



LKR.430.004.2017
Nr ewid. 149/2017/P/16/074/LKR

Informacja o wynikach kontroli

KSZTAŁTOWANIE KRAJOBRAZU I PRZESTRZENI PUBLICZNEJ W MIASTACH

DELEGATURA W KRAKOWIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach

Dyrektor Delegatury NIK w Krakowie:

Jolanta Stawska

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 26.X.17r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OGÓLNA OCENA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	8
4. UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI.....	11
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
5.1. Parki kulturowe.....	12
5.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.....	27
5.3. Uchwała krajobrazowa.....	30
5.4. Ochrona pasa drogowego.....	32
5.5. Nadzór konserwatorski.....	39
6. ZAŁĄCZNIKI	43
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	43
6.2. Wykaz jednostek objętych kontrolą NIK.....	46
6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	47
6.4. Wykaz kontrolowanych parków kulturowych.....	60
6.5. Wykaz aktów prawnych i dokumentów	61
6.6. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	63
6.7. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	64

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

- KPOZ** Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, przyjęty uchwałą nr 125/2014 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2014 r., dostępny na stronie: <http://bip.mkidn.gov.pl/pages/legislacja/programy-wieloletnie/krajowy-program-ochrony-zabytkow-i-opieki-nad-zabytkami.php> (dostęp w dniu 30 czerwca 2017 r.);
- Krajobraz** postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka (art. 2 pkt 16e ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dodany ustawą krajobrazową);
- Krajobraz kulturowy** od 11 września 2015 r. przestrzeń postrzegana przez ludzi, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka; do 10 września 2015 r. przestrzeń historycznie ukształtowana w wyniku działalności człowieka, zawierająca wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze (art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami);
- Ład przestrzenny** takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Sprawy ładu przestrzennego, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm., dalej ustawa o samorządzie gminnym), należą do zadań własnych gminy;
- Obszar przestrzeni publicznej** obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- Ochrona krajobrazu** działania na rzecz zachowania i utrzymywania ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu, tak aby ukierunkować i harmonizować zmiany, które wynikają z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych (art. 1 pkt d Europejskiej Konwencji Krajobrazowej sporządzonej we Florencji dnia 20 października 2000 r.) – Dz. U. z 2006 r. Nr 14 poz. 98, dalej Europejska Konwencja Krajobrazowa;
- Park kulturowy** jedna z form ochrony zabytków, określona w art. 7 ustawy o zabytkach; tworzony jest w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej;
- Pas drogowy** wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą (art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych);
- Prawo budowlane** ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.);

Reklama	<p>upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne (art. 2 pkt 16a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dodany ustawą krajobrazową);</p> <p>umieszczone w polu widzenia użytkownika drogi tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący znakiem drogowym, ustawionym przez gminę znakiem informującym o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej, znakiem informującym o formie ochrony zabytków lub tablicą informacyjną o nazwie formy ochrony przyrody (art. 4 pkt 23 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych);</p>
Szyld	tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe informująca o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują (art. 2 pkt 16d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dodany ustawą krajobrazową);
Tablica reklamowa	przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklama naklejana na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem (art. 2 pkt 16b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dodany ustawą krajobrazową);
Urządzenie reklamowe	przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem (art. 2 pkt 16c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dodany ustawą krajobrazową);
Ustawa krajobrazowa	ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 ze zm.), weszła w życie z dniem 11 września 2015 r.;
Ustawa o drogach publicznych	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm.);
Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073);
Ustawa o zabytkach	ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2017 r. poz. 2187, ze zm.);
WKZ/MKZ	wojewódzki konserwator zabytków/miejski konserwator zabytków.

1. WPROWADZENIE

Cel główny kontroli

Czy działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego poprawiają jakość przestrzeni publicznej?

Cele szczegółowe kontroli

1. Czy jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo i skutecznie wdrażały uchwały o ustanowieniu parków kulturowych na ich terenie?
2. Czy pozostałe działania jednostek samorządu terytorialnego podejmowane w zakresie zarządzania krajobrazem były realizowane skutecznie i prawidłowo?
3. Czy WKZ prawidłowo wykonywali nadzór konserwatorski nad przestrzeganiem i stosowaniem uchwały o utworzeniu parku kulturowego oraz nad umieszczaniem na zabytkach wpisanych do rejestru reklam oraz czy prawidłowo wydawali decyzje w tym zakresie?

Jednostki kontrolowane

Urzędy miast
Zarządcy dróg
Wojewódzcy konserwatorzy zabytków

Okres objęty kontrolą

2015–2016

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK i dotyczyła realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu kształtowania krajobrazu i przestrzeni publicznej na ich obszarze, w tym w szczególności na terenie parków kulturowych. Niniejsza informacja powstała na podstawie wyników kontroli rozpoznawczej, przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Krakowa i Zarządzie Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie oraz kontroli planowej, zrealizowanej w pozostałych 12 jednostkach, tj. w Urzędzie m.st. Warszawy, Urzędzie Miejskim Wrocławia, Urzędzie Miejskim w Gdańsku, Urzędzie Miejskim w Radomiu, Urzędzie Miasta w Sieradzu, Urzędzie Miasta Zakopane, Zarządzie Dróg Miejskich w Warszawie, Zarządzie Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu, Gdańskim Zarządzie Dróg i Zieleni, Miejskim Zarządzie Dróg i Komunikacji w Radomiu oraz w dwóch Wojewódzkich Urzędach Ochrony Zabytków w Warszawie i Łodzi.

Zgodnie z preambułą Europejskiej Konwencji Krajobrazowej krajobraz jest ważną częścią jakości życia ludzi zamieszkujących wszędzie: w obszarach miejskich i na wsi, na obszarach zdegradowanych, jak również w obszarach o wysokiej jakości, na obszarach uznawanych jako charakteryzujące się wyjątkowym pięknem, jak i na obszarach pospolitych.

Park kulturowy to z jednej strony forma obszarowej ochrony zabytków, z drugiej zaś – narzędzie służące zarządzaniu i ochronie krajobrazu znajdujące się na terenie parku. Jedną z najistotniejszych przyczyn chaosu w polskiej przestrzeni publicznej jest ogromna liczba reklam, lokalizowanych bardzo często w sposób dowolny. Dowolność w ustawianiu reklam postrzegana jest także jako jeden z elementów wolności gospodarczej. W Krajowej Polityce Miejskiej 2023, przyjętej uchwałą nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. stwierdzono, że jednym z wyzwań w zagospodarowaniu polskich miast jest chaos przestrzenny, estetyczny i wizualny, który przekłada się na ich negatywny obraz. Niedostatecznie lub nieskutecznie kontrolowany sposób korzystania z przestrzeni publicznej przez reklamodawców występuje zarówno w obszarach zabudowy miejskiej, nawet będących pod ochroną konserwatorską, jak i w sąsiedztwie głównych arterii komunikacyjnych.

2. OGÓLNA OCENA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania podejmowane przez skontrolowane miasta wpłynęły na poprawienie jakości przestrzeni publicznej. Stopień tego wpływu był jednak zróżnicowany. Najskuteczniejsze działania podejmowano w Krakowie i we Wrocławiu, najmniej skuteczne – w Radomiu oraz w Zakopanem – w odniesieniu do Parku Kulturowego Kotliny Zakopiańskiej. Dokonując oceny poszczególnych miast, należy mieć na uwadze, że uporządkowanie przestrzeni publicznej to proces długotrwały i rozłożony w czasie, wymagający dużego stopnia zaangażowania i konsekwencji ze strony jednostek samorządu terytorialnego w wielu obszarach ich działalności, takich jak: tworzenie i zapewnienie funkcjonowania parku kulturowego, zarządzanie pasem drogowym, nadzór konserwatorski, przyjęcie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz w przyszłości uchwały krajobrazowej.

Park kulturowy stanowi ważne narzędzie do porządkowania i zarządzania przestrzenią publiczną, jednakże jego skuteczność zależy od konsekwencji we wdrażaniu przyjętych zakazów i ograniczeń. Tylko część skontrolowanych miast prawidłowo i skutecznie wdrożyła uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Najbardziej widoczne efekty przyniosło utworzenie parków kulturowych w Krakowie i we Wrocławiu. Pierwsze zauważalne zmiany nastąpiły również w Zakopanem w odniesieniu do Parku Kulturowego obszaru ulicy Krupówki. Było to przede wszystkim efektem wprowadzenia i egzekwowania jednolitych zasad umieszczania reklam w przestrzeni publicznej oraz ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej (np. dopuszczenie do ulicznej sprzedaży wyłącznie produktów regionalnych, zakaz wystawiania i oferowania do sprzedaży towarów przed budynkami oraz na elewacjach budynków, zasady lokalizacji ogródków gastronomicznych itp.).

Pozostałe działania skontrolowanych miast w zakresie zarządzania krajobrazem w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz związane z wydawaniem decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklam były realizowane w sposób nieskuteczny i nieprawidłowy. Pomimo, że w większości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego określono zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, to nie były one uwzględniane i stosowane, w szczególności w decyzjach zezwalających na umieszczenie reklam w pasie drogowym oraz w pozwoleniach konserwatorskich na umieszczenie reklam na zabytkach wpisanych do rejestru. Samorządy borykały się z chaosem reklamowym, panującym na zarządzanych przez nie drogach. Wynikało to zarówno z niedoskonałości przepisów prawnych, długotrwałości postępowań administracyjnych, ograniczonej liczby kontroli pasa drogowego, jak i z nieprzestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego (w szczególności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) przez jednostki odpowiedzialne za zarządzanie pasem drogowym.

We wszystkich kontrolowanych miastach nieskuteczny był również nadzór konserwatorski sprawowany w zakresie umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na zabytkach wpisanych do rejestru. Wojewódzcy/miejscy konserwatorzy zabytków nie korzystali z uprawnień i narzędzi przewidzianych w ustawie o zabytkach. Podkreślić również należy brak nadzoru konserwatorskiego nad parkiem kulturowym jako obszarową formą ochrony zabytków, uzasadniany niedoskonałością przepisów prawnych.

NIK pozytywnie ocenia utworzenie parków kulturowych, które stanowią bardzo dobry instrument porządkowania przestrzeni publicznej, pod warunkiem ich konsekwentnego wdrażania

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Parki kulturowe W kontrolowanych miastach utworzono łącznie siedem parków kulturowych (w tym dwa w najmniejszym z kontrolowanych miast, tj. w Zakopanem), które można podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa to parki, w których samorządy lokalne podjęły intensywne działania na rzecz wdrożenia zakazów i ograniczeń ustanowionych w uchwale o utworzeniu parku kulturowego (Kraków, Wrocław, Zakopane – Park Kulturowy obszaru ulicy Krupówki) a druga – parki, w odniesieniu do których jednostki samorządu terytorialnego nie podjęły żadnych szczególnych działań ochronnych (Warszawa, Radom, Sieradz). Ponadto szczególny przypadek stanowił Park Kulturowy Kotliny Zakopiańskiej, który został utworzony w celu powstrzymania presji inwestycyjnej na obszarach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Czas trwania prac nad przyjęciem uchwały wynosił średnio 2,5 roku. Pomimo postanowień art. 16 ustawy o zabytkach nie wszystkie samorządy przyjęły komplet aktów normatywnych, konieczny dla zapewnienia pełnej ochrony terenom wyodrębnionym w granicach parku kulturowego. Skrajny przykład stanowi Radom, gdzie poprzestano na uchwaleniu uchwały o utworzeniu parku kulturowego, odstępując od przyjęcia planu ochrony i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, nawet uchwalenie planu miejscowego nie gwarantowało należytej ochrony parku kulturowego. W trakcie kontroli stwierdzono niespójności pomiędzy uchwałą o utworzeniu parku kulturowego a obowiązującymi na jego terenie planami miejscowymi oraz niespójności pomiędzy samymi planami miejscowymi. Skuteczność wdrażania uchwały o parku kulturowym w dużym stopniu zależała od powołania zespołów odpowiedzialnych za zarządzanie parkiem kulturowym i jego funkcjonowanie (Kraków, Wrocław, Zakopane oraz w trakcie kontroli Sieradz). Nawet jednak powołanie zespołów zadaniowych nie gwarantowało współpracy i nie zapewniało spójności działań poszczególnych jednostek miejskich w odniesieniu do obszaru parku. Podstawowym narzędziem kontroli postanowień uchwały o utworzeniu parku kulturowego były wizje lokalne prowadzone przez członków zespołów zadaniowych oraz kontrole Straży Miejskich (blisko 3 tys. interwencji). Ponadto kontrola wykazała, że nadzorem konserwatorskim nie obejmowano parków kulturowych jako całości, lecz jedynie położone na ich obszarze poszczególne zabytki wpisane do rejestru, uzasadniając ten stan rzeczy brakiem podstawy prawnej do wykonywania nadzoru na całym parkiem kulturowym. Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny parków kulturowych wykazały szereg nieprawidłowości, przede wszystkim w zakresie umieszczania nośników informacji wizualnej. Część z nich została zidentyfikowana przez samorządy wcześniej, jednakże do czasu kontroli NIK podjęte przez władze lokalne działania w celu ich usunięcia okazały się nieskuteczne. [str. 8–19]

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Większość, tj. 88% zbadanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zawierała regulacje o charakterze fakultatywnym, dotyczące zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. W trakcie kontroli stwierdzono przypadki zapisów wzajemnie się wykluczających w ramach jednego planu miejscowego, niespójno-

ści pomiędzy zapisami planów miejscowych, obowiązujących na obszarze parku kulturowego, a uchwałą o utworzeniu parku kulturowego czy wreszcie znaczące różnice pomiędzy poszczególnymi planami. Regulacje te będą obowiązywały do czasu uchwalenia przez rady miast uchwały krajobrazowej. Ponadto miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, pomimo że stanowią prawo miejscowe, powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, nie były w większości przypadków przestrzegane i stosowane przez zarządców dróg przy wydawaniu decyzji o zajęciu pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy oraz przez wojewódzkich/miejskich konserwatorów zabytków przy wydawaniu pozwoleń na umieszczenie reklamy na zabytku wpisanym do rejestru. [str. 19–22]

W wyniku kontroli zajęcia pasa drogowego w celu umieszczenia reklam stwierdzono nieprawidłowości polegające na: wydawaniu decyzji wbrew postanowieniom uchwał o utworzeniu parku kulturowego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zezwalaniu na nieodpłatne zajęcie pasa drogowego, niewydawaniu decyzji, a także błędach w naliczaniu opłat. Nieodpłatne zezwolenie na zajęcie pasa drogowego skutkowało niepobraniem opłat w wysokości blisko 500 tys. zł. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że procent nielegalnych reklam w pasie drogowym wahał się od 97% w Zakopanem i 84% we Wrocławiu do 17% w Gdańsku. Tak wysoki odsetek reklam umieszczonych nielegalnie w części miast świadczy o nieskuteczności kontroli prowadzonych przez zarządców/zarządy dróg. Jednocześnie należy wskazać na praktyczny brak decyzji o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego (wyjątek: Radom) oraz ograniczoną liczbę decyzji nakładających kary pieniężne (wyjątek: Warszawa). Niektóre samorządy, zamiast wymierzyć przewidziane prawem kary, usuwały nielegalne reklamy na własny koszt (np. Wrocław) albo wzywały właścicieli do ich legalizacji (np. Kraków). Jako uzasadnienie tego stanu rzeczy wskazywano trudności w stosowaniu przepisów ustawy o drogach publicznych. [str. 23–28]

Zajęcie pasa drogowego

Nadzór konserwatorski w zakresie umieszczania reklam na zabytkach wpisanych do rejestru był nieskuteczny. W wyniku oględzin, którym poddano łącznie 166 zabytków, stwierdzono, że na jednym zabytku znajdowały się średnio dwie nielegalne reklamy. Wojewódzcy/miejscy konserwatorzy zabytków nie przeprowadzali odrębnych kontroli umieszczania reklam na zabytkach – zagadnienia te pojawiały się tylko sporadycznie w kontrolach o szerszym zakresie przedmiotowym. W niektórych miastach liczba wydanych pozwoleń konserwatorskich w stosunku do liczby zabytków, ujętych w rejestrze była nieproporcjonalnie niska. Ponadto wydawane pozwolenia nie uwzględniały postanowień prawa miejscowego, tj. uchwały o utworzeniu parku kulturowego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Część z nich była wydawana na czas nieokreślony (np. w Krakowie i we Wrocławiu). Dodatkowo, nawet jeśli zostało wydane pozwolenie konserwatorskie, właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wydawał pozwolenia na wykonanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków, uzasadniając to brakiem wniosków ze strony właściwych podmiotów. [str. 28–30]

Nadzór konserwatorski

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Uchwała krajobrazowa

Żadna z kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego do zakończenia kontroli NIK nie wprowadziła zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, a także – opłaty reklamowej (uchwała reklamowa). W ocenie NIK brak tych narzędzi znacząco ogranicza skuteczność działań zmierzających do wprowadzenia ładu w publicznej przestrzeni miast. [str. 22]

4. UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI

Parki kulturowe wciąż stanowią mało popularne narzędzie ochrony krajobrazu, niezbyt często wykorzystywane przez samorządy gmin, co może wynikać m.in. z trudności w stosowaniu przepisów ustawy o zabytkach. NIK zwraca uwagę na ujawnione w toku kontroli wątpliwości związane z charakterem prawnym planu ochrony parku kulturowego oraz terminem jego sporządzenia i zatwierdzenia. Wyniki kontroli wskazują także, że zarówno wojewódzcy, jak i miejscy konserwatorzy zabytków nie wykonują faktycznie nadzoru konserwatorskiego nad parkiem kulturowym jako całością, lecz jedynie nad zabytkami wpisanymi do rejestru, położonymi na terenie parku.

W celu poprawy skuteczności zarządzania krajobrazem i przestrzenią publiczną Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o nowelizację § 17 rozporządzenia w sprawie prowadzenia prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków poprzez wprowadzenie dodatkowego, obligatoryjnego elementu pozwolenia, stanowiącego informację o obowiązku uzyskania pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków (art. 29 ust. 2 pkt 6 i ust. 4 Prawa budowlanego).

[str. 30]

Uwagi końcowe

Wniosek do Ministra
Kultury i Dziedzictwa
Narodowego

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Narzędzia
ochrony krajobrazu
i przestrzeni publicznej

Przestrzeń publiczna może być chroniona na kilka sposobów. Narzędziami, które służą temu celowi są: utworzenie parku kulturowego, ochrona pasa drogowego, pełnienie nadzoru konserwatorskiego, a także uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uchwały krajobrazowej oraz opłaty reklamowej. Zostały one uregulowane w: ustawie o zabytkach, ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w ustawie o drogach publicznych.

5.1. Parki kulturowe

Liczba parków
kulturowych

Według stanu na dzień 31 maja 2017 r. w Polsce utworzono 36 parków kulturowych¹. Kontroli poddano 7 parków kulturowych (20%), utworzonych w: Warszawie, Krakowie, Wrocławiu, Radomiu, Sieradzu i Zakopanem (2 parki)². Najstarszy kontrolowany park kulturowy, tj. Park Kulturowy Kotliny Zakopiańskiej powstał w 2007 r., najmłodszy, tj. Park Kulturowy obszaru ulicy Krupówki – w 2015 r. Wbrew informacji zawartej na stronie internetowej Narodowego Instytutu Dziedzictwa³ park kulturowy – w rozumieniu art. 16 ustawy o zabytkach – nie został utworzony w Gdańsku.

Postanowienia
uchwały
o utworzeniu parku
kulturowego

Badane uchwały o utworzeniu parku kulturowego określały, zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o zabytkach, nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony oraz zakazy i ograniczenia określone w art. 17 ust. 1 ustawy o zabytkach. Postanowienia regulujące zakazy i ograniczenia cechowały się różnym stopniem szczegółowości.

Przykłady

W uchwale o utworzeniu Parku Kulturowego Wzgórze Zamkowe w **Sieradzu** wprowadzono zakaz robót budowlanych skutkujących trwałym zakłóceniem kompozycji przestrzennej obszaru oraz jego rozplanowania, a także przesłanianiem osi widokowych – § 4 pkt 2.

