



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.029.01.2016

P/16/074

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/074 – <i>Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Marta Pankowska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LKR/177/2016 z dnia 22 grudnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Piotr Smyrak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/35/2017 z dnia 1 lutego 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) Antoni Radzięta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/43/2017 z dnia 14 lutego 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Zakopane, ul. Kościuszki 13, 34-500 Zakopane (<i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Dorula, Burmistrz Miasta Zakopane (<i>Burmistrz</i>)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że w okresie objętym kontrolą² podejmowane w Urzędzie działania służyły poprawie jakości przestrzeni publicznej, jednak ich skuteczność była niewystarczająca.

Zakopane był pierwszym miastem w Polsce, w którym utworzono dwa parki kulturowe – Park Kulturowy Kotliny Zakopiańskiej (dalej również *PKKZ*) i Park Kulturowy obszaru ulicy Krupówki (dalej również: *Park Kulturowy Krupówki*). Utworzenie obydwu parków, formalnie stanowiących taki sam instrument ochrony krajobrazu kulturowego, w praktyce oznaczało jednak zupełnie odmienne podejście w zakresie zarządzania przestrzenią Miasta.

O ile w przypadku utworzonego w 2015 r. Parku Kulturowego Krupówki stworzone zostały ramy organizacyjne dla zapewnienia realizacji uchwały w sprawie jego utworzenia – poprzez powołanie Zespołu ds. Zarządzania Parkiem Kulturowym obszaru ulicy Krupówki³, w którego skład weszło 12 pracowników wydziałów, biur i innych jednostek organizacyjnych Urzędu, z przypisanymi im szczegółowymi zakresami zadań, o tyle za wdrożenie uchwały w sprawie utworzenia PKKZ, formalnie funkcjonującego od 2006 r.⁴, nie były wyznaczone żadne osoby odpowiedzialne. Głównym celem utworzenia PKKZ było zapewnienie możliwości zawieszania postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia warunków zabudowy – do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁵. Postanowienia zawieszające takie postępowania, wydawane na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶, były zatem jedynym przejawem „funkcjonowania” tego Parku.

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

² Kontrolą objęto okres 2015-2016 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce). Badania dotyczyły również działań wcześniejszych, których skutki miały wpływ na realizację działań w okresie kontrolowanym.

³ Zarządzenie nr 126/2016 Burmistrza Miasta Zakopane z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Zarządzania Parkiem Kulturowym obszaru ulicy Krupówki. Dalej również: *Zespół ds. Zarządzania Parkiem Kulturowym Krupówki* lub *Zespół ds. Zarządzania Parkiem*.

⁴ W obecnym kształcie PKKZ funkcjonuje w oparciu o uchwałę z 1 marca 2007 r. (ze zm.).

⁵ Dalej: plan miejscowy/plany miejscowe.

⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.).

Zastrzeżenia w odniesieniu do PKKZ budzi ponadto sposób sformułowania w uchwale o jego utworzeniu zakazów i ograniczeń odnośnie do realizacji zabudowy oraz umieszczania reklam i tablic informacyjnych. Zapisy dopuszczające ustanowienie odmiennych ustaleń w planach miejscowych, a w szczególności – w planie ochrony, są niezgodne z celami, dla których tworzony jest park, a ponadto sprzeczne z zasadami tworzenia prawa.

Zastrzeżenia budzi nieopracowanie planów ochrony obydwu parków, chociaż skala zaniedbań jest w tym zakresie nieporównywalna. Plan ochrony Parku Kulturowego Krupówki znajduje się w końcowej fazie sporządzania, natomiast w odniesieniu do planu ochrony PKKZ jak dotąd nie podjęto żadnych działań. Co prawda art. 16 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków⁷ nie określa obligatoryjnego terminu sporządzenia planu ochrony, nie można jednak rzetelnie uznać, że jest to termin dowolny.

Nie bez znaczenia dla dotychczasowych, i zapewne przyszłych, efektów ustanowienia PKKZ jest również fakt, że jego powierzchnia jest ponad sześćdziesiąt razy większa od powierzchni Parku Kulturowego Krupówki. Tak znaczne rozmiary z pewnością nie mogą pozostawać bez wpływu na skuteczność zarządzania Parkiem.

Pozytywnie należy ocenić działania podejmowane na terenie Parku Kulturowego Krupówki przez Zespół ds. Zarządzania Parkiem, w tym kierującego jego pracami Koordynatora. Działania te (spotkania z mieszkańcami i przedsiębiorcami, liczna korespondencja, udział w wizjach lokalnych na terenie Parku) przyczyniły się do podniesienia stanu świadomości społeczności lokalnej na temat wymagań, jakie niesie za sobą wdrożenie uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki, oraz sposobu dostosowania się do tych wymagań. Efektem pracy Zespołu było opracowanie narzędzi pomocnych w kontroli przestrzegania przepisów obowiązujących w Parku, tj. wykonanie inwentaryzacji reklam znajdujących się na jego obszarze, zestawienia wymiarów nośników reklamowych oraz zestawienia tych nośników w odniesieniu do ich zgodności z zapisami planów miejscowych.

Utworzenie Parku Kulturowego Krupówki przyniosło pierwsze przejawy porządkowania przestrzeni publicznej, czego wyrazem są fotografie dokumentujące zachodzące zmiany, prezentowane w witrynie internetowej Parku. Stan zagospodarowania ulicy Krupówki i jej okolic wciąż jednak jest daleki od oczekiwanego, przy czym Najwyższa Izba Kontroli uwzględnia fakt, że może to wynikać także z relatywnie krótkiego okresu jego funkcjonowania.

Za przejaw dobrej praktyki należy uznać inicjatywę przyznawania certyfikatu potwierdzającego dostosowanie obiektu/lokalu do zapisów uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki⁸.

W odniesieniu do realizacji innych działań w zakresie zarządzania krajobrazem, podejmowanych przez Gminę Miasto Zakopane na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należy podkreślić wysoki odsetek terenów, dla których sporządzono plany miejscowe, sięgający – bez terenów położonych w Tatrzańskim Parku Narodowym – ok. 97% powierzchni Miasta. Samo sporządzenie planów nie musi jednak oznaczać zapewnienia skutecznej ochrony ładu przestrzennego na obszarach, dla których zostały uchwalone. Konieczna jest, z jednej strony, odpowiednia jakość tych dokumentów, a z drugiej – przestrzeganie wprowadzanych przez nie regulacji (na poziomie urzędu gminy – np. podczas prowadzenia postępowań administracyjnych z zakresu udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego). Ustalenia kontroli wskazują, że w odniesieniu do obydwu zagadnień w Gminie Miasto Zakopane występowały problemy.

Zastrzeżenia budzi fakt, że w planach miejscowych w części tekstowej tylko sporadycznie odwoływano się do faktu obowiązywania na danym terenie uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego, a w żadnym z nich w części graficznej nie wyznaczono terenów położonych w parku. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli stanowiło to naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego⁹.

⁷ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.).

⁸ Zarządzenie nr 197/2016 Burmistrza Miasta Zakopane z dnia 26 września 2016 r. w sprawie przyznawania certyfikatu potwierdzającego dostosowanie do zapisów uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy obszaru ulicy Krupówki.

⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Analiza obowiązujących planów miejscowych wykazała również, że uwzględniają one, w różnym stopniu, wymagania odnoszące się do zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, tj. obligatoryjne elementy planu (art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰). Zastrzeżenia budzą niektóre ustalenia planów odnoszące się do zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy¹¹). Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli fakt, że te zapisy planów mają charakter fakultatywny, nie może oznaczać ich niespójności, jak to niejednokrotnie ma miejsce w odniesieniu do ustaleń „reklamowych”. W szczególności widoczne jest to w przypadku ustaleń dla terenów usług komercyjnych. Ujawnionych skrajności – od detalicznych ustaleń w odniesieniu do wymiarów, liczby i sposobu instalacji nośników na niektórych terenach, do zupełnego braku zasad (a więc ograniczeń) na innych – nie może tłumaczyć li tylko swoboda organu planistycznego w zakresie kształtowania zasad komunikacji wizualnej. Szczególnym przykładem jest zapis planu Śródmieście Zachód, gdzie na jednym z terenów usług komercyjnych dopuszczono lokalizację napisów o wysokości 4 m, tj. ośmiokrotnie większych niż w innych częściach Zakopanego.

Podobnie należy ocenić odesłania z części ogólnej planów do ustaleń szczegółowych dla wydzielonych terenów o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania, których niejednokrotnie potem brak (jak np. w przypadku ogrodzeń).

Przedstawione problemy winny zostać rozwiązane w wyniku uchwalenia tzw. uchwały krajobrazowej, której projekt został w Urzędzie przygotowany. W dniu jej wejścia w życie stracą moc regulacje planów miejscowych, przyjęte na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹².

Szczególnie krytycznie należy się odnieść do realizacji zadań zarządcy drogi w zakresie umieszczania w pasie drogowym reklam, i to niezależnie od wyjaśnień wskazujących, że głównym powodem nieprawidłowości są problemy kadrowe Urzędu. Negatywną ocenę w tym zakresie uzasadniają następujące ustalenia:

- 1) wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego poprzez umieszczenie w nim reklam, bez uwzględnienia ustaleń planów miejscowych;

W żadnej z analizowanych decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego nie odwołano się do ustaleń planów miejscowych. Należy przy tym podkreślić, że obowiązujące plany wprowadziły, co do zasady, zakaz lokalizacji reklam i tablic informacyjnych w terenach dróg publicznych (oraz dróg wewnętrznych).

- 2) nieuwzględnianie w podstawie prawnej wydawanych decyzji w sprawie zajęcia pasa drogowego postanowień uchwały w sprawie Parku Kulturowego Krupówki;

Z dziesięciu decyzji dotyczących pasa drogowego ulic w obszarze Parku Kulturowego Krupówki tylko w trzech przytoczona była przedmiotowa uchwała, przy czym nigdy w ich podstawie prawnej (raz w sentencji i dwa razy w uzasadnieniu). Działo się tak mimo wyraźnego polecenia Zastępcy Burmistrza, aby zamieszczać zapisy uchwały w wydawanych decyzjach.

- 3) skala ujawnionych przypadków umieszczenia reklam w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi;

Ujawniony w wyniku oględzin odsetek reklam nielegalnie umieszczonych w pasie drogowym (96,6%) dowodzi, że zadanie zarządcy drogi polegające na wydawaniu zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz pobieraniu opłat i kar pieniężnych (art. 20 pkt 8 ustawy o drogach publicznych¹³) nie było w Urzędzie wykonywane właściwie.

Innym przejawem zaniechań w tym zakresie było np. akceptowanie zajmowania pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia zarządcy drogi przez Zakopiańskie Centrum Kultury¹⁴ (5 tablic) w okresie prawie trzech miesięcy na początku 2017 r. (3 tablice) oraz

¹⁰ W brzmieniu obowiązującym do 10 września 2015 r.

¹¹ Jw.

¹² Stosownie do przepisu art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774 ze zm.).

¹³ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 ze zm.).

¹⁴ Samorządowa jednostka kultury, której organizatorem jest Gmina Miasto Zakopane. Poprzednikiem prawnym ZCK było Biuro Promocji Zakopanego.

ponad trzech miesięcy na początku tego roku (2 tablice), a także w latach 2015-2016 – przez liczne nośniki reklamowe organizatora wyścigu kolarskiego Tour de Pologne w trakcie rozgrywania wyścigu.

- 4) w sytuacjach nielegalnego umieszczania reklam w pasie drogowym – niewydawanie decyzji administracyjnych wymierzających karę pieniężną za umieszczenie reklam w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi, jak również decyzji o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego;

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wydano żadnej decyzji na podstawie art. 36 ustawy o drogach publicznych (przywrócenie do stanu poprzedniego) oraz wydano tylko jedną decyzję wymierzającą karę pieniężną (art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy o drogach publicznych) – w związku z umieszczeniem reklam w pasie drogowym bez zezwolenia.

- 5) błędy w obliczeniach opłat za zajęcie pasa drogowego;

Co dziesiąta decyzja z lat 2015-2016, zezwalająca na zajęcie pasa drogowego przez reklamy, obarczona była błędem w obliczeniu należnej opłaty, co skutkowało ich łącznym zaniżeniem o 4,8 tys. zł. Podkreślić przy tym należy, że podjęta próba sanacji, polegająca na wydaniu postanowień w sprawie sprostowania z urzędu omyłek dotyczących błędnego wyliczenia powierzchni zajęcia pasa drogowego (a w konsekwencji – opłaty), w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie znajduje oparcia w przepisach K.p.a.¹⁵;

- 6) udzielanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego bez ustalenia opłat z tego tytułu;

W latach 2015-2016 zarządca dróg wystosował 38 pism zezwalających na bezpłatne umieszczenie reklam w pasie drogowym. Szacunkowe wyliczenie opłat z tego tytułu w 25 przypadkach, dla których takie obliczenie było możliwe, wykazało, że należne, a nieustalone dochody budżetu Gminy Miasto Zakopane wyniosły z tego tytułu co najmniej 149,0 tys. zł.

Abstrahując od niewłaściwej formy załatwienia ww. spraw, która winna polegać na wydaniu decyzji administracyjnej (art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych), Najwyższa Izba Kontroli podkreśla że art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych wprowadził zasadę odpłatności za zajęcie pasa drogowego – bez względu na podmiot i przedmiot wydawanego zezwolenia.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponadto uwagę, że wprowadzona uchwałą Rady Miasta Zakopane preferencyjna stawka opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych gminnych dla *przedsięwzięć realizowanych w partnerstwie z Gminą Miasto Zakopane lub związanych z wydarzeniami objętymi patronatem Gminy Miasto Zakopane*, wynosząca 0,02 zł, ustalona została w oparciu o kryterium podmiotowe, czym naruszony został przepis art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych. Podobne zastrzeżenia budzą odrębne stawki opłat dla ulicy Krupówki i placu w Kuźnicach, w tym ostatnim przypadku zróżnicowane dodatkowo w zależności od miesiąca, w którym mają obowiązywać.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w okresie objętym kontrolą Miejski Konserwator Zabytków w Zakopanem (dalej: MKZ), realizujący zadania w imieniu Burmistrza, nie sprawował właściwego nadzoru konserwatorskiego. Uzasadnieniem takiej oceny jest nieprzeprowadzanie kontroli w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a w konsekwencji – niewydawanie decyzji nakazujących przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu (w sytuacjach, gdy na zabytku wpisanym do rejestru umieszczono tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe oraz napisy bez wymaganego pozwolenia). Konieczność podejmowania takich działań potwierdziły przypadki nielegalnego umieszczenia reklam na zabytkach rejestrowych, ujawnione w wyniku przeprowadzonych w trakcie kontroli oględzin. Tym samym bierność MKZ nie może usprawiedliwiać okoliczność braku wniosków w przedmiocie instalowania reklam na zabytkach. Oznacza to również, że w powyższym zakresie Burmistrz nie realizował zadań powierzonych mu przez Wojewodę Małopolskiego porozumieniem z 4 sierpnia 2009 r.

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja uchwał o ustanowieniu parku kulturowego

Opis stanu
faktycznego

1.1. Uchwały o utworzeniu parku kulturowego

Na obszarze Zakopanego utworzono dwa parki kulturowe:

1. Park Kulturowy Kotliny Zakopiańskiej utworzono:

- uchwałą Nr XLIX/496/2006 Rady Miasta Zakopane z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego¹⁶;
- uchwałą Nr LI/538/2006 Rady Miasta Zakopane z dnia 28 września 2006 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego¹⁷; uchwałą tą uchylono uchwałę z 27 lipca 2006 r.;
- uchwałą Nr VII/78/2007 Rady Miasta Zakopane z dnia 1 marca 2007 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego¹⁸; uchwałą tą uchylono uchwałę z 28 września 2006 r.

Uchwałami Rady Miasta Zakopane: Nr XII/128/07 z dnia 28 czerwca 2007 r.¹⁹ oraz Nr XVIII/212/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r.²⁰ zmieniono uchwałę z dnia 1 marca 2007 r.

2. Park Kulturowy obszaru ulicy Krupówki utworzono uchwałą Nr XII/183/2015 Rady Miasta Zakopane z dnia 3 września 2015 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą „Park Kulturowy obszaru ulicy Krupówki”²¹, zmienioną uchwałą Nr XXII/366/2016 Rady Miasta Zakopane z dnia 30 czerwca 2016 r.²²

1.2. Park Kulturowy Kotliny Zakopiańskiej

W § 1 uchwały Nr VII/78/2007 Rady Miasta Zakopane z dnia 1 marca 2007 r. wskazano, że PKKZ utworzono *w celu ochrony wyjątkowych walorów krajobrazu kulturowego miasta Zakopane oraz wyróżniających się w nim krajobrazowo terenów, w tym historycznie ukształtowanej w wyniku działalności człowieka przestrzeni zawierającej wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze.*

Stosownie do § 2 uchwały z 1 marca 2007 r.:

1. PKKZ obejmuje rejony miasta Zakopane przedstawione w załączniku graficznym do uchwały.
2. PKKZ tworzą rejony usytuowane w 18 wyszczególnionych z nazwy obszarach urbanistycznych (np. „Kuźnice”, „Pod Skocznia – Bystre”, „Rówień Krupowa”, „Gubałówka I”, „Bachledzki Wierch” itd.).
3. W rejonach PKKZ ustalono strefy:
 - 1) strefę pierwszą, obejmującą tereny otwarte o nazwie: „Pas podreglowy i polan”,
 - 2) strefę drugą, obejmującą tereny zainwestowane o nazwie „Pas zabudowany z elementami zabudowy rozproszonej”.

Uchwałą zmieniającą z 20 grudnia 2007 r. z części tekstowej uchwały w sprawie utworzenia PKKZ usunięto ww. ust. 2, tj. nazwy obszarów urbanistycznych, w których zlokalizowano park.

W § 3 uchwały ustalono:

W rejonach Parku Kulturowego ochronie podlega krajobraz kulturowy. W tym celu zabrania się prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej, które mogą prowadzić do:

- zniszczenia historycznie ukształtowanej formy, skali i funkcji miasta,
- zniszczenia osi i otwarcie widokowych,
- zniszczenia kompozycji zieleni urządzonej, w tym zadrzewień i terenów otwartych oraz otwartych terenów rolnych,

z uwzględnieniem ustaleń § 4.

W § 4 (po zmianach) ustalono:

¹⁶ Dz. Urz. Woj. Małop. Nr 571, poz. 3598.

¹⁷ Dz. Urz. Woj. Małop. Nr 694, poz. 4129.

¹⁸ Dz. Urz. Woj. Małop. Nr 245, poz. 1635. Dalej również: uchwała w sprawie utworzenia PKKZ.

¹⁹ Dz. Urz. Woj. Małop. Nr 545, poz. 3580.

²⁰ Dz. Urz. Woj. Małop. z 2008 r. Nr 47, poz. 358.

²¹ Dz. Urz. Woj. Małop. z 2015 r. poz. 5377.

²² Dz. Urz. Woj. Małop. z 2016 r. poz. 4148.

1. Dla strefy pierwszej:
 - 1) ograniczenie realizacji zabudowy, z wyjątkiem zabudowy dopuszczonej przez plan ochrony parku kulturowego, plan miejscowy lub ostateczną decyzję o warunkach zabudowy wydaną przed 16 listopada 2006 r.;
 - 2) dopuszczenie zagospodarowania w zakresie rekreacji, turystyki pieszej, rowerowej i konnej, narciarstwa oraz tradycyjnego wypasu.
2. Dla strefy drugiej:
 - 1) ograniczenie realizacji zabudowy, z wyjątkiem zabudowy dopuszczonej przez plan ochrony parku kulturowego, plan miejscowy lub ostateczną decyzję o warunkach zabudowy wydaną przed 16 listopada 2006 r.;
 - 2) dopuszczenie wykonywania robót budowlanych w zakresie przebudowy bądź rozbudowy istniejących budynków, związanych z poprawą ich standardu, przy zachowaniu funkcji obiektów i intensywności zabudowy, w uzgodnieniu z Wojewódzkim Konserwatorem zabytków

Ustalenia w zakresie reklam zamieszczono w § 7 uchwały. W strefie pierwszej zabroniono umieszczania reklam i tablic informacyjnych, z wyjątkiem oznaczeń związanych z funkcjonowaniem obiektów sportowych, tras narciarskich i turystycznych, tablic lokalizowanych przez Tatrzański Park Narodowy oraz dopuszczonych przez plan ochrony parku kulturowego lub plan miejscowy, a w strefie drugiej zabroniono sytuowania wolnostojących nośników informacji – z wyjątkiem dopuszczonych przez plan ochrony parku kulturowego lub plan miejscowy.

