK spośród funkcjonujących jednostek m.st. Warszawy. Nie sporządzono także programu zarządzania Wilanowskim Parkiem Kulturowym, co było niezgodne z pkt 5 Wytycznych dla form i zasad zarządzania parkiem ppkt 1 i 3 Planu Ochrony Wilanowskiego Parku Kulturowego.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 470-471)

Jak wyjaśnił p.o. Stołecznego Konserwatora Zabytków, nie wystąpiono do Rady m.st. Warszawy o powołanie zarządu parku ze względu na brak etatów i środków finansowych. Nie było również wskazania funkcjonującej jednostki m.st. Warszawy z uwagi na niepewność prawną uchwały w sprawie utworzenia WPK i dalszych losów WPK w związku ze skargami do sądów administracyjnych. Program zarządzania WPK opracuje zarząd parku.

(dowód: akta kontroli tom 4 str. 169, 184)

5. Nie przystąpiono do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru WPK, w tym dla rezerwatu Las Natoliński, co było niezgodne z art. 16 ust. 6 ustawy o ochronie zabytków w zw. z art. 10 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którymi obowiązek przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powstaje po upływie 3 miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku, tj. z dniem 8 sierpnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli tom 4 str. 162-165, 193-523, tom 6 str. 1-162)

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Biura Architektury i Planowania Przestrzennego, na tereny WPK, dla których brak jest MPZP bądź projektów MPZP, składają się głównie tereny zielone z udziałem terenów sportu i rekreacji o ograniczonej możliwości zagospodarowania, w tym rezerwat Las Natoliński.

(dowód: akta kontroli tom 4 str. 162)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż wprawdzie art. 16 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie zabytków nie określają, kiedy należy zwrócić się do WKZ o zaopiniowanie projektu uchwały ws. utworzenia parku kulturowego oraz projektu planu ochrony parku kulturowego, to jednak zasadne jest, by takie opiniowanie następowało w końcowej fazie pracy nad powyższymi dokumentami, kiedy nie są już dokonywane w nim zmiany. W przypadku WPK opinie dotyczącą uchwały o utworzeniu WPK Wojewódzki Konserwator Zabytków wydał 1 września 2006 r., zaś opinie odnośnie uchwały dotyczącej planu ochrony WPK 14 lipca 2008 r., w sytuacji, gdy obie uchwały zostały przyjęte przez Radę m.st. Warszawy 29 marca 2012 r. Tym bardziej, iż w 2009 r. dokonano aktualizacji i rozszerzenia projektu planu ochrony WPK.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 397-509, tom 4 str. 35-37)

Jak wyjaśnił p.o. Stołecznego Konserwatora Zabytków, po dacie zaopiniowania planu ochrony WPK wprowadzone zostały zmiany wynikające z opinii MWKZ oraz inne, w ocenie Stołecznego Konserwatora Zabytków, o charakterze porządkowym, redakcyjnym i niewymagające uzyskania ponownej opinii MWKZ.

(dowód: akta kontroli tom 4 str. 168-169)

Składając wyjaśnienia odnośnie zmian dokonanych w projekcie planu ochrony WPK, na podstawie umowy z 16 lutego 2009 r. z Fundacją Karkonoską p.o. Stołecznego Konserwatora Zabytków wyjaśnił, iż zmiany w stosunku do poprzedniego projektu dotyczyły m.in.: uzupełnienia rozdziału Analiza walorów kulturowych, uzupełnienia rozdziału Waloryzacja środowiska kulturowego i przyrodniczego oraz rozdziału Synteza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, uzupełnienia cz. IV Projektu planu ochrony: ustalenia i wytyczne dla ochrony. W tej części dodano 30 stronicową tabelę, która w wersji ostatecznej przyjęła nazwę Wytyczne dla kierunków i zadań szczegółowych dla ochrony, udostępniania i zagospodarowania jednostek architektoniczno-krajobrazowych, wydzielonych w obszarze WPK oraz wytyczne dla planów miejscowych.