W uchwale o utworzeniu Parku Kulturowego Stare Miasto we **Wrocławiu** dopuszczono jako przekrycia⁴ ogródków gastronomicznych wyłącznie parasole i markizy w jednolitym kolorze ecru. Kolorowe znaki firmowe i napisy na parasolach i markizach mogą być usytuowane tylko na elementach zwisających (lambrekinach) – § 5.

Opinia WKZ

Wszystkie projekty uchwał o utworzeniu parku kulturowego zostały pozytywnie zaopiniowane przez WKZ, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o zabytkach.

Studium
uwarunkowań
i kierunków
zagospodarowania
przestrzennego
gminy

Tylko w niektórych miastach obowiązujące studia uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego uwzględniały potrzebę utworzenia parków kulturowych (Warszawa, Kraków, Radom i Sieradz). Studia obowiązujące w Warszawie i Krakowie przewidywały utworzenie ich większej liczby:

¹ Listę parków kulturowych ujęto w załączniku nr 6.3. do informacji o wynikach kontroli.

² Wykaz skontrolowanych parków kulturowych stanowi załącznik nr 6.4. do informacji o wynikach kontroli.

³ (www.nid.pl)

⁴ Przekrycie to: powierzchnia, wykończenie dachu, lekkie zadaszenie, konstrukcja podtrzymująca takie zadaszenie, np. przekrycie strukturalne (według: Słownika Języka Polskiego www.https://sjp.pl/przekrycie, dostęp w dniu 30 czerwca 2017 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w Warszawie – 3 parków, w Krakowie – aż 9 parków. W Krakowie trwały prace nad utworzeniem drugiego parku, tj. Parku Kulturowego Nowa Huta⁵. Studia obowiązujące we Wrocławiu i Zakopanem nie uwzględniały problematyki parków kulturowych (zostały przyjęte przed ich utworzeniem) – w obu miastach trwały prace nad zmianą tych dokumentów.

Łącznie złożono 17 skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych na uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Jedno postępowanie toczyło się w trakcie kontroli. Złożono 9 skarg kasacyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił 5 skarg kasacyjnych, w odniesieniu do 4 skarg kasacyjnych postępowanie się toczyło⁶. W jednym przypadku złożenie skargi wpłynęło na zmianę uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego, stwierdził nieważność § 8 ust. 2 i § 19 uchwały o utworzeniu parku kulturowego oraz orzekł, że zaskarżona uchwała w tej części nie podlega wykonaniu. W wyroku z dnia 19 marca 2015 r.⁷ Sąd uznał, że § 8 ust. 2 i § 19 uchwały o utworzeniu parku kulturowego zostały podjęte z przekroczeniem normy kompetencyjnej zawartej w art. 16 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o zabytkach. W ocenie sądu przepisy te istotnie naruszały prawo. Nieważne przepisy dotyczyły: nałożonego na zarządców nieruchomości obowiązku zapewnienia, aby szyldy lub nośniki reklamowe zawierające menu lokali gastronomicznych, znajdujące się na ścianie budynku, zajmowały nie więcej niż 4% powierzchni ściany (§ 8 ust. 2) oraz nałożonego na właścicieli, zarządców bądź inne osoby posiadające tytuł prawny do nieruchomości, obowiązku w zakresie usuwania z zewnętrznej powierzchni obiektów budowlanych zabrudzeń, plakatów i ogłoszeń oraz uszkodzeń spowodowanych przez działanie człowieka, niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie dwóch miesięcy od dnia ich powstania. Skarga kasacyjna, złożona przez gminę Wrocław, została oddalona⁸.

Czas trwania prac nad przyjęciem uchwały o utworzeniu parku kulturowego wynosił średnio 2,5 roku, najdłużej w Warszawie – 8 lat, najkrócej w Sieradzu – pół roku⁹.

Skargi do sądów administracyjnych

Czas trwania prac nad przyjęciem uchwały o utworzeniu parku kulturowego

⁵ Uchwała nr LVII/1156/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie ogłoszenia o podjęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Nowa Huta.

⁶ Dane z wyników kontroli NIK oraz ze strony internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych [www. http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query) (dostęp w dniu 30 czerwca 2017 r.).

⁷ Sygn. akt IV Sa/Wr 745/14.

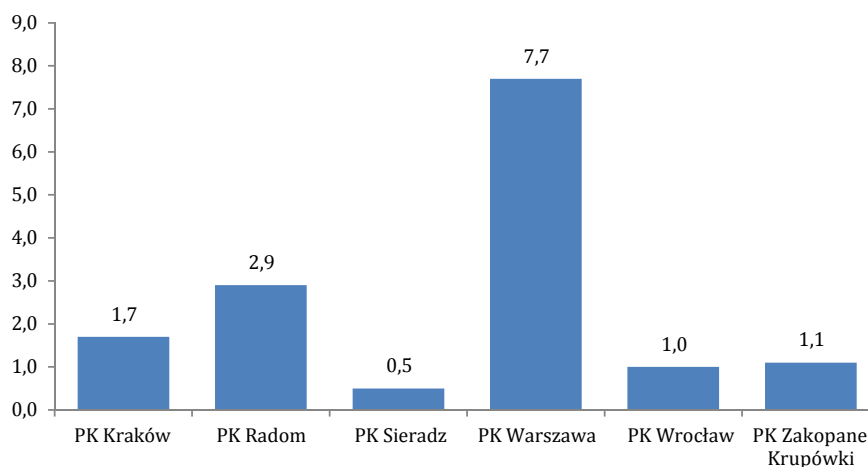
⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2017 r. sygn. akt. II OSK 1595/15.

⁹ Za datę początkową przyjęto pismo Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 28 kwietnia 2009 r. do Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków w Warszawie w sprawie sporządzenia planu ochrony projektowanego parku kulturowego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 1

Czas trwania prac nad przyjęciem uchwały o utworzeniu parków kulturowych (w latach)



Źródło: Ustalenia własne kontroli NIK.

Plan ochrony parku kulturowego

Plan ochrony jest jednym z trzech filarów parku kulturowego, obok uchwały o utworzeniu parku kulturowego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plany takie sporządzono dla pięciu kontrolowanych parków kulturowych, przy czym w trzech przypadkach (Warszawa, Kraków, Sieradz) zostały one zatwierdzone uchwałami rady miasta, a w dwóch (Radom, Zakopane – Park Kulturowy Krupówki) – do zakończenia kontroli NIK – nie zostały zatwierdzone. Planów nie sporządzono dla parków we Wrocławiu i w Zakopanem (Park Kulturowy Kotliny Zakopiańskiej). W wyjaśnieniach wskazano, że ustawodawca nie wskazał terminu wykonania planu ochrony, pozostawiając gminie wybór czasu, który będzie najbardziej racjonalny z punktu widzenia wykorzystania tego instrumentu do zarządzania parkiem.

Przykłady

W uchwale o utworzeniu Parku Kulturowego obszaru ulicy Krupówki w **Zakopanem** postanowiono, że plan ochrony zostanie sporządzony w terminie do dnia 1 czerwca 2016 r. W kwietniu 2017 r. trwały konsultacje dotyczące planu.

W **Radomiu** plan ochrony parku kulturowego został uzgodniony z WKZ w lutym 2010 r., lecz do czasu kontroli NIK nie został uchwalony przez radę miasta.

We **Wrocławiu** przyjęto, że plan ochrony parku kulturowego powinien być wprowadzony trzy lata po wejściu w życie uchwały. Rozpoczęcie prac przewidziano na jesień 2017 r.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

We wszystkich miastach, z wyjątkiem Radomia, dla terenów parków kulturowych uchwalono miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Nie wszędzie jednak udało się pokryć w całości obszar parku planami miejscowymi. Tylko w dwóch miastach (Kraków, Sieradz) planami objęto cały obszar parku. W dwóch kolejnych (Warszawa, Wrocław) na obszarze parku kulturowego obowiązywało wiele planów miejscowych, odpowiednio: 28 i 38, a kolejne były procedowane. We Wrocławiu miejscowymi planami nie objęto 0,05% powierzchni parku kulturowego (0,11 ha), a w Warszawie 15% (217 ha – tereny zielone, w tym rezerwat Las Natoliński). W Zakopa-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nem teren Parku Kulturowego obszaru ulicy Krupówki objęty był pięcioma miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, przy czym jeden z nich (obejmujący głównie tereny poza parkiem i tylko niewielki jego fragment) został unieważniony¹⁰.

Idealnym rozwiązaniem jest uchwalenie jednego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru całego parku kulturowego, tak jak to miało miejsce w Krakowie czy Sieradzu. Częściej jednak, na terenie parku kulturowego obowiązywał konglomerat planów miejscowych, przyjętych przed i po ustanowieniu parku kulturowego, nierzadko niespójnych z uchwałą w sprawie parku kulturowego.

W poszczególnych uchwałach o utworzeniu parku kulturowego w sposób zróżnicowany uregulowano stosunek uchwały do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. We Wrocławiu i Zakopanem wprost stwierdzono, że uchwała o utworzeniu parku kulturowego nie narusza miejscowych planów zagospodarowywania przestrzennego. Takie rozwiązanie należy uznać za niewłaściwe. Prowadzić ono może do sytuacji, w której postanowienia planów miejscowych wyłączają stosowanie przepisów uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Tymczasem, uchwała ta jako *lex specialis* powinna mieć charakter nadrzędny nad planami miejscowymi.

W poszczególnych uchwałach w sposób zróżnicowany odniesiono się do kwestii ich relacji z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego:

- we Wrocławiu stwierdzono, że uchwała nie narusza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na obszarze parku (§ 1 ust. 2);
- w Warszawie postanowiono, że szczegółowe wskazania co do treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenu parku zostaną określone w planie ochrony parku (§ 3 ust. 1)¹¹;
- w Zakopanem – w odniesieniu do Parku Kulturowego Kotliny Zakopiańskiej – wprowadzono zakazy i ograniczenia w zakresie zabudowy, a także lokalizacji nośników reklamowych, ale z zastrzeżeniem wyjątków dopuszczonych przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a nawet – przez plan ochrony parku kulturowego (§ 7); w odniesieniu do Parku Kulturowego obszaru ulicy Krupówki określono, że uchwała o utworzeniu parku kulturowego nie narusza ustaleń zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie parku kulturowego (§ 1 ust. 6);
- w Krakowie ustalono zakazy w zakresie prowadzenia robót budowlanych w odniesieniu do budynków frontowych i oficyn (zmiana wystroju elewacji, ograniczenie wysokości), z dopuszczeniem zmian wynikających z uwarunkowań historycznych i ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (§ 4);

¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2016 r. sygn. akt II OSK 731/15.

¹¹ W planie ochrony Wilanowskiego Parku Kulturowego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały nr XXXIV/820/2012 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 29 marca 2012 r. sformułowano wytyczne dla projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich zmian dla 34 jednostek architektoniczno-krajobrazowych, wyodrębnionych na terenie parku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w Radomiu wprowadzono zakaz robót prowadzących do przekształceń budowli historycznych, poza przekształceniami określonymi w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (§ 3 ust. 1 pkt 5); ponadto ustalono m.in. sposób ochrony parku kulturowego poprzez sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszaru parku (§ 4 pkt 3);
- w Sieradzu ustalono konieczność zachowania określonych elementów krajobrazu poprzez realizację ustaleń szczegółowych, zawartych m.in. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (§ 3).

Zarządzanie parkiem kulturowym

Poszczególne miasta przyjęły zróżnicowane sposoby zarządzania obszarem parku kulturowego. Żadne z nich nie skorzystało z możliwości utworzenia jednostki organizacyjnej do zarządzania parkiem (art. 16 ust. 4 ustawy o zabytkach). W strukturze organizacyjnej trzech urzędów miast (Kraków, Wrocław, Zakopane) utworzono gremia odpowiedzialne za zarządzanie parkiem kulturowym i jego funkcjonowanie.

Przykłady

We **Wrocławiu** powołano Grupę Doradczą oraz Zespół Roboczy. W skład Grupy Doradczej wchodziło 16 osób, tj. Wiceprezydent Wrocławia jako przewodniczący, wiceprzewodniczący, MKZ, przedstawiciele siedmiu komórek organizacyjnych urzędu miasta, Zarządu Zasobu Komunalnego, Straży Miejskiej oraz Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta. Do zadań Grupy Doradczej należało m.in. przygotowanie procedur i koordynowanie działań komórek organizacyjnych Urzędu oraz jednostek organizacyjnych gminy Wrocław w celu sprawnego wdrożenia przepisów dotyczących parku kulturowego, nadzór nad opracowaniem planu ochrony parku, ustalanie harmonogramu działań, analiza i ocena skutków wdrożenia uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego. W skład Zespołu Roboczego wchodziły cztery osoby, tj. koordynator Zespołu oraz przedstawiciele Miejskiego Konserwatora Zabytków, Wydziału Architektury i Budownictwa i Straży Miejskiej. Do zadań Zespołu należało m.in.: prowadzenie kontroli na obszarze parku kulturowego, podejmowanie bezpośrednich działań zmierzających do usunięcia naruszeń uchwały.

W **Zakopanem** powołano Zespół do spraw Zarządzania Parkiem Kulturowym obszaru ulicy Krupówki, w skład którego weszło 12 osób, tj. koordynator Zespołu, zastępca, przedstawiciele jednostek organizacyjnych urzędu oraz Straży Miejskiej. Każdemu z członków Zespołu przypisano obowiązki związane z wykonywaną przez niego pracą. Przykładowo pracownik Wydziału Drogownictwa i Transportu był odpowiedzialny m.in. za czynności faktyczne i administracyjne związane z zajęciem pasa drogowego na terenie parku kulturowego oraz inwentaryzowanie wszystkich elementów wyposażenia przestrzeni publicznej, niezgodnych z przepisami uchwały oraz ustalenie ich właścicieli lub posiadaczy.

W Radomiu i Warszawie nie wyznaczono koordynatora działań podejmowanych w odniesieniu do parku kulturowego, jak również nie utworzono zespołu zadaniowego, wskazując, że poszczególne wydziały urzędu, jak również miejskie jednostki organizacyjne, na bieżąco realizowały przypisane im regulaminami organizacyjnymi, zadania merytoryczne, związane m.in. z funkcjonowaniem parku kulturowego.

W trakcie kontroli NIK Prezydent Miasta Sieradza powołał zespół do spraw zarządzania parkiem, w skład którego weszło dziewięć osób, tj. naczelnik

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

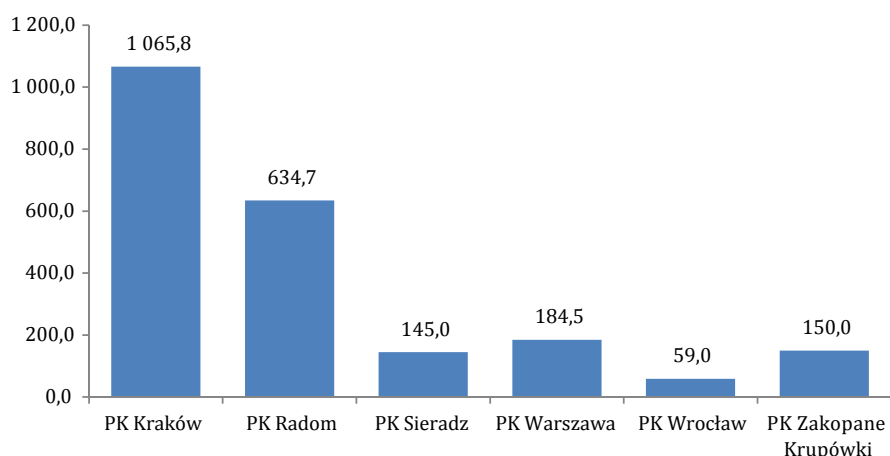
Wydziału Infrastruktury Komunalnej i Inwestycji jako przewodniczący, naczelnik Wydziału Urbanistyki, komendant Straży Miejskiej oraz kierownicy wybranych referatów¹².

Koszty utworzenia i funkcjonowania kontrolowanych parków kulturowych, przedstawione przez kontrolowane jednostki, wyniosły łącznie 2 239 tys. zł, najwięcej w Krakowie – 1 065,8 tys. zł, najmniej we Wrocławiu – 59 tys. zł, średnio – 373,2 tys. zł. Koszty te obejmowały m.in.: sporządzenie planu ochrony parku kulturowego, wykonanie programu zarządzania parkiem, utrzymanie obszaru parku kulturowego, dodatki i nagrody dla osób zaangażowanych we wdrażanie uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego, ochronę znaku towarowego – logo parku kulturowego, zakup materiałów promocyjnych, zakup aplikacji informatycznej do obsługi parku kulturowego oraz koszty badań naukowych prowadzonych na obszarze parku kulturowego.

Koszty utworzenia i funkcjonowania parku kulturowego

Wykres nr 2

Koszty utworzenia i funkcjonowania parków kulturowych (w tys. zł)



Źródło: Ustalenia własne kontroli NIK.

W żadnym z kontrolowanych miast nie wypłacono odszkodowań związanych z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości na skutek wprowadzenia zakazów lub ograniczeń w uchwale o utworzeniu parku kulturowego (art. 17 ust. 2 ustawy o zabytkach).

W uchwałach o utworzeniu parku kulturowego formułowano w sposób ogólny cele o charakterze ochronnym. W uchwałach nie formułowano wprost celów społecznych i gospodarczych, jak również nie określono horyzontu czasowego realizacji celów ochronnych. Nie określono również wskaźników umożliwiających określenie stopnia realizacji założonych celów. Szczególny przypadek stanowi Park Kulturowy Kotliny Zakopiańskiej. Głównym celem utworzenia tego parku było zapewnienie możliwości zawieszania postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia warunków zabudowy – do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia zawieszające takie postępowania, wyda-

Cel utworzenia parku kulturowego

¹² Zarządzenie nr 38/2017 Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw zarządzania Parkiem Kulturowym Wzgórze Zamkowe.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wane na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, były praktycznie jedynym przejawem funkcjonowania tego Parku. Należy zgodzić się z koordynatorem zespołu zadaniowego do spraw Parku Kulturowego Stare Miasto w Krakowie, że funkcjonowanie parków to nie tylko wyrażona wprost ochrona materialnego i krajobrazowego dziedzictwa kulturowego. Powinno ono przejawiać się również w odpowiednim oddziaływaniu na miejską przestrzeń na płaszczyźnie społecznej i gospodarczej – na jej umiejętnym, pożądanym kształtowaniu.

Wdrażanie uchwały o utworzeniu parku kulturowego

Działania podejmowane przez lokalne władze w celu realizacji uchwały o utworzeniu parku kulturowego różniły się od siebie zakresem oraz intensywnością. Istotnie większe efekty wdrażania postanowień uchwały były widoczne w miastach, w których powołano specjalny zespół do spraw zarządzania parkiem (Kraków, Wrocław, Zakopane – Park Kulturowy obszaru ulicy Krupówki). Tam, gdzie takiego zespołu nie utworzono, podejmowane działania, a w konsekwencji – ich rezultaty, miały znacznie bardziej ograniczony zakres (Warszawa, Radom, Sieradz, Zakopane – Park Kulturowy Kotliny Zakopiańskiej).

Kraków

W Krakowie zakazy i ograniczenia wprowadzone uchwałą o utworzeniu parku kulturowego, dotyczące prowadzenia robót budowlanych, działalności ogródków gastronomicznych, pozostałej działalności handlowej i usługowej, a przede wszystkim – umieszczania nośników reklamowych i nośników informacji wizualnej, przyczyniły się w widoczny sposób do porządkowania przestrzeni Starego Miasta. Skuteczność wdrożenia zasad i postanowień uchwały obniżał jednak brak dostatecznej współpracy pomiędzy wydziałami oraz jednostkami miejskimi, ich bierność w sytuacjach naruszenia prawa, a także rozproszenie kompetencji i niespójność procedur.