W § 9 zobowiązano Burmistrza Miasta Zakopane do opublikowania ogłoszenia o podjęciu uchwały oraz o jej skutkach w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 17-23)

Uchwałą w sprawie utworzenia PKKZ (po zmianach) objęto tereny o łącznej powierzchni 1 532 ha. Dla prawie całego tego obszaru (bez terenu o powierzchni 0,6 ha) uchwalono plany miejscowe – łącznie 24²³, przy czym 11 z nich („Bachledzki Wierch”, „Zwijacze, Króle, Harenda”, „Pod Reglami”, „Furmanowa, Kotelnica, Tatary”, „Gubałówka I”, „Pardałówka, Balzera”, „Antałówka - Koziniec”, „Cyrhla”, „Skocznia”, „Wyskówki” i „Chłabówka”) obejmuje swym zasięgiem łącznie 91% powierzchni PKKZ. Z kolei 5 planów obejmuje swym zasięgiem powierzchnię PKKZ mniejszą od 1 ha (z tego 3 plany – 0,1 ha) – łącznie 1,5 ha.

(dowód: akta kontroli str. 2154-2155)

Według informacji Biura Planowania Przestrzennego Urzędu w okresie od utworzenia PKKZ do 2013 r. wydano 87 postanowień zawieszających postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy – w związku z faktem, że tereny objęte tymi wnioskami znajdowały się w obszarze objętym PKKZ. Podstawę prawną przedmiotowych postanowień stanowił art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiący, że jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu. W uzasadnieniach postanowień przytaczano również przepis art. 16 § 6 (zamiast – ust. 6) ustawy o ochronie zabytków, w myśl którego dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 2102-2126)

Na uchwałę w sprawie utworzenia PKKZ (z 1 marca 2017 r.) skargę do WSA w Krakowie złożyła jedna osoba fizyczna. W skardze z 22 maja 2007 r. uchwale zarzucono naruszenie interesu prawnego skarżącego poprzez objęcie jego działek granicami parku kulturowego, co skutkowało istotnymi ograniczeniami w swobodnym dysponowaniu oraz korzystaniu z tych działek, wstrzymaniem rozpoczętego procesu inwestycyjnego, a także znacznym spadkiem wartości nieruchomości. Uchwale zarzucono także zbytnią ogólnikowość, co skutecznie uniemożliwiało ściśle określenie przedmiotu ochrony, a także brak wymaganej opinii Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

²³ Plany te obejmują znacznie większy obszar niż teren PKKZ, bo ponad 3 tys. ha.

Wyrokiem z 18 grudnia 2007 r. sygn. akt III SA/Kr 569/07 WSA w Krakowie stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości. W uzasadnieniu Sąd zarzucił, że uchwała została podjęta bez spełnienia warunku ustalonego w art. 16 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, który upoważnia radę gminy do podjęcia uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Ponadto Sąd stwierdził, że uchwała nie wylicza działek objętych granicami parku, nie określa precyzyjnie przebiegu jego granicy, a także, że pozostaje na wysokim stopniu ogólności, co skutecznie uniemożliwia ściśle określenie przedmiotu ochrony. WSA w Krakowie uznał, że w uchwale objęto ochroną krajobraz, a nie krajobraz kulturowy²⁴, zatem podejmując uchwałę dla celów ochrony krajobrazu Rada wkroczyła w kompetencje Wojewody Małopolskiego²⁵.

Wyrokiem z 28 października 2008 r. (sygn. I OSK 645/08) Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok WSA w Krakowie z 18 grudnia 2007 r. i oddalił skargę na uchwałę Rady Miasta Zakopane z 1 marca 2007 r. W uzasadnieniu NSA wskazał m.in., że:

- nie można uznać, że Wojewódzki Konserwator Zabytków w Krakowie nie zaopiniował projektu uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego, ponieważ o fakcie takiego zaopiniowania świadczy oświadczenie samego Konserwatora;
- przepis § 1 uchwały w sprawie utworzenia PKKZ [...], *określający cel ochrony wskazuje, co będzie przedmiotem tej ochrony. Dalsza lektura uchwały i uzasadnienia do niej również wyjaśnia, jakie tereny i dla jakiej przyczyny zostają objęte ochroną. Ochronie podlegają zarówno krajobraz, jak i krajobraz kulturowy, tj. poddany działalności człowieka, a te dwa rodzaje krajobrazów nie dadzą się przecież rozdzielić. Opisowe wskazanie terenów objętych ochroną jako Park Kulturowy, a nie wyliczenie zabytków nieruchomości, nie przesądza o sprzeczności z prawem uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego, jeśli wynika z niej i z uzasadnienia do niej cel ochrony, ale także to, że nie jest to tylko krajobraz naturalny, ale także z elementami przetworzonymi przez człowieka, a takie wnioski z lektury zaskarżonej do Wojewódzkiego Sądu uchwały wynikają.*
- NSA zgodził się również z zarzutem skargi kasacyjnej, że Rada Miasta Zakopane nie wkroczyła w kompetencje Wojewody Małopolskiego, wydając uchwałę w sprawie parku kulturowego, a tym samym nie naruszyła przepisów ustawy o ochronie przyrody. Naruszenie takie miałoby miejsce wówczas, gdyby Rada podjęła uchwałę w sprawie utworzenia parku krajobrazowego.

Skargę na uchwałę z 20 grudnia 2007 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie utworzenia PKKZ złożyło w 2009 roku do WSA w Krakowie pięć osób fizycznych. Postanowieniem z 29 października 2009 r. (sygn. akt III SA/Kr 319/09) Sąd odrzucił skargi – po bezskutecznym wezwaniu skarżących do uiszczenia wpisów sądowych.

(dowód: akta kontroli str. 2102-2126)

W dniu 6 grudnia 2016 r. grupa radnych przedłożyła projekt uchwały w sprawie uchylenia uchwał dotyczących utworzenia Parku Kulturowego Kotliny Zakopiańskiej. W uzasadnieniu podano, że PKKZ został uchwalony w celu zablokowania dzikiej zabudowy na obrzeżach Zakopanego, dla których nie uchwalono planów miejscowych. Pomimo upływu 10 lat Rada Miasta nie przystąpiła do sporządzenia planu ochrony parku kulturowego. W tym czasie, dla większości terenów uchwalono plany miejscowe. W ocenie wnioskodawców utworzenie PKKZ doprowadziło do wieloletniej dyskryminacji właścicieli terenów objętych uchwałą, poprzez całkowitą blokadę możliwości rozwoju.

Burmistrz oraz Małopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków zaopiniowali negatywnie projekt uchwały.

Uchwała nie została przyjęta przez Radę Miasta Zakopane.

(dowód: akta kontroli str. 1837-1852)

²⁴ W art. 16 ustawy o ochronie zabytków [...] jest mowa nie o „krajobrazie”, ale o „krajobrazie kulturowym”, nie o „wyróżniających się krajobrazowo terenach”, ale o węższym zakresie desygatów, tj. „wyróżniających się krajobrazowo terenach z zabytkami nieruchomymi”. Nie wystarczy więc w § 1 zaskarżonej uchwały i w uzasadnieniu używać przymiotnika „kulturowy”, aby możliwe było uznanie, że spełnione zostały przesłanki wymagane prawem dla podjęcia uchwały (fragment uzasadnienia wyroku WSA w Krakowie).

²⁵ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.) przewidywała do 31 lipca 2009 r. takie instrumenty, jak tworzone rozporządzeniem wojewody parki krajobrazowe (art. 6 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 16 i art. 17), czy obszary chronionego krajobrazu (art. 6 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 23 i art. 24). Od 1 sierpnia 2009 r. jest to kompetencją sejmiku województwa (w formie uchwały).

Burmistrz Miasta Zakopane wyjaśnił, że po zakończeniu prac nad planem ochrony Parku Kulturowego Krupówki Urząd przystąpi do przygotowania przetargu na opracowanie planu ochrony Parku Kulturowego Kotliny Zakopiańskiej. Po opracowaniu planu ochrony przewiduje się podjęcie podobnych działań mających na celu przestrzeganie zapisów ochrony parku, jakie zostały podjęte dla Parku Kulturowego Krupówki, tj. powołanie zespołu zadaniowego ds. zarządzania parkiem.

(dowód: akta kontroli str. 2076-2080)

1.3. Park Kulturowy Krupówki

Uchwała w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki określała, zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków, nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony oraz zakazy i ograniczenia dotyczące prowadzenia robót budowlanych, w tym zakazy i ograniczenia odnośnie do kształtowania elewacji budynków, prowadzenia działalności handlowej i usługowej. Ograniczenia i zakazy ustanowione na obszarze Parku były zgodne z art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków.

Uchwałą w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki objęto tereny o łącznej powierzchni 24 ha.

(dowód: akta kontroli str. 356-363, 2154-2155)

Z treści § 1 ust. 1 uchwały wynika, że Park Kulturowy Krupówki został utworzony *w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznym dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej wzdłuż ciągu ulicy Krupówki, będącego nośnikiem historycznego rozwoju ruralistycznego, urbanistycznego oraz architektonicznego i kulturowego miasta Zakopane.*

W uchwale nie sformułowano innych celów utworzenia parku, niż ww. cele ochronne (np. społecznych czy gospodarczych), a także nie określono horyzontu czasowego ich osiągnięcia.

(dowód: akta kontroli str. 356-363)

Na uchwałę w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki złożono łącznie siedem skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Dwie skargi zostały odrzucone, pięć spraw zostało połączonych do wspólnego rozpoznania. Sąd skargi oddalił. Zostały złożone trzy skargi kasacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 1853)

1.3.1. Czas procedowania uchwały o utworzeniu Parku Kulturowego Krupówki

W dniu 31 lipca 2014 r. Rada Miasta Zakopane zajęła stanowisko w sprawie zamiaru utworzenia Parku Kulturowego Krupówki.

W dniu 18 marca 2015 r. Burmistrz Miasta Zakopane wydał zarządzenie nr 66/2015, w sprawie powołania Zespołu Roboczego i Zespołu Konsultacyjnego ds. opracowania projektu uchwały o ustanowieniu Parku Kulturowego Krupówki.

W dniu 20 maja 2015 r. Burmistrz Miasta Zakopane wydał zarządzenie nr 140/2015 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących projektu uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki w terminie od 2 maja 2015 r. do 30 czerwca 2015 r.²⁶

Uchwała w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki została podjęta 3 września 2015 r., tj. 13 miesięcy od zajęcia stanowiska przez Radę Miasta Zakopane, a weszła w życie w dniu 1 lipca 2016 r. Uchwała została zmieniona uchwałą Rady Miasta Zakopane nr XXIII/366/2016 z dnia 30 czerwca 2016 r., w której zmodyfikowano załącznik nr 2, określający wzór stoisk, z których może być prowadzona działalność usługowa lub handlowa, której przedmiotem jest wyrób lub usługa utożsamiana z historią, tradycją i kulturą regionu (zwiększono rozmiary stoisk)²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 7-16, 271-281, 301-321, 356-363, 423-425)

²⁶ Pierwotny termin konsultacji, tj. od dnia 21 maja 2015 r. do dnia 3 czerwca 2015 r., został zmodyfikowany zarządzeniem Burmistrza Miasta Zakopane nr 148/2015 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 140/2015 z dnia 20 maja 2015 r.

²⁷ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2016 r. poz. 4148.

W piśmie z dnia 27 lipca 2015 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Krakowie (dalej WKZ) wyraził pozytywną opinię dotyczącą projektu uchwały o utworzeniu Parku Kulturowego Krupówki, zgłaszając dwa zastrzeżenia. WKZ zaproponował:

- modyfikację zapisu § 5 ust. 2 uchwały w następujący sposób: *W witrynach wewnątrz budynku dopuszcza się stawianie lub wieszanie nośników reklam, ale ich powierzchnia nie może przekraczać 20% powierzchni witryny;*
- zmianę przebiegu granicy parku kulturowego od strony ul. Kościeliskiej i ul. Kasprusie ze względu na ochronę obiektów gminnej ewidencji zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 7-16, 349-351)

Pierwsze zastrzeżenie zostało uwzględnione.

W odniesieniu do drugiej propozycji WKZ Burmistrz Miasta Zakopane wyjaśnił, że uwaga dotycząca poszerzenia granic nie została uwzględniona, gdyż przebieg granic parku kulturowego był wynikiem długotrwałych konsultacji i uzgodnień, zarówno z mieszkańcami, jak i radnymi. Każda zmiana granic spotykała się ze sprzeciwem jednej ze stron. Przedstawiony do opinii konserwatorskiej przebieg granic był kompromisem osiągniętym podczas konsultacji społecznych, który był konieczny, aby uchwała została podjęta.

(dowód: akta kontroli str. 2076-2080)

1.3.2. Plan ochrony Parku Kulturowego Krupówki

W § 1 ust. 5 uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki postanowiono, że w celu szczegółowego określenia sposobu ochrony parku kulturowego zostanie sporządzony plan ochrony w terminie do dnia 1 czerwca 2016 r.

W dniu 8 lipca 2016 r. Burmistrz Miasta Zakopane zawarł umowę o dzieło z A. P. P. J. W. z Krakowa, której przedmiotem było sporządzenie projektu planu ochrony Parku Kulturowego Krupówki. Termin realizacji umowy ustalono na 30 kwietnia 2017 r. Za sporządzenie dzieła wykonawcy przysługiwało wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 147,6 tys. zł. Celem opracowania planu ochrony była realizacja zapisów uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki oraz przygotowanie podstawy do opracowania zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Parku Kulturowego, a także wytyczne do zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie Parku Kulturowego.

Do dnia 28 kwietnia 2017 r. plan ochrony nie został zatwierdzony. W kwietniu trwały konsultacje społeczne dotyczące planu ochrony²⁸. Termin jego zatwierdzenia zaplanowano na 31 maja 2017 r.

Dokument pt. *Plan ochrony Parku Kulturowego obszaru ulicy Krupówki Etap I 2016* – dostępny był na stronie www.pkk.zakopane.eu w zakładce *Dokumenty*²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 7-16, 356-363, 426-436, 2076-2080)

1.3.3. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu Parku Kulturowego Krupówki

Art. 16 ust. 6 ustawy o ochronie zabytków stanowi, że dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Park kulturowy obszaru ulicy Krupówki był objęty pięcioma planami miejscowymi, uchwalonymi przed podjęciem uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki:

- Śródmieście Zachód, przyjęty uchwałą nr VII/90/2011 Rady Miasta Zakopane z dnia 31 marca 2011 r. obowiązujący od 21 maja 2011 r.³⁰,
- Zamoyskiego, przyjęty uchwałą nr XXIV/324/2012 Rady Miasta Zakopane z dnia 22 marca 2012 r., obowiązujący od 11 maja 2012 r.³¹,
- Kościeliska, przyjęty uchwałą nr XXI/287/2012 r. z dnia 12 stycznia 2012 r.³², której nieważność została stwierdzona w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

²⁸ <http://pkk.zakopane.eu/aktualnosci> (dostęp w dniu 24 kwietnia 2017 r.).

²⁹ Dostęp w dniu 26 kwietnia 2017 r.

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

³¹ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2012 r. poz. 1490.

³² Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2012 r. poz. 447.

w Krakowie sygn. akt II SA/Kr 1156/14 z dnia 19 listopada 2014 r. oraz wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. akt II OSK 731/15 z dnia 21 grudnia 2016 r.,

- Rówień Krupowa, przyjęty uchwałą nr XLIX/733/2010 Rady Miasta Zakopane z dnia 28 stycznia 2010 r., obowiązujący od 8 kwietnia 2010 r.³³,
- Szkolna Kamieniec Szpitalna, przyjęty uchwałą nr LIX/950/2010 Rady Miasta Zakopane z dnia 9 września 2010 r., obowiązujący od 31 października 2010 r.³⁴.

Zgodnie § 1 ust. 6 uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki uchwała nie narusza ustaleń zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na obszarze parku kulturowego.

(dowód: akta kontroli str. 356-363)

1.3.4. Zarządzanie Parkiem Kulturowym Krupówki oraz koszty jego funkcjonowania

Zarządzeniem nr 293/2015 z 5 listopada 2015 r. Burmistrz powołał Zespół ds. Zarządzania Parkiem Kulturowym Krupówki. Zarządzenie to utraciło moc z dniem 24 czerwca 2016 r. w związku z wydaniem w tym dniu przez Burmistrza zarządzenia nr 126/2016, powołującego kolejny Zespół ds. Zarządzania Parkiem Kulturowym Krupówki. Stosownie do treści obydwu zarządzeń Zespół został powołany w celu realizacji uchwały nr XII/183/2015 Rady Miasta Zakopane z dnia 3 września 2015 r. w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki.

W skład Zespołu powołanego w 2016 r. weszli: Koordynator Zespołu (naczelnik Wydziału Gospodarki Gruntami Urzędu), Zastępca Koordynatora (pracownik Biura Prawnego Urzędu) oraz 10 członków rekrutujących się z grona pracowników Urzędu, w tym m.in. z Biura Konserwatora Zabytków (łącznie z Miejskim Konserwatorem Zabytków), Biura Planowania Przestrzennego, Wydziału Drogownictwa i Transportu, Wydziału Rozwoju Lokalnego i Współpracy Europejskiej oraz Straży Miejskiej.

Koordynator kieruje pracami Zespołu, m.in. poprzez ustalanie terminów posiedzeń Zespołu oraz nadzorowanie i kontrolowanie poszczególnych zadań wynikających z obowiązków Członków Zespołu (określonych imiennie w zarządzeniu), a z realizacji zadań Zespół sporządza sprawozdania miesięczne oraz roczne.

Naczelnicy wydziałów oraz dyrektorzy miejskich jednostek organizacyjnych zostali zobowiązani do współpracy z członkami Zespołu.

(dowód: akta kontroli str. 437-448)

Skarbnik Miasta wskazała, że wydatki związane z utworzeniem i funkcjonowaniem Parku Kulturowego obszaru ulicy Krupówki do końca I kw. 2017 r. wyniosły 113,5 tys. zł, z tego na:

- | | | |
|---|---|---------------|
| – opracowanie planu ochrony parku (I etap) | - | 73,8 tys. zł, |
| – wynagrodzenia koordynatorów (z pochodnymi) | - | 26,2 tys. zł, |
| – określenie linii granicznych pasów drogowych ulic na obszarze Parku (Staszica, Żurawskiego, Weteranów Wojny) | - | 4,9 tys. zł, |
| – ochronę znaku towarowego – logo Parku | - | 2,9 tys. zł, |
| – projekt fasjiongów – w związku ze zmianą uchwały w sprawie utworzenia Parku | - | 1,7 tys. zł, |
| – zakup materiałów promocyjnych (plakaty, ulotki, długopisy, torby, notesy, ramy i naklejki do certyfikatów dot. Parku) | - | 4,0 tys. zł |

Od 1 stycznia 2015 r. Miasto nie wydatkowało żadnych środków w związku z utworzonym w 2007 r. PKKZ.

(dowód: akta kontroli str. 2063-2065)

Dodatkowo Gmina Miasto Zakopane poniosła wydatki budżetowe w związku z zawarciem w drugim półroczu 2016 r. czterech porozumień z Policją (trzech z Komendą Powiatową Policji w Zakopanem i jednego z Komendą Wojewódzką Policji w Krakowie) w celu wzmocnienia służb patrolujących obszar Parku (bezpośrednio na taki cel wskazano w porozumieniach z Komendą Powiatową Policji w Zakopanem; porozumienie z Komendą Wojewódzką Policji w Krakowie stanowiło o dofinansowaniu kosztów związanych ze wsparciem Policji w Zakopanem przez czterech funkcjonariuszy z Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie –

³³ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego nr 61, poz. 387.