(dowód: akta kontroli tom 4 str. 177)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

2. Stosowanie narzędzi kształtowania krajobrazu

Opis stanu faktycznego

2.1. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy uwzględniono ochronę walorów środowiska, przyrody i krajobrazu oraz ochronę krajobrazu kulturowego¹⁵ określając m.in. obszary ochrony krajobrazu, w tym m.in.: System Przyrodniczy Warszawy¹⁶ wraz z obowiązującymi w nim dwiema generalnymi zasadami ochrony: pierwszą obejmującą cały obszar SPW z wyjątkiem korytarzy wymiany powietrza i drugą na obszarach ww. korytarzy powietrza oraz obszar ochrony krajobrazu kulturowego dla strefy obejmującej m.in. obszar wieloprzestrzennego założenia WPK.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 217-226, 439-461)

2.2. W Studium z 2006 r. wskazano obszary dotyczące utworzenia trzech parków kulturowych pn.: Wilanowski Park Kulturowy, Park Kulturowy Zespołu Fortyfikacji XIX – wiecznej Twierdzy Warszawa oraz Park Kulturowy Średniowiecznego Grodziska Bródno Stare, spośród których do Studium wprowadzono w 2014 r. obszar Wilanowskiego Parku Kulturowego¹⁷ z obowiązkiem sporządzenia MPZP.

(Dowód: akta kontroli tom 2 str. 217-226, 439-441)

2.3. Urząd m.st. Warszawy po wejściu w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu¹⁸ nie przystąpił do aktualizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w celu określenia zasad ochrony i kształtowania krajobrazu.

Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy wyjaśnił, iż nie przystąpiono do ich aktualizacji m.in. z powodu braku w ustawie odrębnego trybu wprowadzania zmian w obowiązujących MPZP.

(Dowód: akta kontroli tom 2 str. 385-386; tom 3 str. 382)

Na terenie m.st. Warszawy według stanu na 10 marca 2017 r. obowiązywało 251 MPZP obejmujących 18,8 tys. ha¹⁹ (36,3% powierzchni Miasta), a 218 dalszych obejmujących 17,8 tys. ha (34,3% powierzchni Miasta) było w toku procedowania.

Kontrola szczegółowa pięciu MPZP, uchwalonych w latach 2015-2017 (do dnia zakończenia kontroli), to jest: MPZP obszaru Plac Wojska Polskiego w Dzielnicy Wola²⁰,

¹⁵ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy zostało przyjęte przez Radę Miasta uchwałą nr LXXXII/2746/2006 z dnia 10.10.2006 r., a następnie było pięciokrotnie zmieniane, przy czym ostatnia zmiana została wprowadzona uchwałą nr XCII/2346/2014 z dnia 16.10.2014 r.

¹⁶ Dalej: SPW.

¹⁷ Utworzonego uchwałą nr XXXIV/819/2012 Rady m.st. Warszawy z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą „Wilanowski Park Kulturowy”, dalej: WPK.

¹⁸ Dz. U. poz. 774, ze zm.; dalej także: ustawa krajobrazowa

¹⁹ Wielkość MPZP waha się od 0,05 ha w przypadku planów najmniejszych obszarowo (0,0000097% powierzchni Warszawy) do 605,3 ha w przypadku planów największych obszarowo (1,2%).

²⁰ Uchwała Rady m.st. Warszawy nr XX/484/2015.

MPZP rejonu Ronda Wiatraczna – część II²¹, MPZP rejonu ulicy Żelaznej – część północna B²², MPZP rejonu ulicy Żelaznej – część południowa²³ oraz MPZP nieruchomości przy ul. Langiewicza 1/3²⁴, w zakresie uwzględnienia w nich postanowień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wykazała, że odpowiednio w czterech planach określono wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej oraz w jednym planie określono granice i sposoby zagospodarowania terenów podlegających ochronie zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy. Natomiast we wszystkich planach określono inne elementy określone w art. 15 ust. 2 pkt. 1, 2, 3, 3a, 4, 6, 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(Dowód: akta kontroli tom 2 str. 385-386; tom 3 str. 267-270)

2.4. Zapisy określone w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczące zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych z jakich mogą być one wykonane, jak wyjaśnił m.in. Zastępca Prezydenta, znajdują się w obowiązujących MPZP, ale są niejednolite. Dodał również m.in., że Rada Miasta nie podjęła jeszcze uchwały na podstawie art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, przy czym projekt takiej uchwały jest opracowywany²⁵.