Po podjęciu uchwały o utworzeniu parku kulturowego w 2011 r. przeprowadzono inwentaryzację nośników informacji wizualnej, umieszczonych na elewacjach budynków i w pasie drogowym oraz punktów handlowych, tablic i słupów reklamowych. Uruchomiono punkt informacyjny oraz rozesłano listy do właścicieli, zarządców, administratorów i najemców nieruchomości położonych na obszarze parku. W celu kontroli przestrzegania przepisów uchwały od 2012 r. na terenie parku kulturowego rozpoczęto prowadzenie wizji lokalnych. Z przeprowadzonych wizji sporządzano notatki służbowe, które następnie rozsyłano do właściwych podmiotów (wydziałów urzędu miasta lub miejskich jednostek organizacyjnych, takich jak m.in.: Straż Miejska, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, zarząd drogi, Zarząd Budynków Komunalnych). Rocznie przekazywano od 15 do 39 takich notatek. Wizje lokalne przeprowadzane były najczęściej przez dwóch członków Zespołu Zadaniowego (pracowników Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego Urzędu Miasta). Zespół Zadaniowy monitorował działania podejmowane przez wydziały urzędu lub jednostki na podstawie odpowiedzi na przekazane notatki, przy czym – w przypadku braku takich odpowiedzi – nie podejmował działań w celu ich wyegzekwowania. Nie żądał też dalszych informacji w przypadku otrzymania odpowiedzi lakonicznych, niezawierających informacji o podjętych działaniach. We wrześniu 2016 r. Zespół Zadaniowy zmienił sposób postę-

powania. Ustalono, że notatki nie będą, jak do tej pory, adresowane ogólnie do wszystkich wydziałów i miejskich jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację i przestrzeganie przepisów uchwały, ale bezpośrednio do właściwych wydziałów i jednostek, z wnioskiem o podjęcie działań stosownie do kompetencji.

Według sprawozdania z działań podjętych na obszarze parku kulturowego w 2013 r. liczba nośników informacji wizualnej i szyldów na Rynku Głównym oraz na czterech wybranych ulicach (Floriańska, Grodzka, Sławkowska, Szewska) zmniejszyła się z 1 413 w 2011 r. do 887 w 2013 r. (o 37%). Natomiast odsetek legalnych nośników i szyldów na tych ulicach wzrósł w tych latach z 20,6% do 60,8%. Według sprawozdania odsetek legalnych nośników i szyldów na poszczególnych ulicach wynosił w 2011 r. od 9% do 25%, a w 2013 r. – od 46,4% do 72,3%. Według sprawozdania za 2014 r. dla tych samych ulic odsetek ten wynosił od 58,8% do 78,6%. W sprawozdaniach za 2015 r. i 2016 r. dane dotyczące ogólnej liczby elementów reklamowych oraz liczby elementów legalnych zamieszczono jedynie w formie wykresów, bez danych liczbowych. W sprawozdaniu za rok 2016 wprost przyznano, że osiągnane efekty nie są już tak znaczące, jak w pierwszych latach obowiązywania uchwały, jednak widoczny jest systematyczny postęp, przejawiający się w poprawie wyglądu obszaru parku, zauważalny zarówno z poziomu zwykłego przechodnia, jak i w danych liczbowych. Ponadto w sprawozdaniu wskazano, że liczba nośników reklamowych ogółem w okresie 2011–2016 spadła o ponad połowę. Jednocześnie zwrócono uwagę, że dalsza redukcja podanych wartości będzie bardzo trudna, choć nie niemożliwa. Wynikało to m.in. z faktu, że na obszarze parku następuje duża rotacja najemców lokali użytkowych. Niektórzy z nich nie mieli świadomości, jakie regulacje dotyczące stosowania reklamy obowiązywały na tym terenie. Funkcjonowała też grupa przedsiębiorców, którzy świadomie nie zamierzali dostosować się do przepisów, stosując nośniki reklamowe nielegalnie. Działania podejmowane w ramach przypisanych kompetencji przez właściwe służby (Straż Miejska, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego, Miejski Konserwator Zabytków) nie zawsze przynosiły pożądane skutki w krótkim okresie czasu. Zazwyczaj proces doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem trwał miesiące lub nawet lata¹³.

¹³ Sprawozdanie Zespołu do spraw Parku Kulturowego Stare Miasto z realizacji zadań za 2016 r., dostępne na stronie internetowej <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/173596/karta> (dostęp w dniu 30 czerwca 2017 r.)

Zdjęcie nr 1 i 2

Kraków, ul. Floriańska, porównanie ulicy przed i po ustanowieniu parku kulturowego



Źródło: Urząd Miasta Krakowa.

Wrocław We Wrocławiu działania Urzędu poprawiły jakość przestrzeni publicznej, przede wszystkim na obszarze historycznego centrum miasta, w którym utworzono Park Kulturowy Stare Miasto¹⁴. W efekcie przestrzeń publiczną historycznego centrum miasta oczyszczono z części reklam, ujednoczono słupy reklamowe i pokrycia ogródków gastronomicznych.

Na spotkaniu w kwietniu 2015 r. Zespół Roboczy ustalił priorytety kierunków działania na terenie parku kulturowego. Wyznaczono obszar koncentracji działań oraz określono zadania strategiczne: usunięcie nośników reklamowych, tj. reklam wielkoformatowych, billboardów, citylightów¹⁵, usunięcie jak największej liczby banerów, reklam migających i stojaków, wymiana starych słupów reklamowych na nowe, wymiana parasoli w ogródkach gastronomicznych, usunięcie wyklejanek i przywrócenie tradycyjnej aranżacji witryn, działania porządkowe (naprawy, sadzenie roślinności, usuwanie graffiti i elementów uszkodzonych). Główne działania polegały na: przeprowadzaniu wizji lokalnych przez pracowników Biura Rozwoju Gospodarczego Urzędu, w tym niektórych z udziałem Straży Miejskiej, prowadzeniu postępowań wyjaśniających w sprawach stwierdzonych

¹⁴ Obszar obejmował Rynek i 14 pobliskich ulic, tj.: Świdnicką, Plac Kościuszki, Rynek, Plac Solny, ulice: Oławską Kuźniczą, Krupniczą, Św. Antoniego, Włodkowica, Ruską, Kazimierza Wielkiego, Wita Stwosza, Szewską oraz Plac Nowy Targ i Plac Dominikański.

¹⁵ Citylight – rodzaj outdoorowej reklamy ulicznej. Jest to niewielkich rozmiarów – zwykle 1,2 na 1,8 m – zazwyczaj podświetlana tablica ogłoszeniowa, umieszczana w najbardziej uczęszczanych miejscach miast takich jak pasaż handlowe, deptaki, dworce kolejowe, przystanki komunikacji publicznej (za: <https://pl.wikipedia.org/wiki/Citylight>, dostęp w dniu 31 maja 2017 r.).

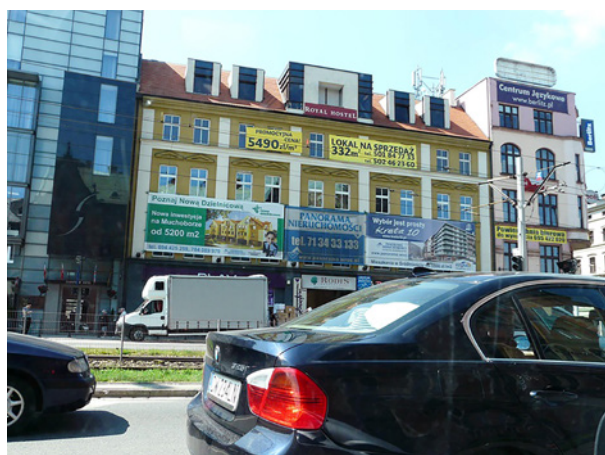
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

naruszeń, prowadzeniu bazy danych w zakresie stwierdzonych i usuniętych naruszeń uchwały o utworzeniu parku kulturowego, prowadzeniu szkoleń, bieżącym konsultowaniu i omawianiu trudności w stosowaniu przepisów uchwały. W wyniku powyższych działań usunięto 630 przypadków naruszeń uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Dotyczyły reklam wielkoformatowych, billboardów, citylightów, słupów reklamowych, wyklejanek w witrynach lokali, szyldów, banerów, reklam migających, stojaków reklamowych, parasoli w ogródkach gastronomicznych.

Wiceprezydent Wrocławia przyznał, że zauważalna jest tendencja do powrotu naruszeń wcześniej usuniętych. Ponadto prywatni właściciele nieruchomości, przywiązani do *świętego prawa własności*, przyzwyczajeni są do swobody działania, często z pominięciem przepisów Prawa budowlanego i ustawy o zabytkach. Skuteczność uchwały o utworzeniu parku kulturowego mogła być zapewniona pod warunkiem prowadzenia bieżących, stałych działań, polegających na wyjaśnianiu idei parku kulturowego, wizji w terenie, kontroli Straży Miejskiej.

Zdjęcie nr 3 i 4

Wrocław, ul. K. Wielkiego, porównanie ulicy przed i po ustanowieniu parku kulturowego



Źródło: Urząd Miasta Wrocławia.

Od dnia wejścia w życie uchwały o utworzeniu Parku Kulturowego obszaru ulicy Krupówki, tj. od dnia 1 lipca 2016 r., podjęto następujące działania: rozesłano ponad 100 pism do właścicieli nieruchomości oraz przedsiębiorców o konieczności dostosowania nośników reklamowych i obiektów do zapisów uchwały, zaopiniowano 46 reklam, tablic oraz szyldów, wydawano decyzje o zajęciu pasa drogowego ulic znajdujących się na obszarze parku kulturowego, podpisano umowę na sporządzenie planu ochrony parku kulturowego oraz poddano projekt tego dokumentu konsultacjom społecznym, wyznaczono linie graniczne pasa drogowego trzech ulic na terenie parku kulturowego, wprowadzono zmiany wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych gminnych dla reklam dostosowanych do zapisów uchwały, promowano park kulturowy oraz zmiany w nim zachodzące w prasie oraz internecie, a także na bieżąco udzielano informacji i wyjaśnień w zakresie postanowień uchwały.

Zakopane

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dobre praktyki

W II połowie 2016 r. w Parku Kulturowym obszaru ulicy Krupówki zorganizowano wspólne patrole Straży Miejskiej, funkcjonariuszy Policji oraz pracowników urzędu miasta w celu kontroli przestrzegania przepisów uchwały. Wspólne patrole przeprowadzono na podstawie czterech porozumień zawartych z Komendą Powiatową Policji w Zakopanem oraz Komendą Wojewódzką Policji w Krakowie.

W Zakopanem ustanowiono też certyfikat potwierdzający dostosowanie obiektu/lokalu do zapisów uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego obszaru ulicy Krupówki. Do czasu kontroli NIK certyfikat otrzymał jeden przedsiębiorca.

Zdjęcie nr 5



Źródło: Ustalenia własne kontroli NIK.

Pozostałe miasta

W pozostałych miastach działania podejmowane w odniesieniu do parku kulturowego były mniej intensywne i polegały na: utrzymaniu obszaru parku kulturowego (Radom, Warszawa), rewitalizacji części lub całości obszaru parku (Radom, Sieradz), zabiegach pielęgnacyjnych przy pomnikach przyrody zlokalizowanych na terenie parku (Warszawa).

Zdjęcie nr 6 i 7

Zakopane, Dom Handlowy Granit przy ul. T. Kościuszki, porównanie ulicy przed i po ustanowieniu parku kulturowego



Źródło: Urząd Miasta Zakopane.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 8 i 9

Sieradz, ul. Zamkowa, porównanie ulicy przed i po ustanowieniu parku kulturowego



Źródło: Urząd Miasta Sieradza.

Kontrola stosowania przepisów uchwały o utworzeniu parku kulturowego następowała przede wszystkim w formie: wizji lokalnych prowadzonych przez pracowników urzędu miasta, niekiedy z udziałem strażników miejskich, a nawet funkcjonariuszy Policji, rozsyłaniu pism kierowanych do właścicieli, zarządców nieruchomości oraz przedsiębiorców z obszaru parku kulturowego, wzywających do dostosowania się do wymogów uchwały oraz współpracy z innymi wydziałami urzędu i jednostkami organizacyjnymi miasta, polegającej na przekazywaniu im spraw według właściwości (MKZ, zarząd dróg, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, Prokuratura).

Instrumenty kontroli

We wszystkich miastach, w których utworzono specjalne gremia do spraw parku kulturowego (Kraków, Wrocław, Zakopane), na bieżąco prowadzono monitoring wdrażania postanowień uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Dodatkowo w Małopolsce sporządzano sprawozdania z działań podejmowanych w związku z utworzeniem parku kulturowego: w Krakowie – roczne, a w Zakopanem (tylko w odniesieniu do Parku Kulturowego obszaru ulicy Krupówki) – miesięczne i roczne. W pozostałych miastach (Warszawa, Radom i Sieradz) nie prowadzono monitoringu oraz nie sporządzano sprawozdań z postępów we wdrażaniu uchwały, pomimo że zobowiązywał do tego plan ochrony parku (Warszawa i Sieradz).

Monitoring

W trakcie kontroli ustalono, że wojewódzcy/miejscy konserwatorzy zabytków nie prowadzili kontroli parku kulturowego jako całości, lecz jedynie zabytków wpisanych do rejestru, położonych na obszarze parku, uzasadniając ten stan rzeczą brakiem uprawnień. Mazowiecki i Łódzki WKZ wyjaśnili, że nie posiadają kompetencji do wykonywania kontroli parku kulturowego w ramach nadzoru konserwatorskiego na podstawie art. 38 ustawy o zabytkach, lecz jedynie zabytków wpisanych do rejestru, położonych na obszarze parku kulturowego. W wyjaśnieniach wskazano m.in., że istnieje konieczność wyraźnego określenia w przepisach postępowania konserwatorskiego z obiektami, które nie są wpisane do rejestru zabytków, a znajdują się na terenie parku kulturowego niewpisanego do rejestru zabytków.

Kontrole wykonywane przez konserwatorów zabytków

Trudno zgodzić się z tą opinią. Prowadziłyby to do konstatacji, że park kulturowy jako jedna z form ochrony zabytków nie podlegałaby nadzorowi konserwatorskiemu. Z drugiej jednak strony zwrócono uwagę również

w doktrynie, że przepisy dotyczące nadzoru konserwatorskiego są nieprecyzyjne i niekompletne¹⁶. Przez nadzór konserwatorski rozumie się kontrolę, prowadzoną przez wojewódzkiego konserwatora zabytków (ewentualnie upoważnionych pracowników) połączoną z prawną możliwością władczej ingerencji wobec podmiotu poddanego oddziaływaniu nadzorczemu (wydawanie odpowiednich decyzji). W uzasadnieniu do ustawy o zabytkach wskazano, że: *Nowe rozwiązania pozwolą na prowadzenie przez służby konserwatorskie skutecznych działań w odniesieniu zarówno do poszczególnych zabytków, jak i ochrony np. zabytkowych wartości krajobrazu kulturowego oraz wartości niematerialnych. Tym samym, nowa ustawa przyczyni się do zwiększenia zakresu sprawowania ochrony zabytków w Polsce przez powołane do tego organy.* Art. 38 ust. 3 ustawy o zabytkach reguluje uprawnienia konserwatora zabytków przy wykonywaniu kontroli. Część uprawnień dotyczy wyłącznie zabytków wpisanych do rejestru (pkt 2, 3), a pozostała część uprawnień nie zawiera tego rodzaju obostrzeń (pkt 1, 4, 5 i 6). Uprawnienia te służą realizacji celu określonego w ust. 1 tego artykułu czyli kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków, w tym również uchwały o utworzeniu parku kulturowego, podejmowanej przez radę gminy, stanowiącej prawo miejscowe, obowiązujące na obszarze działania rady gminy, zawierające przepisy dotyczące ochrony zabytków. Jeżeli w wyniku kontroli wojewódzki konserwator zabytków stwierdzi naruszenia zakazów lub ograniczeń na terenie parku kulturowego (udokumentowane w protokole kontroli) powinien zawiadomić właściwy organ (art. 112 ustawy o zabytkach).

Zmiana uchwały o utworzeniu parku kulturowego

Dwie jednostki samorządu terytorialnego (Wrocław i Zakopane) podjęły decyzję o zmianie uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Zmiana uchwały wrocławskiej¹⁷ dotyczyła m.in. granic parku, rozdziałów dotyczących handlu i gastronomii poza budynkami, a także działań reklamowych oraz działalności handlowej i usługowej. Konieczność zmian do uchwały uzasadniona była trudnościami interpretacyjnymi w stosowaniu przepisów uchwały oraz konsekwencją wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, jaki zapadł w następstwie skargi Wojewody Dolnośląskiego.

Zmiana uchwały o utworzeniu Parku Kulturowego obszaru ulicy Krupówki polegała na zmianie załącznika określającego wzór stoisk, tzw. fasionógów, z których mogła być prowadzona działalność handlowa, przy czym przedmiotem tej działalności mogły być wyłącznie wyroby utożsamiane z historią, tradycją i kulturą regionu (zwiększono rozmiary stoisk)¹⁸. Zmianę wprowadzono na skutek postulatów przedsiębiorców.

Również gmina Kraków dostrzegła konieczność znowelizowania uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Przyczyną były trudności interpretacyjne, związane np. z brakiem definicji elewacji, która mogłaby pomóc uporządkować wejścia do niektórych bram i lokali, a także konieczność przeciwdziałania nasilającemu się zjawiskom negatywnym, zakłócającym krajobraz kulturowy parku, które dotychczas nie zostały uregulowane, np. reklamowanie poprzez rozda-

¹⁶ K. Zeidler, Prawo ochrony zabytków, red., LEX.

¹⁷ Uchwała nr XXXII/686/16 z dnia 24 listopada 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5478), zmiana weszła w życie z dniem 3 czerwca 2017 r.

¹⁸ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 4148. Zmiana weszła w życie z dniem 23 lipca 2016 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wanie ulotek, noszenie różnych kostiumów i przebrań, emisja obrazów, dźwięków i światła do przestrzeni publicznej za pomocą urządzeń znajdujących się wewnątrz lokali. Prace nad zmianą rozpoczęły się na początku 2016 r., jednakże zostały zawieszona z uwagi na podjęcie prac nad uchwałą krajobrazową.

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie oględzin:

Radom – składowanie odpadów poza miejscami i pojemnikami przeznaczonymi do gromadzenia bieżących odpadów,

Zakopane – umieszczenie automatów do gier losowych i zręcznościowych na terenie parku kulturowego w miejscu widocznym,

Kraków – wyklejanie witryn powyżej ustalonej wielkości powierzchni.

W trakcie kontroli NIK przeprowadzono oględziny¹⁹ obszaru parku kulturowego w celu sprawdzenia przestrzegania wybranych ograniczeń i zakazów. We wszystkich miastach, z wyjątkiem Warszawy, kontrolerzy stwierdzili liczne naruszenia przepisów uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Polegały one m.in. na: umieszczaniu reklam powyżej poziomu parteru; nieprawidłowym kolorze markiz; umieszczaniu automatów do gier losowych i zręcznościowych na terenie parku kulturowego w miejscach widocznych; wystawianiu towaru na zewnątrz lokalu handlowego²⁰; umieszczaniu billboardu na ścianie budynku wbrew nakazowi umieszczania reklam wyłącznie na budynku, w którym prowadzona jest działalność; prowadzeniu działalności handlowej poza lokalem z wykorzystaniem stoiska niezgodnego z wzorem; wyklejaniu witryny na zbyt dużej powierzchni; zbyt dużej liczbie i wielkości reklam zamieszczonych na budynkach; stosowaniu neonów oraz światła o zmieniającym się natężeniu, błyskowego lub pulsującego; nieprzestrzeganiu zasad lokalizacji ogródków; nieprzestrzeganiu zakazu prowadzenia działalności usługowej oraz handlowej w bramie budynku; zamontowaniu niejednorodnych latarni ulicznych na obszarze parku oraz na składowaniu i magazynowaniu odpadów.

Oględziny

Zdjęcie nr 10

Radom, obszar parku kulturowego



Źródło: Ustalenia własne kontroli NIK.