³⁴ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego nr 505, poz. 3767 ze zm.

bez bliższego określenia charakteru tego wsparcia, przy czym porozumienie to zostało uwzględnione w sprawozdaniach Zespołu ds. Zarządzania Parkiem Kulturowym Krupówki jako służące wzmocnieniu służb patrolujących obszar Parku).

Z tytułu zawarcia powyższych porozumień Gmina Miasto Zakopane poniosła wydatki w łącznej wysokości 36,5 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 449-466, 468-487, 1984-1985)

W *Prognozie skutków finansowych utworzenia Parku Kulturowego obszaru ulicy Krupówki* z 28 lipca 2015 r. wskazano, że Skarbnik Miasta zarezerwował 2,5 mln zł na potencjalne koszty wynikające z wprowadzenia Parku, natomiast suma przybliżonych kosztów z tym związanych to ok. 2,3 mln zł.

Skarbnik Miasta doprecyzowała, że ww. 2,5 mln zł to limity wydatków na wypłatę potencjalnych odszkodowań, ustalone w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta, z tego 1 mln zł w roku 2016, 1 mln zł w roku 2017 i 0,5 mln zł w roku 2018.

(dowód: akta kontroli str. 352-355, 2063-2065)

Zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń, o których mowa w ust. 1 (tj. zakazów i ograniczeń wprowadzonych na terenie parku kulturowego), stosuje się odpowiednio przepisy art. 131–134 ustawy – Prawo ochrony środowiska³⁵. Przepis art. 131 ust. 1 tej ustawy stanowi, że w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala w drodze decyzji wysokość odszkodowania, a decyzja jest niezaskarżalna.

Do czasu zakończenia kontroli Gmina Miasto Zakopane nie wypłacała odszkodowań w związku z wprowadzonymi w Parku Kulturowym Krupówki ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości. Do Urzędu wpłynęły natomiast dwa zawiadomienia Starosty Tatrzańskiego (z 18 stycznia 2017 r. oraz 9 marca 2017 r.) o wszczęciu postępowań o ustalenie odszkodowania *na skutek wprowadzonych ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości położonej w Zakopanem przy ul. Krupówki [...] w związku z ustanowionymi zakazami i ograniczeniami wynikającymi z uchwały rady Miasta Zakopane z dnia 3 września 2015 r. nr XII/183/2015 w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy obszaru ulicy Krupówki*.

Obydwa zawiadomienia dotyczyły tej samej nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 2063-2070)

1.3.5. Wdrożenie uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki

Działania podejmowane w celu wdrożenia uchwały w sprawie utworzenia Parku przedstawiane były w sprawozdaniach Zespołu ds. Zarządzania Parkiem Kulturowym Krupówki – miesięcznych, kwartalnych i rocznych. W sprawozdaniu rocznym za 2016 r., obejmującym – z racji wejścia w życie uchwały w sprawie utworzenia parku z dniem 1 lipca 2016 r. – drugie półrocze tego roku, wskazano m.in. na:

- odbycie 19 spotkań wewnętrznych Zespołu oraz 5 spotkań, w których uczestniczyli także Burmistrzowie, Komendant Straży Miejskiej, projektanci planu ochrony, inni pracownicy Urzędu oraz Mieszkańcy; spotkania dotyczyły wdrażania zapisów uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki, dostosowania się do tych zapisów przez właścicieli i przedsiębiorców, zmian na terenie Parku, kwestii doprecyzowania niektórych zapisów uchwały oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- codzienne patrole na terenie Parku, składające się ze strażników Straży Miejskiej, funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji w Zakopanem i Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie oraz pracowników Urzędu;
- zawarcie 4 porozumień z Policją (3 z Komendą Powiatową Policji w Zakopanem, 1 z Komendą Wojewódzką Policji w Krakowie) w celu wzmocnienia służb patrolujących obszar Parku;
- podjęcie przez Straż Miejską – w związku z naruszeniami zapisów uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki Straż Miejska – 821 interwencji, w tym m.in.

³⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.).

udzielenie 627 pouczeń, wystawienie 49 mandatów karnych, skierowanie 29 wniosków do sądu (w tym jednego wniosku z konfiskatą towaru), wysłanie 7 zawiadomień do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego;

- rozesłanie 109 pism do właścicieli nieruchomości oraz przedsiębiorców o konieczności dostosowania nośników reklamowych i obiektów do zapisów uchwały;

W przedmiotowych pismach informowano o wejściu w życie uchwały w sprawie utworzenia Park Kulturowy Krupówki, w tym jej § 8, który zobowiązywał właścicieli, zarządców nieruchomości oraz użytkowników obiektów i elementów zagospodarowania przestrzeni na terenie Parku do dostosowania się do przepisów uchwały w terminie do 1 lipca 2016 r. W pismach wskazywano na niedostosowanie obiektów do wymienionych przepisów, głównie w zakresie reklam, oraz wzywano do podjęcia pilnych działań dostosowawczych (często wskazując na *dobre imię Waszej spółki/firmy* jako dodatkowy bodziec mający skłaniać do dokonania zmian). W niektórych pismach przytoczono ponadto przepisy karne art. 112 ustawy o ochronie zabytków.

- zaopiniowanie – na wniosek właścicieli i przedsiębiorców – 46 reklam, tablic informacyjnych oraz szyldów;
- wydanie decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego ulic znajdujących się na obszarze Parku dla 68 podmiotów;
- podpisanie umowy (8.07.2016 r.) w sprawie opracowania planu ochrony Parku i przedstawienie wyników I etapu jej realizacji na otwartym spotkaniu w Urzędzie (9.12.2016 r.);
- opracowanie regulaminu przyznawania certyfikatu potwierdzającego dostosowanie obiektu/lokalu do zapisów uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki oraz wręczenie pierwszego certyfikatu;

Zarządzeniem nr 197/2016 z 26 września 2016 r. ustanowił „Certyfikat obiektu/lokalu dostosowanego do zasad Parku Kulturowego” w celu wyróżnienia obiektów dostosowanych do zapisów uchwały Rady Miasta Zakopane [...] w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą: „Park Kulturowy obszaru ulicy Krupówki”, które poprzez swoje działania przyczyniają się do pozytywnego wpływu na wizerunek i dziedzictwo kulturowe Miasta Zakopane [...]. Regulamin przyznawania certyfikatu stanowił załącznik do zarządzenia.

- wprowadzenie – na wniosek Zespołu i Mieszkańców – zmian wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych gminnych dla reklam dostosowanych do zapisów uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki;

Pismem z 28 października 2016 r. – w związku z licznymi prośbami mieszkańców – Zespół ds. Parku Kulturowego Krupówki zwrócił się do Burmistrza z wnioskiem o wprowadzenie zmian w uchwale Rady Miasta Zakopane w sprawie opłat za zajęcie pasa drogowego poprzez wprowadzenie zapisu w § 4 (proponowaną zmianę zaznaczono kursywą):

2. Za każdy dzień umieszczenia 1 m² reklamy w pasie drogowym:

1) ul. Krupówki – 10 zł

a) *reklamy montowane równolegle do elewacji budynków, dostosowane do zapisów uchwały [...], w odległości całkowitej nieprzekraczającej 20 cm – 0,10 zł,*

2) pozostałych dróg gminnych – 5 zł.

Zmianę opłaty Rada Miasta Zakopane uchwaliła 24 listopada 2016 r., wprowadzając ponadto preferencyjną stawkę 0,10 zł/m² dla pozostałych dróg gminnych w odniesieniu do reklam montowanych *równolegle do elewacji budynków, w odległości całkowitej nieprzekraczającej 20 cm związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą.*

- podpisanie umowy na wyznaczenie linii granicznych pasa drogowego ul. Staszica, ul. Żaruskiego i ul. Weteranów Wojny i jej sfinalizowanie;
- bieżące udzielanie zainteresowanym informacji i wyjaśnień w zakresie możliwej działalności reklamowej oraz dopuszczalnych form prowadzenia działalności handlowej na terenie Parku;

- dokumentowanie zmian zachodzących na terenie Parku na stronie pkk.zakopane.eu oraz na portalu społecznościowym facebook;
- publikowanie materiałów promocyjnych i informacyjnych na łamach Tygodnika Podhalańskiego, Góral Info Extra, informatora Zakopane.pl oraz Gazety Podhalańskiej.
(dowód: akta kontroli str. 1355-1381, 1452-1459, 1510-1513, 1984-1985)

W trakcie oględzin obszaru Parku Kulturowego Krupówki³⁶, przeprowadzonych 31 marca 2017 r., stwierdzono jeden przypadek dostosowania lokalu handlowego do postanowień uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki, który został uhonorowany certyfikatem nr 1/2016, poświadczającym dostosowanie lokalu do zasad obowiązujących w Parku Kulturowym.

(dowód: akta kontroli str. 2038-2050)

1.3.6. Współdziałanie na rzecz skutecznego wdrażania uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki

W § 3 ust. 2 zarządzenia nr 126/2016 Burmistrza z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Zarządzania Parkiem Kulturowym Krupówki określone zostały zadania wspólne członków Zespołu, w tym:

- bieżąca współpraca z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi w zakresie funkcjonowania Parku Kulturowego;
- współpraca z innymi komórkami Urzędu, miejskimi jednostkami organizacyjnymi, instytucjami oraz innymi urzędami w celu ustalania kierunków działań i powiadamiania ich o nieprawidłowościach w stosowaniu zapisów uchwały o Parku Kulturowym.

(dowód: akta kontroli str. 443-448)

W złożonych wyjaśnieniach na temat realizacji powyższych zadań Koordynator Zespołu ds. Zarządzania Parkiem Kulturowym Krupówki poinformował o podejmowanych działaniach, dołączając do wyjaśnień obszerną dokumentację potwierdzającą ich realizację. Działania te to m.in.:

- prowadzenie korespondencji z Tatrzańską Izłą Gospodarczą oraz udział członków Izby w spotkaniach dotyczących Parku; efektem było zgłoszenie do Straży Miejskiej obiektów, które nie spełniają wymogów uchwały o Parku Kulturowym;
- prowadzenie korespondencji z podmiotami prywatnymi oraz udział przedsiębiorców i mieszkańców w spotkaniach na temat Parku; efektem było m.in. nawiązanie przez te osoby kontaktu z Miejskim Konserwatorem Zabytków w celu uzyskania opinii w zakresie nośników reklamowych oraz podjęcia kroków dostosowawczych; wyniki uzyskane dzięki rozesłanej korespondencji przedstawia fotograficzne zestawienie niektórych zmian obiektów przed utworzeniem Parku i po wejściu w życie Uchwały;
- przygotowanie przez Zespół zarządzenia Burmistrza w sprawie regulaminu otrzymania certyfikatu potwierdzającego dostosowanie do zapisów Parku Kulturowego Krupówki – w celu promowania pozytywnych działań dostosowawczych właścicieli i przedsiębiorców;
- prowadzenie korespondencji z komórkami organizacyjnymi Urzędu, której celem było wskazanie konkretnych niezgodności i wezwanie do podjęcia odpowiednich działań;
- zwrócenie się do Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu o sporządzenie i bieżące aktualizowanie zestawienia podmiotów, które uzyskały decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego ulic znajdujących się w Parku i udostępnienie go na serwerze, co w znacznym stopniu ułatwiło powiadamianie Straży Miejskiej o nowych podmiotach i terminach zajęcia pasa drogowego;
- złożenie do Burmistrza wniosku o zmianę stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla reklam dostosowanych do zapisów uchwały o utworzeniu Parku;
- prowadzenie korespondencji ze Starostwem Powiatowym w Zakopanem oraz uczestniczenie w spotkaniach w Starostwie, których przedmiotem była interpretacja zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących obiektów tymczasowych oraz nośników reklamowych i tablic informacyjnych;
- kierowanie pism do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zakopanem, Izby Celnej w Krakowie, Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie oraz

³⁶ Teren poddany oględzinom obejmował obszar od skrzyżowania Alej 3 Maja z ulicą Kościuszki, ulicę Krupówki i ulicę boczną (ul. gen. Galicy do Placu Niepodległości) do skrzyżowania ulicy Krupówki z ulicą Tetmajera i ulicą Witkiewicza.

- Prokuratury Rejonowej w Zakopanem, których celem było ustalenie legalności reklam, ustalenie liczby toczących się postępowań, względnie zawiadomienie organów o odstępstwach od zapisów uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki;
- korespondencja z Zakopiańskim Centrum Kultury w sprawie dozwolonego wyglądu stoisk handlowych (tzw. fasionógów).

(dowód: akta kontroli str. 1339-1567)

W § 4 zarządzenia nr 126/2016 Burmistrza z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Zarządzania Parkiem Kulturowym Krupówki naczelnicy wydziałów oraz dyrektorzy miejskich jednostek organizacyjnych zostali zobowiązani do współpracy z członkami Zespołu.

(dowód: akta kontroli str. 437-448)

Zapewnieniu współpracy na rzecz skutecznego wdrażania uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki miały również służyć działania podjęte przez Zastępcę Burmistrza w dniu 30 czerwca 2016 r. (w przeddzień wejścia w życie uchwały), tj.:

- pismo do Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu, którym Zastępca Burmistrza polecił:
W związku z wejściem w życie z dniem 1 lipca 2016 r. uchwały Rady Miasta Zakopane [...] w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą „Park Kulturowy obszaru ulicy Krupówki proszę o przestrzeganie oraz zamieszczanie zapisów niniejszej uchwały w wydawanych przez Wasz wydział decyzjach o zajęciu pasa drogowego. Ponadto w celu usprawnienia działań urzędu proszę o stosowanie załączonego do niniejszego pisma zestawienia zajęcia pasa drogowego przez uprawnione podmioty na podstawie decyzji [...]. Niniejsze zestawienie powinno być prowadzone na bieżąco oraz być udostępniane za pomocą serwera straży miejskiej oraz członkom zespołu zadaniowego ds. parku kulturowego. [...].
- spotkanie, na którym był obecny Koordynator Zespołu Zadaniowego oraz dwoje pracowników Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu, podczas którego Zastępca Burmistrza ustalił, że wszystkie decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego ulic znajdujących się na obszarze Parku Kulturowego Krupówki winny być uzgadniane z Koordynatorem Zespołu.

(dowód: akta kontroli str. 641-643)

Fakt sporządzania ww. zestawienia potwierdzają miesięczne sprawozdanie z realizacji zadań związanych z wdrażaniem i przestrzeganiem zapisów uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki, a dokonywania uzgodnień decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego – adnotacja „zgoda” wraz z podpisem Koordynatora Zespołu na wnioskach w sprawie wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy.

(dowód: akta kontroli str. 1312, 1320, 1330, 1878-1983)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W § 4 uchwały w sprawie utworzenia PKKZ (po zmianach) wprowadzono – dla obu stref, tj. pierwszej i drugiej – ograniczenie realizacji zabudowy, z wyjątkiem zabudowy dopuszczonej przez plan ochrony parku kulturowego, plan miejscowy lub ostateczną decyzję o warunkach zabudowy wydaną przed 16 listopada 2006 r. W odniesieniu do reklam podobne zapisy zamieszczono w § 7, w którym w strefie pierwszej zabroniono umieszczania reklam i tablic informacyjnych, z wyjątkiem oznaczeń związanych z funkcjonowaniem obiektów sportowych, tras narciarskich i turystycznych, tablic lokalizowanych przez TPN oraz dopuszczonych przez plan ochrony parku kulturowego lub plan miejscowy (ust. 1), a w strefie drugiej – sytuowania wolnostojących nośników informacji, z wyjątkiem dopuszczonych przez plan ochrony parku kulturowego lub plan miejscowy (ust. 2).

(dowód: akta kontroli str. 17-23)

Przytoczone zapisy uchwały w sprawie utworzenia PKKZ świadczą o założonej tymczasowości jej ustaleń, bo za takie należy uznać postanowienia umożliwiające wprowadzenie w planach miejscowych (lub – co gorsza – w planie ochrony) zapisów zupełnie

odmiennych od nakazów i ograniczeń wprowadzonych w uchwale w sprawie utworzenia PKKZ. Tym samym należy uznać, że głównym celem utworzenia PKKZ było stworzenie okoliczności prawnych skutkujących koniecznością zawieszania postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia warunków zabudowy na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Potwierdza to brak jakichkolwiek innych działań ze strony Urzędu – z wyjątkiem ww. postanowień zawieszających postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy – podejmowanych w oparciu o przepisy przedmiotowej uchwały, a służących ochronie krajobrazu kulturowego (np. w odniesieniu do nośników reklamowych).

Taki wniosek można również wyprowadzić z opinii Burmistrza przedłożonej Radzie Miasta Zakopane w związku z projektem uchwały w sprawie uchylenia uchwał dotyczących utworzenia PKKZ³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1849-1850)

W złożonych wyjaśnieniach w sprawie dopuszczenia możliwości modyfikowania zakazów i ograniczeń wprowadzonych przez uchwałę w sprawie utworzenia PKKZ poprzez zapisy planu ochrony lub planów miejscowych Burmistrz przytoczył brzmienie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz stwierdził m.in.:

[...] Jak wynika z powyższego to plany miejscowe określają przeznaczenie terenów, sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu. [...] Uchwała ws. PKKZ jest aktem przyjętym przed uchwałami ws. Planów miejscowych, stąd dla uniknięcia kolizji w/w aktów za niezbędne uznano zastrzeżenie możliwości modyfikacji wprowadzonego generalnego ograniczenia „realizacji zabudowy sprzecznej z historycznie ukształtowanym użytkowaniem terenu” poprzez ustalenia planu miejscowego. W związku z powyżej opisaną rolą planu miejscowego, zastrzeżenie możliwości modyfikacji w/w ograniczenia w przypadku kolizji z ustaleniami planu ochrony PKKZ należy uznać za zapis zbędny, niemający znaczenia dla możliwości realizacji zabudowy. Plan ochrony parku kulturowego jest bowiem 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. W związku z rolą decyzji o warunkach zabudowy, dla uniknięcia kolizji ustaleń, za niezbędne uznano zastrzeżenie modyfikacji wprowadzonego generalnego ograniczenia „realizacji zabudowy sprzecznej z historycznie ukształtowanym użytkowaniem terenu” poprzez ustalenia obowiązujących, wydanych przed 11 listopada 2006 r. [...] decyzji o wz.

(dowód: akta kontroli str. 2102-2126)

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień należy podkreślić, że uregulowania uchwały w sprawie utworzenia PKKZ, stosownie do których ograniczenia nią wprowadzone mogą być modyfikowane przez plan ochrony, są nie tyle zapisami zbędnymi, co sprzecznymi z art. 16 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków. Co więcej, Burmistrz najwyraźniej podziela ten pogląd, o czym świadczy tekst zamieszczony w witrynie internetowej Parku Kulturowego Krupówki³⁸.

Zastrzeżenia budzi również dopuszczenie w uchwale w sprawie utworzenia PKKZ możliwości modyfikowania wprowadzonych uchwałą zakazów i ograniczeń przez ustalenia planów miejscowych. Plan miejscowy faktycznie jest aktem, w którym następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Nie oznacza to jednak, że przedmiotowe ustalenia mogą

³⁷ Dodatkowa ochrona jaką jest PKKZ ma istotne znaczenie w przypadku uchylenia obowiązującego planu zagospodarowania terenu. Wówczas inwestorzy mogą ubiegać się o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, dla których ustawodawca nie postawił wymogu zgodności ze „Studium...” i tym samym nie jest zapewniona wystarczająca ochrona terenów otwartych, co może wpłynąć na poważną destrukcję walorów krajobrazu kulturowego i przyrodniczego tak cennego dla Zakopanego.