Kontrola szczegółowa ww. pięciu MPZP w zakresie uwzględnienia w nich postanowień określonych w art. 15 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 września 2015 r., wykazała m.in., że plany miejscowe zawierały regulacje w zakresie: sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów zgodnie z ust. 3 pkt 8 w przypadku wszystkich pięciu planów, granic terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym zgodnie z ust. 3 pkt 4a w przypadku czterech planów oraz granic terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych zgodnie z ust. 3 pkt 5 ww. ustawy w przypadku dwóch planów. Natomiast pozostałe warunki wymienione w ust. 3 ww. ustawy nie zostały określone w żadnym z pięciu planów.

(Dowód: akta kontroli tom 2 str. 386-387; tom 3 str. 267-268, 271-272)

W wyniku oględzin 142 obiektów reklamowych położonych na pięciu ulicach objętych MPZP²⁶ stwierdzono, że aż 132 obiekty reklamowe (93,0% skontrolowanych obiektów) były zamontowane bez wprowadzenia ich do skoordynowanej ewidencji, z tego 75 - zamontowano bez zgłoszenia bądź pozwolenia (52,8%), 54 - nie podlegało zgłoszeniu bądź wydaniu pozwolenia (38,0%), a w przypadku trzech stwierdzono brak danych. Tylko w przypadku 10 obiektów reklamowych²⁷ (7,0%) Urząd posiadał wiedzę o dokonaniu ich zgłoszenia bądź wydaniu pozwolenia²⁸.

Osoby uczestniczące w oględzinach wyjaśniły m.in., że wśród 132 obiektów reklamowych odnotowanych w toku oględzin jako obiekty reklamowe, dla których nie wydano pozwoleń lub nie przyjęto zgłoszeń znajduje się odpowiednio: 54 niepodlegających zgłoszeniu ani

²¹ Uchwała Rady m.st. Warszawy nr XXIII/596/2015.

²² Uchwała Rady m.st. Warszawy nr XXXIII/835/2016.

²³ Uchwała Rady m.st. Warszawy nr XXXVI/932/2016.

²⁴ Uchwała Rady m.st. Warszawy nr XLI/1063/2017.

²⁵ Uchwała Rady Miasta nr XVII/365/20215 z dnia 15 września 2015 r. w sprawie przygotowania projektu uchwały o zasadach i warunkach sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

²⁶ to jest: 68 obiektów reklamowych na ul. Pańskiej, ul. Prostej położonych na obszarze MPZP część południowa – rejon ul. Żytniej oraz ul. Żelaznej 54 położonej na obszarze MPZP część północna B – rejon ul. Żelaznej oraz 61 obiektów reklamowych na ul. Rakowieckiej oraz ul. Narbutta (obie na odcinku od Al. Niepodległości do ul. Wiśniowej) położonych na obszarze MPZP rejonu Stary Mokotów.

²⁷ To jest w odpowiedniej liczbie zgłoszeń i pozwoleń położonych na nieruchomościach przy ul.: Rakowieckiej 1 i 3, Narbutta – 3 i 2 oraz Prostej jedno zgłoszenie (brak było wydanych pozwoleń), a przy ul. Żelaznej i Pańskiej brak było jakichkolwiek zgłoszeń i wydanych pozwoleń.

²⁸ W okresie od uchwalenia ww. MPZP dla kontrolowanych ulic wydano trzy pozwolenia w dzielnicach Miasta i dwa przez SKZ oraz dokonano pięciu zgłoszeń, w tym dwóch przed uchwaleniem MPZP (w 2014 r.) i trzech po uchwaleniu MPZP.

wydaniu pozwolenia zgodnie z art. 29-30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁹ lub ze względu na to, iż są one tablicami urzędowymi (m.in. tablicami informacyjnymi kancelarii prawnych, adwokackich, notarialnych, itp.), a trzy inne zostały posadowione kilkadziesiąt lat temu, dla których w Urzędzie brak jest danych.