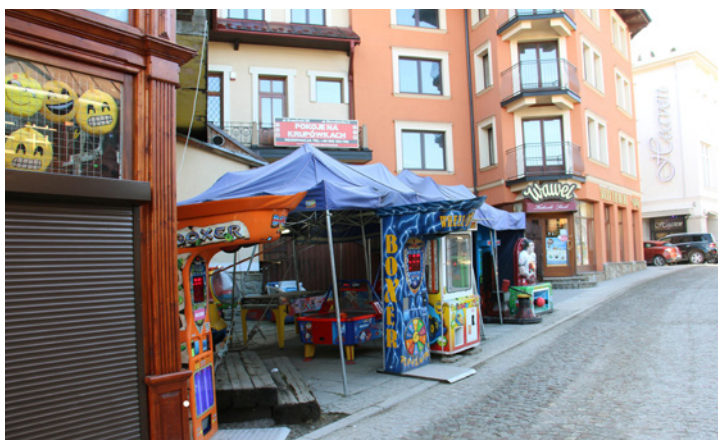
¹⁹ Na podstawie art. 39 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524), dalej *ustawa o NIK*.

²⁰ Towar wprawdzie znajdował się na stoisku według wzoru dopuszczonego w uchwale o utworzeniu Parku Kulturowego obszaru ulicy Krupówki, jednakże był rozwieszony również na zewnątrz stoiska, podczas gdy uchwała dopuszczała ekspozycję towaru tylko wewnątrz stoiska.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 11

Zakopane, obszar parku kulturowego



Źródło: Ustalenia własne kontroli NIK.

Działając na podstawie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK, kontrolerzy poinformowali prezydentów i burmistrzów o stwierdzonych nieprawidłowościach. Z udzielonych odpowiedzi wynika, że w celu usunięcia nieprawidłowości podjęto m.in. następujące działania: wszczęto 25 postępowań w sprawach o wykroczenia w związku z naruszeniem zakazu umieszczenia reklam, zobowiązano właściciela do uprzątnięcia działki (Radom), pouczone ustnie przez strażników miejskich (Wrocław, Zakopane), nawiązano korespondencję w celu usunięcia telekomunikacyjnej linii napowietrznej (Sieradz), skierowano pisma do odpowiednich jednostek o podjęcie interwencji (np. w sprawie wszczęcia postępowań dotyczących naliczania opłat za zajęcie pasa drogowego) oraz do właścicieli nieruchomości (Zakopane).

Zdjęcie nr 12

Kraków, obszar parku kulturowego



Źródło: Ustalenia własne kontroli NIK.

W Krakowie, Zakopanem i Wrocławiu część stwierdzonych w trakcie oględzin naruszeń została zidentyfikowana wcześniej przez pracowników urzędu miasta, lecz działania podjęte w celu usunięcia tych nieprawidłowości do czasu przeprowadzenia oględzin przez NIK nie przyniosły efektów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najbardziej aktywne na terenie parku kulturowego były Straże Miejskie we Wrocławiu, w Krakowie i Zakopanem, które podjęły blisko 3 tys. interwencji, w wyniku których m.in. wystawiono 1 189 mandatów, udzielono 1 030 pouczeń, sporządzono 66 wniosków do sądu (na podstawie art. 112 ustawy o zabytkach) oraz podjęto 93 inne działania²¹. Z kolei w Sieradzu wystawiono 11 mandatów, w Warszawie nie stwierdzono naruszeń zakazów i ograniczeń ustanowionych w uchwale o utworzeniu parku kulturowego, a w Radomiu nie prowadzono odrębnych statystyk dla obszaru parku kulturowego.

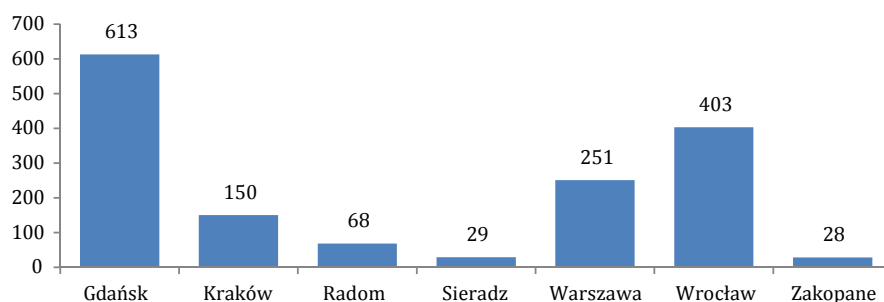
5.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego pełnią niezwykle ważną rolę w kształtowaniu krajobrazu i przestrzeni publicznej. Po pierwsze, stanowią jeden z trzech elementów współtworzących park kulturowy; po drugie, stanowiąc akty prawa miejscowego powinny być przestrzegane i stosowane na obszarze działania organów, które je ustanowiły; po trzecie, pełniły do 10 kwietnia 2015 r. samoistną rolę w kształtowaniu przestrzeni publicznej poprzez zapisy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które umożliwiały uregulowanie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Rola miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Wykres nr 3

Liczba miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w poszczególnych miastach



Źródło: Ustalenia własne kontroli NIK.

W kontrolowanych miastach obowiązywały łącznie 1 542 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obejmujące powierzchnię prawie 74 tys. ha²².

Liczba planów

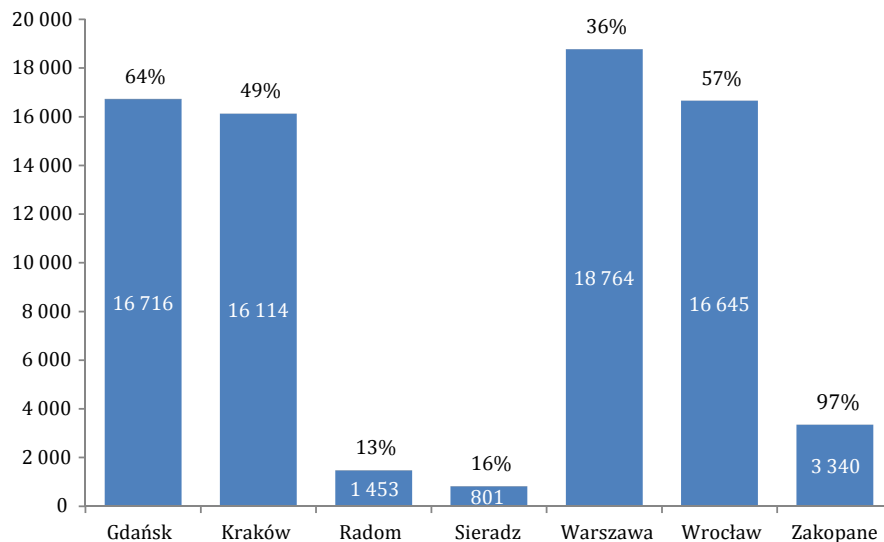
²¹ Takie jak: sporządzanie notatek uzasadniających kierowanie wniosków o ukaranie, kierowanie zawiadomień do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, wezwania na przesłuchania.

²² Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. w Zakopanem obowiązywało 38 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących łącznie powierzchnię 3 340,34 ha, tj. 39,6% powierzchni miasta (8 426,05 ha). Bez uwzględniania w wyliczeniach powierzchni Tatrzańskiego Parku Narodowego w granicach administracyjnych Zakopanego (5 025,89 ha) stopień pokrycia planami wzrasta do 97%. Tę ostatnią liczbę przyjęto do wykresu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 4

Powierzchnia miasta objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (w hektarach) oraz procent powierzchni miasta, objęty miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego



Źródło: Ustalenia własne kontroli NIK.

Postanowienia planów

W ramach kontroli przebadano 51 (3%) obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie zbadane miejscowe plany, z wyjątkiem jednego planu obowiązującego w Sieradzu²³ zawierały ustalenia odnoszące się do zasad ochrony krajobrazu, w tym kulturowego (art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz zostały uzgodnione z właściwym WKZ.

Większość badanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (45) zawierała fakultatywne postanowienia przewidziane w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁴, obowiązującym do 10 września 2015 r. Regulacje miały zróżnicowany zakres (np. dotyczyły tylko reklam – Wrocław).

Przykład

W uchwale nr 616/2013 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 4 listopada 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Radomia *Bernardyni*²⁴ zakazano umieszczania reklam z wykorzystaniem ekranów plazmowych i LED oraz wyświetlanych ruchomych obrazów.

²³ Uchwała nr V/44/2003 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 19 lutego 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Węzła Strategicznego *Centrum* w Sieradzu (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego Nr 71 poz. 655, ze zm.).

²⁴ Art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidywał, że w planie miejscowym w zależności od potrzeb określało się zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z których mogą być wykonane.

²⁵ Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 11674.

W Krakowie stwierdzono przypadki zapisów planów wzajemnie wykluczających się.

Przykład

W uchwale nr CXII/1699/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru *Błonia Krakowskie*²⁵ w § 7 ust. 1 pkt 4 wprowadzono zakaz lokalizacji wielkogabarytowych urządzeń reklamowych w rozumieniu § 4 pkt 17 (definicja); jednocześnie w § 7 ust. 1 pkt 5 dopuszczono lokalizowanie urządzeń reklamowych innych niż wskazane w § 4 pkt 17, w tym pod lit. c – jednego urządzenia reklamowego w terenie KP.1 o wymiarach nieprzekraczających 18 m² (czyli wielkogabarytowego).

W wyniku kontroli we Wrocławiu stwierdzono, że w objętych badaniem miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, dotyczących obszaru parku kulturowego, wprowadzono inne uregulowania niż wynikające z uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego. Stosownie do uchwały o utworzeniu parku kulturowego²⁷ na jego obszarze nie dopuszczono prowadzenia działań reklamowych na budynkach, z wyjątkiem umieszczania szyldów na ścianach budynków oraz umieszczania na ścianie lokalu gastronomicznego jednego nośnika reklamowego zawierającego menu tego lokalu gastronomicznego (§ 7 ust. 1 pkt 1 i 2). Szyldy i nośniki reklamowe znajdujące się na ścianie budynku nie mogły zajmować łącznie więcej niż 4% powierzchni ściany (§ 8 ust. 1a). W uchwale wprowadzono definicję pojęcia nośnika reklamowego, przez który należy rozumieć przedmiot materialny służący do działań reklamowych wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami z wyjątkiem szyldu (§ 2 pkt 2) oraz pojęcia szyldu, przez który należy rozumieć przedmiot materialny służący do tekstowego lub graficznego oznaczenia podmiotu, zawierający nie więcej niż: nazwa firmy, logo, określenie rodzaju prowadzonej działalności, adres, numer telefonu, godziny prowadzenia działalności, adres strony internetowej podmiotu lub adres poczty elektronicznej (§ 2 pkt 3). Przyjęto również, że uchwała w sprawie utworzenia parku krajobrazowego nie narusza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na obszarze parku (§ 1 ust. 2). Natomiast w uchwale nr XIX/381/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Grodzkiej, Szewskiej i Aleksandra hr. Fredry we Wrocławiu²⁸ wprowadzono zakaz nośników reklamowych dla całego obszaru objętego planem. W uchwale nr XXXIV/708/16 z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Placu Dominikańskiego i Poczty Głównej we Wrocławiu²⁹ wprowadzono ograniczenia,

²⁶ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 4035.

²⁷ Ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr XXXII/686/16 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 24 listopada 2016 r.

²⁸ Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 6194.

²⁹ Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2017 r. poz. 19.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zgodnie z którymi suma powierzchni szyldów nie może zajmować więcej niż 10% powierzchni elewacji budynku, o ile ustalenia dla tych terenów nie stanowią inaczej.

W ocenie Wiceprezydenta Wrocławia odmienne regulacje w planach miejscowych nie powodowały braku koordynacji we wdrożeniu przepisów uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Były one uwarunkowane położeniem obszaru objętego planem miejscowym i wytycznymi dolnośląskiego WKZ, aktualnym stanem zagospodarowania obszaru objętego planem (*istnienie obiektów o charakterze centrotwórczym, skupiających funkcje które wymagają stosowania szyldów*).

Inna sytuacja wystąpiła w Zakopanem. Niektóre ustalenia planów miejscowych, odnoszące się do zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, wykazywały znaczące zróżnicowanie, tak w ramach poszczególnych planów, jak i pomiędzy planami. Przykładowo w uchwale nr VII/90/2011 Rady Miasta Zakopane z dnia 31 marca 2011 r.³⁰ w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieście Zachód (obowiązującym również na terenie Parku Kulturowego obszaru ulicy Krupówki):

- w terenach 9c.U/M i 2.Uh – dopuszczono lokalizację ażurowych liter o wysokości do 0,70 m, podczas gdy na innych terenach – do 0,50 m;
- w terenie 2.U – wprowadzono odmienne uregulowania niż dla pozostałych terenów usług komercyjnych, w tym zapis, że: nazwa budynku wykonana z ażurowych liter o wysokości do 4,00 m może być sytuowana na elewacji budynku w poziomie parteru (na innych terenach – maks. 0,50 m lub 0,70 m);
- dla terenów 4.U, 5.U i 13.U – nie wprowadzono żadnych zasad.

Burmistrz miasta wskazał, że w planach miejscowych ustalono zasady komunikacji wizualnej dla tych terenów, dla których zachodziła taka potrzeba. Ponadto Zakopane jest bardzo zróżnicowane pod względem krajobrazowym i architektoniczno-urbanistycznym, w związku z czym również nośniki informacji wizualnej muszą być zróżnicowane pod względem wielkości i formy.

Powyższe regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego będą obowiązywały do czasu uchwalenia przez rady miast uchwały krajobrazowej, która powinna przyczynić się do skuteczniejszego wprowadzania ładu w przestrzeni miasta.

5.3. Uchwała krajobrazowa

Nowe narzędzie kształtowania krajobrazu

Możliwość podjęcia uchwały krajobrazowej istnieje od 11 września 2015 r. Do czasu zakończenia kontroli żaden z kontrolowanych samorządów nie uchwalił zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z których mogą być wykonane.

³⁰ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego nr 207 poz. 1671, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Krakowie w dniu 7 października 2015 r. Rada Miasta podjęła uchwałę Nr XXVI/432/15 w sprawie przygotowania projektu uchwały ustalającej *Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń*, powierzając jej wykonanie Prezydentowi Miasta Krakowa. Według przyjętych założeń przekazanie projektu uchwały do Rady Miasta Krakowa miało nastąpić w kwietniu 2017 r. – z zastrzeżeniem, że na ten termin może wpłynąć ponowienie procedury, wynikające m.in. z niezyskania opinii i uzgodnień, rozpatrzenia uwag przez Prezydenta Miasta Krakowa, wprowadzenia zmian przez Radę Miasta Krakowa oraz innych nieprzewidzianych okoliczności. W dniu 6 czerwca 2017 r. projekt uchwały krajobrazowej dla miasta Krakowa został przekazany do opiniowania i uzgodnień organom wskazanym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W Warszawie w dniu 17 września 2015 r. Rada Miasta podjęła uchwałę nr XVII/365/2015 w sprawie przygotowania projektu uchwały o zasadach i warunkach sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Od dnia 5 czerwca 2017 r. rozpoczęto konsultacje społeczne nad projektem uchwały³¹.

W Gdańsku projekt uchwały krajobrazowej został opublikowany w lutym 2017 r. na stronie internetowej Gdańskiego Zarządu Dróg i Zieleni³².

W Radomiu w dniu 29 lutego 2016 r. Rada Miejska podjęła uchwałę nr 278/2016, w której postanowiła o przygotowaniu przez Prezydenta Miasta projektu uchwały krajobrazowej.

We Wrocławiu rozpoczęły się konsultacje społeczne nad uchwałą krajobrazową. Do czerwca 2017 r. mieszkańcy miasta mogli wypełnić ankietę dotyczącą ochrony krajobrazu we Wrocławiu. W II i III kwartale 2017 r. zaplanowano spotkania w grupach zainteresowanych z firmami, osobami prowadzącymi działalność gospodarczą, zarządcami nieruchomości, spółdzielniami i radami osiedli. W IV kwartale 2017 r. zaplanowano przygotowanie projektu uchwały³³.

W Zakopanem Rada Miasta podjęła uchwałę nr XIV/222/2015 w sprawie przygotowania projektu uchwały określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

W Sieradzu nie podjęto prac w zakresie przygotowania projektu uchwały krajobrazowej.

Do 30 czerwca 2017 r. w Polsce uchwały krajobrazowe podjęto w pięciu gminach: Ciechanowie, Opolu, Łodzi, Baranowie i Kobylnicy³⁴.

W związku z nieuchwaleniem uchwały krajobrazowej opłata reklamowa nie została wprowadzona w żadnej z kontrolowanych gmin.

Opłata reklamowa

³¹ Na podstawie informacji ze strony: <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/adniej-czyli-warszawska-uchwa-krajobrazowa> (dostęp w dniu 30 czerwca 2017 r.).

³² <http://www.zdiz.gda.pl/zdizgdansk/chapter-76548.asp> (dostęp w dniu 30 czerwca 2017).

³³ Na podstawie informacji ze strony: <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wroclaw-przygotowuje-uchwale-krajobrazowa> (dostęp w dniu 30 czerwca 2017 r.).

³⁴ Na podstawie analizy Systemu Informacji Prawnej LEX (30 czerwca 2017 r.).

5.4. Ochrona pasa drogowego

Dane liczbowe	Kontrola została przeprowadzona w dwóch urzędach miast (Sieradz i Zakopane) oraz pięciu miejskich jednostkach organizacyjnych będących zarządem dróg (Warszawa, Wrocław, Gdańsk, Radom i Kraków) ³⁵ – zwanych dalej w uproszczeniu <i>zarządami dróg</i> . Łącznie w zarządzie kontrolowanych jednostek pozostawało 6 871 dróg o długości 4 862 km ³⁶ . Średnia długość dróg znajdujących się na obszarze parku kulturowego wynosiła 12 km. Łącznie wydano 15 503 decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy, opiewające na kwotę 26 288 tys. zł.
Procedury	Prawie wszystkie miasta, z wyjątkiem Sieradza, opracowały sformalizowane procedury dotyczące umieszczania reklam w pasie drogowym. Procedury te określały m.in. wzór wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, wykaz wymaganych dokumentów, formę oraz terminy załatwienia sprawy.
Dobór próby do badań	W ramach kontroli do szczegółowego badania wybrano 340 decyzji zezwalających na umieszczenie reklam w pasie drogowym, najwięcej w Zakopanem (72), najmniej w Sieradzu (19) ³⁷ .
Podstawa prawna	Z badania próby wynika, że jako podstawę prawną wydanych decyzji wskazywano: ustawę o drogach publicznych, Kodeks postępowania administracyjnego ³⁸ , rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego ³⁹ , uchwały rady miasta w sprawie stawek za zajęcie pasa drogowego. W podstawie prawnej badanych decyzji nie podawano uchwały o utworzeniu parku kulturowego. W Krakowie i Zakopanem w nielicznych ⁴⁰ decyzjach odniesiono się do postanowień uchwały o utworzeniu parku kulturowego bądź pośrednio, uwzględniając częściowo zakazy i ograniczenia w rozstrzygnięciu decyzji, bądź bezpośrednio, przywołując uchwałę w treści uzasadnienia. Należy podkreślić, że w Zakopanem zastępca Burmistrza zobowiązał pismem z dnia 30 czerwca 2016 r. Wydział Drogownictwa i Transportu Urzędu do przestrzegania i zamieszczania zapisów uchwały o utworzeniu parku kulturowego w decyzjach o zajęciu pasa drogowego.

Żadne z miast nie uwzględniało w podstawie prawnej zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obowiązujących na obszarze, którego dotyczyła decyzja. W Radomiu i Sieradzu wyjaśniono, że przed wydaniem decyzji dokonywano analiz pod kątem zapisów zawartych w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, lecz nie tworzono żadnej dokumentacji w tym zakresie.

³⁵ Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie został skontrolowany w ramach kontroli rozpoznawczej R/16/004 *Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni w dużych miastach*.

³⁶ Dane na koniec 2016 r.

³⁷ Były to wszystkie decyzje wydane w kontrolowanym okresie w tych miastach.

³⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257).

³⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 264.

⁴⁰ Sześć decyzji na 117 zbadanych w tych miastach (5%).

