



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

WK-02.1711.3.2019

Kraków, dnia

06 SIE. 2019

Pan
Piotr Kempf
Dyrektor
Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie

Wystąpienie pokontrolne

Podmiot kontrolowany: Zarząd Zieleni Miejskiej.
Przedmiot kontroli: realizacja warunków pozwoleń i decyzji nakazowych oraz zaleceń konserwatorskich wydanych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Krakowie.
Termin przeprowadzenia kontroli: 22.02.2019 r. - 15.03.2019 r.

Przedmiotowa kontrola została przeprowadzona w związku z liczną korespondencją, która sukcesywnie, poczynając od marca 2018 roku, do końca marca 2019 roku, czyli również w trakcie trwania niniejszej kontroli wpływała od Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (MWKZ) do Prezydenta Miasta Krakowa. Były to zarówno pisma formułowane w ramach prowadzonych przez MWKZ postępowań administracyjnych wynikających z obowiązków nałożonych na ten organ ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również pisma w ramach czynności kontrolnych prowadzonych w trybie przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rodzaj tych pism był różnorodny, a mianowicie: zawiadomienia o kontroli, odpowiedzi na pisma Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie (ZZM), zalecenia pokontrolne, interwencje, decyzje o nałożeniu kar finansowych wynikających z braku realizacji zaleceń pokontrolnych.

W powyższej korespondencji powtórzony został wielokrotnie zarzut w stosunku do ZZM, jednostki organizacyjnej GMK, której zadaniem jest zarządzanie terenami zieleni w Krakowie, „ignorowania zaleceń konserwatorskich” w stosunku do zieleni objętej nadzorem konserwatorskim.

Celem kontroli była weryfikacja stawianych przez MWKZ zarzutów wobec ZZM.

I. Ocena działalności kontrolowanej jednostki:

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, iż współpraca pomiędzy MWKZ a ZZM nie przebiega prawidłowo, a istotny wpływ na taki stan rzeczy ma odmienna interpretacja regulacji prawnych stosowana przez te podmioty, co do zakresu ochrony konserwatorskiej w odniesieniu do zieleni znajdującej się na terenie układów urbanistycznych wpisanych do rejestru zabytków.

Z dokumentacji objętej kontrolą wynika, iż MWKZ interpretuje przepis art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami bardzo szeroko, w ten sposób, że każda czynność związana z ingerencją w zieleni położoną na terenie obszaru wpisanego do rejestru zabytków jako układ urbanistyczny, wymaga jego zgody, a każde usunięcie drzewa lub krzewu z terenu wpisanego do rejestru zabytków wymaga wydania, na podstawie ust. 1 pkt 11 ww. przepisu, pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Adekwatnie do tego rozciąga sprawowanie nadzoru konserwatorskiego w stosunku do realizacji warunków wydanych pozwoleń na usunięcie drzew lub krzewów i podejmuje w tym zakresie czynności kontrolne w oparciu o przepisy rozdziału 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Na podstawie treści pism MWKZ ustalono, iż w ocenie tego organu, każdą czynność związaną z projektowaniem zieleni na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, jako układ urbanistyczny, w tym zieleni niskiej, ZZM winien uzgadniać z MWKZ. Ponadto MWKZ ingeruje autorytatywnie w dobór roślin i ich kompozycje, kwestionując poszczególne rozwiązania zastosowane przez ZZM w przedkładanych projektach. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, iż w ww. korespondencji, w tym w protokołach kontroli, zaleceniach oraz decyzjach o nałożeniu kar organ nie powołuje się na konkretne normy prawne, interpretacje czy opracowania naukowe, z którymi poszczególne projekty ZZM miałyby kolidować.

W wyniku analizy przedmiotowego zagadnienia z uwzględnieniem orzecznictwa i doktryny oraz rozwiązań przyjętych przez konserwatorów zabytków w innych województwach, ustalono co następuje:

Zgodnie z brzmieniem art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie zabytków „pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, **z wyłączeniem działań** polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części niebędącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni.” Oznacza to, że przepis ten ma zastosowanie wyłącznie do zabytków wpisanych do rejestru indywidualnie jako park, ogród albo inna forma zaprojektowanej zieleni, a nie obszarowo, jako układ urbanistyczny. Zatem w przypadku usuwania zieleni z takiego terenu kompetencje wojewódzkich konserwatorów ograniczone są jedynie do wydawania zezwolenia w oparciu o przepisy ustawy o ochronie przyrody (art. 83). Zakres uprawnień kontrolnych przysługujących wojewódzkim konserwatorom zabytków, na mocy art. 38 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, odnosi się do przestrzegania i stosowania przepisów tej ustawy i jest odmienny od zakresu uprawnień wynikających z przepisów o ochronie przyrody.

Z uwagi na fakt, że ZZM reprezentuje odmienne stanowisko w zakresie urządzania zieleni na obszarze układu urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków, konsekwentnie odmawia wykonania niektórych z wydanych przez MWKZ zaleceń pokontrolnych nakazujących przywrócenie „zabytku” do stanu pierwotnego, tj. usunięcia nasadzonych roślin i założenia w tym miejscu ponownie trawnika, ponieważ uważa, że:

- nie dopuścić się naruszenia prawa, nie uzgadniając z MWKZ warunków tych nasadzeń,
- zrealizowane założenia są zgodne ze sztuką ogrodową,
- odbiór społeczny nasadzeń jest pozytywny, w tym nasadzenia odbyły się z udziałem zaangażowania społeczności lokalnej,
- usunięcie nasadzeń byłoby nieuzasadnione ekonomiczne.