(Dowód: akta kontroli tom 2 str. 386; tom 3 str. 514-536)

2.5. Pięć MPZP zbadanych w toku kontroli NIK, zgodnie z art.17 pkt 6 lit. b tiret ósmy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zostało uzgodnionych z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, który nie zgłosił do nich żadnych uwag.

(Dowód: akta kontroli tom 2 str. 386; tom 3 str. 374-378, 392-399)

2.6. Do dnia zakończenia kontroli Rada m.st. Warszawy nie uchwaliła zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych, oraz w związku z tym nie uchwaliła żadnych opłat reklamowych. Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy wyjaśnił m.in., że Urząd Miasta przygotowuje obecnie projekt takiej uchwały oraz dodał, że Rada Miasta nie uchwaliła opłaty reklamowej od umieszczanych obiektów reklamowych w związku z brakiem uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych, a więc stąd też nie zróżnicowano jeszcze stawek opłat ze względu na lokalizację oraz rozmiar obiektu reklamowego.

(Dowód: akta kontroli tom 2 str. 387-388, 403; tom 3 str. 382-383)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Urząd Miasta podjął wprowadzić prace nad projektem uchwały dotyczącej wprowadzenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych itp., ale do dnia zakończenia kontroli nie przedłożył go Radzie Miasta. Brak ww. uchwały skutkował nieskoordynowanym reagowaniem dzielnic i jednostek organizacyjnych Miasta na umieszczane w przestrzeni publicznej obiekty reklamowe bez uzyskanego pozwolenia bądź dokonanego zgłoszenia. W wyniku przeprowadzonych oględzin 142 obiektów reklamowych położonych na pięciu ulicach Miasta objętych MPZP stwierdzono, że tylko w przypadku 10 obiektów reklamowych Urząd posiadał wiedzę o dokonaniu ich zgłoszenia bądź wydaniu pozwolenia na ich zamontowanie.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił m.in., że Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu podjęło czynności prowadzące do zapobieżenia występowania zjawiska montowania obiektów reklamowych bez pozwolenia lub wymaganego zgłoszenia stwarzając ramy prawne ładu przestrzennego m.in. procedując ww. projekt uchwały o zasadach i warunkach sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych. Dodał m.in., że procedury administracyjne dotyczące wydawania pozwoleń dla inwestorów oraz przyjmowania zgłoszeń obiektów reklamowych od właścicieli nieruchomości prowadzone są w dzielnicach Miasta, a organem uprawnionym do kontroli prawidłowości umieszczania obiektów reklamowych jest Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego. Wyjaśnił także, że w Urzędzie nie ma jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za koordynowanie wydawania decyzji dotyczących montażu obiektów reklamowych przez różne jednostki Miasta.

(Dowód: akta kontroli tom 5 str. 486-500)

Ocena cząstkowa

²⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Stołeczny Konserwator Zabytków

Opis stanu
faktycznego

3.1. Na mocy Porozumienia, zawartego pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Prezydentem m.st. Warszawy, z dnia 1 czerwca 2005 r. w sprawie powierzenia m.st. Warszawie prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Wojewody Mazowieckiego, realizowanych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, powierzono Stołecznemu Konserwatorowi Zabytków m.st. Warszawy³⁰ prowadzenie ochrony i opieki nad położonymi w granicach Miasta zabytkami ruchomymi oraz nieruchomymi³¹, w tym m.in. realizację zadań określonych w przepisach: ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy Prawo budowlane, ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³² oraz wydawanie zaświadczeń dla przedmiotów ruchomych sprowadzanych z zagranicy niezbędnych do zakwalifikowania przedmiotu, jako kolekcjonerski. W Porozumieniu ustalono, że środki finansowe na jego realizację wyniosą w 2005 r. 40,0 tys. zł, a w latach następnych będą ustalane w drodze aneksu do Porozumienia, przy czym zgodnie z § 10 wszelkie zmiany Porozumienia wymagają formy pisemnej.