³⁸ Opracowanie Wyjaśnienie planu ochrony, w którym wskazano m.in.: Plan ochrony parku kulturowego nie jest zatem aktem normatywnym, który miałby adresatów poza sferą administracji publicznej. To oznacza, że nie może nadawać praw ani nakładać żadnych obowiązków na mieszkańców. Plan taki nie zawiera żadnych norm prawnych powszechnie obowiązujących, skierowany jest wyłącznie do organów gminy – wytycza cele i sposoby ich realizacji, mające służyć właściwemu wdrożeniu zasad przyjętych w uchwale o powołaniu parku kulturowego. Tym samym plan ochrony nie jest ani rozwinięciem, ani uzupełnieniem uchwały o powołaniu parku kulturowego, ani tym bardziej formą «rozporządzenia wykonawczego do uchwały», jak błędnie jest to niekiedy sugerowane. Plan ochrony nie może w żaden sposób korygować, modyfikować, zmieniać, uzupełniać, czy też precyzować zakazów i ograniczeń jakie zostały ustanowione w uchwale, tym samym jego treść jest irrelevantna dla sytuacji prawnej adresatów uchwały (<http://pkk.zakopane.eu/wyjasnienie-planu-ochrony> – dostęp 29 maja 2017 r.).

mieć charakter dowolny, abstrahujący od sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, a więc również ustalonych w parkach kulturowych utworzonych na podstawie ustawy o ochronie zabytków. W sposób jednoznaczny świadczy o tym brzmienie art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z kolei dyspozycja art. 16 ust. 6 ustawy o ochronie zabytków, nakazująca sporządzenie planu miejscowego dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, nie może być odczytywana jako legitymacja do podjęcia w planie ustaleń sprzecznych z ustaleniami wprowadzonymi wcześniej w parku kulturowym.

Zbędne było również przywoływanie w uchwale w sprawie utworzenia PKKZ decyzji o warunkach zabudowy wydanych przed 11 listopada 2006 r., zapis ten bowiem pozostaje bez znaczenia dla ich statusu prawnego – pozostają one ważne, a ich ew. wygaśnięcie może nastąpić w sytuacji, gdy inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę lub gdy dla tego terenu uchwalony został miejscowy plan zagospodarowania, a jego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji (art. 65 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

2. PKKZ objęty jest 24 planami miejscowymi, ale w żadnym z tych planów w ich części graficznej nie wyznaczono terenów położonych w Parku, a tylko w sześciu („Lipki”, „Gubałówka I”, „Pod Reglami”, „Antałówka - Koziniec”, „Śródmieście Zachód”, „Skocznia”) w części tekstowej odwołano się do uchwały w sprawie utworzenia PKKZ.

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz przytoczył treść pism przekazanych w tej sprawie przez wykonawców przedmiotowych planów miejscowych:

1) Biuro Urbanistyczne Maria M.:

W planach miejscowych, które posiadają zapis o położeniu w PKKZ [...] ³⁹ nie pokazano granic Parku, ponieważ część granic ww. planów pokrywa się z jego granicami (strefy I – pas podregłowy i polan). [...] Natomiast brak ustaleń w planach wymienionych poniżej wynika z ich położenia poza Parkiem, za wyjątkiem bardzo niewielkich fragmentów działek [...] ⁴⁰. Wprowadzenie granic Parku do planu w części graficznej nic by nie wносиło, a z uwagi na ciągłe ich zmiany mogło skutkować koniecznością zmiany planów. Dlatego zdecydowano o niezamieszczaniu na rysunku planu granic Parku, zwłaszcza iż przebieg granic ustalany jest w odrębnej uchwale, a na rysunku planu stanowi jedynie część informacyjną. [...] Podkreślić należy, iż szczegółowe zapisy dotyczące ograniczeń w zagospodarowaniu, w tym zakazów zabudowy, ustalone miały być w planach miejscowych lub planie ochrony Parku Kulturowego. Ponieważ Park nie posiadał Planu Ochrony ww. ustalenia zawarte zostały w planach miejscowych. Umieszczenie w części informacyjnej granicy Parku Kulturowego (ustalonej w odrębnej uchwale), było więc bezzasadne. Podsumowując – utworzenie Parku Kulturowego Kotliny Zakopiańskiej wprowadziło de facto jedno ograniczenie – uniemożliwiło wydawanie na obszarze Parku decyzji o warunkach zabudowy.

2) Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie:

Park Kulturowy jest powoływany odrębnym aktem prawnym i jego ustalenia są wiążące. W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie ma obowiązku przenoszenia granic parku do mpzp, a jedynie uwzględnia się w mpzp ochronę parków kulturowych. W ramach przeprowadzanej procedury Wojewódzki Konserwator Zabytków nie wnioskował o naniesienie na rysunku informacji o granicach parku, a tylko taką (informacyjną) rolę pełniłby zapis. Natomiast plan respektuje zasady ochrony gwarantujące zgodność z aktem prawnym stanowiącym o Parku Kulturowym. W przedmiotowym zakresie mpzp został uzgodniony z właściwym konserwatorem zabytków, tym samym zamieszczenie informacji o położeniu obszaru w granicach parku lub niezamieszczenie tego zapisu nie ma wpływu na zakres ustaleń odnoszących się do ochrony krajobrazu kulturowego na podstawie mpzp. Są to odrębne akty prawne, które muszą korespondować ze sobą, ale nie muszą zawierać wzajemnych informacji o obowiązywaniu w ich granicach drugiego aktu prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 2102-2126)

³⁹ W tym miejscu wyjaśnień wskazano 6 ww. planów miejscowych.

⁴⁰ W tym miejscu wyjaśnień wskazano 10 planów miejscowych, z których 4 obejmowały tereny poza Parkiem, a 6 – tylko niewielkie ich fragmenty (< 1 ha).

Należy podkreślić, że przytoczone wyjaśnienia (podmiotów będących wykonawcami projektów planów miejscowych obowiązujących w Zakopanem) pozostają w sprzeczności z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów. Uszczegółowieniem tego zapisu jest § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego, zgodnie z którym projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych, a tym samym również granice parku kulturowego.

W odniesieniu do stwierdzenia o uzgodnieniu planów miejscowych z właściwym konserwatorem zabytków Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ustalenia kontroli S/13/003 *Ochrona drzew w procesie inwestycyjnym na terenie Zakopanego w latach 2009-2013*, przeprowadzonej w Urzędzie w 2013 r. W wystąpieniu pokontrolnym na str. 10-11 w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności* przedstawiono sytuację, w której w lutym i marcu 2010 r. Urząd przekazał do zaopiniowania i uzgodnienia 11 projektów planów miejscowych (w transzach 6 i 5 planów), ustalając przy tym najkrótszy możliwy w ówczesnym stanie prawnym termin na przedstawienie opinii i dokonanie uzgodnień (21 dni). W konsekwencji Wojewódzki Konserwator Zabytków w Krakowie nie rozpatrzył tych projektów w terminie. W konkluzji stwierdzono: *Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje formalnej prawidłowości jednoczesnego opiniowania i uzgadniania większej liczby projektów planów miejscowych, i ustalania najkrótszego z możliwych terminów do przedstawienia stanowisk przez uprawnione podmioty. Z drugiej strony zwraca uwagę, że takie postępowanie odległe jest od standardów dobrej praktyki, utrudnia bowiem – poprzez ograniczenia czasowe – rzetelne przeanalizowanie zapisów poszczególnych projektów, a tym samym nie służy kształtowaniu polityki przestrzennej należytej jakości [...]*.

3. W wyniku oględzin fragmentu terenu Parku Kulturowego Kotliny Zakopiańskiej, obejmującego ulicę Droga Stanisława Zubka⁴¹, udokumentowano lokalizację, częściowo w pasie drogowym tej ulicy, szeregu obiektów o funkcjach handlowych, gastronomicznych, rozrywkowych i sportowych, zrealizowanych – wg oświadczenia uczestniczącego w oględzinach inspektora z Biura Planowania Przestrzennego Urzędu – w zdecydowanej większości bez spełnienia wymogów wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane⁴². W pasie drogowym tej ulicy, a także poza nim, zlokalizowano liczne reklamy (tablice wolnostojące, tablice na elewacjach i na dachach, plakaty, potykacze, parasole z logo na czaszy, semafony, banery reklamy świetlne i elementy przestrzenne, przy czym z rejestru spraw związanych z udzieleniem zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklam, prowadzonego w Wydziale Drogownictwa i Transportu Urzędu, wynika, że dla tego terenu nie wydawano żadnych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 672-682, 2127-2153)

Zlokalizowanie wymienionych obiektów i reklam, głównie w terenach: drogi publicznej klasy dojazdowej (1c.KDd, 1d.KDd, 1e.KDd) oraz rolnych (1.R i 2.R), stanowiło naruszenie ustaleń planu miejscowego Gubałówka I⁴³, w którym dla tych terenów wprowadzono – z nielicznymi wyjątkami – zakaz realizacji obiektów budowlanych (w tym tymczasowych i realizowanych na zgłoszenie) oraz zakaz lokalizacji reklam i tablic informacyjnych.

W odniesieniu do pasa drogowego oznaczało to również niewykonywanie obowiązków zarządcy drogi, polegających na wydawaniu zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz pobieraniu opłat i kar pieniężnych (art. 20 pkt 8 ustawy o drogach publicznych).

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz stwierdził m.in.:

- tereny wzdłuż ul. St. Zubka, zarówno w poprzednio obowiązujących aktach planistycznych, jak i w obowiązującym planie miejscowym „Gubałówka I” są terenami niebudowlanymi;

⁴¹ Ulica biegnąca grzbietem Gubałówki.

⁴² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.).

⁴³ Uchwała Nr XXVII/345/2008 Rady Miasta Zakopane z dnia 31 lipca 2008 r. w sprawie „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gubałówka I” (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego Nr 589, poz. 3873), zmieniona uchwałą Nr XXVII/363/2012 Rady Miasta Zakopane z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie zmiany „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gubałówka I” (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2012 r. poz. 3317).

- zgodnie z art. 35 ustawy o drogach publicznych w liniach rozgraniczających drogi mogą być wznoszone tymczasowe obiekty budowlane przeznaczone, w wypadku budowy drogi, do rozbiórki na koszt właściciela;
- w planie dopuszczono, na ustalonych warunkach, lokalizację obiektów tymczasowych o funkcji handlowej i gastronomicznej; celem uregulowania było uporządkowanie istniejącej zabudowy usługowej zlokalizowanej na terenach przyległych, jednakże w okresie obowiązywania planu (ponad 8 lat) nikt nie skorzystał z możliwości uporządkowania/legalnego zlokalizowania nowej zabudowy usługowej – do zarządcy drogi nie wpłynął żaden wniosek w takiej sprawie;
- istniejąca wzdłuż ulicy Droga Stanisława Zubka zabudowa o funkcji handlowej, gastronomicznej itp. jest zabudową nielegalną;
- zarządca – Wydział Drogownictwa i Transportu Urzędu dwoma pismami z 2015 r. zawiadomił właściwy organ, tj. Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zakopanem o braku zgody Burmistrza na zbliżenie obiektów handlowych przy ul. Droga Stanisława Zubka na odległość mniejszą niż 6 m od krawędzi jezdni, ale na pisma te nie otrzymał żadnej odpowiedzi, i nie posiada informacji o podjętych przez PINB działaniach;
- według informacji Wydziału Drogownictwa i Transportu reklamy znajdują się poza pasem drogowym ul. Droga Stanisława Zubka – ustalony pas drogowy tej drogi to 0,75 m od krawędzi jezdni;
- zgodnie z ustaleniami planu miejscowego „Gubałówka I” w całym obszarze objętym planem obowiązuje zakaz lokalizacji reklam i tablic informacyjnych w terenach dróg publicznych (z małymi wyjątkami) oraz w terenach nieprzeznaczonych do zabudowy, w tym rolnych; wynika z tego, że istniejące reklamy naruszają zapisy planu miejscowego, co wyklucza możliwość ich zlokalizowania w zgodzie z przepisami ustawy Prawo budowlane;
- do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy – zgodnie z art. 81 ustawy Prawo budowlane – nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów, w tym zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego;
- stosownie do postanowienia NSA z 23 lutego 2010 r. (sygn. akt II OW 27/09): *powiatowy inspektor nadzoru budowlanego jest właściwy do likwidacji samowoli budowlanej polegającej na budowie obiektu budowlanego wbrew ustaleniom obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego również wówczas, gdy budowa taka nie musiała być poprzedzona uzyskaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem;*
- w świetle powyższego Urząd nie miał możliwości podjęcia działań w trybie art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(dowód: akta kontroli str. 672-682, 2127-2153)

W związku z treścią powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że:

- 1) przytoczony przepis art. 35 ust. 4 ustawy o drogach publicznych dotyczy dróg, które mają być wybudowane w przyszłości, a zatem nie odnosi się do drogi poddanej oględzinom;
- 2) stwierdzenie o dopuszczeniu w planie „Gubałówka I”, na ustalonych warunkach, lokalizacji obiektów tymczasowych o funkcji handlowej i gastronomicznej, odnosi się wyłącznie do niewielkich fragmentów terenów dróg, tj. 1b.KDd (0,24 ha) i 1d.KDd (0,70 ha), i to wyłącznie po ich północnej stronie;
- 3) jedno⁴⁴ zawiadomienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zakopanem w 2015 r., w szczególności w kontekście bierności adresata, nie świadczy o podjęciu działań adekwatnych do skali nieprawidłowości;
- 4) pas drogowy ulicy Droga Stanisława Zubka nie wynosi 0,75 m od krawędzi jezdni; granice tego pasa, stosownie do § 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁴⁵, określają linie rozgraniczające wyznaczone na rysunku planu miejscowego „Gubałówka I”, różne dla różnych odcinków

⁴⁴ Pismo późniejsze było jedynie uzupełnieniem pierwszego.

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.).

tej ulicy (np. dla terenów 1b.KDd i 1d.KDd pas drogowy ma szerokość 20 m); tym samym większość z udokumentowanych w trakcie oględzin reklam znajduje się w pasie drogowym, w tym część – nawet przy uwzględnieniu ww. zawężającego kryterium, tj. 0,75 m od krawędzi jezdni.

4. W trakcie oględzin obszaru Parku Kulturowego ulicy Krupówki⁴⁶, przeprowadzonych 31 marca 2017 r, stwierdzono 32 naruszenia przepisów uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki oraz pięć naruszeń planu miejscowego Śródmieście Zachód. Naruszenia te polegały na: umieszczaniu reklam powyżej poziomu parteru, umieszczaniu telebimów, nieprawidłowym kolorze markiz, umieszczaniu automatów do gier losowych i zręcznościowych, wystawianiu towaru na zewnątrz lokalu handlowego⁴⁷, umieszczaniu billboardu na ścianie budynku, wbrew nakazowi umieszczania reklam wyłącznie na budynku, w którym prowadzona jest działalność, prowadzeniu działalności handlowej poza lokalem bez wykorzystania stoiska, którego wzór dopuszczono uchwałą, wyklejaniu powierzchni witryny powyżej 20%. Naruszenia planu miejscowego Śródmieście Zachód polegały na: naruszeniu zakazu stosowania wolnostojących elementów reklamowych oraz ledowych dynamicznych reklam świetlnych.

W trakcie oględzin stwierdzono również jeden przypadek dostosowania lokalu handlowego do postanowień uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki, który został uhonorowany certyfikatem nr 1/2016, poświadczającym dostosowanie lokalu do zasad parku kulturowego.

(dowód: akta kontroli str. 2038-2050)

W odniesieniu do dokonanych w trakcie oględzin ustaleń Burmistrz wyjaśnił, że:

- w 15 przypadkach podjęto działania na skutek zawiadomienia NIK⁴⁸; działania polegały na: skierowaniu pism do Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu w sprawie rozpoczęcia postępowań dotyczących naliczania opłat za zajęcie pasa drogowego przez reklamy, skierowaniu pisma do Straży Miejskiej o rozpoczęcie konfiskaty nielegalnych urządzeń, skierowaniu pism do właścicieli budynków oraz do prowadzących działalność w lokalu, informujących o konieczności dostosowania obiektu do zapisów uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki, wysłaniu pism do WKZ z prośbą o udzielenie informacji, czy na nośniki reklamowe została wydana *pozytywna opinia konserwatorska* (dotyczy obiektów wpisanych do rejestru zabytków), skierowaniu pisma do właścicieli nieruchomości m.in. w sprawie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej poza lokalem, pouczeniu ustnym przez Strażników Miejskich osób sprzedających towary poza lokalem;
- w 11 przypadkach Urząd podejmował wcześniejsze działania, lecz na dzień przeprowadzenia oględzin okazały się one nieskuteczne bądź nie przyniosły jeszcze skutków; działania te polegały na: wysłaniu pism do właścicieli budynku informujących o konieczności dostosowania obiektu do wymagań uchwały, skierowaniu pism do Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu w sprawie rozpoczęcia postępowań dotyczących naliczania opłat za zajęcie pasa drogowego przez reklamy, kierowaniu pism do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego oraz Prokuratury Rejonowej w Zakopanem, do Izby Celnej w Krakowie, do Straży Miejskiej w celu przeprowadzenia kontroli w zakresie naruszeń zapisów uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki (w wyniku kontroli sprzedający otrzymali pouczenia);
- w pięciu przypadkach właściciele obiektów dostosowali się częściowo do wymagań uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki; w trzech przypadkach do właścicieli obiektów skierowano dodatkowe pisma przed datą oględzin, ale przedsiębiorcy nie dostosowali się do zaleceń zawartych w pismach; w dwóch

⁴⁶ Teren poddany oględzinom obejmował obszar od skrzyżowania Alej 3 Maja z ulicą Kościuszki, ulicę Krupówki i ulicę boczną (ul. Gen. Galicy do Placu Niepodległości) do skrzyżowania ulicy Krupówki z ulicą Tetmajera i ulicą Witkiewicza.

⁴⁷ Towar wprawdzie znajdował się na stoisku według wzoru dopuszczonego w uchwale w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki, jednakże były rozwieszony również na zewnątrz stoiska, podczas gdy uchwała dopuszcza ekspozycję towaru tylko wewnątrz stoiska.

⁴⁸ W trybie art. 51 ust. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524), dalej *ustawa o NIK*.

przypadkach do przedsiębiorców wysłano pisma o konieczności dostosowania się do postanowień uchwały po oględzinach NIK;

- w przypadku wolnostojącego telebimu przy ul. Zaruskiego 2, w dniu 30 listopada 2016 r. przedłożono w Biurze Planowania Przestrzennego Urzędu dokumentację świadczącą o skutecznym zgłoszeniu w Starostwie Powiatowym w Zakopanem wykonania nośnika reklamowego; zgłoszenia dokonano przed wejściem w życie planu miejscowego Śródmieście Zachód; na początku 2017 r. właściciel nieruchomości został wezwany do złożenia dodatkowej dokumentacji i wyjaśnień;
- w jednym przypadku (obiekt tymczasowy służący do sprzedaży gofrów i kołaczy) członkowie Zespołu ds. Zarządzania Parkiem Kulturowym Krupówki (zajmujący się parkiem od strony architektonicznej) nie wykonali polecenia i pomimo ustaleń na spotkaniu w dniu 7 września 2016 r. do dnia dzisiejszego nie sprawdzono legalności obiektu i nie zawiadomiono nadzoru budowlanego;
- w jednym przypadku Zespół ds. Parku Kulturowego ocenił, że reklama jest zgodna zapisami uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki, ponieważ budynek jest parterowy, a reklama zlokalizowana jest na elewacji; ponadto reklama została zamontowana w latach 80-tych lub 90-tych, a więc przed uchwaleniem planu miejscowego Śródmieście Zachód oraz przed powstaniem obowiązku zgłaszania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 2051-2062)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że PKKZ utworzony został już w 2006 roku, ale przez ponad dziesięcioletni okres jego istnienia nie został sporządzony jego plan ochrony, do czego zobowiązuje art. 16 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków. Wprawdzie przytoczony przepis nie określa terminu sporządzenia tego dokumentu, ale skala opóźnienia świadczy o nie dość rzetelnym wykonywaniu obowiązków kolejnych organów wykonawczych Gminy Miasto Zakopane w tym zakresie.

2. Realizacja innych działań w zakresie zarządzania krajobrazem

Opis stanu
faktycznego

2.1. Realizacja obowiązków w zakresie kształtowania krajobrazu określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zakopane (dalej: *Studium*) uchwalone zostało w 1999 r.⁴⁹, tj. przed wejściem w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W Studium wskazano, że jego ustalenia dotyczą m.in. (§ 3):

- 1) celów, funkcji i głównych kierunków rozwoju Zakopanego, w tym kierunków ochrony środowiska przyrodniczego, kulturowego i krajobrazu;
- 2) kierunków zagospodarowania przestrzennego Zakopanego, z uwzględnieniem ww. kierunków ochrony środowiska przyrodniczego, kulturowego i krajobrazu.