We Wrocławiu natomiast wskazano w wyjaśnieniach, że *decyzje w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego oparte są na przepisach lex specialis, tj. ustawy o drogach publicznych wraz z przepisami wykonawczymi oraz przepisami prawa miejscowego wydanymi z upoważnienia tej ustawy. W świetle obowiązującego orzecznictwa sądowego drogi publiczne stanowią tzw. reges extra commercium. Oznacza to, że drogi publiczne nie podlegają regułom obrotu powszechnego i są z niego wyłączone. Nie podlegają także innym regulacjom nie opartym wprost na przepisach ustawy o drogach publicznych. W tym kontekście analiza uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego wskazuje na brak przesłanek dla zastosowania tej uchwały w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej – w sprawie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Przedmiotowa uchwała oparta jest na ogólnej regulacji ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w związku z ustawą o zabytkach. Z art. 16 ustawy o zabytkach wynikają zakazy i ograniczenia ustawowe obowiązujące na terenie parku kulturowego. Żaden z tych przepisów w jakikolwiek sposób nie wyłącza obowiązywania przepisów ustawy o drogach publicznych w zakresie reglamentacji przypadków zajęć pasa drogowego przez organ administracji publicznej zarządzający drogami. W związku z powyższym brak jest przesłanek dla ujęcia w podstawie prawnej udzielonych zezwoleń przepisów o utworzeniu parku kulturowego.*

Trudno zgodzić się z powyższą argumentacją przedstawioną przez Dyrektora Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu. Nie do pogodzenia z zasadą państwa prawa jest bowiem sytuacja, w której na terenie Wrocławia obowiązują akty prawa miejscowego, takie jak uchwała o utworzeniu parku kulturowego lub miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, stanowiące źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły⁴¹, a inny organ (w tym przypadku Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu), działający na obszarze objętym tymi przepisami i rozstrzygający w sprawach uregulowanych przez te akty, ich nie stosuje.

Nieuwzględnianie aktów prawa miejscowego w podstawie prawnej decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy jest w ocenie NIK działaniem nieprawidłowym. Jeżeli akty prawa miejscowego, takie jak: uchwała w sprawie utworzenia parku kulturowego lub uchwały w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zawierają regulacje dotyczące umieszczania reklam, w tym w szczególności ograniczenia w możliwości ich umieszczania, to powinny być, zgodnie z art. 107 § 1 i 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, powołane i wyjaśnione odpowiednio w podstawie prawnej i uzasadnieniu wydawanych decyzji.

Prawidłowość obliczania opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy sprawdzono na podstawie próby 340 decyzji, na podstawie których do budżetu jednostek samorządu terytorialnego wpłynęło łącznie 3 846,7 tys. zł.

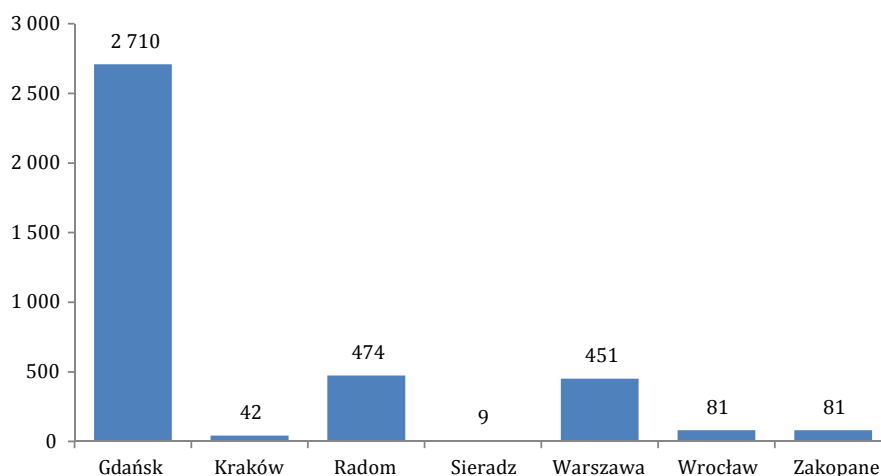
**Prawidłowość
obliczenia opłat
za zajęcie pasa**

⁴¹ Art. 87 ust. 2 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 5

Kwoty wpłacone do budżetu jednostek samorządu terytorialnego z tytułu decyzji zezwalających na umieszczenie reklam w pasie drogowym (w tys. zł)



Źródło: Ustalenia własne kontroli NIK.

We wszystkich miastach, z wyjątkiem Zakopanego, opłaty zostały obliczone prawidłowo, zgodnie z uchwałami ustalającymi stawki opłat na podstawie art. 40 ust. 6 i 8 ustawy o drogach publicznych.

W Zakopanem błędnie obliczono opłaty w 8 z 72 badanych decyzji (12%). W 7 z 72 analizowanych decyzji zaniżono wysokość opłat o 4,8 tys. zł⁴², błędnie stosując art. 40 ust. 10 ustawy o drogach publicznych (6 decyzji) lub błędnie wyliczając liczbę dni zajęcia pasa drogowego (1 decyzja). W sprawach tych strony wносиły o zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym więcej niż jednej reklamy, z których każda miała powierzchnię mniejszą od 1 m². Opłaty obliczono za łączną faktyczną powierzchnię tych reklam, zamiast za powierzchnię wynikającą z przemnożenia liczby reklam przez 1 m². W trakcie kontroli NIK Burmistrz, działając na podstawie art. 113 Kodeksu postępowania administracyjnego, wydał siedem postanowień w sprawie sprostowania z urzędu omyłek dotyczących błędnego wyliczenia ilości dni zajęcia pasa drogowego i błędnego wyliczenia powierzchni zajęcia pasa drogowego, tj. w dniach 21 lutego 2017 r. (1 postanowienie) i 26 kwietnia 2017 r. (6 postanowień). W ocenie NIK błędy popełnione w decyzjach w zakresie powierzchni zajęcia pasa drogowego nie miały charakteru błędów rachunkowych lecz polegały na niewłaściwym zastosowaniu przepisu art. 40 ustawy o drogach publicznych, tj. nieuwzględnieniu jego ust. 10. Tym samym nie mogły podlegać sprostowaniu w trybie art. 113 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Ogłędziny Ogłędzinom na podstawie art. 39 ustawy o NIK poddano łącznie 872 reklamy umieszczone w pasie drogowym ulic położonych zarówno na obszarze parków kulturowych, jak i poza nim.

⁴² W ósmej decyzji opłatę zawyżono o 5 zł z powodu dłuższego o jeden dzień terminu jej ważności niż wskazany we wniosku. Pomyłkę skorygowano podczas wydawania kolejnej decyzji (kontynuacja).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Nielegalne reklamy w pasie drogowym w kontrolowanych miastach (w %)



Źródło: Ustalenia własne kontroli NIK

W wyniku oględzin stwierdzono, że w pasie drogowym umieszczono nielegalnie (bez zezwolenia) lub niezgodnie z warunkami decyzji 503 reklamy (58%)⁴³. Największą liczbę reklam umieszczonych nielegalnie ujawniono w Zakopanem (112 reklam, stanowiących 97% reklam poddanych oględzinom), we Wrocławiu (89 reklam – 84%) i w Radomiu (153 reklamy – 77%), a najmniejszą w Gdańsku (19 reklam – 17%). Tak wysoki odsetek reklam umieszczonych w pasie drogowym bez zezwolenia lub z naruszeniem warunków zezwolenia wskazuje, że zarządcy dróg nie prowadzili bieżącej i systematycznej kontroli pasa drogowego w tym zakresie. Działając na podstawie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK, kontrolerzy poinformowali prezydentów i Burmistrza Miasta Zakopanego o stwierdzonych nieprawidłowościach. Z udzielonych odpowiedzi wynika, że w celu usunięcia nieprawidłowości podjęto następujące działania: wysłano wezwania do usunięcia naruszenia prawa, wszczęto postępowanie w sprawie nałożenia kar pieniężnych, zapowiedziano przeprowadzenie analiz prawnych oraz dodatkowych kontroli pasa drogowego.

Przykład

Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu w ogóle nie wydawał zezwoleń na reklamy przymocowane prostopadle do budynków na wysięgnikach (semaforach). W wyjaśnieniach wskazano, że definicja reklamy nie precyzuje sposobu zamontowania reklamy. W stosunku do reklam zamocowanych na budynkach w opinii zarządu brak było jednoznacznych przepisów pozwalających na wydanie zezwolenia i naliczenie opłaty. Spośród 153 reklam poddanych oględzinom, umieszczonych w pasie drogowym nielegalnie lub niezgodnie z decyzją, 144 reklamy (94%) były umieszczone na wysięgnikach.

⁴³ W Radomiu w trakcie oględzin stwierdzono, że pięć reklam miało większy rozmiar niż określony w decyzji.

Zdjęcie nr 13
Radom, ul. Żeromskiego



Źródło: Ustalenia własne kontroli NIK.

Inne nieprawidłowości

Inne nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli to:

- nieprzestrzeganie w decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Zakopane, Wrocław);
- niewydawanie w ogóle zgody na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia urządzeń reklamowych (Zakopane)⁴⁴;
- wydawanie zgód na nieodpłatne umieszczanie reklam w pasie drogowym (Radom, Zakopane);
- umieszczanie reklam niezgodnie z postanowieniami uchwały o utworzeniu parku kulturowego (Radom, Zakopane, Kraków);
- dokumentowanie kontroli pasa drogowego niezgodnie z wewnętrznymi procedurami (Radom).

W Zakopanem szacunkowe wyliczenie opłat wykazało, że nieustalone należności budżetu Zakopanego z tytułu zezwolenia na bezpłatne zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklam wyniosły co najmniej 149 tys. zł. W Radomiu w wyniku niepobierania opłat za umieszczanie reklam na wiatkach przystankowych uszczuplenie dochodów budżetu miasta wyniosło co najmniej 338,2 tys. zł.

⁴⁴ W Zakopanem organizowano mety etapów Tour de Pologne. Z dostępnych w internecie materiałów foto i wideo – m.in. na oficjalnej stronie tego wyścigu – wynikało, że organizacja takiego przedsięwzięcia, szczególnie w okolicach mety, oznaczała zajęcie pasa drogowego przez liczne nośniki reklamowe: banery, balony, bramy, namioty, ekrany itp. Fakt niewydania decyzji Burmistrz tłumaczył brakiem wiedzy w zakresie organizacji wyścigu oraz tym, że do urzędu nie wpłynęły wnioski dotyczące zajęcia pasa drogowego w rejonie mety wyścigu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wątpliwości NIK wzbudziło również wprowadzenie w Zakopanem preferencyjnych stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla przedsięwzięć realizowanych w partnerstwie z gminą miasto Zakopane lub związanych z wydarzeniami objętymi patronatem gminy miasto Zakopane, jak również zróżnicowanie stawek opłat ze względu na miejsce i termin (różne stawki opłaty na tym samym terenie w zależności od miesiąca). W ocenie NIK art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych nie pozwala na wprowadzenie dywersyfikacji stawek opłat ze względu na kryteria podmiotowe, adresowe lub czasowe.

Wszystkie zarządy dróg prowadziły kontrole pasa drogowego pod kątem umieszczonych w pasie drogowym reklam. W latach 2015–2016 we Wrocławiu przeprowadzono 242 kontrole, a w Gdańsku 106 kontroli ukierunkowanych na ujawnienie przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego. Niektóre z miast ewidencjonowały efekty przeprowadzonych kontroli. I tak we Wrocławiu w latach 2015–2016 usunięto 5,8 tys. reklam umieszczonych nielegalnie w pasie drogowym, w Warszawie skontrolowano 10,8 tys. nośników reklamowych, z czego usunięto 2,8 tys., w Krakowie ujawniono 1,6 tys. reklam, a usunięto 1,1 tys.

Zarządcy dróg praktycznie nie korzystali z art. 36 ustawy o drogach publicznych i nie wydawali decyzji o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego. Jako uzasadnienie takiego stanu rzeczy podawano m.in.: dużą czasochłonność postępowania administracyjnego w tym zakresie, m.in. związaną z trudnościami z ustaleniem właściciela reklamy. Miasto Wrocław wolało usuwać reklamy na własny koszt, natomiast Kraków wysyłał do właścicieli wezwania do legalizacji reklamy lub jej usunięcia. Jedynie w Radomiu wydano 7 decyzji nakazujących przywrócenie pasa drogowego do stanu poprzedniego. Pięć z nich dotyczyło reklam umieszczonych w pasie drogowym nielegalnie, a dwie – stalowej konstrukcji, na której umieszczona była reklama. Sześć z tych decyzji zostało wykonanych, tj. usunięto reklamy z pasa drogowego, a realizacja siódmej została odsunięta w czasie z uwagi na niskie temperatury.

W kontrolowanym okresie wydano łącznie 749 decyzji o nałożeniu kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia lub z naruszeniem warunków zezwolenia, najwięcej w Warszawie – 625 (83%), najmniej w Zakopanem – 1 decyzja. Żadnej kary pieniężnej nie nałożono w Sieradzu. Decyzje opiewały łącznie na kwotę 13 529 tys. zł, najwięcej w Warszawie – 13 182,3 tys. zł, najmniej w Zakopanem – 0,08 tys. zł.

We Wrocławiu w latach 2015–2016 wydano pięć decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, co w kontekście prawie 6 tys. reklam, które miasto zlikwidowało na własny koszt, jest liczbą zdecydowanie zbyt małą. W wyjaśnieniach dyrektor Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta wskazał m.in., że przyjęte priorytety ukierunkowane były przede wszystkim na likwidację jak największej liczby nielegalnych reklam zaśmiecających przestrzeń publiczną oraz powodujących zagrożenie w ruchu drogowym. Postępowania administracyjne są czasochłonne (m.in. problemy z ustaleniem właściciela reklamy oraz trudności z dokumentowaniem przypadków zajęcia pasa drogowego i niedostosowane do aktualnej sytuacji). W ocenie dyrektora, aby zapewnić

Kontrole własne jednostek samorządu terytorialnego

Decyzje o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego

Kary pieniężne

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

skuteczność procesu porządkowania przestrzeni publicznej (pasa drogowego), reakcja zarządcy drogi na przypadki nielegalnych reklam musi być natychmiastowa, nieprzerwana i konsekwentna. Jeżeli w danej lokalizacji pozostawi się nielegalne reklamy przez dłuższy okres czasu, momentalnie w pobliżu zostaną umieszczone kolejne. Dyrektor wskazał także na ograniczone możliwości kadrowe Zarządu w kontekście wielkiej liczby reklam umieszczonych w pasie drogowym nielegalnie.

Współpraca Zarządcy dróg współpracowali z innymi jednostkami miasta i innymi organami w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego. Zarządcy współpracowali przede wszystkim ze Strażą Miejską, która asystowała przy kontrolach pasa drogowego w odniesieniu do reklam, ogródków gastronomicznych oraz tymczasowych obiektów budowlanych. W Krakowie, Wrocławiu oraz Zakopanem przedstawiciele zarządcy dróg uczestniczyli w pracach zespołów zadaniowych powołanych do spraw parku kulturowego. W Sieradzu i Gdańsku odnotowano również przypadki współpracy z wojewódzkim lub miejskim konserwatorem zabytków w zakresie lokalizowania nośników reklamy na terenie objętym ochroną konserwatorską. W Gdańsku nawiązano również współpracę ze stowarzyszeniami i organizacjami lokalnymi w celu wypracowania standardów estetycznych na terenie miasta.

Inne rozwiązania Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie nie wydawał zezwoleń na umieszczenie w pasie drogowym reklam na samochodach i przyczepach samochodowych, a także reklam wielkoformatowych o powierzchni przekraczającej 12 m². Wyjątek stanowiły: pylony cenowe stacji benzynowych, reklamy w przejściach podziemnych oraz siatka reklamowa umieszczona na rusztowaniu podczas remontu elewacji. Powyższe rozwiązania przyjęto na podstawie *Opinii w sprawie zagrożeń dla kierujących pojazdami wynikających z umieszczenia reklam w pasach dróg w m. st. Warszawa*⁴⁵, w której wskazano, że reklamy wielkoformatowe zmniejszają koncentrację kierowców. Na terenie Warszawy od 1996 r. funkcjonuje Miejski System Informacji (MSI), którego część stanowią płatne nośniki informacji (punkty informacji płatnej). Każdy nośnik podzielony jest na trzy lub cztery podświetlane panele, a na każdym panelu umieszczany jest logotyp, adres firmy (80% powierzchni) oraz informacja kierunkująca, ułatwiająca dotarcie do wskazywanego obiektu (20% powierzchni). Na elementach informacji płatnej nie są pokazywane produkty, lecz sposób dotarcia do ważnych obiektów i instytucji, takich jak hotele, centra handlowe, restauracje. Informacja płatna dedykowana jest dla ruchu kołowego. Według stanu na dzień 31 stycznia 2017 r. na obszarze miasta umieszczono 203 nośniki informacji płatnej, w tym dwa na terenie Wilanowskiego Parku Kulturowego. Operatorem obiektów informacji płatnej jest prywatny podmiot, z którym miasto zawarło umowę. W kontrolowanym okresie miasto uzyskało z tego tytułu dochody w wysokości 922,3 tys. zł.

Burmistrz Zakopanego wydał zarządzenie z dnia 1 września 2015 r. w sprawie ustalenia wytycznych dla udzielania zgód na umieszczanie reklam i informacji wizualnych w obszarze gminnych dróg publicznych oraz dróg,

⁴⁵ Opinia z grudnia 2008 r. wykonania na zlecenie Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów – Pracownię Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

dla których funkcję zarządcy powierzono Burmistrzowi Miasta Zakopane na podstawie porozumień. Zarządzenie stanowiło, że w Zakopanem nie będą wydawane zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym reklam typu baner, tj. nośników reklamowych przecinających oś jezdni. Wprowadzone rozwiązanie uzasadniono bezpieczeństwem ruchu drogowego, dbałością o ład przestrzenny i ochroną tożsamości wizerunkowej miasta.

W styczniu 2013 r. Prezydent Miasta Gdańska wydał zarządzenie nr 104/13 z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie określenia zasad lokalizacji nośników reklamy oraz informacji wizualnej w przestrzeni miejskiej, obowiązujące m.in. w pasach drogowych. W lipcu 2013 r. opracowano *Instrukcję dotyczącą zasad lokalizacji i formy reklam widzianych z drogi na obszarze miasta Gdańsk z uwzględnieniem wymagań bezpieczeństwa ruchu drogowego*.

W Krakowie Plastyk Miasta opracował w 2015 r. *Katalog dobrych praktyk. Wzorce i zasady lokalizacji nośników informacji wizualnej na obszarze Miasta Krakowa*. Założeniem tego dokumentu było uporządkowanie zasad umieszczania nośników reklamowych na terenie Krakowa – w formie uwag technicznych i wskazówek projektowych. Katalog jednak nie różnicował zasad i warunków sytuowania tablic i urządzeń reklamowych w odniesieniu do poszczególnych części miasta. Wartość opracowania obniżyły jednak te jego rozwiązania, w których dopuszczono stosowanie nośników reklamowych sprzecznych z zasadami przyjętymi w uchwale w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Stare Miasto w Krakowie. Przykładowo w Katalogu dopuszczono wyklejanie witryn o powierzchni nie większej niż 30%, podczas gdy w uchwale w sprawie utworzenia parku kulturowego informacja wizualna mogła zajmować nie więcej niż 20% powierzchni witryny.

5.5. Nadzór konserwatorski

Kontrola została przeprowadzona w pięciu miastach, w których powołano miejskich konserwatorów zabytków oraz w dwóch wojewódzkich urzędach ochrony zabytków (mazowieckim i łódzkim). W trakcie kontroli sprawdzono, w jaki sposób konserwatorzy zabytków wykonują nadzór nad umieszczaniem reklam na zabytkach wpisanych do rejestru.