W latach 2005-2017³³ Prezydent zawarł łącznie 13 aneksów do Porozumienia, z tego w latach: 2005-2013 – 10, wszystkie za zgodą Rady Miasta, 2014-2016– 3, wszystkie bez uzyskania zgody Rady Miasta, przy czym trzy aneksy dotyczyły rozszerzenia zadań SKZ, a 10 - ustalenia wyłącznie wysokości środków finansowych z tytułu wykonywania powierzonych zadań. Trzema aneksami ustalono wysokość środków finansowych, w tym w wysokości po 140,0 tys. zł na lata budżetowe 2014, 2015 i 2016³⁴.

(Dowód: akta kontroli tom 2 str. 20-78, 407-419)

P.o. Stołecznego Konserwatora Zabytków wyjaśnił m.in., że aneksy o nr. 11, 12 i 13 nie były poprzedzone uchwałą Rady Miasta, gdyż nie wprowadzały żadnych merytorycznych zmian i dotyczyły wyłącznie przyjęcia w określonej wysokości środków finansowych, jako kwestia wykonawcza realizacji Porozumienia. Dodał m.in., że środki finansowe przekazywane przez Wojewodę wchodziły do budżetu Miasta uchwalanego rokrocznie przez Radę, natomiast ww. aneksy zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

(Dowód: akta kontroli tom 2 str. 406-407, 414-419)

Środki finansowe zostały określone w § 4 pkt 1 Porozumienia w wysokości 40,0 tys. zł, zaś w § 4 pkt 2 ustalono, że zostaną określone w latach następnych w drodze aneksu do Porozumienia, przy czym zgodnie z § 10 wszelkie zmiany wymagają formy pisemnej. Z ww. względów każda zmiana środków finansowych była zmianą brzmienia treści ww. Porozumienia przyjętego uchwałą Rady Miasta, stąd aneksy powinny być przedkładane Radzie w celu podjęcia stosownej uchwały i takich siedem aneksów³⁵ w sprawie określenia wysokości środków finansowych zostało przedłożonych i uchwalonych, a dopiero aneksy dotyczące środków finansowych na rok 2014, 2015 i 2016 nie zostały przedłożone Radzie Miasta, która w ten sposób nie miała wpływu na ustalenie ich wysokości.

(Dowód: akta kontroli tom 2 str. 414-419)

3.2. W latach 2015-2016 Stołeczny Konserwator Zabytków przeprowadził łącznie 193 kontroli przestrzegania i stosowania przepisów wynikających z ustawy o ochronie

³⁰ Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2015 r., poz. 4314 ze zm., dalej: Porozumienie.

³¹ Z wyłączeniem m.in.: zabytków będących siedzibami instytucji kultury, instytucji i urzędów centralnych, wpisanych do rejestru zabytków położonych w całości lub w części na terenie dzielnic: Śródmieście oraz Praga Północ,

³² Dz. U. z 2016 r., poz. 2134, ze zm.

³³ Od podpisania Porozumienia, czyli od 1 czerwca 2005 r. do dnia zakończenia kontroli, to jest do 7 kwietnia 2017 r.

³⁴ ww. kwotę Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków rekomendował także na 2017 r.

³⁵ Były to aneksy o nr.: 3 z 31 grudnia 2007 r., 4 z 30 czerwca 2008 r., 5 z 19 listopada 2009 r., 7 z 26 października 2010 r., 8 z 15 września 2011 r., 9 z 25 października 2012 r., 10 z 11 września 2013 r.

zabytków na terenie m. st. Warszawy, odpowiednio w roku: 2015- 115, 2016 – 78, w tym jedną na terenie WPK, w wyniku których wydał łącznie 35 zaleceń pokontrolnych w trybie art. 40 ustawy o ochronie zabytków oraz 88 decyzji w trybie art. 45 ust. 1 ww. ustawy dla obiektów położonych na obszarze całego Miasta, w tym dwie decyzje dla obiektów położonych na terenie WPK³⁶.