Wśród celów strategicznych (§ 4 ust. 2), zapewniających spełnienie głównego celu rozwoju Zakopanego, wymieniono *racjonalne i efektywne wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego, jako podstawy rozwoju głównej, ekonomicznej funkcji miasta*, a w ramach podstawowych kierunków rozwoju miasta (§ 6) ustalono, że *za zasadniczy warunek utrzymania i podniesienia atrakcyjności miasta dla turystyki i wypoczynku uznaje się ochronę i wzbogacenie wartości przyrodniczych i krajobrazowych terenu*.

W § 8 Studium ustalono podstawowe kierunki ochrony środowiska kulturowego, w tym:

- dążenie do pełnej integracji historycznych i współczesnych struktur architektonicznych i urbanistycznych;
- zachowanie obiektów o wartościach kulturowych poprzez ich rewaloryzację oraz dostosowanie do współczesnych potrzeb i standardów;

⁴⁹ Uchwała nr XV/140/99 Rady Miasta Zakopane z dnia 15 grudnia 1999 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zakopane.

- rozszerzenie zakresu ochrony m.in. poprzez ochronę obszarów o wartościach kulturowych, ochronę krajobrazu i ochronę ekspozycji szczególnie wartościowych obiektów.

Podstawowe kierunki ochrony krajobrazu przedstawione zostały w § 9 Studium, a to:

- utrzymanie bliskich i dalekich otwarć widokowych;
- zachowanie i uwydatnienie istniejących walorów widokowych i estetycznych krajobrazu naturalnego, tradycyjnego i harmonijnego (m.in. poprzez niestosowanie dużych gabarytów obiektów budowlanych);
- przywracanie wartości krajobrazom dysharmonijnym, zdegradowanym i zdewastowanym;
- kształtowanie harmonijnego krajobrazu współczesnego (w drodze umiejętnego wkomponowywania nowej zabudowy w środowisko naturalne i kulturowe).

Studium uchwalono w 1999 r., stąd w jego zapisach nie uwzględniono ochrony parków kulturowych.

Tekst Studium nie był dostępny na stronach internetowych Urzędu (w tym BIP)⁵⁰.

(dowód: akta kontroli str. 27-78)

Doradca Burmistrza ds. Planowania Przestrzennego wyjaśniła:

- w dniu 20 grudnia 2007 r. Rada Miasta Zakopane podjęła uchwałę⁵¹ w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium;
- w dniu 6 marca 2013 r. Gmina Miasto Zakopane zawarła umowę z Wykonawcą na sporządzenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- w okresie wrzesień 2014 – luty 2015 przeprowadzono opiniowanie i uzgadnianie projektu studium;
- w związku z trwającymi w Państwowym Instytucie Geologicznym pracami nad sporządzeniem „Mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi” prace nad studium zostały zawieszone; mapy te zostały przekazane do Urzędu Miasta Zakopane pismem z dnia 14 września 2015 r. (w wersji elektronicznej – protokołem z 2 października 2015 r.);
- w dniu 18 listopada 2015 r. weszła w życie ustawa o rewitalizacji⁵², wprowadzająca zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegające m.in. na tym, że jako elementy uwzględniane i określane w studium wymienia się: a) analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, b) prognozy demograficzne, c) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, d) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę;
- w oparciu o powyższe Wykonawca sporządził aneks do *Analizy i oceny uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego Miasta Zakopane*, który przekazał w maju 2016 r.;
- w związku z wynikami Analizy treść projektu studium ulegnie zmianie, szczególnie w zakresie zasięgu nowych terenów budowlanych, a w zależności od dokonanych zmian zostanie ponowione jego opiniowanie i uzgadnianie;
- zakres ww. zmian zostanie ostatecznie określony po zakończeniu sporządzania oceny aktualności planów miejscowych i dokonaniu analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy;
- Biuro Planowania Przestrzennego przygotowało projekt uchwały w sprawie aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Zakopane, który pozytywnie zaopiniowała Miejska Komisja Urbanistyki i Architektury; projekt został skierowany na sesję Rady Miasta w dniu 23 marca 2016 r., jednak z powodu krytycznego stanowiska radnych, zarówno w odniesieniu do treści uchwały, jak i stopnia szczegółowości sporządzonych analiz, na wniosek Burmistrza został zdjęty z porządku obrad;
- opracowanie projektu uchwały w sprawie aktualności planów miejscowych wraz z analizami zostało powierzone zewnętrznej firmie z terminem przekazania opracowania do 27 marca 2017 r.;
- Studium nie zostało zamieszczone na stronie internetowej Urzędu ponieważ zostało sporządzone tylko w wersji papierowej – brak jest wersji elektronicznej; ponadto w chwili

⁵⁰ Dostęp 21 marca 2017 r.

⁵¹ Uchwała nr XVIII/218/2007.

⁵² Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777 ze zm.).

jego sporządzenia Urząd nie posiadał strony internetowej, a uchwały Rady Miasta zaczęto umieszczać na stronie internetowej dopiero w 2002 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1812-1813)

Według stanu na 31 grudnia 2016 r. w Zakopanem obowiązywało 28 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 Miasta (5 025,89 ha) stopień pokrycia planami wzrasta do ok. 97%.

(dowód: akta kontroli str. 12, 255-258)

Art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w brzmieniu obowiązującym do 10 września 2015 r. – stanowił, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego.

Analizą ujęcia w planach miejscowych zasad ochrony krajobrazu kulturowego objęto 5 planów miejscowych:

- 1) Śródmieście Wschód, przyjęty uchwałą nr LIX/949/2010 Rady Miasta Zakopane z dnia 9 września 2010 r.⁵³,
- 2) Szkolna – Kamieniec – Szpitalna (patrz pkt 1.4. wystąpienia),
- 3) Śródmieście Zachód (jw.),
- 4) Zamoyskiego (jw.),
- 5) Skocznia, przyjęty uchwałą nr LI/678/2014 Rady Miasta Zakopane z dnia 27 lutego 2014 r.⁵⁴

(dowód: akta kontroli str. 79-138, 197-253)

We wszystkich planach uwzględniono wymagania odnoszące się do zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego – poprzez wprowadzenie odrębnej jednostki redakcyjnej o tytule „Ustalenia w zakresie ochrony środowiska i kształtowania ładu przestrzennego”, a także w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów. Zapisy ww. planów odnosiły się m.in. do:

- ustalenia stref ochrony konserwatorskiej, z obowiązującymi w nich oraz zakazami i nakazami określonymi w ustaleniach szczegółowych dla terenów położonych w tych strefach;
- dopuszczenia przebudowy i odbudowy konserwatorskiej (tj. uzgodnionej z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków) wymienionych w planach obiektów o cechach zabytkowych – na zasadach określonych w ustaleniach szczegółowych;
- obowiązku realizacji nowych budynków i rozbudowy istniejących przy uwzględnieniu wyznaczonych nieprzekraczalnych linii zabudowy;
- zakazu rozbudowy istniejących budynków, względnie lokalizacji nowych budynków – na wybranych terenach;
- określenia zasad przebudowy, odbudowy lub nadbudowy istniejących budynków oraz realizacji nowych;
- zakazu realizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- zakazu realizacji przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko, chyba że przeprowadzona ocena wykaże brak niekorzystnego wpływu na środowisko;
- ustalenia obowiązujących wskaźników zabudowy oraz wskaźników powierzchni terenów biologicznie czynnych dla poszczególnych terenów;
- uwzględnianiu w zagospodarowaniu terenu kompozycji zieleni urządzonej itd.

Art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – obowiązujący do 10 września 2015 r. – stanowił, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów, z jakich mogą być wykonane.

⁵³ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego nr 504, poz.3766.

⁵⁴ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2014 r. poz. 1557.

We wszystkich ww. planach objętych próbą określono zasady i warunki sytuowania tablic i urządzeń reklamowych. Zamieszczono również zapisy odnoszące się do ogrodzeń oraz obiektów małej architektury.

a) tablice i urządzenia reklamowe

W ustaleniach części ogólnej planów, dotyczącej wszystkich terenów, wprowadzono obowiązujące zasady w zakresie komunikacji wizualnej:

- 1) zakaz stosowania agresywnych w formie i kolorystyce szyldów i reklam na budynkach, ogrodzeniach, słupach oświetlenia ulicznego oraz wolnostojących elementów reklamowych (pylony, totemy, maszty), reklam świetlnych ledowych (Śródmieście Wschód, Szkolna - Kamieniec - Szpitalna); zakaz stosowania szyldów i reklam o jaskrawej kolorystyce na budynkach, ogrodzeniach słupach oświetlenia ulicznego oraz wolnostojących elementów reklamowych (pylony, totemy, maszty), ledowych dynamicznych reklam świetlnych (Śródmieście Zachód, Skocznia); zakaz stosowania szyldów i reklam o kolorystyce rażącej oczy intensywnym kolorem lub blaskiem, w tym kolorów fluorescencyjnych, na budynkach, ogrodzeniach słupach oświetlenia ulicznego oraz wolnostojących elementów reklamowych (pylony, totemy, maszty), ledowych dynamicznych reklam świetlnych; zakaz stosowania światła ledowego nie dotyczy jego użycia do podświetlenia reklam, w tym kasetonów (Zamoyskiego);
- 2) zakaz lokalizacji reklam i tablic informacyjnych w terenach dróg publicznych oraz dróg wewnętrznych wyznaczonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi z wyjątkiem znaków wymienionych w przepisach o znakach, sygnałach oraz znakach informacyjnych, w tym dotyczących obiektów użyteczności publicznej; w planach Zamoyskiego i Skocznia wprowadzono od tego zakazu wyjątek dla nośników reklamowych związanych z okresowymi, okazjonalnymi imprezami masowymi, realizowanymi na podstawie zezwolenia Urzędu/Burmistrza;
- 3) zakaz lokalizacji reklam i tablic informacyjnych w terenach nieprzeznaczonych do zabudowy, z określonymi w planach wyjątkami (m.in. dla tablic związanych z urządzeniami i obiektami infrastruktury technicznej oraz tablic sytuowanych w okresie organizowania imprez sportowych kulturalnych i rekreacyjnych);
- 4) w terenach przeznaczonych do zabudowy oraz innych terenach niewymienionych w pkt 2 i 3 obowiązuje realizacja reklam, szyldów i tablic informacyjnych zgodnie z ustaleniami szczegółowymi dla wydzielonych terenów).

b) ogrodzenia

W analizowanych planach wprowadzono zapis, że na całym obszarze objętym ustaleniami planu obowiązuje zakaz realizacji ogrodzeń z wypełnieniami z elementów żelbetowych i betonowych oraz szczelnych z płyt blaszanych. W planach Śródmieście Zachód, Zamoyskiego i Skocznia zapis ten rozszerzono o wskazanie, że *realizacja ogrodzeń [winna się odbywać] zgodnie z ustaleniami szczegółowymi dla wydzielonych terenów o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania*. W dwóch ostatnich planach dodatkowo zaznaczono, że *dopuszcza się realizację ogrodzeń z drewna, kamienia i elementów kowalskich*.

W ustaleniach szczegółowych dla wydzielonych terenów:

- w planach Szkolna – Kamieniec – Szpitalna i Zamoyskiego – nie zamieszczono żadnych zapisów odnoszących się do zasad realizacji ogrodzeń;
- w planie Śródmieście Wschód taki zapis zamieszczono tylko w odniesieniu do terenu zieleni urządzonej ZP (*dopuszcza się realizację ażurowych ogrodzeń, o wysokości nie większej niż 1,20 m*);
- w planie Śródmieście Zachód taki zapis zamieszczono tylko w odniesieniu do terenów zieleni urządzonej 1.ZP, 2.ZP i 3.ZP (*dopuszcza się realizację ażurowych ogrodzeń, o wysokości nie większej niż 1,20 m oraz o wysokości do 1,70 m w wypadku działek na których zlokalizowane są budynki i wysokości do 6 m w wypadku ogrodzeń kortów tenisowych i boisk*);
- w planie Skocznia takie zapisy zamieszczono w odniesieniu do terenów:
 - zieleni Lz/ZN (*zakaz budowy nowych obiektów budowlanych [...] z wyjątkiem ogrodzeń [...]*);

- zieleni urządzonej 1.ZP (obowiązuje zakaz realizacji ogrodzeń, z wyjątkiem związanych z istniejącą zabudową oraz terenem urządzeń związanych z zaopatrzeniem w wodę);
- rolnych 2.R/US i 4.R/US (obowiązuje zakaz realizacji ogrodzeń z wyjątkiem sezonowych, związanych z koszarowaniem owiec oraz związanych z istniejącą zabudową; ogrodzenia związane z istniejącą zabudową nie mogą przekroczyć wysokości 1,20 metra);
- rolnych 2a.R/US, 2b.R/US i 5.R/US (obowiązuje zakaz realizacji ogrodzeń wyższych niż 1,20 m).

c) obiekty małej architektury

W odniesieniu do obiektów małej architektury odpowiednie zapisy w analizowanych planach zamieszczone zostały w ustaleniach szczegółowych dla wydzielonych terenów o różnym przeznaczeniu, szczególnie dla terenów zieleni i zieleni urządzonej, terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i terenów zabudowy usługowej, a w planie Śródmieście Zachód – również dla wybranych terenów komunikacji (obejmujących m.in. ul. Krupówki). Zapisy te polegały albo na wprowadzeniu wyjątku od zakazu budowy obiektów budowlanych (np. *obowiązuje zakaz budowy obiektów budowlanych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń małej architektury*), albo na wskazaniu przeznaczenia dopuszczalnego realizowanego w ramach przeznaczenia podstawowego (np. *zieleni urządzona z obiektami i urządzeniami małej architektury*).

W planie Śródmieście Zachód – w odniesieniu do strategicznych przestrzeni publicznych⁵⁵ – wprowadzono obowiązujące przy ich zagospodarowaniu zasady, w tym *realizacja jednorodnych stylistycznie obiektów małej architektury oraz lamp oświetlenia ulicznego w obrębie każdej z wyznaczonych strategicznych przestrzeni publicznych*.

Stosownie do art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Do zakończenia kontroli Rada Miasta Zakopane nie uchwaliła takich zasad i warunków, podjęte natomiast zostały prace zmierzające do przygotowania projektu uchwały. Z informacji Sekretarza Miasta wynika, że:

W dniu 29.10.2015 r. Rada Miasta Zakopane 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 związku z pracami nad Planem ochrony Parku Kulturowego obszaru ulicy Krupówki, który mimo szerokich konsultacji i wypracowanych kompromisów z mieszkańcami nadal budzi wiele emocji, nie ogłoszono wcześniej konsultacji w sprawie tzw. uchwały reklamowej. Powodem było oczekiwanie na pierwsze wytyczne do Planu ochrony Parku Kulturowego obszaru ulicy Krupówki. Właściciele lokali oraz prowadzący działalność gospodarczą, którzy przystosowali się do zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego [...], w przypadku wprowadzenia innych ustaleń wynikających z wcześniejszego uchwalenia tzw. uchwały reklamowej przed Planem Ochrony Parku Kulturowego obszaru ulicy Krupówki, mogliby zostać pokrzywdzeni poprzez kolejną zmianę wytycznych, co mogłoby wygenerować niepotrzebne „napięcia” społeczne.

(dowód: akta kontroli str. 9-16, 467)

2.2. Wprowadzenie opłaty reklamowej

Stosownie do przepisu art. 17a ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych⁵⁶ opłata reklamowa może być pobierana jedynie na obszarach, dla których obowiązują zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (tzw. *uchwała krajobrazowa*).

⁵⁵ Ul. Krupówki wraz z terenami sąsiadującymi (fragment ul. Kościuszki, ul. Zaruskiego, ul. Gen. Galicy, Pl. Niepodległości, Park Miejski im. Marszałka Piłsudskiego).

⁵⁶ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716 ze zm.).

W związku z nieuchwaleniem przez Radę Miasta Zakopane uchwały krajobrazowej w Zakopanem nie została jeszcze wprowadzona opłata reklamowa. Przygotowany projekt uchwały krajobrazowej przewiduje wprowadzenie takiej opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 2098-2101)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Analiza ustaleń szczegółowych odnoszących się do zasad lokalizacji reklam i tablic informacyjnych na wyznaczonych w analizowanych planach terenach usług komercyjnych wykazała znaczące różnicowanie tych ustaleń, tak w ramach poszczególnych planów, jak i pomiędzy planami – na przykład:

- 1) w planie Śródmieście Wschód:
 - dla terenu 4.U – nie wprowadzono żadnych zasad;
 - dla terenów od 1.Uh do 6.Uh nie przewidziano – w przeciwieństwie do innych terenów – możliwości sytuowania nazwy obiektu prostopadle lub równolegle do elewacji budynku jako kutech w metalu znaków (logo) montowanych na wspornikach, względnie na desce podwieszanej do elementów budynku lub wsporników;
 - dla terenów jw. przewidziano możliwość sytuowania na elewacji tablic informacyjnych lub reklamowych o powierzchni trzykrotnie większej niż na innych terenach usług komercyjnych ($1,5 \text{ m}^2 - 0,5 \text{ m}^2$), a także nie wprowadzono ograniczenia w odniesieniu do liczby tablic w przypadku usług wbudowanych;
- 2) w planie Szkolna – Kamieniec – Szpitalna:
 - dla terenów 1.U i 2.U – nie wprowadzono ograniczenia liczby tablic informacyjnych w przypadku usług wbudowanych;
 - dla terenów 3.U i 7.U – nie przewidziano – w przeciwieństwie do innych terenów – możliwości sytuowania nazwy obiektu prostopadle lub równolegle do elewacji budynku jako kutech w metalu znaków (logo) montowanych na wspornikach, względnie na desce podwieszanej do elementów budynku lub wsporników;
 - dla terenów 4.U, 5.U i 6.U – nie wprowadzono żadnych zasad;
- 3) w planie Śródmieście Zachód:
 - 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;
- 4) w planie Zamoyskiego:
 - dla terenów 1a.Uh i 6b.Uh – dopuszczono lokalizację na elewacji tablic o powierzchni do $0,5 \text{ m}^2$, a w terenach od 1.Uh do 11.Uh i 4.U – do $1,0 \text{ m}^2$;
 - dla terenów 1a.Uh i 6b.Uh – nie wprowadzono ograniczenia liczby tablic informacyjnych w przypadku usług wbudowanych;
 - dla terenów 1.U, 2.U, 3.U, UT – nie wprowadzono ograniczenia dla powierzchni tablic reklamowych oraz ograniczenia liczby tablic informacyjnych w przypadku usług wbudowanych (w punktach odnoszących się do lokalizacji reklam i tablic informacyjnych rozpoczęto wyliczanie od lit. a, ale brak kontynuacji);
- 5) w planie Skocznia:
 - dla wszystkich terenów usług komercyjnych – nie wprowadzono ograniczeń wysokości liter, a także ograniczeń w odniesieniu do liczby tablic w przypadku usług wbudowanych;
 - ograniczenia powierzchniowe dla tablic reklamowych lub informacyjnych wprowadzono tylko w terenach 1.U i 22.U;
 - na niektórych terenach dopuszczono lokalizację wolnostojących tablic informacyjnych lub reklamowych;

- w terenach 12.U i 17.U ograniczono się do zapisu: *lokalizacja reklam i tablic informacyjnych możliwa wyłącznie na elewacji budynku*, a w terenie 23.U – do zapisu: *lokalizacja reklam i tablic informacyjnych możliwa na elewacji budynku oraz jako reklamy i tablice wolnostojące*.