Zakres kontroli

W kontrolowanym okresie wojewódzcy/miejscy konserwatorzy zabytków wydali łącznie 559 pozwoleń na umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych (art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy o zabytkach)⁴⁶. Najwięcej pozwoleń wydano w Krakowie i we Wrocławiu, odpowiednio 221 i 197. Żadnych pozwoleń nie wydano w Sieradzu⁴⁷ i Zakopanem. W niektórych miastach liczba wydanych decyzji była nieproporcjonalnie niska w stosunku do liczby zabytków wpisanych do rejestru. I tak przykładowo: w Gdańsku wydano 13 decyzji, podczas gdy rejestr zabytków obejmował 446 pozycji, w Zakopanem nie wydano ani jednej decyzji, podczas gdy rejestr zabytków obejmował 83 pozycje. MKZ tłumaczyli ten stan rzeczą brakiem wniosków ze strony potencjalnych reklamodawców.

⁴⁶ Przed 11 września 2015 r. konserwator zabytków wydawał pozwolenie na umieszczenie: tablic, reklam lub napisów.

⁴⁷ Siedem zbadanych decyzji zostało wydanych przed okresem objętym kontrolą.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Szczegółowemu badaniu poddano próbę obejmującą łącznie 137 decyzji (25%).

W decyzjach (podstawie prawnej i uzasadnieniu) nie powoływano przepisów prawa miejscowego, tj. uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz uchwał w sprawie utworzenia parku kulturowego. Wyjątek stanowił Sieradz, gdzie w dwóch na siedem zbadanych decyzji WKZ – w uzasadnieniu decyzji – powołał się na postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W badanej próbie prawidłowo wydano 50 decyzji (36%). Nieprawidłowości stwierdzono w 87 decyzjach. Polegały one m.in. na:

- wydaniu pozwolenia z naruszeniem przepisów uchwały o utworzeniu parku kulturowego (7 decyzji – 5%);
- wydaniu pozwolenia wbrew postanowieniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (19 decyzji – 14%);
- niepodaniu terminu rozpoczęcia i zakończenia umieszczenia reklamy oraz terminu ważności pozwolenia, do czego zobowiązywał § 18 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych⁴⁸ (26 decyzji – 19%);
- określeniu terminu ważności decyzji jako terminu na wykonanie technicznej czynności umieszczenia reklam na obiektach zabytkowych, a nie jako terminu, do upływu którego reklama, może być umieszczona na zabytku (40 decyzji – 29%);
- nieokreślaniu podstawowych parametrów nośników informacji wizualnej w decyzji lecz w załącznikach (79 decyzji – 58%).

Odmowy Tylko w pięciu przypadkach konserwatorzy zabytków odmówili wydania pozwolenia na umieszczenie reklam na zabytkach wpisanych do rejestru bądź zespołach urbanistycznych wpisanych do rejestru – dwukrotnie w Radomiu i trzykrotnie we Wrocławiu (odmowy dotyczyły wolnostojących nośników reklamowych do ekspozycji plakatów wielkoformatowych). Jako przyczyny odmowy wskazano zmianę wyglądu, naruszenie wartości estetycznej zabytku oraz niezgodność projektu reklam z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a także niezgodność reklamy z uchwałą w sprawie utworzenia parku kulturowego (dwa przypadki we Wrocławiu).

W trakcie kontroli przeprowadzono oględziny zabytków, w odniesieniu do których wydano pozwolenia podlegające szczegółowemu badaniu (opisane powyżej). Celem oględzin było sprawdzenie, czy reklamy zostały umieszczone zgodnie z pozwoleniami oraz ustalenie, czy na zabytkach znajdowały się inne reklamy.

Oględziny Oględzinom poddano 166 zabytków wpisanych do rejestru, w tym 50 zabytków położonych na terenie parków kulturowych. W wyniku oględzin stwierdzono 308 nieprawidłowości – 36 reklam umieszczono

⁴⁸ Dz. U. poz. 1789.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nych na obiektach zabytkowych, pomimo upływu terminu pozwolenia i 272 reklamy umieszczone bez pozwolenia. Przeciętnie na jednym zabytku znajdowały się dwie nielegalne reklamy.

Wyjaśniając stwierdzone w trakcie oględzin nieprawidłowości, wojewódzcy/miejscy konserwatorzy zabytków podawali m.in., że:

- inwestorzy nie występowali z wnioskami o wyrażenie zgody na umieszczenie reklam na zabytkach;
- pozwolenia na umieszczenie reklam mają charakter bezterminowy; termin ważności pozwolenia (około roku) określa datę, do której należy zamontować reklamę objętą wydaną decyzją, po tej dacie nie ma możliwości jej montażu bez ponownego uzyskania pozwolenia; z treści przepisów nie wynika, że w przypadku udzielenia zgody na umieszczenie reklam na zabytku należy ograniczyć termin ekspozycji tego nośnika reklamowego; dotyczy to tylko wniosków o czasową ekspozycję reklam terminowych, pozostałe traktowane są jako bezterminowe;
- niski stan liczbowy kadr konserwatora zabytków uniemożliwił pełną weryfikację reklam umieszczanych na zabytkach.

Zdjęcie nr 14

Radom, ul. Okulickiego, obszar parku kulturowego



Źródło: Ustalenia własne kontroli NIK.

Ograniczona liczba kontroli w ramach nadzoru konserwatorskiego na podstawie art. 38 ustawy o zabytkach doprowadziła do sytuacji, w której większość reklam na zabytkach umieszczono w sposób nielegalny. W badanym okresie przeprowadzono łącznie 250 kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków, przy czym przedmiotem żadnej z nich nie były wyłącznie kwestie związane z umieszczaniem reklam na zabytkach. W wyniku przeprowadzonych kontroli wszczęto 89 postępowań na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy o zabytkach, z czego jedno zakończyło się wydaniem decyzji nakazującej przywrócenie zabytku do stanu poprzedniego poprzez usunięcie ze ściany szczytowej budynku dwóch banerów reklamowych. Pomimo przedłużenia terminu na jej wykonanie do 31 grudnia 2016 r. jeszcze w lutym 2017 r. nie została ona wykonana. Nie stwierdzono przypadków kierowania zawiadomień o popełnieniu wykroczenia stypizowanego w art. 118 ustawy o zabytkach.

Kontrole

Pozwolenia na budowę

Przy okazji kontroli wydawania pozwoleń konserwatorskich na umieszczenie reklam na zabytku wpisanym do rejestru stwierdzono, że organy administracji architektoniczno-budowlanej nie wydawały pozwoleń na budowę pomimo postanowień art. 29 ust. 2 pkt 6 i ust. 4 Prawa budowlanego z uwagi na znikomą liczbę wniosków w tym zakresie. Zarówno w Krakowie, jak i we Wrocławiu liczba pozwoleń konserwatorskich była znacząco wyższa od liczby pozwoleń na budowę. W Krakowie w kontrolowanym okresie wydano dwa pozwolenia na wykonanie robót budowlanych, polegających na umieszczeniu reklam na elewacji zabytkowych budynków, w tym jedno na obszarze parku kulturowego, podczas gdy miejski konserwator zabytków wydał 221 pozwoleń konserwatorskich na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy o zabytkach. We Wrocławiu w kontrolowanym okresie wydano 14 pozwoleń na wykonanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic lub urządzeń reklamowych na zabytkach wpisanych do rejestru na terenie parku kulturowego, podczas gdy miejski konserwator zabytków wydał 39 pozwoleń konserwatorskich na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy o zabytkach. Co najmniej 116 reklam wielkoformatowych, usuniętych z zabytkowego centrum miasta nie miało pozwoleń na budowę.

Jednocześnie zespół zadaniowy do spraw Parku Kulturowego Stare Miasto w Krakowie uznał, że nie posiada uprawnień do podejmowania działań w zakresie przestrzegania Prawa budowlanego, gdyż takie kompetencje posiadają organy nadzoru budowlanego. Z kolei Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie Powiat Grodzki uznał, że nie jest organem właściwym rzeczowo w sytuacji wykonania bez pozwolenia konserwatorskiego robót budowlanych przy zabytku nieruchomym, powołując się na art. 45 ust. 1 oraz art. 91 ust. 4 pkt 4 ustawy o zabytkach. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego ocenił, że *mając na uwadze treść wyżej powołanych przepisów, wykładnię celowościową przepisu art. 2 Prawa budowlanego oraz ugruntowaną linię orzeczniczą w tym zakresie, a także ustalenia dokonane przez tut. organ nadzoru budowlanego w toku czynności kontrolnych, należy stwierdzić, iż organem właściwym do wydania rozstrzygnięcia w sprawie robót wykonanych przy obiekcie wpisanym do rejestru zabytków lub w jego otoczeniu jest w niniejszej sprawie Miejski Konserwator Zabytków w Krakowie. Ominięcie ww. procedur stanowi naruszenie przepisów o właściwości. Z kolei Dyrektor Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miejskiego Wrocławia wskazał, że wydanie pozwolenia konserwatorskiego nie obliguje inwestora do uzyskania pozwolenia na budowę i realizacji inwestycji, a elementy reklamowe włączane są często do projektów budowlanych dotyczących całych budynków.*

W ocenie NIK przedstawione powyżej stanowisko jest nieprawidłowe. Kompetencje WKZ/MKZ, organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego nie są tożsame lecz uzupełniają się wzajemnie.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego poprawiają jakość przestrzeni publicznej?

Cel główny kontroli

1. Czy jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo i skutecznie wdrażały uchwały o ustanowieniu parków kulturowych na ich terenie?
2. Czy pozostałe działania jednostek samorządu terytorialnego podejmowane w zakresie zarządzania krajobrazem były realizowane skutecznie i prawidłowo?
3. Czy WKZ prawidłowo wykonywali nadzór konserwatorski nad przestrzeganiem i stosowaniem uchwały o utworzeniu parku kulturowego oraz nad umieszczaniem na zabytkach wpisanych do rejestru reklam oraz czy prawidłowo wydawali decyzje w tym zakresie?

Cele szczegółowe kontroli

Kontrolą objęto 14 jednostek⁴⁹, w tym:

Zakres podmiotowy

- siedem urzędów miast (Urząd m.st. Warszawy, Urząd Miejski Wrocławia, Urząd Miejski w Gdańsku, Urząd Miasta Krakowa, Urząd Miejski w Radomiu, Urząd Miasta Zakopane, Urząd Miasta Sieradza);
- pięć zarządów dróg (Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, Gdański Zarząd Dróg i Zieleni, Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie, Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu, Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu);
- dwóch WKZ (Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Łodzi, Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Warszawie).

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK w urzędach miast i w zarządach dróg oraz na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK w wojewódzkich urzędach ochrony zabytków. Działalność kontrolowanych miast oraz zarządców dróg oceniana była według kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK (legalności, gospodarności i rzetelności), a wojewódzkich konserwatorów zabytków według kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK (legalności, celowości, gospodarności i rzetelności).

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto lata 2015–2016. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 19 grudnia 2016 r. do 31 maja 2017 r.

Okres objęty kontrolą

Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK o informację do Narodowego Instytutu Dziedzictwa.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Wyniki kontroli przedstawiono w 14 wystąpieniach pokontrolnych. W 11 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 56 wniosków pokontrolnych, z czego 3 wnioski zrealizowano, w trakcie realizacji było 18 wniosków, a 35 wniosków nie zrealizowano⁵⁰.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W przypadku trzech jednostek odstąpiono od formułowania wniosków pokontrolnych.

⁴⁹ Urząd Miasta Krakowa i Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie zostały skontrolowane w ramach kontroli rozpoznawczej R/16/004 *Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w dużych miastach*.

⁵⁰ Według stanu na dzień 5 września 2017 r.

Wnioski pokontrolne skierowane do urzędów miast dotyczyły przede wszystkim:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (podjęcie prac, aktualizacja dokumentu);
- miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (sporządzenie miejscowych planów, uwzględnianie w projektach planów miejscowych ustaleń związanych z parkiem kulturowym);
- parku kulturowego (opracowanie planu ochrony; składanie sprawozdań z realizacji planu ochrony parku kulturowego; wyznaczenie podmiotu właściwego do zarządzania parkiem kulturowym; aktualizacja i bieżące prowadzenie aplikacji informatycznej *park kulturowy*; zapewnienie współpracy oraz koordynacji działań na terenie parku kulturowego pomiędzy wydziałami i jednostkami miejskimi; opracowania projektów kolorystyki elewacji budynków frontowych oraz zasad dotyczących form i lokalizacji reklam umieszczanych na terenie parku kulturowego);
- zajęcia pasa drogowego (uwzględnianie zapisów planów miejscowych oraz uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego w decyzjach; podejmowanie działań w przypadkach nielegalnego zajęcia pasa drogowego, w tym wydawania decyzji wymierzających karę pieniężną oraz ewentualnie decyzji o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego; rozważenie zmiany stawek opłat za zajęcie pasa drogowego);
- pozwoleń konserwatorskich (uwzględnianie zapisów planów miejscowych oraz uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego w decyzjach; określanie podstawowych parametrów tablic reklamowych i urządzeń reklamowych w sentencjach decyzji, względnie jednoznacznie oznaczania załączników do wydawanych decyzji; ujednoczenie procedur związanych z wyrażaniem zgody na lokalizowanie reklam w przestrzeni publicznej, w sprawach odnoszących się do pozwoleń konserwatorskich i pozwoleń na budowę);
- nadzoru konserwatorskiego w zakresie umieszczania reklam na zabytkach;
- zmiany porozumienia pomiędzy wojewodą a prezydentem miasta w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do zarządców dróg wnioskowano o: podjęcie działań przewidzianych w przepisach ustawy o drogach publicznych w odniesieniu do reklam nielegalnie umieszczonych w pasie drogowym; niedopuszczania do umieszczania reklam na terenie parku kulturowego, wbrew obowiązującym zakazom; sporządzanie protokołów ze wszystkich przeprowadzonych kontroli pasa drogowego w zakresie umieszczania reklam, zgodnie z regulacjami wewnętrznymi; niezwłoczne podejmowanie działań windykacyjnych należności pieniężnych z tytułu nałożonych kar za umieszczenie reklam w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi; powoływanie w podstawach prawnych i uzasadnieniach decyzji w sprawach umieszczania reklam w pasie drogo-

wym, postanowień aktów prawa miejscowego dotyczących reklam, w tym uwzględnianie zakazów i ograniczeń wynikających z tych przepisów; podjęcia dalszych działań w celu zapewnienia uczestnictwa przedstawiciela zarządu w kontrolach prowadzonych przez przedstawicieli urzędu miasta na terenie parku kulturowego.

Wnioski pokontrolne skierowane do WKZ dotyczyły: sprawowania nadzoru konserwatorskiego na obszarze parku kulturowego; podjęcia działań przewidzianych w ustawie o zabytkach w odniesieniu do reklam nielegalnie umieszczonych na zabytkach i na budynkach położonych na obszarze zabytkowego zespołu urbanistyczno-architektonicznego; uwzględniania, przy wydawaniu pozwoleń konserwatorskich, zakazów wynikających z aktów prawa miejscowego; zawierania w treści pozwoleń wszystkich informacji przewidzianych w przepisach; skutecznego egzekwowania wykonywania decyzji o przywróceniu zabytku do poprzedniego stanu, a w przypadku ich niewykonania, kierowanie zawiadomień o wykroczeniu na podstawie art. 118 ustawy o zabytkach.

Zastrzeżenia złożono do sześciu wystąpień pokontrolnych, tj. Urzędu Miasta Krakowa, Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, Urzędu m.st. Warszawy, Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie, Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu oraz Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Radomiu. W jednym przypadku, tj. Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Warszawie, dyrektor Delegatury NIK odmówił przyjęcia zastrzeżeń z uwagi na ich złożenie po terminie.

Zastrzeżenia

W przypadku dwóch jednostek, tj. Urzędu Miasta Krakowa oraz Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK oddalił zastrzeżenia. W pozostałych przypadkach zastrzeżenia zostały uwzględnione w całości, w części oraz oddalone. W związku z powyższym sporządzono teksty jednolite wystąpień pokontrolnych do Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, Urzędu m.st. Warszawy, Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie oraz Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Radomiu.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 492 tys. zł. Nieustalone należności budżetu Zakopanego z tytułu zezwolenia na bezpłatne zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklam wyniosły co najmniej 149 tys. zł, a w sześciu decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego zaniżono wysokość opłat o 4,8 tys. zł. W Radomiu w wyniku niepobierania opłat za umieszczanie reklam na wiatach przystankowych uszczuplenie dochodów budżetu miasta wyniosło co najmniej 338,2 tys. zł.

Finansowe rezultaty kontroli

6.2. Wykaz jednostek objętych kontrolą NIK

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Miejski w Gdańsku	Paweł Adamowicz
		Gdański Zarząd Dróg i Zieleni	Mieczysław Kotłowski
2.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Miasta Krakowa*	Jacek Majchrowski
		Urząd Miasta Zakopane	Leszek Doruła
		Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie*	Marcin Korusiewicz (w trakcie trwania kontroli) Andrzej Mikołajewski
3.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Miasta Sieradza	Paweł Osiewała
		Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Łodzi	Justyn Skowron
4.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd m.st. Warszawy	Hanna Gronkiewicz-Waltz
		Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie	Łukasz Puchalski
		Urząd Miejski w Radomiu	Radosław Witkowski
		Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu	Piotr Wójcik
		Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Warszawie	Jakub Lewicki
5.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Miejski Wrocławia	Rafał Dutkiewicz
		Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu	Sławomir Gonciarz

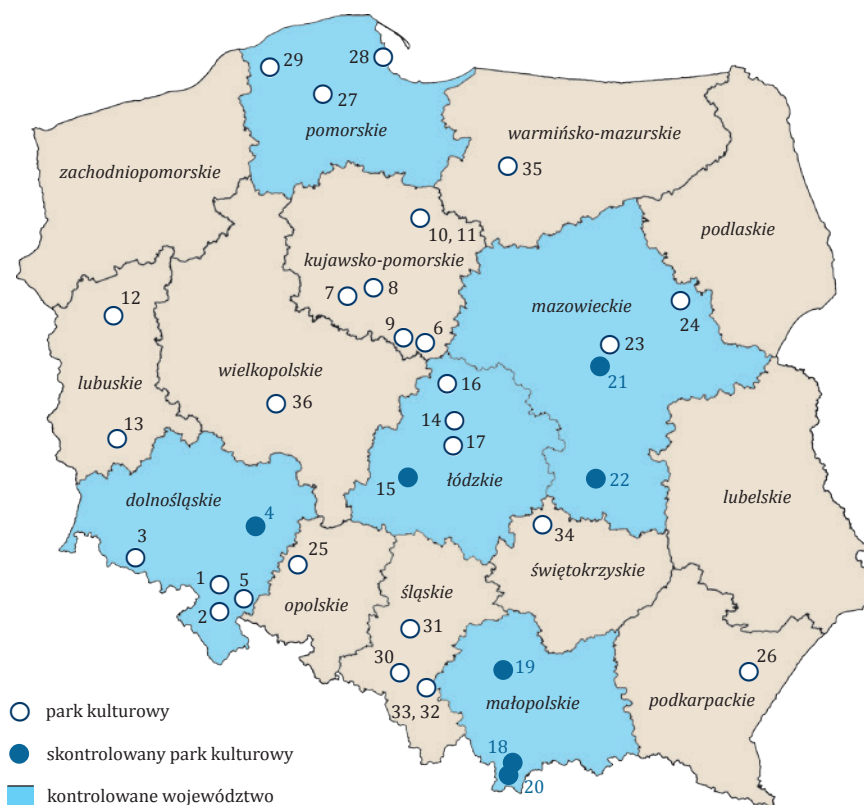
* Jednostki skontrolowane w ramach kontroli rozpoznawczej R/16/004 Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w dużych miastach.

6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. w Polsce utworzono 36 parków kulturowych. Nie istnieje kompletna i aktualna lista parków kulturowych. Wykaz zamieszczony na stronie Narodowego Instytutu Dziedzictwa ma charakter informacyjny. Tworzony jest przede wszystkim na podstawie monitoringu mediów. Samorządy gminne, jak również wojewódzcy konserwatorzy zabytków nie są zobowiązani do przekazywania informacji o planach lub też uchwałach powołujących parki kulturowe. Mała liczba parków kulturowych wskazuje, że samorządy lokalne przywiązują niewielką wagę do ochrony terenów o wysokich walorach krajobrazowych⁵¹.

Park kulturowy

Mapa nr 1



Źródło: Opracowanie własne NIK.