(Dowód: akta kontroli tom 2 str. 3-4, 423-426)

W latach 2015-17 (do dnia zakończenia kontroli) na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie zabytków zostało wydanych 28 pozwoleń na umieszczenie tablic i urządzeń reklamowych na zabytkach. W wyniku kontroli 30 pozwoleń wydanych na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie zabytków³⁷ w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru zabytków³⁸ stwierdzono m.in., że wszystkie były wydane prawidłowo, z tego na terenie WPK wydano tylko jedno pozwolenie i było ono zgodne z uchwałą o utworzeniu parku, a pozostałe dotyczyły obiektów reklamowych na zabytkach położonych poza nim.

W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli NIK oględzin zamontowanych na zabytkach tablic i urządzeń reklamowych stwierdzono, że w przypadku 12 wydanych pozwoleń (40,0% pozwoleń kontrolowanych) tablice i urządzenia reklamowe nie były w ogóle zamontowane, a w pozostałych 18 przypadkach (60,0%) były zamontowane zgodnie z wydanymi pozwoleniami, m.in. w zakresie rozmiaru i miejsca umocowania.

Stwierdzono ponadto, że w przypadku 19 poddanych oględzinom zabytków (63,3%) znajdowały się na nich zamontowane inne obiekty reklamowe niż te, na które wydano pozwolenia w łącznej liczbie 119 tablic i urządzeń reklamowych, a tylko w 11 przypadkach (36,7%) stwierdzono brak na zabytkach innych tablic i urządzeń reklamowych.

(Dowód: akta kontroli tom 2 str. 3-4, 423-426 tom 3 str. 480-513)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił m.in., że w przypadku 15 tablic reklamowych i urządzeń reklamowych wskazanych do szczegółowej kontroli spośród 119 dodatkowo odnotowanych w toku oględzin obiektów reklamowych umieszczonych na zabytkach (12,6%) dla żadnego obiektu reklamowego nie było wydane odpowiednie pozwolenie lub dokonane zgłoszenie³⁹, a więc ww. obiekty reklamowe były zamontowane bez wymaganych pozwoleń ze strony SKZ.

(Dowód: akta kontroli tom 5 str. 486)

3.3. P.o. Stołecznego Konserwatora Zabytków wyjaśnił m.in., że w latach 2015-2016 nie było przypadków odmowy wydania pozwolenia na umieszczenie reklamy na terenie ww. parku kulturowego oraz że w latach 2015-2016 Urząd Miasta nie prowadził statystyk obszarowych przeprowadzonych kontroli i postępowań administracyjnych.

(Dowód: akta kontroli tom 2 str. 4)

3.4. W okresie objętym kontrolą (lata 2015-2017 do dnia zakończenia kontroli) zostały przeprowadzone na terenie WPK tylko dwie kontrole obiektów reklamowych umieszczonych na zabytkach, w wyniku których wydano jedno zalecenie pokontrolne i wszczęto jedno postępowanie administracyjne w trybie art. 45 ustawy o ochronie zabytków.

P.o. Stołecznego Konserwatora Zabytków wyjaśnił m.in., że SKZ sprawdza wykonanie wydanych zaleceń i decyzji w formie rekontroli, wizji terenowych lub wysyłając pisma z zapytaniem o ich wykonanie. Dodał też m.in., że SKZ nie podejmuje czynności, w toku których mógłby stwierdzić naruszenie zakazów lub ograniczeń obowiązujących na terenie WPK lub jego części, gdyż nie posiada stosownych kompetencji i tym samym nie skierował zawiadomień o wykroczeniach w trybie art. 112 ustawy o ochronie zabytków.

³⁶ z tego odpowiednio w roku: 2015 - 24 zaleceń i 53 decyzji, 2016 - 11 zaleceń i 35 decyzji na terenie m.st. Warszawy, w tym jedną decyzję dla obiektu położonego na terenie WPK.

³⁷ wszystkich wydanych w latach 2015-2016 w liczbie 25 oraz trzech z I kwartału 2017 r. i dwóch z grudnia 2014 r.