Niemniej jednak ZZM nie podjął konkretnych i skutecznych działań, które doprowadziłyby do ograniczenia konfliktu i wyjaśnienia spornych kwestii, np. poprzez uzyskanie wykładni odpowiedniego organu - Generalnego Konserwatora Zabytków.

Ponadto w toku postępowań kontrolnych ZZM nie korzystał ze swoich uprawnień wynikających z przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i nie kwestionował ustaleń MWKZ w formie zastrzeżeń do protokołów kontroli i zaleceń pokontrolnych. Również w części przypadków ZZM nieterminowo wykonywał nasadzenia zastępcze określone w pozwoleniach na usunięcie drzew i krzewów i nie informował MWKZ o ich realizacji.

W związku z niewykonaniem zaleceń MWKZ nałożył na ZZM kary finansowe. Od decyzji administracyjnych wymierzających kary pieniężne ZZM odwołał się do organu wyższej instancji. Na dzień zakończenia kontroli żadna z tych spraw nie została jeszcze ostatecznie zakończona.

Oprócz odmiennych interpretacji przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresie kompetencji wojewódzkich konserwatorów zabytków wpływ na brak właściwej współpracy pomiędzy ZZM i MWKZ miał fakt, iż w postępowaniach prowadzonych przez MWKZ zostały połączone dwa odmienne reżimy prawne – dotyczące ochrony zabytków (wydawanie pozwoleń konserwatorskich) i ochrony przyrody (wydawanie zezwoleń na usunięcie zieleni).

W okresie objętym kontrolą przed MWKZ na wniosek ZZM toczyło się 99 spraw o wydanie zezwoleń na usunięcie zieleni w trybie ustawy o ochronie przyrody. W okresie od 01.01.2018 r. do 12.03.2019 r. wydanych zostało 80 pozwoleń (z powołaniem się m.in. na przepis art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), a w stosunku do 19 wniosków postępowania nie zakończyły się, z czego w 15 przypadkach upłynęły już maksymalne terminy ustalone w oparciu o art. 35 i 36 k.p.a.

W dwóch przypadkach ZZM odwołał się do Generalnego Konserwatora Zabytków od ustalonych przez MWKZ warunków pozwalających na usunięcie drzew, a w sześciu sprawach wniośł ponaglenia na niezatawienie sprawy w terminie. W czterech przypadkach Generalny Konserwator Zabytków rozpatrzył ponaglenia i stwierdził bezczynność MWKZ.

ZZM w prowadzonej korespondencji z MWKZ, jak też w toku postępowań administracyjnych nie podnosił zarzutów formalnych, co do niewłaściwych podstaw prawnych, naruszeń przepisów oraz braków w decyzjach.

II. Zalecenia:

1. Prawidłowo realizować wszystkie warunki wydanych decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów wynikające z art. 83d ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, w tym poszczególne czynności wykonywać w terminie i każdorazowo informować Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o wykonaniu warunków decyzji.
2. Składać do Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków kompletne wnioski o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, spełniające wymogi formalne wynikające z art. 83b ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. W przypadkach uzależniania rozstrzygnięcia sprawy od wykonania czynności, których nie przewiduje przepis prawa, podejmować działania prawem przewidziane w celu wyegzekwowania od organu wydania w sprawie decyzji administracyjnej.
3. Aktywnie uczestniczyć w prowadzonych przez Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków postępowaniach, tj. na każdym etapie korzystać z możliwości wypowiedzenia się co do

zebranych dowodów i materiałów oraz zgłaszać żądania, jeśli stan faktyczny sprawy będzie uzasadniał takie działania.

4. W przypadku składania wniosków o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew w złym stanie fitosanitarnym w związku z występującym w tych sytuacjach realnym zagrożeniem dla zdrowia i życia ludzi, a także mienia, podejmować działania prawem przewidziane, w tym wynikające z art. 37 k.p.a.
5. W składanych do organu wyższego stopnia odwołaniach od decyzji administracyjnych Małopolskiego Konserwatora Zabytków podnosić wszystkie występujące w danym przypadku uzasadnione zarzuty, tj. zarówno merytoryczne, jak i formalne.
6. Wnioski wynikające z ostatecznych rozstrzygnięć, jakie zapadną w sprawach, które aktualnie są rozpatrywane przez Generalnego Konserwatora Zabytków, uwzględniać we wszystkich innych postępowaniach o podobnym stanie faktycznym.

III. Osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń pokontrolnych:

Zalecenia nr 1-6 - Pan Piotr Kempf, Dyrektor Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie.

IV. Termin realizacji zaleceń pokontrolnych:

Zalecenia nr 1-6 - 30.08.2019 r.

V. Termin sporządzenia sprawozdania z realizacji zaleceń pokontrolnych:

Zalecenia nr 1-6 - do dnia 30.08.2019 r.

Pouczenie:

Zgodnie z § 17 ust. 1 Regulaminu przeprowadzania kontroli organizacyjno-prawnej przez Wydział Kontroli Wewnętrznej UMK (zarządzenie Nr 173/2019 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 stycznia 2019 r.) jednostki, w stosunku do których sformułowane zostały zalecenia pokontrolne obowiązane są do sporządzenia sprawozdania z realizacji tych zaleceń w terminie określonym w pkt. V wystąpienia pokontrolnego i przekazanie go do Wydziału Kontroli Wewnętrznej. Sprawozdanie powinno zawierać odniesienie do każdego ze sformułowanych zaleceń pokontrolnych, wraz z podaniem terminu i sposobu jego realizacji.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski

Otrzymują:

1. Adresat.
2. aa.

Do wiadomości: Pan Jerzy Muzyk, II Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa ds. Zrównoważonego Rozwoju – ZP.Jerzy.Muzyk@um.krakow.pl.