⁵¹ *Przestrzeń życia Polaków*, raport opracowany przez zespół niezależnych ekspertów z inspiracji Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, s. 73, dostępny na stronie internetowej (dostęp w dniu 30 czerwca 2017 r.).

ZAŁĄCZNIKI

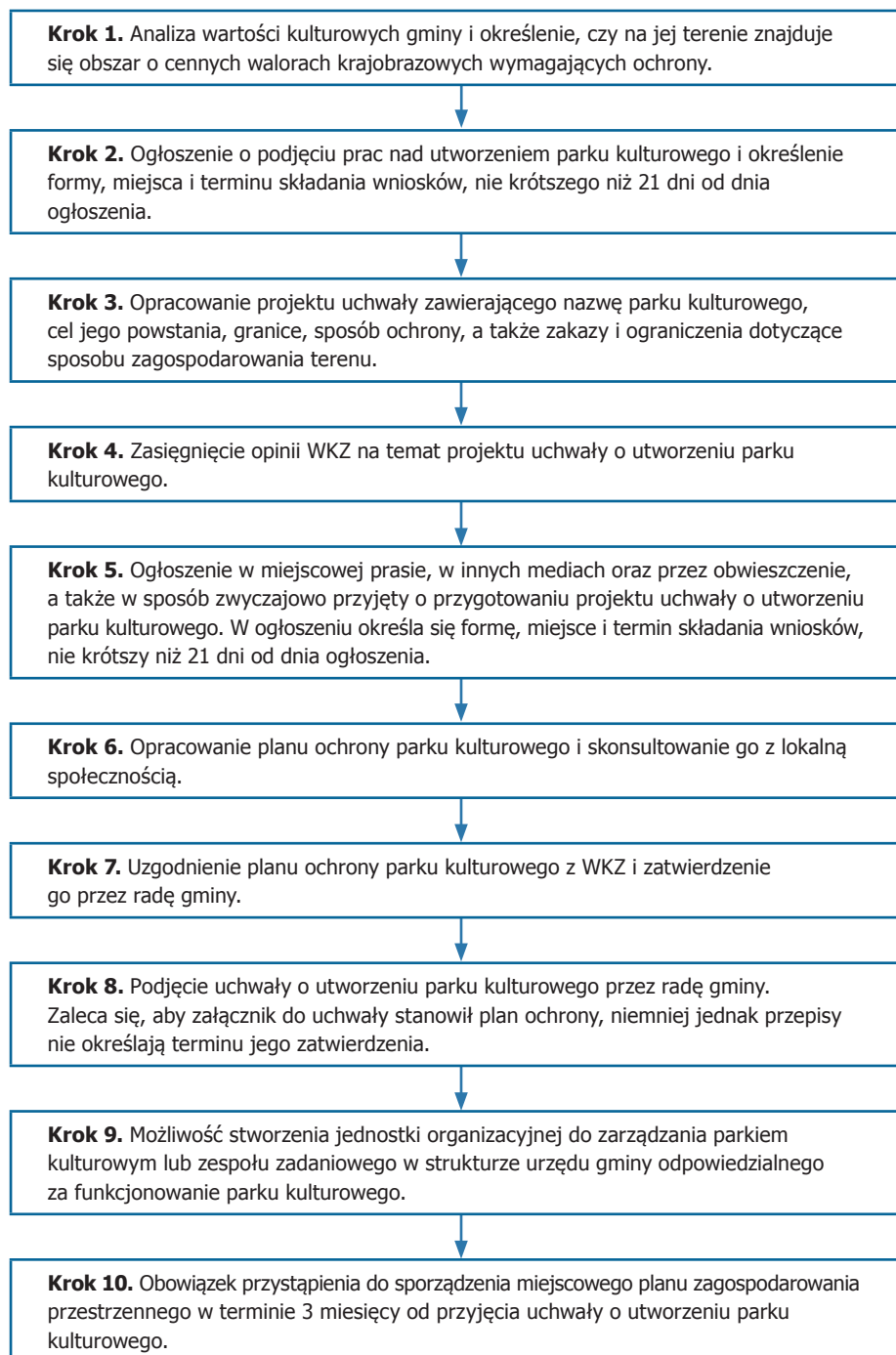
Tabela nr 1
Parki kulturowe w Polsce

Nr na mapie	Nazwa	Województwo
1.	Forteczny Park Kulturowy w Srebrnej Górze	dolnośląskie
2.	Forteczny Park Kulturowy – Twierdza Kłodzko	
3.	Park Kulturowy Kotliny Jeleniogórskiej	
4.	Park Kulturowy Stare Miasto we Wrocławiu	
5.	Park Kulturowy Wzgórze Zamkowe, Dolina Budzówki i Nysy Kłodzkiej w Kamieńcu Żąbkowickim	
6.	Park Kulturowy Wietrzychowice w Wietrzychowicach i Gaju	kujawsko-pomorskie
7.	Park Kulturowy Kalwaria Pakoska w Pakości i Rybitwach	
8.	Park Kulturowy – Kościół pw. św. Oswalda w Rojewie	
9.	Park Kulturowy Sarnowo w Sarnowie	
10.	Park Kulturowy – Kościół pw. św. Marii Magdaleny w Łopatkach	
11.	Park Kulturowy Osieczek w Osieczku	
12.	Park Kulturowy Dolina Trzech Młynów w Bogdańsku	lubuskie
13.	Park Kulturowy Grodzisko w Wicinie	
14.	Park Kulturowy Miasto Tkaczy w Zgierzu	łódzkie
15.	Park Kulturowy Wzgórze Zamkowe w Sieradzu	
16.	Park Kulturowy etnograficznego podregionu kutnowskiego związanego z poetą romantycznym Józefem Bohdanem Zaleskim w Leszczynku	
17.	Park Kulturowy ulicy Piotrkowskiej w Łodzi	
18.	Park Kulturowy Kotliny Zakopiańskiej	
19.	Park Kulturowy Stare Miasto w Krakowie	małopolskie
20.	Park Kulturowy obszaru ulicy Krupówki w Zakopanem	
21.	Wilanowski Park Kulturowy w Warszawie	
22.	Park Kulturowy Stary Radom w Radomiu	mazowieckie
23.	Park Kulturowy – Ossów – Wrota Bitwy Warszawskiej 1920 roku w Wołominie	
24.	Park Kulturowy Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Andrzejewie	
25.	Park Kulturowy Książęce Miasto Brzeg w Brzegu	
26.	Park Kulturowy Zespołu Staromiejskiego oraz Zespołu Klasztornego OO. Dominikanów w Jarosławiu	podkarpackie
27.	Park Kulturowy Ośmiu Błogosławieństw w Sierakowicach	pomorskie
28.	Park Kulturowy Osada Łowców Fok w Rzucewie	
29.	Park Kulturowy Klasztorne Stawy w Słupsku	
30.	Park Kulturowy Cmentarz Żydowski w Żorach	śląskie
31.	Park Kulturowy Hałda Popłuczkowa w Tarnowskich Górach	
32.	Park Kulturowy dla Obszaru Miejskiego w Bieruniu	
33.	Park Kulturowy dla Obszaru Grobli w Bieruniu	
34.	Park Kulturowy Miasta Końskie	świętokrzyskie
35.	Park Kulturowy Warmińskiej Drogi Krajobrazowej Gietrzwałd – Woryty w Gietrzwałdzie	warmińsko-mazurskie
36.	Mickiewiczowski Park Kulturowy w Żerkowie	wielkopolskie

Źródło: Analiza własna na podstawie Systemu Informacji Prawnej LEX oraz w oparciu o dane: strony www.nid.pl oraz <http://www.dworniczak.com/parki-kulturowe-w-polsce-rozmqieszczenie-i-typologia> (dostęp w dniu 30 czerwca 2017 r.).

Wykres nr 6

Mapa procesu: utworzenie parku kulturowego



Źródło: Na podstawie dokumentu *Dziedzictwo obok mnie – poradnik zarządzania dziedzictwem w gminach*, Warszawa 2016, Narodowy Instytut Dziedzictwa, s. 92–94.

Zgodnie z art. 7 pkt 3 ustawy o zabytkach utworzenie parku kulturowego jest jedną z form ochrony zabytków. Art. 7 ust. 1 pkt 9 in fine ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do zadań własnych związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty należą w szczególności sprawy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Utworzenie parku kulturowego regulują art. 16 i art. 17 ustawy o zabytkach. Celem utworzenia

parku kulturowego jest ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej.

Rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały, może utworzyć park kulturowy. Dla ochrony przestrzeni krajobrazu nie jest konieczne, aby na objętych nią nieruchomościach również znajdowały się obiekty zabytkowe. Park kulturowy przedstawia wartość kulturową jako określona całość. Od 11 września 2015 r. rada gminy została zobowiązana do ogłoszenia w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących projektu uchwały o utworzeniu parku kulturowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Uchwała rady gminy o utworzeniu parku kulturowego lub zatwierdzeniu planu ochrony parku kulturowego może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego przez właściciela nieruchomości. Zgodnie z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy z zakresu administracji publicznej może, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Zakazy i ograniczenia

Uchwała o utworzeniu parku kulturowego określa nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony oraz zakazy i ograniczenia. Na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy i ograniczenia dotyczące:

- prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej;
- zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych;
- umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, z zastrzeżeniem, że starosta⁵², w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, może umieszczać na zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru znak informujący o tym, że dany obiekt jest zabytkiem i podlega ochronie;
- zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury (od 11 września 2015 r.);
- składowania lub magazynowania odpadów.

W uchwale mogą być wskazane tylko takie zakazy i ograniczenia, które zostały enumeratywnie określone w ustawie o zabytkach. Na precyzyjność sformułowania wskazanych składników uchwały zwraca uwagę sądownictwo administracyjne, np. wyrok Naczelnego Sądu Administra-

⁵² Zgodnie z art. 92 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868) funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje rada miasta i prezydent miasta.

cyjnego w Warszawie z dnia 7 grudnia 2007 r.⁵³: *Uchwała rady gminy, tworząca park kulturowy, winna określać dokładne granice parku, sposób jego ochrony, a także zakazy i ograniczenia, ale tylko takie, które zostały enumeratywnie określone w ustawie*, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 sierpnia 2010 r.⁵⁴: *Skoro gmina zdecydowała się na utworzenie parku kulturowego, w którym zostaną wprowadzone normy odmiennie regulujące m.in. prowadzenie robót budowlanych, działalność przemysłową, rolniczą, hodowlaną, handlową lub usługową, sposób korzystania z zabytków nieruchomych etc. od tych, które obowiązują na pozostałym obszarze gminy, to nie może być wątpliwości, jakiego obszaru te unormowania dotyczą, jakich nieruchomości, które nie muszą być wyłączną własnością gminy.*

Ustawa o zabytkach, stwarzając możliwość utworzenia parku kulturowego, wprowadziła jednocześnie obowiązek sporządzania dla obszaru parku planu ochrony oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 16 ustawy o zabytkach powstanie i funkcjonowanie parku kulturowego opiera się na trzech dokumentach, tj. uchwale w sprawie utworzenia parku kulturowego, planie ochrony oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Dokumenty te powinny być spójne i komplementarne, tak aby zapewnić całościową ochronę obszaru objętego granicami parku kulturowego. Dwa z tych aktów to akty prawa miejscowego. W odniesieniu do trzeciego z nich, tj. planu ochrony parku kulturowego występują wątpliwości co do jego charakteru prawnego. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, sporządza plan ochrony parku, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy. Jest to akt tworzony przez organy gminy, publikowany w dzienniku urzędowym województwa⁵⁵. Jeżeli zawiera on normy o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym to może być on kwalifikowany jako akt prawa miejscowego. Zgodnie z orzecznictwem, jeżeli akt prawotwórczy zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002 r.⁵⁶). Ustawa o zabytkach nie reguluje statusu oraz treści planu ochrony. Burmistrz Miasta Zakopanego stoi na stanowisku, że plan ochrony parku kulturowego jest dokumentem wewnętrznym gminy, którego rolą jest m.in. wskazanie wytycznych do ustaleń planu miejscowego na obszarze parku, a co za tym idzie, którego oddziaływanie dokonuje się dopiero poprzez akt prawa miejscowego jakim jest plan miejscowy.

Dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Termin opracowania planu ochrony parku, jego zatwierdzenia, jak również termin uchwalenia planu miejscowego dla obszaru parku nie został określony

Plan ochrony
i miejscowy plan
zagospodarowania
przestrzennego

⁵³ II OSK 1487/07 LEX nr 424539.

⁵⁴ II SA/Sz 166/10 LEX nr 666918.

⁵⁵ Przykładowo: plan ochrony Parku Kulturowego Stare Miasto w Krakowie (Uchwała Nr XLII/544/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 kwietnia 2012 r., Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2579) czy plan ochrony Parku Kulturowego Dolina Trzech Młynów w Bogdańcu (Uchwała Nr X.71.2016 Rady Gminy Bogdaniec z dnia 29 lutego 2016 r., Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 544).

⁵⁶ I SA 2160/01 LEX nr 81765.

w przepisach ustawy o zabytkach, ale wynika on z art. 10 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że obowiązek przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przypadku obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8 tej ustawy, powstaje po upływie 3 miesięcy od dnia ustanowienia tego parku. Art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa się w szczególności obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych. Tego rodzaju obszarem jest teren parku kulturowego, dla którego ustawa o zabytkach ustanawia obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zarządzanie parkiem kulturowym

W celu realizacji zadań związanych z ochroną parku kulturowego rada gminy może utworzyć jednostkę organizacyjną do zarządzania parkiem. Park kulturowy przekraczający granice gminy, może być utworzony i zarządzany na podstawie zgodnych uchwał rad gmin (związku gmin), na terenie których ten park ma być utworzony (międzygminny park kulturowy).

Odszkodowanie

W razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń w parku kulturowym, stosuje się odpowiednio przepisy art. 131–134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵⁷. Art. 131 POŚ stanowi, że w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala w drodze decyzji wysokość odszkodowania. Decyzja jest niezaskarżalna. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji wnieść powództwo do sądu powszechnego. Droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego. Wystąpienie na drogę sądową nie wstrzymuje wykonania decyzji. Zgodnie z art. 133 POŚ ustalenie wysokości odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego. Obowiązany do wypłaty odszkodowania jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego, jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego (art. 134 pkt 1 POŚ).

Zasady tworzenia parku kulturowego, zarządzania nim oraz sporządzania planu ochrony

Doprecyzowanie zasad tworzenia parków kulturowych nastąpiło w dokumencie z dnia 6 października 2005 r., przyjętym i zarekomendowanym do stosowania przez Radę Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego pt.: Zasady tworzenia parku kulturowego, zarządzania nim oraz sporządzania planu ochrony⁵⁸. Dokument ten ma charakter materiałów instruktażowych, przeznaczonych dla gminnych samorządów terytorialnych, autorów planów ochrony, wojewódzkich i samorządowych konserwatorów zabytków. Plan ochrony parku służy praktycznej realiza-

⁵⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm., dalej POŚ.

⁵⁸ Dokument dostępny na stronie http://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/Parki_kulturowe/Zasady%20tworzenia%20Parku%20Kulturowego,%20zarz%C4%85dzania%20nim%20oraz%20sporzc%C4%85dzania%20planu%20jego%20ochrony (dostęp w dniu 30 czerwca 2017 r.).

cji celów ochrony parku kulturowego zarówno w odniesieniu do zasobów krajobrazu objętego ochroną (zagospodarowania terenu), jak i do działań i procesów tam zachodzących (zarządzania parkiem). Powinien zatem określać ramy dla programu zarządzania parkiem. Ponadto plan powinien być jasny, zwięzły i czytelny. Termin opracowania planu ochrony parku, jego zatwierdzenia i uchwalenia nie są określone prawem i ich dopełnienie jest indywidualną sprawą każdej gminy.

Zgodnie z art. 19 ustawy o zabytkach w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności ochronę parków kulturowych. Projekty i zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. W wyroku z dnia 27 listopada 2014 r.⁵⁹ Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził m.in., że uzgodnienie projektu planu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków powoduje ten skutek, że zaakceptowane przez niego zasady stają się prawem miejscowym, a tym samym źródłem prawa obowiązującego na danym terytorium wszystkie podmioty, w tym organy administracji publicznej. A więc w ramach władztwa planistycznego, po odpowiednim przeprowadzeniu procedury planistycznej, ustalenia planów miejscowych w zakresie ochrony konserwatorskiej wiążą organy nadzoru konserwatorskiego. Obowiązujące przepisy prawa nie przewidują tu żadnych odstępstw od wyłączenia obowiązujących planów miejscowych w wyniku indywidualnych zgód organów.

Art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy o zabytkach w brzmieniu obowiązującym od dnia 11 września 2015 r. stanowi, że pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru m.in.: tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przed 11 września 2015 r. pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymagało umieszczanie reklam na zabytku wpisanym do rejestru. Szczegółowe zasady dotyczące trybu wydawania pozwolenia zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań zabytków. Rozporządzenie reguluje zarówno treść wniosku o wydanie pozwolenia, w którym wskazuje się przewidywany termin rozpoczęcia i zakończenia umieszczenia na zabytku tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz przewidywany termin usunięcia z zabytku tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych, jak i treść pozwolenia, w którym wskazuje się termin jego ważności. W trakcie kontroli wystąpiły rozbieżności w zakresie daty ważności pozwolenia. Miejscy konserwatorzy zabytków w Krakowie i Wrocławiu rozumieli termin ważności pozwolenia jako termin wykonania technicznej czynności umieszczenia reklam na obiektach zabytkowych, co w kon-

Studium
uwarunkowań
i kierunków
zagospodarowania
przestrzennego
gminy

Art. 36 ust. 1 pkt 10
ustawy o zabytkach

⁵⁹ II OSK 1145/13 LEX nr 1658440.

sekwencji mogłoby prowadzić do bezterminowego umieszczania reklam na zabytkach. Taka wykładnia pozbawiona jest uzasadnienia w świetle przepisów. Termin ważności pozwolenia na umieszczanie tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych na zabytku wpisanym do rejestru należy rozumieć czas od rozpoczęcia montowania tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych do momentu ich usunięcia, zgodnie z danymi zawartymi we wniosku o wydanie pozwolenia⁶⁰.

W dniu 28 czerwca 2017 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej zostało opublikowane rozporządzenie w sprawie prowadzenia prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. W § 17 rozporządzenia wskazano, które elementy powinno zawierać pozwolenie na umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru zabytków tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych, tj. m.in. wskazanie terminu usunięcia z zabytku urządzeń technicznych oraz terminu ważności pozwolenia. Rozporządzenie nie definiuje, co należy rozumieć przez termin ważności pozwolenia jak również nie określa długości tego terminu.

Nadzór konserwatorski

Sprawowanie nadzoru konserwatorskiego uregulowane jest art. 38–50 ustawy o zabytkach. Zgodnie z art. 38 ustawy o zabytkach wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków prowadzą kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Na podstawie ustaleń wynikających z kontroli wojewódzki konserwator zabytków może wydać zalecenie pokontrolne albo odstąpić od wydania zaleceń pokontrolnych i wydać m.in. decyzję, o której mowa w art. 43 lub art. 45 ust. 1 ustawy o zabytkach (art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o zabytkach).

Art. 45 ustawy o zabytkach stanowi m.in., że w przypadku, gdy bez wymaganego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu na zabytku wpisanym do rejestru umieszczono tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe (reklamy do dnia 11 września 2015 r.), wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję nakazującą przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie terenu, określając termin wykonania tych czynności albo zobowiązującą do doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu we wskazany sposób i w określonym terminie.