³⁸ na podstawie art. 36 ust. 1 pkt. 10 ustawy o zabytkach, rejestr zawierał w roku: 2015 – 2 356 decyzji, 2016 – 2 351 decyzji.

³⁹ Były to aneksy o nr: 3 z 31 grudnia 2007 r., 4 z 30 czerwca 2008 r., 5 z 19 listopada 2009 r., 7 z 26 października 2010 r., 8 z 15 września 2011 r., 9 z 25 października 2012 r., 10 z 11 września 2013 r.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wprawdzie w latach 2015-2016 Urząd Miasta przeprowadził łącznie 193 kontrole przestrzegania i stosowania przepisów wynikających z ustawy o ochronie zabytków, ale wykonywał w niewielkim zakresie nadzór konserwatorski nad przestrzeganiem i stosowaniem przepisów uchwały o utworzeniu WPK oraz przepisów wynikających z art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie zabytków dotyczących umieszczania reklam, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na zabytkach położonych na terenie WPK, co przejawiało się m.in. przeprowadzeniem tylko dwóch kontroli na terenie parku, w wyniku których wydano jedno zalecenie pokontrolne i wszczęto jedno postępowanie administracyjne w trybie art. 45 ustawy o zabytkach.

Z upoważnienia Prezydenta p.o. Stołecznego Konserwatora Zabytków wyjaśnił m.in., że w oparciu o art. 38 ustawy o ochronie zabytków wykonuje w pełnym zakresie nadzór konserwatorski nad obiektami objętymi prawną ochroną konserwatorską, które znajdują się na terenie WPK, przy czym na liczbę kontroli mają wpływ uzyskane informacje dotyczące stanu zachowania zabytków oraz uchybienia w przestrzeganiu i stosowaniu przepisów ustawy o ochronie zabytków. Dodał m.in., że na terenie WPK znajduje się znacznie mniej obiektów wpisanych do rejestru zabytków niż w przypadku innych dzielnic Warszawy, a poza tym przeważająca ich część znajduje się na terenie Muzeum Pałacu Króla Jana III Sobieskiego w Wilanowie, rezerwatów przyrody Morysin i Natolin oraz Parku Rozkosz, na których z natury nie są umieszczane tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, a pozostałe obiekty to obiekty sakralne i cmentarze.

(Dowód: akta kontroli tom 2 str. 4; tom 5 str. 469-470)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

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 Kontroli⁴⁰, wnosi o:

- 1) Przystąpienie do prac nad aktualizacją Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego oraz zintensyfikowanie prac nad sporządzeniem projektów MPZP dla całego obszaru Wilanowskiego Parku Kulturowego oraz niezwłoczne przedłożenie ich Radzie m.st. Warszawy w celu określenia zasad ochrony i kształtowania krajobrazu wprowadzonych m.in. rozwiązaniami ustawy krajobrazowej.
- 2) Składanie przez Prezydenta m.st. Warszawy corocznych sprawozdań z prac nad wdrożeniem uchwały w sprawie zatwierdzenia planu ochrony WPK.
- 3) Wystąpienie do Rady m.st. Warszawy o powołanie zarządu WPK bądź wyznaczenie zarządzającego spośród funkcjonujących jednostek m.st. Warszawy oraz opracowanie programu zarządzania WPK.
- 4) Wzmocnienie nadzoru konserwatorskiego w zakresie umieszczania obiektów reklamowych na zabytkach położonych na terenie WPK m.in. poprzez zwiększenie liczby kontroli w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie zabytków położonych na obszarze parku kulturowego.
- 5) Podjęcie działań prowadzących do uporządkowania przestrzeni miejskiej w zakresie tablic i urządzeń reklamowych m.in. poprzez wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem zasad i warunków ich sytuowania określonych w istniejących MPZP

⁴⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

oraz sfinalizowanie prac nad projektem uchwały ww. sprawie w celu przedłożenia go Radzie m.st. Warszawy.

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 Warszawie.

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 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, dnia 25 kwietnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

.....
podpis