W złożonych wyjaśnieniach odnoszących się do różnic w zapisach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie lokalizacji nośników reklamowych Burmistrz poinformował:

- 1) *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. w brzmieniu z okresu opracowywania planów miejscowych w art. 15 ust. 3 ustalała, iż w planie miejscowym ustala się w zależności od potrzeb (czyli fakultatywnie) m.in. w pkt 9 – zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Zapis obowiązujący w okresie opracowania ww. planów miejscowych, obecnie wykreślony.*
- 2) *Uchwała nr VII/78/2007 Rady Miasta Zakopane z 1 marca 2007 r. w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Kotliny Zakopiańskiej [...] w rozdziale III określa sposób ochrony terenu oraz zasady umieszczania nośników informacji wizualnej, w tym reklam, tablic, napisów i ogłoszeń reklamowych.*
 1. *W strefie „pierwszej” zabrania się umieszczania reklam i tablic informacyjnych, za wyjątkiem oznaczeń związanych z funkcjonowaniem obiektów sportowych, tras narciarskich i turystycznych, tablic lokalizowanych przez TPN oraz dopuszczonych przez plan ochrony parku kulturowego lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.*
 2. *W strefie „drugiej”, zabrania się sytuowania wolnostojących nośników informacji, za wyjątkiem dopuszczonych przez plan ochrony parku kulturowego lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.*
- 3) *Dla potrzeb ww. planów miejscowych wykonano cały szereg analiz, w tym inwentaryzację urbanistyczną oraz wytyczne konserwatorskie, co charakteryzowało obszary objęte planami miejscowymi (w części tekstowej i graficznej). M.in. w „Wytycznych” przedstawiono tereny zdegradowane, dla których zaleca się ustalenie w planie działań związanych z estetyzacją, co m.in. wiązało się z ustaleniem zasad sytuowania nośników informacji wizualnej.*

W związku z powyższym w ww. planach ustalono zasady w zakresie komunikacji wizualnej, ale tylko dla tych terenów, dla których uznano, iż zachodzi taka potrzeba. Zasady te wynikały z szeregu dyskusji, również publicznych, jak też m.in. opinii Pana [...], który zajmował się problemami komunikacji wizualnej w Zakopanem.

W niektórych przypadkach, tak jak dla terenu 2.U w planie Śródmieście Zachód, ustalenie „nazwa budynku wykonana z ażurowych liter o wysokości do 4,00 m może być sytuowana na elewacji budynku w poziomie parteru” wynikało z przedstawionej na etapie procedowania planu koncepcji architektonicznej zabudowy kwartału (wniosek), w którym miał być zrealizowany nowy obiekt w miejsce wyburzonego budynku dawnego Granitu.

Na marginesie informuję, iż miasto Zakopane jest bardzo zróżnicowane pod względem krajobrazowym i architektoniczno-urbanistycznym, w związku z tym również nośniki informacji wizualnej muszą być zróżnicowane pod względem wielkości, jak i formy.

(dowód: akta kontroli str. 2096-2101)

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień, należy stwierdzić, że:

- Najwyższa Izba Kontroli nie podważa kompetencji organów gminy do dowolnego (w ramach obowiązującego prawa) i zróżnicowanego kształtowania ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, m.in. w odniesieniu do zasad lokalizacji nośników reklamowych;
- bez znaczenia dla dokonanych ustaleń jest fakt, że przytoczone zapisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zostały już z ustawy wykreślone – poczynione na ich podstawie zapisy w planach miejscowych nadal obowiązują;
- prowadzenie dyskusji i opracowywanie koncepcji (wyburzenie budynku) na etapie sporządzania planów miejscowych jest istotne i pożądane, nie jest jednak warunkiem wystarczającym dla zapewnienia odpowiedniej jakości tych dokumentów, o czym

świadczy dopuszczenie w terenie 2.U planu Śródmieście Zachód (a więc na obszarze Parku Kulturowego Krupówki) realizacji napisów o wymiarach (wysokości) ośmiokrotnie większych, niż w innych częściach Miasta, w tym na terenach sąsiednich;

- dokonane w planach ustalenia, np. brak jakichkolwiek zasad w zakresie nośników reklamowych dla niektórych terenów (co istotne – terenów usług komercyjnych, a więc takich, na których presja reklamowa jest szczególnie silna), noszące cechy przypadkowości różnice w zakresie dopuszczalnej wielkości i liczby reklam, a szczególnie – brak żadnych ograniczeń w tym zakresie (co potencjalnie może zostać uznane za nierówne traktowanie podmiotów gospodarczych), czy wreszcie zwyczajne błędy w zapisach planów (jak w planie Zamoyskiego), w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie świadczą o odpowiednio rzetelnym kształtowaniu zasad w zakresie komunikacji wizualnej.

Powyższe potwierdzają ustalenia analizowanych planów miejscowych w odniesieniu do innego elementu będącego przedmiotem regulacji art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – ogrodzeń, tj.:

- brak zasad realizacji ogrodzeń w ustaleniach szczegółowych planów Szkolna - Kamieniec - Szpitalna i Zamoyskiego (w przypadku tego ostatniego – wbrew odesłaniu do tych zasad w części ogólnej planu);
- ograniczenie się do sformułowania takich zasad (m.in. w zakresie wysokości) tylko dla nielicznych terenów wyznaczonych w planach pozostałych (np. tylko dla terenów zieleni urządzonej ZP w planie Śródmieście Wschód i 1.ZP, 2.ZP i 3.ZP w planie Śródmieście Zachód).

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Kolejne organy planistyczne Gminy Miasto Zakopane nie potrafiły wystarczająco skutecznie przełożyć ustaleń Studium, stanowiących zbiór dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego na terenie całej gminy, w tym odnoszących się do podstawowych kierunków ochrony środowiska kulturowego (§ 8 Studium) oraz podstawowych kierunków ochrony krajobrazu (§ 9 Studium), na zapisy powszechnie obowiązującego prawa miejscowego.

Potwierdzają to liczne przykłady⁵⁷ dewastacji obiektów zabytkowych jako swoistej formy „czyszczenia przedpola” dla nowych, przeskalowanych inwestycji, przedstawione na XXX sesji Rady Miasta w Zakopanem w dniu 26 stycznia 2017 r., na której przedstawiciele Towarzystwa Opieki nad Zabytkami Oddział Podhalański im. St. Witkiewicza w Zakopanem, zaprezentowali protest mieszkańców i TONZ *przeciw niszczeniu Zabytkowego Zakopanego oraz nagiinaniu prawa na korzyść deweloperów i inwestorów*⁵⁸.

W konsekwencji Prezes Towarzystwa utworzyła Zakopiański Alarm Urbanistyczno-Architektoniczny⁵⁹.

3. Umieszczanie reklam w pasie drogowym

*Opis stanu
faktycznego*

3.1. Wykonywanie przez zarządcę dróg obowiązków w zakresie umieszczania reklam w pasie drogowym

Według stanu na początek 2017 r. Burmistrz zarządził 149 publicznymi drogami gminnymi o łącznej długości 88,8 km oraz 56 drogami wewnętrznymi o łącznej długości 16,8 km.

(dowód: akta kontroli str. 259-270)

W okresie objętym kontrolą Miasto zarządzało także, na podstawie zawartych porozumień⁶⁰, odcinkiem drogi wojewódzkiej nr 958 o łącznej długości 5 090 m, w tym:

- ul. Nowotarską – od ronda Dmowskiego do skrzyżowania z drogą krajową nr 47 na terenie Miasta Zakopane (odcinek o długości 1 263 m).

⁵⁷ <http://podhale24.pl/drukuj.1.49043.html> (dostęp 7 kwietnia 2017 r.).

⁵⁸ <http://bip.zakopane.eu/index.php/protokoly-z-sesji-rady-miasta> (dostęp 7 kwietnia 2017 r.).

⁵⁹ *Z pomocą przyjaciół i mieszkańców miasta zdesperowanych, oburzonych postępującą dewastacją przestrzeni miasta podnieśliśmy ZAKOPIAŃSKI ALARM URBANISTYCZNO-ARCHITEKTONICZNY. Jeśli się z tym zgadzacie, podnieście także swój głos!* (<http://24tp.pl/n/37786> - dostęp 7 kwietnia 2017 r.)

⁶⁰ Na podstawie porozumień z 16 września 2009 r. oraz z 15 kwietnia 2010 r. zawartych pomiędzy Województwem Małopolskim a Miastem Zakopane Miasto zarządzało odcinkiem drogi wojewódzkiej nr 59, w jego skład wchodziły ulice: Kościeliska, Skibówki, Krzeptówki i Nowotarska o długości odpowiednio 1 613 m, 741 m, 1 473 m i 1 263 m.

- trzema ulicami (ul. Kościeliska, ul. Skibówki i ul. Krzeptówki) od Ronda Dmowskiego do granicy z Gminą Kościelisko na terenie Miasta Zakopane (o łącznej długości 3 827 m).

Miasto przyjęło na siebie obowiązek zarządzania ww. odcinkiem drogi, w tym m.in. prowadzenia postępowań administracyjnych, egzekucyjnych, wydawania decyzji i postanowień, a także do zawierania umów cywilnoprawnych. Porozumieniami określono, że wpływy z opłat i kar za zajęcie pasa drogowego całego powierzonego odcinka stanowią dochód budżetu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 1822-1829)

Na stronie www.zakopane.eu w zakładce „Załatw sprawę” zamieszczono procedurę „Wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego drogi publicznej gminnej w celu umieszczenia reklamy”. Przedstawiono w niej:

- 1) wymagane dokumenty, tj. wniosek do Burmistrza o wydanie zezwolenia na zajęcie odcinka pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy oraz załączniki:
 - szczegółowy plan sytuacyjny w skali 1:500, z zaznaczeniem granic umieszczenia reklamy i podaniem jej wymiarów,
 - projekt techniczny lub rysunek reklamy (zdjęcie),
 - pełnomocnictwo, jeżeli wnioskodawca reprezentowany będzie przez pełnomocnika,
- 2) informację o sposobie obliczenia opłaty,
- 3) termin załatwienia sprawy – 30 dni,
- 4) podstawę prawną,
- 5) tryb odwoławczy

Do procedury załączono również wzór wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 1817-1820)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego⁶¹ w § 1 ust. 3 wskazuje dokumenty, które należy załączyć do wniosku do zarządcy drogi o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, a to:

- 1) 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;
- 2) zatwierdzony projekt organizacji ruchu, jeżeli zajęcie pasa drogowego wpływa na ruch drogowy lub ogranicza widoczność na drodze albo powoduje wprowadzenie zmian w istniejącej organizacji ruchu pojazdów lub pieszych.

W złożonych wyjaśnieniach na temat dołączania do wniosku projektu technicznego lub rysunku reklamy (zdjęcia) w sytuacji, kiedy takiego wymogu nie formułuje ww. rozporządzenie p.o. Naczelnik Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu podała:

Wzór wniosku [...] przewidywał dołączenie do wniosku projektu technicznego lub rysunku (zdjęcie), aby zarządca drogi wiedział, na co wydaje zezwolenie, aby nie dopuścić umieszczania ogłoszeń, których treść godzi w dobra osobiste, moralne i religijne. Wzór wniosku o wydanie zezwolenia został poprawiony i jest zgodny z rozporządzeniem [...].

(dowód: akta kontroli str. 2094-2097)

Na ww. stronie internetowej Urzędu w zakładce „Załatw sprawę”, wśród wydziałów, biur i innych jednostek organizacyjnych nie zamieszczono żadnych procedur realizowanych przez Miejskiego Konserwatora Zabytków⁶².

W wyniku wniosków, które wpłynęły do Urzędu w latach 2015 i 2016, Burmistrz wydał ogółem 72 decyzje zezwalające na umieszczenie reklam w pasie drogowym.

W okresie 2015-2017 (do 1 marca 2017 r.) Burmistrz:

- nie wydawał decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklam na zabytkach wpisanych do rejestru;
- nie zawierał umów cywilnoprawnych na umieszczenie reklam w pasie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 672-677, 683-694, 1820)

⁶¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1264.

⁶² <http://www.zakopane.eu/artykuly/zalatw-sprawe/zalatw-sprawe-w-urzedzie> (dostęp 28 marca 2017 r.).

Kontrolowanie spraw związanych z zajęciem pasa drogowego powierzono w Urzędzie (na podstawie zakresów czynności i upoważnień) 20 pracownikom, w tym 6 pracownikom zatrudnionym w Wydziale Drogownictwa i Transportu, do których należał także obowiązek prowadzenia postępowań administracyjnych, oraz 14 strażnikom Straży Miejskiej. Upoważnieni do wydawania decyzji administracyjnych m.in. w zakresie umieszczania reklam w pasie drogowym w latach 2015- 2017 (do czasu kontroli) byli: Zastępca Burmistrza oraz p.o. Naczelnik Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 624-633, 636-637)

Pośrednio kontrola pasa drogowego należała ponadto do członków Zespołu ds. Zarządzania Parkiem Kulturowym Krupówki, składającego się z 12 pracowników Urzędu Miasta (wydziałów, samodzielnych stanowisk i Straży Miejskiej). Do zadań członków Zespołu należało bowiem m.in. *przeprowadzanie samodzielnie lub z członkiem Zespołu, a w razie konieczności z funkcjonariuszem Straży Miejskiej lub Policji, wizji lokalnej na terenie Parku w zakresie przestrzegania zapisów uchwały o Parku Kulturowym.*

(dowód: akta kontroli str. 437-448)

W odpowiedzi na pytanie o liczbę kontroli związanych z zajęciem pasa drogowego przez reklamy, przeprowadzonych w latach 2015-2016 przez pracowników Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu, p.o. Naczelnik tego Wydziału stwierdziła:

Były prowadzone kontrole, jednak nie była prowadzona ewidencja.

(dowód: akta kontroli str. 2094-2097)

P.o. Komendant Straży Miejskiej w Zakopanem wyjaśnił m.in.:

- w związku z depenalizacją w 2009 r. wykroczenia określonego jako *zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z gospodarką i komunikacją drogową* (art. 99 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń) w postępowaniu administracyjnym w sprawie nielegalnego zajęcia pasa drogowego strażę gminne mogą pełnić jedynie rolę pomocniczą (*wykorzystując fakt codziennego prowadzenia kontroli przestrzeni publicznych gminy, w celu informowania merytorycznych wydziałów o zauważonych nieprawidłowościach*);
- funkcjonariusze Straży Miejskiej w Zakopanem otrzymali od Burmistrza Miasta pisemne upoważnienia do kontroli pasa drogowego na terenie Gminy Miasto Zakopane;
- w latach 2015 i 2016 kontrole dotyczyły zajęcia pasa drogowego w celu umieszczenia automatów do gier lub prowadzenia pokazów mimicznych i zakończyły się sporządzeniem 115 protokołów do Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu; nie dotyczyły one reklam;
- w kwestii reklam Straż podejmowała działania wyłącznie w stosunku do umieszczonych w pasie drogowym wolnostojących stojaków reklamowych; w latach 2015-2016 (I półrocze) przeprowadzono 32 takie kontrole na ul. Krupówki i 22 na pozostałym obszarze miasta – w 43 przypadkach stwierdzono fakt umieszczenia stojaków reklamowych na jezdni czy chodniku bez zezwolenia zarządcy drogi; we wszystkich przypadkach reklamy zostały usunięte w obecności strażników, bez sporządzania protokołu;
- uchwała o parku kulturowym dała Straży Miejskiej w Zakopanem duże kompetencje do działań w sprawie reklam w pasie drogowym bez zezwolenia; w pierwszym okresie funkcjonowania Parku Kulturowego, zgodnie z sugestią Rady Miasta i Władz Miasta, skupiono się głównie na likwidacji handlu niezgodnego z uchwałą o parku kulturowym;
- w stosunku do reklam w Parku Kulturowym podjęto 145 interwencji: 53 samodzielnie i 92 wraz z pracownikami Urzędu i Policją; naruszenie uchwały w zakresie reklam w pasie drogowym dotyczyło głównie stojaków reklamowych wolnostojących, a także reklam umieszczonych prostopadle do elewacji i innych; na sprawców wykroczenia z art. 112 ustawy o ochronie zabytków nałożono 3 grzywny w drodze mandatu karnego na łączną kwotę 1 500 zł oraz 142 pouczenia z informacją o konieczności dostosowania się do zapisów uchwały o parku kulturowym.

(dowód: akta kontroli str. 1787-1791)

W trakcie przeprowadzonych 21 marca 2017 r. oględzin ulic: Krupówki, Nowotarska, Chramcówki i Kościuszki (od ronda Armii Krajowej do Urzędu Miasta), których przedmiotem było zajęcie pasa drogowego przez umieszczenie w nim reklam – udokumentowano 117 przypadków zajęcia pasa drogowego, z tego przez: 68 sztyldów mocowanych prostopadle do elewacji (tzw. semaforów), 24 sztyldy mocowane równolegle do elewacji, 15 stojaków

reklamowych (tzw. potykaczy), 6 reklam wolnostojących, 3 banery oraz – w jednym przypadku – towar wystawiony na chodnik.

(dowód: akta kontroli str. 2007-2031)

Z udostępnionej dokumentacji wynika, że:

- ważne w dniu oględzin decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego wydane zostały dla dwóch szyldów przy ul. Krupówki 20 (równoległego i prostopadłego)⁶³ oraz trzech szyldów przy ul. Krupówki 83 (równoległych – liter zamontowanych do elewacji)⁶⁴, z których dwa uwzględniono w oględzinach⁶⁵;
- w stosunku do dziewięciu szyldów w dniu 1 marca 2017 r. zostały wszczęte postępowania w sprawie nielegalnego zajęcia pasa drogowego⁶⁶;
- w jednym przypadku toczy się postępowanie (od 2014 r.) w sprawie umieszczenia nielegalnie w pasie drogowym drewnianej konstrukcji, na której zamontowany jest szyld;
- w pozostałych przypadkach – brak decyzji i wszczętych postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 1309-1338, 2007-2031)

3.2. Prawdliwość obliczenia opłat za zajęcie pasa drogowego i ich uiszczenie

Prawdliwość ustalenia opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy sprawdzono w stosunku do wszystkich 72 decyzji ze znakami DIT.7230.6.X.2015.MS i DIT.7230.6.X.2016.MS⁶⁷, z których 71 zostało wydanych w latach 2015-2016, a 1 (DIT.7230.6.69.2016.MS) – 2 stycznia 2017 r.

W przypadku 64 decyzji opłaty za zajęcie pasa drogowego ustalone zostały w prawidłowej wysokości, w sposób zgodny z wymogami przepisów art. 40 ust. 6, 8 i 10 ustawy o drogach publicznych, stanowiących:

- ust. 6. Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 3, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego albo powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego;
- ust. 8. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego, z tym że stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6, nie mogą przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 200 zł;
- ust. 10. Zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m² lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego lub urządzenia mniejszej niż 1 m² jest traktowane jak zajęcie 1 m² pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 1787-1791)

Zastosowane stawki opłat były zgodne ze stawkami wprowadzonymi uchwałą nr VI/60/2011 Rady Miasta Zakopane z dnia 24 lutego 2011 r. w sprawie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych gminnych na terenie Gminy Miasto Zakopane ze zmianami⁶⁸.

Faktyczne wniesienie ustalonych opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy sprawdzono na próbie 50 decyzji – wszystkich (10) odnoszących się do zajęcia pasa drogowego na terenie Parku Kulturowego Krupówki oraz 40 dotyczących innych terenów (20 z 2015 r. i 20 z 2016 r.).

Z ogólnej kwoty 80 585,10 zł, stanowiącej sumę opłat z wszystkich ww. decyzji, zobowiązani uregulowali 80 581,38 zł. W kilku przypadkach nastąpiła zwłoka w zapłacie, co skutkowało

⁶³ Decyzja znak DIT.7230.6.1.2017.MS z 3 stycznia 2017 r. oraz znak DIT.7230.6.4.2017.MS z 25 stycznia 2017 r.

⁶⁴ Decyzja znak DIT.7230.6.8.2017.MS z 20 marca 2017 r.

⁶⁵ Budynek narożny – trzeci szyld zamontowano od strony ul. Witkiewicza.

⁶⁶ Znak DIT.7230.8.1.2017.PS, DIT.7230.8.3.2017.PS, DIT.7230.8.4.2017.PS, DIT.7230.8.5.2017.PS, DIT.7230.8.6.2017.PS i DIT.7230.8.7.2017.PS.

⁶⁷ Symbol klasyfikacyjny 7230.6 stosowano w Urzędzie w odniesieniu do spraw związanych z udzieleniem zezwolenia na umieszczenie reklam w pasie drogowym.