Ponadto, w przypadku stwierdzenia, że działanie lub zaniechanie kontrolowanej osoby fizycznej albo kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub jej pracownika narusza przepisy art. 108–118 ustawy o zabytkach, wojewódzki konserwator zabytków kieruje odpowiednio do policji, prokuratury albo sądu zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia. Art. 112 ustawy o zabytkach penalizuje zachowania polegające na naruszeniu zakazów lub ograniczeń obowiązujących na terenie parku kulturowego. Za wykroczenie to grozi kara aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny. Z kolei art. 118 ustawy o zabytkach stanowi, że kto bez pozwolenia umieszcza na zabytku wpisanym do rejestru: urządzenie tech-

⁶⁰ Na podstawie opinii prawnej Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego Wydziału Prawnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 16 lutego 2017 r.

niczne, tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

Zgodnie z art. 96 ust. 2 ustawy o zabytkach wojewoda, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może powierzyć, w drodze porozumienia, prowadzenie niektórych spraw z zakresu swojej właściwości, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, gminom i powiatom, położonym na terenie województwa. Zakres porozumienia może obejmować wydawanie pozwoleń na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o zabytkach oraz nadzór konserwatorski (art. 38 i dalsze). Samorządowych konserwatorów zabytków powołano w Warszawie⁶¹, Gdańsku⁶², we Wrocławiu⁶³, w Krakowie⁶⁴, w Zakopanem⁶⁵. Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. miejskich konserwatorów zabytków nie powołano w Radomiu oraz Sieradzu.

Ustawa krajobrazowa, która weszła w życie 11 września 2015 r., wprowadziła zmiany w szeregu ustaw, m.in. w: ustawie o zabytkach, ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawie o drogach publicznych oraz w Prawie budowlanym. W uzasadnieniu do projektu ustawy krajobrazowej wskazano m.in., że w polskim prawie zagadnienia dotyczące ochrony krajobrazu uregulowane zostały nie tylko szcątkowo, ale również w znacznym rozproszeniu. Samorząd lokalny miał bardzo ograniczone możliwości wpływania na ład reklamowy na swoim terenie. Na obszarach innych niż parki kulturowe ustalenie zasad i warunków sytuowania tablic i urządzeń reklamowych było możliwe jedynie poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (por. art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), co przy relatywnie niewielkim pokryciu terenu kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego z góry wykluczało możliwość zachowania ładu reklamowego na większości obszaru kraju. Zgodnie z art. 12 ust. 1 i 3 ustawy krajobrazowej miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące

Porozumienia z wojewodą

Ustawa krajobrazowa

⁶¹ Porozumienie pomiędzy Wojewodą Mazowieckim, Panem Leszkiem Mizielińskim a miastem stołecznym Warszawą, reprezentowaną przez Prezydenta m.st. Warszawy Lecha Kaczyńskiego z dnia 1 czerwca 2005 r. w sprawie powierzenia miastu stołecznemu Warszawie prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Wojewody Mazowieckiego, realizowanych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 138 poz. 4314, ze zm.).

⁶² Porozumienie Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 5 listopada 2015 r. zawarte pomiędzy Wojewodą Pomorskim a gminą Miasta Gdańska w sprawie prowadzenia spraw z zakresu właściwości Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku przez gminę Miasta Gdańska (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 3422).

⁶³ Porozumienie nr 10 pomiędzy Wojewodą Dolnośląskim Aleksandrem Markiem Skorupą a Prezydentem Wrocławia Rafałem Dutkiewiczem w dniu 5 września 2011 r. w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych zadań z zakresu właściwości Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 202 poz. 3506).

⁶⁴ Porozumienie zawarte pomiędzy Wojewodą Małopolskim a Prezydentem Miasta Krakowa z dnia 11 maja 2010 r. w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego Nr 283 poz. 1887, ze zm.).

⁶⁵ Porozumienie pomiędzy Panem Jerzym Millerem – Wojewodą Małopolskim a gminą Zakopane reprezentowaną przez Pana Janusza Majchera – Burmistrza Miasta Zakopane z dnia 4 sierpnia 2009 r. w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego Nr 579, poz. 4316, ze zm.). Porozumienie z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 573).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

w dniu wejścia w życie ustawy zachowują moc, natomiast do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie ustawy krajobrazowej, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 2 pkt 16a–16e ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa definicje: *reklamy, tablicy reklamowej, urzędnia reklamowego, szyldu oraz krajobrazu*. Definicje te wprowadzono ustawą krajobrazową.

Art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa postanowienia, które powinny być uwzględnione obowiązkowo w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Przed 11 września 2015 r. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określało się obowiązkowo: zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (pkt 2), zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (pkt 3) oraz zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4). Od dnia 11 września 2015 r. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo: zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (pkt 2), zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu (pkt 3), zasady kształtowania krajobrazu (pkt 3a) oraz zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4). Z kolei art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 września 2015 r. przewidywał, że w planie miejscowym w zależności od potrzeb określało się zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z których mogą być wykonane. Przepis ten został uchylony ustawą krajobrazową.

Zamiast tego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzono przepisy art. 37a–37e. Przepisy te wyposażają radę gminy w uprawnienie do ustalenia w formie uchwały zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (dalej uchwała krajobrazowa). Powyższa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, dotyczy całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu, oraz może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy, określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów.

Uchwała krajobrazowa stanowi warunek do wprowadzenia przez radę gminy opłaty reklamowej od umieszczonych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych, ponieważ może być ona pobierana jedynie na obszarach, dla których obowiązują zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (art. 17a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych)⁶⁶.

⁶⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1785, ze zm.

Zgodnie z art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta. Zgodnie z art. 20 pkt 8 in fine do zarządcy należy w szczególności pobieranie opłat i kar pieniężnych. Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej przez radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust. 1). Ustawa krajobrazowa zmodyfikowała w ustawie o drogach publicznych pojęcie reklamy, wprowadzając odwołanie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Umieszczenie reklam w pasie drogowym może nastąpić bądź w trybie cywilnoprawnym (art. 22 ust. 2c i 2d) lub administracyjnym (art. 40 ust. 1). Zgodnie z art. 22 ust. 1, 2c i 2d ustawy o drogach publicznych zarząd drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym. W granicach miast na prawach powiatu tablice reklamowe i urządzenia reklamowe mogą być umieszczane na gruntach w pasie drogowym, na podstawie odpłatnej umowy cywilnoprawnej w wypadkach uzasadnionych względami funkcjonalnymi, w szczególności wówczas, gdy takie tablice lub urządzenia są umieszczone na wiatkach przystankowych lub obiektach małej architektury. Wartość świadczeń pieniężnych lub niepieniężnych przysługujących zarządowi dróg w sytuacji, o której mowa w ust. 2c, nie może być niższa niż wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego, która miałaby zastosowanie w przypadku danej tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego umieszczanych na podstawie decyzji, o której mowa w art. 40 ust. 1. Artykuł ten ustawy o drogach publicznych stanowi, że zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej – zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2c. Od 11 września 2015 r. zezwolenie na umieszczenie reklamy w pasie drogowym w drodze decyzji (art. 40 ust. 1) poprzedzone jest wydaniem dodatkowej decyzji (tzw. *decyzji lokalizacyjnej*), wydawanej na podstawie art. 39 ust. 3. Przepis ten stanowi, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach lokalizowanie w pasie drogowym reklam, może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, reklamy na wysięgnikach (semaforach) zamieszczonych na budynkach wchodzą w pas drogowy i podlegają opłatom (przykładowo: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 2014 r.⁶⁷).

Sposób ustalenia wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego z powodu umieszczenia w pasie drogowym reklam określa art. 40 ust. 6 i 8 ustawy o drogach publicznych. Ustawa nie przewiduje nieodpłatnego zajęcia pasa drogowego. Zróżnicowanie stawek opłaty może nastąpić wyłącznie w oparciu o kryteria wskazane w art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych. Za nieuprawnione należy uznać przyjęcie zróżnicowanej wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do urządzeń tego samego

⁶⁷ II GSK 1803/12 LEX nr 1450689.

rodzaju lub w zależności od podmiotu zarządzającego czy właściciela urządzeń tego samego rodzaju. Ustalenie wysokości stawki opłaty na poziomie 0 zł równoważne jest z zaniechaniem pobierania tej, co oznacza zniesienie obowiązku nałożonego przez ustawę, jak również zaniżenie wysokości środków, które winny być wydatkowane na poprawę bezpieczeństwa na drogach (przykładowo wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 2014 r.⁶⁸).

Nakładanie kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego: bez zezwolenia zarządcy drogi lub bez zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2c, z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu zarządcy drogi lub w umowie, o której mowa w art. 22 ust. 2c, o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu zarządcy drogi lub w umowie, o której mowa w art. 22 ust. 2c zostało uregulowane w art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych. Zarządca drogi wymierza wówczas, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty. Zgodnie z § 5 i § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych⁶⁹ oraz § 7 i § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁷⁰, w przypadku gdy łączna wysokość niezapłaconej w terminie należności pieniężnej wraz z odsetkami przekroczyła dziesięciokrotność kosztów upomnienia wierzyciel niezwłocznie winien doręczyć/przesłać zobowiązanemu upomnienie, jak również niezwłocznie wystawić tytuł wykonawczy.

Art. 36 ustawy o drogach publicznych stanowi, że w przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub niezgodnie z warunkami podanymi w tym zezwoleniu, lub bez zawarcia odpłatnej umowy cywilnoprawnej, o której mowa w art. 22 ust. 2c lub niezgodnie z warunkami tej umowy, właściwy zarządca drogi orzeka, w drodze decyzji administracyjnej, o jego przywróceniu do stanu poprzedniego.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego stanowi że wniosek o zajęcie pasa drogowego powinien zawierać, w odniesieniu do reklamy, powierzchnię reklamy, planowany okres zajęcia pasa drogowego. Do wniosku należy załączyć szczegółowy plan sytuacyjny w skali 1:1000 lub 1:500, z zaznaczeniem granic i podaniem wymiarów planowanej powierzchni zajęcia pasa drogowego, a w przypadku umieszczenia reklamy – z podaniem jej wymiarów. Zezwolenie na zajęcie pasa drogowego powinno określać w szczególności: imię i nazwisko oraz adres lub nazwę i siedzibę podmiotu występującego o zajęcie pasa drogowego, cel zajęcia pasa drogowego, powierzchnię zajmowanego pasa drogowego lub powierzchnię reklamy, okres zajęcia pasa drogowego i wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego oraz sposób jej uiszczenia.

⁶⁸ II GSK 437/13 LEX nr 1586363.

⁶⁹ Dz. U. poz. 656 – obowiązywało do 31 grudnia 2015 r.

⁷⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Ustawa krajobrazowa wprowadziła również zmiany w Prawie budowlanym. Zgodnie z przepisami tej ustawy od 11 września 2015 r. budowlą są wolno stojące, trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe (poprzednio: urządzenia reklamowe). Pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych, z wyjątkiem usytuowanych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków w rozumieniu przepisów o zabytkach oraz z wyjątkiem reklam świetlnych i podświetlanych usytuowanych poza obszarem zabudowanym w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym (art. 29 ust. 2 pkt 6). Tego rodzaju roboty budowlane wymagają zgłoszenia właściwemu organowi. Instalacja tablic i urządzeń reklamowych na obiekcie wpisanym do rejestru wymaga pozwolenia na budowę, natomiast instalowanie tablic i urządzeń reklamowych na innych obiektach wymaga zgłoszenia do starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu).

Podsumowując, umieszczenie reklamy na obiekcie budowlanym, wpisanym do rejestru zabytków wymaga:

- w przypadku reklamy płaskiej, wieszanej na elewacji budynku – wymagane jest uzyskanie dwóch decyzji, tj.: pozwolenia konserwatora zabytków oraz pozwolenia na budowę; w przypadku gdy budynek znajduje się na terenie parku kulturowego, reklama powinna spełniać również wymagania ustalone w uchwale o utworzeniu parku kulturowego;
- w przypadku reklamy na wysięgniku, wchodzącej w przestrzeń pasa drogowego – wymagane jest uzyskanie nawet czterech decyzji administracyjnych, tj. decyzji lokalizacyjnej (od 11 września 2015 r.), pozwolenia na zajęcia pasa drogowego, pozwolenia konserwatora zabytków oraz pozwolenia na budowę; w przypadku gdy budynek znajduje się na terenie parku kulturowego, reklama powinna spełniać również wymagania ustalone w uchwale o utworzeniu parku kulturowego;

Na terenie miasta mogą obowiązywać dodatkowe przepisy dotyczące reklam, ustalone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Inne regulacje

Funkcjonowanie straży gminnych uregulowane zostało w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁷¹. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁷² stanowi w § 2 ust. 1 pkt 14a, że strażnicy są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 112 ust. 1 i 2 ustawy o zabytkach.

Straż Miejska

⁷¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 706.

⁷² Dz. U. Nr 208 poz. 2026, ze zm.

6.4. Wykaz kontrolowanych parków kulturowych

L.p.	Województwo	Park kulturowy	Uchwała	Wejście w życie	Powierzchnia
1.	Dolnośląskie	Park Kulturowy Stare Miasto we Wrocławiu	Uchwała nr LVI/1465/14 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 10 kwietnia 2014 r.	7 maja 2014 r. oraz 23 kwietnia 2015 r.	215 ha
2.	Małopolskie	Park Kulturowy Stare Miasto w Krakowie	Uchwała nr CXV/1547/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 listopada 2010 r.	7 grudnia 2011r.	94 ha
3.		Park Kulturowy Kotliny Zakopiańskiej	Uchwała nr VII/78/2007 Rady Miasta Zakopane z dnia 1 marca 2007 r.	20 kwietnia 2007 r.	1 532 ha
4.		Park Kulturowy obszaru ulicy Krupówki	Uchwała nr XII/183/2015 Rady Miasta Zakopane z dnia 3 września 2015 r.	1 lipca 2016 r.	24 ha
5.	Mazowieckie	Wilanowski Park Kulturowy	Uchwała nr XXXIV/819/2012 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 29 marca 2012 r.	8 maja 2012 r.	1 450 ha
6.		Park Kulturowy Stary Radom	Uchwała nr 170/2011 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 29 sierpnia 2011 r.	23 września 2011 r.	121 ha
7.	Łódzkie	Park Kulturowy Wzgórze Zamkowe w Sieradzu	Uchwała nr XXXVI/322/2009 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 29 października 2009 r.	30 grudnia 2009 r.	14 ha

6.5. Wykaz aktów prawnych i dokumentów

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.). **Akty prawne**
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524).
3. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2017 r. poz. 2187, ze zm.).
4. Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 14 poz. 98).
5. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073).
7. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1785, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.)
13. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 706, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2016 r. poz. 1713, ze zm.).
15. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 656, ze zm.) – obowiązywało do 31 grudnia 2015 r.
17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1483).
18. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 208 poz. 2026, ze zm.).
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1264).

ZAŁĄCZNIKI

20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1587).
21. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. z 2015 r. poz. 1789) – uchylone z dniem 26 maja 2017 r.
22. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. poz. 1265).
23. Uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej (M.P. poz. 1235).
- Dokumenty 24. Uchwała nr 125/2014 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie *Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami*.
25. Zasady tworzenia parku kulturowego, zarządzania nim oraz sporządzania planu ochrony, przyjęte i rekomendowane przez Radę Ochrony Zabytków w październiku 2005 r.

6.6. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Wiceprezes Rady Ministrów Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
6. Minister Infrastruktury i Budownictwa
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Komisja Kultury i Środków Przekazu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Komisja Infrastruktury Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Komisja Kultury i Środków Przekazu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
13. Komisja Infrastruktury Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
14. Prezydenci i burmistrzowie kontrolowanych miast

6.7. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

Warszawa, 10 listopada 2017 r.

DK.4.0810.28.2017.CG

Pan Wojciech Kutyla
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

w związku z otrzymaną Informacją o wynikach kontroli „Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach” zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524), przedstawiam poniżej stanowisko do ww. dokumentu.

Odnosząc się do stwierdzenia zawartego na str. 43/44 Informacji, iż „Od 11 września 2015 r. zezwolenie na umieszczenie reklamy w pasie drogowym w drodze decyzji (art. 40, ust. 1) poprzedzone jest wydaniem dodatkowej decyzji (tzw. decyzji lokalizacyjnej) wydawanej na podstawie art. 39 ust. 3. Przepis ten stanowi, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach lokalizowanie w pasie drogowym reklam, może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydanym w drodze decyzji administracyjnej.” należy zauważyć, że obowiązek uzyskania najpierw decyzji na lokalizację reklamy w pasie drogowym drogi publicznej - wynikającej z art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, a następnie decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego pod umieszczenie reklamy i uiszczenia odpowiedniej opłaty - wynikającej z art. 40 ust. 1 tej ustawy, istniał również przed 11 września 2015 r. a zatem przed wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych (w brzmieniu sprzed 11 września 2015 r.) w szczególnie uzasadnionych przypadkach lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi wydawanym w drodze decyzji administracyjnej. Należy zatem stwierdzić, iż jeżeli dana reklama stanowiła obiekt budowlany bądź urządzenie niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, zawsze wymagała najpierw uzyskania tzw. decyzji lokalizacyjnej wynikającej z art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, w której zarządca drogi pouczał m.in. o obowiązku uzyskania przez inwestora, przed rozpoczęciem robót budowlanych, zezwolenia zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego, dotyczącego prowadzenia robót w pasie drogowym lub na umieszczenie w nim obiektu lub urządzenia.

Należy w tym miejscu przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2009 r. (sygn. akt II GSK 910/08), w którym NSA orzekł, iż „zajęcie pasa drogowego pod niedozwolony - co do zasady - obiekt, także pod reklame, wymaga uzyskania dwóch związanych ze sobą rozstrzygnięć: decyzji na lokalizację i równoległe decyzji na zajęcie pasa drogowego, a po jej wygaśnięciu kolejnej takiej decyzji. Odmowa wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego dokonuje się na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych w związku z art. 39 ust. 3 tej ustawy, bowiem okoliczności, które uzasadniają posadowienie obiektu, odnoszą się również do zajęcia pasa pod ten obiekt.”

Odnosząc się zaś do kwestii nieuwzględniania przez zarządców dróg w podstawie prawnej zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w opinii Ministerstwa, należy odróżnić kwestię zezwolenia zarządcy drogi

na lokalizację reklamy jako obiektu/urządzenia nie związanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych) od zezwolenia na zajęcie konkretnej powierzchni pasa drogowego i uiszczenia stosownej opłaty za to zajęcie (art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych). Podstawą prawną wydania decyzji o zajęciu pasa drogowego są przepisy przede wszystkim: ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz. U. Nr 140, poz. 1481 oraz z 2017 r. poz. 1264), a także uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego określającej wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego. Należy bowiem pamiętać, iż decyzja zezwalająca na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy jest konsekwencją wcześniej uzyskanej decyzji zezwalającej na lokalizację tej reklamy. Oczywiście kwestia obowiązującego na przedmiotowym obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna być badana przez zarządcę drogi i tym samym może zostać wskazana w uzasadnieniu do decyzji jako materiał dowodowy np. potwierdzający decyzję zarządcy drogi. Zgodnie z Komentarzem do art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego, red. prof. zw. dr hab. Roman Hauser, prof. zw. dr hab. Marek Wierzbowski „Podstawa prawna i uzasadnienie prawne decyzji to dwa różne elementy strony formalnej tego rozstrzygnięcia. W podstawie prawnej chodzi o wskazanie przepisu prawa, na mocy którego wydano decyzję, a więc przepisu upoważniającego organ administracji publicznej do działania w tym zakresie; uzasadnienie prawne natomiast polega na wyjaśnieniu podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów prawa, a więc na wytłumaczeniu, dlaczego organ zastosował dany przepis (zob. wyr. NSA w Krakowie z 10.2.1987 r., SA/Kr 1197/86, Legalis; W. Taras, W sprawie skierowania, s. 22).”

Ponadto należy dodać, że regulacje pozostające w zakresie przeprowadzonej kontroli są na bieżąco analizowane. Przekazany dokument pozwoli na przeanalizowanie rozwiązań i problemów związanych ze stosowaniem tych, tak istotnych, narzędzi porządkowania i zarządzania przestrzenią publiczną, jakimi są parki kulturowe oraz zwraca uwagę na efekty związane z ich utworzeniem.

Regulacje reklamowe zawarte obecnie w różnych aktach prawnych są elementem prac nad nowym projektem Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, w którym to podlegać będą uspołnieniu.

z wyrazami szacunku

z upoważnienia
MINISTRA
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA
Marek Chojkiewicz
Podsekretarz Stanu