⁶⁸ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego Nr 180, poz. 1429. Zmiany wprowadzone uchwałami: nr X/115/2011 z 5 maja 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego nr 241, poz. 1941), nr XIII/189/2011 z 14 lipca 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego nr 425, poz. 3995), nr XV/238/2015 z 26 listopada 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2015 r. poz. 7239) i nr XXVII/420/2016 z 24 listopada 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2016 r. poz. 6968).

wysłaniem do dłużników upomnień oraz obciążeniem ich należnymi odsetkami i kosztami upomnienia. Łącznie z tego tytułu do Urzędu wpłynęła kwota 246,39 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1832-1836)

3.3. Współpraca zarządcy dróg z innymi jednostkami miasta lub innymi organami w zakresie zapewnienia ładu reklamowego na terenie parku kulturowego i poza nim

Współpraca zarządcy dróg z innymi jednostkami miasta polegała m.in. na udziale pracownika Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu w pracach Zespołu ds. Zarządzania Parkiem Kulturowym Krupówki. W wyniku tych prac Zespół wykonał inwentaryzację reklam znajdujących się na obszarze Parku Kulturowego, wykonał zestawienia wymiarów nośników reklamowych oraz tabelaryczne zestawienie nośników reklamowych w odniesieniu do ich zgodności z zapisami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto Wydział sporządzał (i sukcesywnie uzupełniał) zestawienie podmiotów, które uzyskały decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego ulic znajdujących się w Parku Kulturowym i udostępniał go Straży Miejskiej (poprzez serwer).

(dowód: akta kontroli str. 1339-1342, 1504-1509, 1878-1983)

3.4. Decyzje zarządcy drogi o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego – w odniesieniu do umieszczanych w pasie drogowym reklam

W latach 2015-2016 Burmistrz nie wydawał decyzji o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego.

(dowód: akta kontroli str. 2094-2097)

3.5. Decyzje zarządcy drogi o nałożeniu kary pieniężnej z zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklam bez decyzji udzielającej zezwolenia lub zawartej umowy cywilnoprawnej

W latach 2015-2016 została wydana jedna decyzja wymierzająca karę za zajęcie bez wymaganego zezwolenia pasa drogowego poprzez umieszczenie reklamy – decyzja znak DIT.7230.8.8.2016.PS z 3 października 2016 r. Kara za umieszczenie dwóch reklam o wymiarach 0,82 m x 0,94 m wyniosła 77,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1261-1264)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Obowiązujące w Zakopanem miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wprowadziły – co do zasady – zakaz lokalizacji reklam i tablic informacyjnych w terenach dróg publicznych oraz dróg wewnętrznych wyznaczonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, z wyjątkiem znaków wymienionych w przepisach o znakach, sygnałach oraz znakach informacyjnych. W planach uchwalanych od 2012 r. (z wyjątkiem planów: Zwijacze, Króle, Harenda oraz Bachledzki Wierch) wprowadzono dodatkowy zapis, stosownie do którego zakaz nie dotyczy tablic, banerów informacyjnych i reklamowych oraz wolnostojących elementów reklamowych (pylony, totemy, maszty) lokalizowanych w liniach rozgraniczających dróg, a związanych z okresowymi, okazjonalnymi imprezami masowymi, w tym sportowymi i rekreacyjnymi realizowanymi na podstawie zezwolenia Urzędu Miasta⁶⁹.

W wydawanych w Urzędzie decyzjach zezwalających na umieszczenie reklam w pasie drogowym w żadnym stopniu nie odnoszono się do zapisów planów miejscowych, w tym do zakazu lokalizacji reklam i tablic informacyjnych w terenach dróg publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1209-1240, 1249-1256, 1309-1338)

W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn nieuwzględniania w wydawanych zezwoleniach na umieszczenie reklam w pasie drogowym zakazu ustalonego w przepisach planów miejscowych p.o. Naczelnik Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu stwierdziła:

Zarządca drogi na podstawie art. 19 ust. 1 i 2 pkt 4, art. 39 ust. 3, art. 40 ust. 1, 2 pkt 3, ust. 6, ust. 11, ust. 13 oraz ust. 15 ustawy [...] o drogach publicznych [...] wydaje zezwolenia w celu umieszczenia reklam w pasie drogowym. Systemy mocujące umieszczone na słupach

⁶⁹ <http://www.zakopane.eu/plany-zagospodarowania-przestrzennego/miejscowe-plany-zagospodarowania-przestrzennego>
(dostęp 16 marca 2017 r.).

oświetlenia ulicznego, służące do umieszczania reklam, były zamontowane dużo wcześniej przed wejściem w życie planów zagospodarowania przestrzennego. Natomiast nie wszystkie plany zagospodarowania przestrzennego były uzgadniane przez Wydział Drogownictwa i Transportu. W części uzgodnień projektów planów znajduje się uwaga dot. reklam w pasie drogowym, np. „Ad § 4 Ustalenia w zakresie ochrony środowiska i kształtowania ładu przestrzennego ust. 9 pkt 1 – reklamy na terenach dróg publicznych – tak znaczne ograniczenia wpłyną negatywnie na interesy miasta (reklama imprez wewnętrznych i zewnętrznych, dochody z reklam obcych itp.) – proponujemy zezwolić na reklamy i tablice informacyjne dot. imprez i obiektów sportowych, kulturalnych, działań społecznych i użyteczności publicznej, bez reklam komercyjnych, jednak ich umieszczanie uzależnić od zgody zarządcy drogi”. Uwaga ta w żadnym planie nie została uzgodniona.

(dowód: akta kontroli str. 2094-2097)

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że fakt niezgodnienia przedkładanych uwag na etapie procedowania planów miejscowych nie upoważnia organu wydającego zezwolenia na zajęcie pasa drogowego do nieprzestrzegania powszechnie obowiązujących przepisów prawa miejscowego. Równie chybiona jest próba wyjaśnienia niestosowania się do wymogów tych planów faktem zamontowania systemów mocujących do umieszczania reklam na długo przed ich wejściem w życie.

2. W podstawie prawnej wydawanych decyzji – zezwoleń na umieszczenie reklam w pasie drogowym ulic w granicach Parku Kulturowego obszaru ulicy Krupówki, nie były powoływane przepisy uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki.

(dowód: akta kontroli str. 1209-1218, 1226-1240, 1249-1256, 1309-1338)

P.o. Naczelnik Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu wyjaśniła, że uchwała w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki nie została wpisana omyłkowo, natomiast została wpisana w dalszej treści decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 2094-2097)

W pytaniu, jako przykład, przywołane zostały dwie decyzje z 2016 r. – znak DIT.7230.6.60.2016.MS i DIT.7230.6.69.2016.MS. W pierwszej z nich uchwała w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki nie została powołana w ogóle, a w drugiej – w jej uzasadnieniu, ale tylko jako wytłumaczenie dla krótszego od wnioskowanego terminu udzielonego zezwolenia:

W związku z tym, że weszła w życie uchwała nr XII/183/2015 Rady Miasta Zakopane z dnia 3 września 2015r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą „Park Kulturowy obszaru ulicy Krupówki” i trwają prace regulujące umieszczanie reklam na ul. Krupówki zostało wydane zezwolenie do 31.12.2016 r. (termin wnioskowany – 29 września 2017 r.).

Analiza kolejnych ośmiu decyzji – jednej z 2016 r.⁷⁰ oraz siedmiu z 2017 r.⁷¹ wykazała, że przedmiotowa uchwała powołana została tylko w dwóch z nich: w uzasadnieniu decyzji DIT.7230.6.1.2017.MS (z tego samego powodu, co w decyzji DIT.7230.6.69.2016.MS) oraz w podstawie decyzji DIT.7230.6.4.2017.MS (zezwoleń na umieszczenie tablicy [...] dostosowanej do zapisów uchwały Nr XII/183/2015 z dnia 3.09.2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1209-1218, 1226-1240, 1249-1256, 1309-1338)

Uchwała w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki stanowi (winna stanowić) materialnoprawną podstawę rozstrzygnięć w zakresie umieszczania reklam na obszarze Parku, a tym samym winna być powoływana i stosowana przy załatwianiu tych spraw.

Warto podkreślić, że Zastępca Burmistrza pismem z 30 czerwca 2016 r. zobowiązał Wydział Drogownictwa i Transportu Urzędu do podejmowania takich działań ([...] proszę o przestrzeganie oraz zamieszczanie zapisów niniejszej uchwały w wydawanych przez Wasz wydział decyzjach o zajęciu pasa drogowego).

3. Art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych stanowi, że zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga

⁷⁰ DIT.7230.6.62.2016.MS.

⁷¹ DIT.7230.6.1.2017.MS, DIT.7230.6.3.2017.MS, DIT.7230.6.4.2017.MS, DIT.7230.6.8.2017.MS, DIT.7230.6.10.2017.MS, DIT.7230.6.12.2017.MS, DIT.7230.6.13.2017.MS.

zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej – zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c. Stosownie do ust. 2 pkt 3 tego przepisu zezwolenia wymaga umieszczenie w pasie drogowym m.in. reklam.

Stan, w którym na 116 reklam umieszczonych w pasie drogowym i udokumentowanych podczas oględzin, tylko 4 posiadały ważne zezwolenie zarządcy drogi (3,4%), świadczy o nienależytym wykonywaniu obowiązków zarządcy drogi, określonych w art. 20 pkt 8 ustawy o drogach publicznych, polegających na wydawaniu zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz pobieraniu opłat i kar pieniężnych.

4. Art. 36 ustawy o drogach publicznych, zdanie pierwsze – w brzmieniu obowiązującym od 11 września 2015 r.⁷² – 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. 2, 2a lub 2c, lub niezgodnie z warunkami tej umowy, właściwy zarządca drogi orzeka, w drodze decyzji administracyjnej, o jego przywróceniu do stanu poprzedniego.

Z kolei stosownie do art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy – za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub bez zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c, zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty ustalanej zgodnie z ust. 4–6 tego artykułu.

W kontekście odsetka reklam umieszczonych w pasie drogowym nielegalnie – wynoszącego 96,6% dla reklam objętych oględzinami – należy uznać, że jego wysokość pozostaje w związku z brakiem decyzji o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego (w przypadkach nielegalnego umieszczenia reklamy) oraz wydaniem tylko jednej decyzji wymierzającej karę pieniężną za nielegalne umieszczenie reklamy.

W złożonych wyjaśnieniach p.o. Naczelnik Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu stwierdziła m.in.:

- do Wydziału wpływa ogrom wniosków i pism, których wynikiem było prowadzenie postępowań dotyczących zajęcia pasa drogowego (2015 – 291 postępowań, 2016 – 229 postępowań), w tym przygotowywanie i prowadzenie odbiorów związanych z odbudową po wykonanych robotach na podstawie wydanych zezwoleń;
- uniemożliwiło to prowadzenie dodatkowych postępowań dotyczących wszystkich reklam znajdujących się chociaż w części w pasie drogowym dróg gminnych;
- liczba prowadzonych spraw oraz tych, które należałoby wszcząć i doprowadzić do ostatecznej decyzji, przekracza możliwości jednej osoby, która, mając w zakresie obowiązków nie tylko nielegalne zajęcie pasa drogowego, nie jest w stanie prowadzić postępowań wszczętych na wniosek oraz weryfikować i prowadzić postępowań administracyjnych dotyczących reklam;
- z uwagi na załatwienie spraw pilniejszych temat reklam nie był priorytetem.

(dowód: akta kontroli str. 2071-2075)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ustalenie priorytetów nie może oznaczać zaniechań w załatwianiu spraw uszeregowanych na dalszych pozycjach hierarchii ważności. Z kolei argument, że pewnego zakresu spraw nie może ogarnąć jeden pracownik, świadczyć może o niewłaściwej organizacji pracy Wydziału.

5. W 7 z 72 analizowanych decyzji zezwalających na umieszczenie w pasie drogowym reklam (9,7%) błędnie wyliczono wysokość należnej opłaty, zaniżając ją łącznie o 4,8 tys. zł.

Decyzje z nieprawidłowo wyliczoną wysokością opłaty:

- DIT.7230.6.26.2015.MS – zaniżenie opłaty o 29,12 zł wynikające z nieuwzględnienia przepisu art. 40 ust. 10 ustawy o drogach publicznych, stosownie do którego zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m² [...] jest traktowane jak zajęcie 1 m² pasa

⁷² Przed 11 września 2015 r.: W przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub niezgodnie z warunkami podanymi w tym zezwoleniu właściwy zarządca drogi orzeka, w drodze decyzji administracyjnej, o jego przywróceniu do stanu poprzedniego.

drogowego (opłatę obliczono za łączną powierzchnię 7 plakatów o powierzchni 0,48 m² każdy, tj. 3,36 m², zamiast za 7 m²);

- DIT.7230.6.27.2015.MS – zaniżenie opłaty o 156,00 zł z powodu jw. (opłatę obliczono za łączną powierzchnię 12 plakatów o powierzchni 0,48 m² każdy, tj. 5,76 m², zamiast za 12 m²);
- DIT.7230.6.66.2015.MS – zaniżenie opłaty o 4 379,80 zł z powodu jw. (opłatę obliczono za łączną powierzchnię 6 reklam o powierzchni 0,40 m² każda, tj. 2,41 m², zamiast za 6 m²);
- DIT.7230.6.82.2015.MS – zaniżenie opłaty o 6,40 zł z powodu jw. (opłatę obliczono za łączną powierzchnię ambonki o powierzchni 0,36 m² oraz bramy balonowej o powierzchni 1,00 m², tj. 1,36 m², zamiast za 2 m²);
- DIT.7230.6.83.2015.MS – zaniżenie opłaty o 49,44 zł z powodu jw.⁷³ (opłatę obliczono za łączną powierzchnię dwóch reklam: w formie strzałki o powierzchni 0,50 m² oraz w formie prostokąta o powierzchni 3,60 m², tj. 4,10 m², zamiast za 4,60 m²);
- DIT.7230.6.2.2016.MS – zaniżenie opłaty o 150,00 zł z powodu błędnego wyliczenia liczby dni zajęcia pasa drogowego (opłatę obliczono za 145 dni zamiast za 175 dni);
- DIT.7230.6.65.2016.MS – zaniżenie opłaty o 56,00 zł z powodu jak w decyzji DIT.7230.6.83.2015.MS (opłatę obliczono za łączną powierzchnię dwóch reklam: w formie strzałki o powierzchni 0,50 m² oraz w formie prostokąta o powierzchni 3,60 m², tj. 4,10 m², zamiast za 4,60 m²).

Ponadto w decyzji DIT.7230.6.19.2016.MS opłatę zawyżono o 5,00 zł z powodu dłuższego o 1 dzień terminu jej ważności od terminu wskazanego we wniosku; pomyłkę tę skorygowano podczas wydawania decyzji kolejnej (kontynuacja).

(dowód: akta kontroli str. 683-694)

P.o. Naczelnik Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu wyjaśniła, że w kilku decyzjach na zajęcie pasa drogowego zostały omyłkowo policzone opłaty zgodnie z ich metrażem nie podnosząc opłat do 1 m². Wszystkie te decyzje zostały zmienione postanowieniami korygującymi wysokość naliczonych opłat.

(dowód: akta kontroli str. 2094-2097)

W dniach 21 lutego 2017 r. (1) i 26 kwietnia 2017 r. (6) Burmistrz – działając na podstawie art. 113 K.p.a. – wydał siedem postanowień w sprawie sprostowania z urzędu omyłek dotyczących błędnego wyliczenia ilości dni zajęcia pasa drogowego (postanowienie z 21 lutego 2017 r.) i błędnego wyliczenia powierzchni zajęcia pasa drogowego (postanowienia z 26 kwietnia 2017 r.)⁷⁴ na łączną kwotę 4 833,32 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1026-1027, 1032-1033, 1068-1069, 1086-1087, 1096-1097, 1106-1107, 1118-1119)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że błędy popełnione w ww. decyzjach w zakresie powierzchni zajęcia pasa drogowego nie miały charakteru błędów rachunkowych, o jakich mowa w art. 113 § 1 K.p.a. – działania arytmetyczne w tych decyzjach wykonane zostały prawidłowo. Błędy te polegały na niewłaściwym zastosowaniu przepisu art. 40 ustawy o drogach publicznych, tj. nieuwzględnieniu jego ust. 10, a tym samym nie mogły podlegać sprostowaniu w tym trybie.

6.22 pismami w 2015 r. oraz 16 w 2016 r. działająca z upoważnienia Burmistrza p.o. Naczelnik Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu zezwoliła na bezpłatne umieszczenie w pasie drogowym reklam⁷⁵. Szacunkowe wyliczenie opłat w 25 z wymienionych spraw⁷⁶ wykazało, że należne, a nieustalone dochody budżetu Gminy Miasto Zakopane wyniosły co najmniej 149,0 tys. zł.

⁷³ Zaniżenie byłoby większe, ale w decyzji błędnie również wyliczono liczbę dni zajęcia pasa – 71 zamiast 70.

⁷⁴ 21 lutego 2017 r. – DIT.7230.6.26.2015.MS, 26 kwietnia 2017 r. – DIT.7230.6.26.2015.MS, DIT.7230.6.27.2015.MS, DIT.7230.6.66.2015.MS, DIT.7230.6.83.2015.MS, DIT.7230.6.2.2016.MS i DIT.7230.6.65.2016.MS.

⁷⁵ W kilku sytuacjach zezwolenie dotyczyło innego rodzaju zajęcia pasa drogowego, np. przez autobusy do poboru krwi czy badań mammograficznych, ale pisma kierowane do wnioskodawców oznaczano symbolem klasyfikacyjnym stosowanym w Urzędzie w sprawach związanych z umieszczaniem w pasie drogowym reklam.

⁷⁶ Dla pozostałych spraw wyliczenie nie było możliwe z powodu nieokreślenia powierzchni zajęcia pasa drogowego.

Zgody na bezpłatne zajęcie pasa drogowego dotyczyły m.in. następujących spraw:

- DIT.7230.6.16.2015.MS – umieszczenie banera reklamującego wystawę "Anioł i Syn. 30 lat dialogu Stanisława i Stanisława Ignacego Witkiewiczów" na ul. Krupówki w okresie od 20 maja do 31 października 2015 r. (Muzeum Tatrzańskie w Zakopanem) – nienaliczona opłata: 13 860,00 zł;
- DIT.7230.6.20.2015.MS – umieszczenie 40 flag o wymiarach 0,3 m x 0,7 m na ul. Krupówki, reklamujących "Orange Kino Letnie Sopot - Zakopane 2015" w terminie od 1 lipca do 31 sierpnia 2015 r. (O. C. E. Sp. z o.o.) – nienaliczona opłata: 24 800,00 zł;
- DIT.7230.6.39.2015.MS – umieszczenie 2 banerów na ul. Nowotarskiej i Kościuszki, reklamujących XIV Tatrzańskie Wici oraz VI Europejskie Targi Produktów Regionalnych w okresie od 3 lipca do 28 września 2015 r. (Tatrzańska Agencja Rozwoju, Promocji i Kultury Zakopane) – nienaliczona opłata: 7 392,00 zł;
- DIT.7230.6.56.2015.MS – umieszczenie 4 banerów na ul. Droga na Bystre, Jagiellońska, Piłsudskiego i Kościuszki, reklamujących Tour de Pologne w okresie od 29 lipca do 8 sierpnia 2015 r. (Biuro Promocji Zakopanego) – nienaliczona opłata: 2 640,00 zł;
- DIT.7230.6.1.2016.MS – umieszczenie rzeźb lodowych na rondach: Armii Krajowej, Solidarności, Jana Pawła II i Dmowskiego (w sposób nieutrudniający ruchu samochodowego) w okresie od 20 stycznia do 15 lutego 2016 r. (G. F. Sp. z o.o.) – nienaliczona opłata: brak możliwości obliczenia – we wniosku i piśmie nie określono powierzchni zajęcia pasa drogowego;
- DIT.7230.6.43.2016.MS – umieszczenie 20 banerków o wymiarach 0,6 m x 1,2 m (dwustronnych) w systemach do mocowania w okresie od 1 lipca do 15 sierpnia 2016 r., reklamujących festiwal organowy (Zakopiańskie Centrum Kultury) – nienaliczona opłata: min. 6 624,00 zł (w piśmie nie wskazano ulic, na których miały być umieszczone banery; gdyby była to ul. Krupówki – opłata byłaby wyższa).

Uzasadniając nienaliczanie opłaty⁷⁷ w pismach podnoszono takie argumenty, jak:

- ze względu na to, że Rada Miasta Zakopane uchwałą nr IV/17/2014 z dnia 29 grudnia 2014 r. ogłosiła rok 2015 „Rokiem Witkiewiczów” oraz Burmistrz Miasta Zakopane objął patronatem honorowym uroczystość 30 Urodzin Teatru Witkacego, nie zostaje naliczona opłata za w/w zajęcie pasa drogowego;
- ze względu na to, że Urząd Miasta jest współorganizatorem, nie zostaje naliczona opłata za w/w zajęcie pasa drogowego;
- ze względu na to, że informacja dot. imprez organizowanych przez miasto Zakopane lub przy współudziale, nie zostaje naliczona opłata za w/w zajęcie pasa drogowego (w pismach do Zakopiańskiego Centrum Kultury⁷⁸ dotyczących tablic świetlnych);
- ze względu na to, że Burmistrz Miasta Zakopane objął w/w imprezę honorowym patronatem, nie zostaje naliczona opłata za zajęcie pasa drogowego.

Ostatni z ww. argumentów stanowił najczęstsze uzasadnienie bezpłatnego udostępniania pasa drogowego dróg publicznych w celu umieszczania w nim reklam.

(dowód: akta kontroli str. 695-1021)

Kwestie honorowego patronatu Burmistrza rozstrzygnięte zostały jego zarządzeniem nr 153 z dnia 1 sierpnia 2014 r. w sprawie przyznawania wyróżnienia „Honorowy Patronat Burmistrza Miasta Zakopane”. W regulaminie przyznawania wyróżnienia, stanowiącym załącznik do zarządzenia, ustalono w § 6, że w wyjątkowych sytuacjach Burmistrz Miasta Zakopane może wyrazić zgodę na bezpłatne umieszczenie na miejskich tablicach i słupach reklamowych plakatów informujących o przedsięwzięciu, nad którym objął Honorowy Patronat. W ustaleniach szczegółowych doprecyzowano m.in., że plakaty muszą być w formacie B2 (50 cm x 70 cm), ich maksymalna liczba to 19, mogą być bezpłatnie umieszczane na miejskich tablicach reklamowych jednorazowo dla danego przedsięwzięcia maksymalnie przez 14 dni, a uzyskanie zgody na bezpłatną ekspozycję wymaga złożenia wniosku, którego wzór stanowi załącznik nr 2 do regulaminu)

(dowód: akta kontroli str. 644-659)

⁷⁷ W 8 pismach nie podano uzasadnienia.

⁷⁸ Samorządowa jednostka kultury.

W wyjaśnieniach na temat przyczyn wyrażania zgody na bezpłatne zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg p.o. Naczelnik Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu:

- przytoczyła przepis art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych oraz fragment uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 marca 2014 r. sygn. akt II GSK 109/13: *przepisy art. 40 ust. 1 i art. 22 ust. 2 u.d.p. nie wykluczają się wzajemnie. Dają one natomiast zarządcy drogi możliwość wyboru trybu udostępniania pasa drogowego przedsiębiorcom: może to być tryb cywilnoprawny (art. 22 ust. 2) lub tryb administracyjny (art. 40) [...] Natomiast wybór drogi administracyjnej, tzn. zgoda (w formie decyzji administracyjnej) na umieszczenie w pasie drogowym urządzenia niezwiązanego z funkcjonowaniem drogi łączy się z pobieraniem opłat przewidzianych w rozporządzeniu, jak również z możliwością pobierania kar pieniężnych za niedotrzymanie warunków określonych w zezwoleniu lub zajęcie pasa bez zezwolenia;*
- z uwagi na to, że zgody na nieodpłatne umieszczenie reklam w pasie drogowym dotyczyły akcji społecznych i były wydawane gminnym jednostkom organizacyjnym, takim jak miejskie instytucje kultury – Biuro Promocji Zakopanego, miejskie zakłady budżetowe – takie jak Zakopiańskie Centrum Kultury, miejskie jednostki budżetowe – szkoły, to została zastosowana ustna umowa użyczenia;
- jak wynika z treści art. 40 ust. 9 przy ustalaniu stawek uwzględnia się m.in. rodzaj zajęcia pasa drogowego;
- zgodnie z art. 40a ww. opłaty stanowią dochody jednostek samorządu terytorialnego;
- zgody na nieodpłatne umieszczenie reklam w pasie drogowym były wydawane dla gminnych jednostek organizacyjnych, utrzymujących się z dotacji Gminy Miasto Zakopane albo finansowanych bezpośrednio z jej budżetu; pobieranie opłat za zajęcie pasa drogowego od tych jednostek sprowadzałoby się zatem najpierw do przekazania im środków finansowych, a następnie do powrotu tych środków do tego samego budżetu, co wydaje się działaniem oczywiście bezcelowym;
- budżet Miasta Zakopane nie poniósł żadnej szkody w wyniku niepobierania opłat od jednostek organizacyjnych Miasta;
- pozostałe przypadki nieodpłatnego udostępnienia pasa drogowego dotyczyły wyłącznie stowarzyszeń, które z reklamowanych akcji nie odnosiły żadnych korzyści finansowych, ponieważ akcje te były bezpłatne.

W dalszej treści wyjaśnień p.o. Naczelnik Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu przedstawiła uzasadnienie kilka konkretnych przypadków nieodpłatnego zajęcia pasa drogowego, np.:

- ustanowienie przez Senat RP roku 2015 Rokiem Witkiewiczów i uchwalenie analogicznej uchwały przez Radę Miasta Zakopane – promocja tego wydarzenia;
- udostępniając pas drogowy bez naliczania opłat w przypadku ustawienia mammobusa czy punktu bezpłatnego poboru krwi, jak również badań osteoporozy, kierowano się tym, że zdrowie ludzkie nie ma wymiennego przeliczenia na pieniądze;
- akcja Czyste Tatry, w której uczestniczyli zarówno mieszkańcy, jak i turyści, podczas której zebrano tony śmieci pozostawionych przez niesfornych odwiedzających;
- Orange Kino Letnie Sopot – Zakopane to bardzo ważna impreza, promująca miasto Zakopane również w Sopocie;
- udostępnienie informacji dla mieszkańców miasta o opracowaniu planu gospodarki niskoemisyjnej dla Gminy Miasto Zakopane i uświadomienie im mieszkańcom zagrożeń płynących z ogrzewania budynków przestarzałymi piecami, jak również spalania śmieci.

Pozostałe przypadki bezpłatnego udostępnienia pasa drogowego p.o. Naczelnik uzasadniła tym, że były związane z wydarzeniami dotyczącymi Zakopanego, a ich większość objęta była patronatem Burmistrza Miasta Zakopane.

(dowód: akta kontroli str. 2071-2075)

Wyjaśnienia tożsame w treści złożył w tej sprawie Burmistrz.

(dowód: akta kontroli str. 2076-2080)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy zauważyć, że przytoczony fragment uzasadnienia wyroku NSA nie oznacza, że wybór cywilnoprawnego trybu udostępniania pasa drogowego przedsiębiorcom oznacza jego nieodpłatność. Przepis art. 22 ust 2d ustawy

o drogach publicznych jednoznacznie stanowi, że 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. Ponadto należy zauważyć, że regulacja art. 22 ust. 2c odnosi się do miast na prawach powiatu.

Art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych stanowi, że za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę, przy czym ustawodawca nie przewidział żadnego wyjątku od tej zasady. Bez znaczenia pozostaje zatem charakter przekazu reprezentowanego przez reklamy umieszczane w pasie drogowym (komercyjny/społeczny). Tym samym ustawowa delegacja dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do ustalania wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego nie oznacza, że stawki te mogą być zerowe. Tym bardziej zatem należy stwierdzić – nawiązując także do zarządzenia nr 153 Burmistrza Miasta Zakopane z dnia 1 sierpnia 2014 r. – że wójt, burmistrz lub prezydent nie jest uprawniony do bezpłatnego udostępniania pasa drogowego.

W powyższym kontekście drugorzędne znaczenie ma zatem fakt, że nie wszystkie przypadki bezpłatnego udostępnienia pasa drogowego, o których mowa w powyższych wyjaśnieniach, związane były z jednostkami organizacyjnymi Miasta lub stowarzyszeniami, bo takiego statusu nie mieli np. wnioskodawcy w sprawach zajęcia pasa drogowego związanego z organizacją Orange Kino Letnie czy festiwalu Snowfest.

7. Trzema pismami z dnia 29 czerwca 2016 r. działająca z upoważnienia Burmistrza p.o. Naczelnik Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu udzieliła Zakopiańskiemu Centrum Kultury zgodę na bezpłatne zajęcie pasa drogowego ulic: Kościeliskiej, Weteranów Wojny i Al. 3 Maja w celu umieszczenia tablic świetlnych – w terminie od 1 lipca do 31 grudnia 2017 r. W pismach tych, jak i we wnioskach, błędnie określono powierzchnię przedmiotowych tablic – 3,07 m², zamiast 4,07 m².

(dowód: akta kontroli str. 931-954)

Przed upływem powyższego terminu, ani w 2017 r. (do 24 marca), Zakopiańskie Centrum Kultury nie wystąpiło z wnioskami o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego przez tablice. W złożonych wyjaśnieniach dyrektor Zakopiańskiego Centrum Kultury podała m.in.:

- pracownik Zakopiańskiego Centrum Kultury, który przygotowywał wniosek na zajęcie pasa drogowego, popełnił błąd rachunkowy w obliczeniu powierzchni informacyjnej tablicy; należy podkreślić, że do wniosków dołączane były rysunki z prawidłowymi wymiarami; nowe wnioski, jakie skierowaliśmy do Urzędu zawierają już poprawne dane dot. powierzchni tablicy;
- termin umowy zawartej pomiędzy firmą a Zakopiańskim Centrum Kultury, dotyczącej udostępnienia nośników na potrzeby promocji wydarzeń organizowanych przez Miasto Zakopane, upłynął 31 grudnia 2016 r.; w połowie grudnia 2016 r. firma potwierdziła możliwość przedłużenia udostępnienia citylightów do 30 kwietnia 2017 r.;
- ze stosownym wnioskiem do Miasta Zakopane nie wystąpiono z dwóch powodów: osoba odpowiedzialna za nadzór nad realizacją umów zakończyła pracę z końcem 2016 r., a ponieważ świadczenie udostępnienia nośników było kontynuacją zlecenia – konieczność złożenia wniosku umknęła uwadze pozostałych pracowników;
- po zwróceniu uwagi przez NIK – do Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu został złożony stosowny wniosek w dniu 27 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 2032-2037)

W dniu 27 marca 2017 r. do Wydziału Drogownictwa i Transportu Urzędu wpłynęły dwa wnioski Zakopiańskiego Centrum Kultury w sprawie wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia gabloty informacyjnej, dot. Al. 3 Maja i ul. Weteranów Wojny, w dniu 30 marca 2017 r. – jeden, dot. Pl. Niepodległości, a 13 kwietnia 2017 r. – kolejne dwa, dot. ul. Kościeliskiej i ul. Krupówki. We wszystkich przypadkach zostały wydane decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego we wnioskowanych lokalizacjach w terminie od daty wydania decyzji (tożsamej z datą wpływu wniosku) do 30 kwietnia 2017 r. (w jednej decyzji dot. ul. Kościeliskiej) i do 31 grudnia 2017 r. (w pozostałych decyzjach).

W decyzji dot. ul. Kościeliskiej zastosowano stawkę dzienną 1,60 zł za 1 m² zajęcia pasa⁷⁹, a w czterech pozostałych – 0,02 zł/m² (vide – *Uwagi dotyczące badanej działalności*).

(dowód: akta kontroli str. 2032-2037)

8. W latach 2015 i 2016 w Zakopanem organizowano metę etapów wyścigu Tour de Pologne – na podstawie umów Miasta (jednostki miejskiej) z organizatorem wyścigu. Z szeroko dostępnych w Internecie materiałów foto i wideo – m.in. na oficjalnej stronie tego wyścigu⁸⁰ – wynika, że organizacja takiego przedsięwzięcia, szczególnie w okolicach mety, oznacza zajęcie pasa drogowego przez liczne nośniki reklamowe: banery, balony, bramy, namioty, ekrany itp. Z prowadzonego w Urzędzie rejestru spraw związanych z zajęciem pasa drogowego przez reklamy wynika, że w latach 2015-2016 nie były wydawane zezwolenia na takie zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, czy to w formie decyzji, czy też stosowanych w Urzędzie pism. Wyjątkiem była sprawa DIT.7230.6.56.2015.MS, w której z wnioskiem o bezpłatne umieszczenie 4 banerów w pasach drogowych ul. Droga na Bystre, Jagiellońska, Piłsudskiego i Kościuszki, reklamujących Tour de Pologne w okresie od 29 lipca do 8 sierpnia 2015 r., wystąpiło Biuro Promocji Zakopanego⁸¹.

(dowód: akta kontroli str. 672-682, 845-856, 1792-1811)

W wyjaśnieniach na temat przyczyn niepobierania przez zarządcę dróg gminnych w Zakopanem opłat za umieszczenie w pasie drogowym reklam związanych z organizacją Tour de Pologne Burmistrz stwierdził:

[...] odpowiedzialnym za współpracę z organizatorem Tour de Pologne było Biuro Promocji Zakopanego w roku 2015, a w 2016 r. Zakopiańskie Centrum Kultury. Zarządca drogi nie dysponował planami, zamierzeniami dotyczącymi lokalizacji oraz wielkości planowanej mety wyścigu. Jak również lokalizacji umieszczenia innych urządzeń, w tym reklam związanych z Tour de Pologne w obszarze mety.

Do Urzędu nie wpłynęły wnioski dotyczące zajęcia pasa drogowego w rejonie mety wyścigu.

(dowód: akta kontroli str. 2076-2080)

W odniesieniu do wyjaśnień Burmistrza Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że brak wiedzy zarządcy dróg gminnych na temat zamierzeń związanych z oprawą reklamową Tour de Pologne – w świetle nagłośnienia medialnego tej imprezy, jej cykliczności i udziału przedstawicieli władz Zakopanego (w tym Burmistrza) w uroczystości nagradzania zwycięzców po zakończeniu etapu – brzmi nieprzekonująco. Zakopiańskie Centrum Kultury, a wcześniej Biuro Promocji Zakopanego, to jednostki nadzorowane przez Burmistrza lub jego Zastępcę – podejmowanie przez nie tak poważnych przedsięwzięć (związanych z wydatkowaniem znaczących sum z budżetu Miasta) nie odbywało się bez wiedzy i zgody Burmistrza i Rady Miasta. Brak wniosków dotyczących zajęcia pasa drogowego w rejonie mety wyścigu (i na całej jego trasie przebiegającej drogami pozostającymi w zarządzie Burmistrza) też nie może stanowić usprawiedliwienia – rolą zarządcy drogi jest taki wniosek wyegzekwować, a w przypadku nieskuteczności takich działań – podjąć inne kroki, przewidziane w art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Uchwałą nr XXVII/420/2016 z dnia 24 listopada 2016 r. Rada Miasta Zakopane zmieniła uchwałę dotyczącą stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych gminnych na terenie Gminy Miasto Zakopane. Zmiana polegała m.in. na dodaniu ust. 5 w § 5 uchwały w brzmieniu:

5. Przedsięwzięcia realizowane w partnerstwie z Gminą Miasto Zakopane lub związane z wydarzeniami objętymi patronatem Gminy Miasto Zakopane – 0,02 zł.

§ 5 uchwały stanowi o stawkach opłat za zajęcie pasa drogowego w celach innych, niż wymienione w § 1 pkt 4 (prowadzenie robót w pasie drogowym, umieszczanie w pasie

⁷⁹ Ul. Kościeliska to odcinek drogi wojewódzkiej nr 958, którym Miasto Zakopane zarządza na podstawie porozumienia z Województwem Małopolskim z 16 września 2009 r. Stawka 1,60 zł – zgodna z uchwałą nr XV/183/08 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 stycznia 2008 r. w sprawie stawek opłat za zajmowanie pasa drogowego dróg wojewódzkich województwa małopolskiego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego Nr 128, poz. 876), zmienioną uchwałą nr XVIII/288/12 z dnia 27 lutego 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2012 r. poz. 1186).

⁸⁰ www.tourdepologne.pl (dostęp 14 marca 2017 r.).

⁸¹ Miejska jednostka organizacyjna reprezentująca Miasto przy zawarciu umowy dotyczącej organizacji mety 72. Tour de Pologne UCI World Tour 2015 – poprzednik prawny Zakopiańskiego Centrum Kultury.

drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, umieszczanie w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami ruchu drogowego oraz reklam).

(dowód: akta kontroli str. 660-671)

W art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych sformułowany został katalog kryteriów służących do różnicowania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Są to:

- 1) kategoria drogi, której pas drogowy zostaje zajęty;
- 2) rodzaj elementu zajętego pasa drogowego;
- 3) procentowa wielkość zajmowanej szerokości jezdni;
- 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego;
- 5) rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym.

Zaznaczyć należy, że jest to katalog zamknięty, a zatem nie jest dozwolone przyjmowanie innych przesłanek różnicowania stawek opłat, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Tym samym jako niezgodną z ustawą należy uznać zmianę wprowadzoną do uchwały w listopadzie 2016 r., wprowadzającą preferencyjną stawkę podmiotową dla przedsięwzięć realizowanych w partnerstwie z Gminą Miasto Zakopane lub związanych z wydarzeniami objętymi patronatem Gminy Miasto Zakopane.

Burmistrz wyjaśnił, że *ustawa [...] o drogach publicznych [...] nie określa stawek minimalnych, określa stawki maksymalne. Uchwała nr XXVII/420/2016 Rady Miasta Zakopane [...] jest zgodna z przepisami prawa, gdyż nie została uchylona przez nadzór prawny Wojewody. Przedsięwzięcia realizowane w partnerstwie z Gminą Miasto Zakopane lub związane z wydarzeniami objętymi patronatem Gminy Miasto Zakopane, gdzie przy naliczaniu opłat przyjęto stawkę 0,02 zł za 1 m², są traktowane jako jeden z elementów promocyjnych Miasta. Inne gminy, w tym miasto partnerskie Sopot, również posiadają podobne zapisy w uchwałach dotyczących stawek za zajęcie pasa drogowego.*

(dowód: akta kontroli str. 2076-2080)

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że rozwiązania przyjęte w innych jednostkach samorządu terytorialnego, a nawet niepodjęcie czynności nadzorczych przez Wojewodę Małopolskiego, nie mogą stanowić przesłanek uznania postanowień uchwały za zgodne z prawem.

Analogiczne zastrzeżenia budzą inne zapisy przedmiotowej uchwały, różnicujące stawki według kryterium „adresowego” (inne stawki dla ul. Krupówki i placu w Kuźnicach), czy też „kalendarzowego” (inne stawki w Kuźnicach w miesiącach: kwiecień, maj, październik, listopad i grudzień – inne w pozostałych).

(dowód: akta kontroli str. 660-671)

Dodatkowo należy zauważyć, że zmianę stawek dla przedsięwzięć „miejskich” wprowadzono do § 5 uchwały, co oznacza, że preferencyjna stawka 0,02 zł nie może być stosowana do nośników reklamowych⁸², jak to miało miejsce np. w przypadku czterech decyzji z marca i kwietnia 2017 r., zezwalających Zakopiańskiemu Centrum Kultury na umieszczenie w pasach drogowych dróg gminnych gablot⁸³.

(dowód: akta kontroli str. 1219-1240, 1249-1256)

4. Wykonywanie nadzoru konserwatorskiego

Opis stanu
faktycznego

Rejestr zabytków Miasta Zakopane obejmował 83 pozycje⁸⁴.

(dowód: akta kontroli str. 1854-1856)

W kontrolowanym okresie obowiązywało Porozumienie pomiędzy Panem Jerzym Millerem a Gminą Miasto Zakopane, reprezentowaną przez Pana Janusza Majchera – Burmistrza Miasta Zakopane z dnia 4 sierpnia 2009 r. w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych

⁸² Stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklam określa § 4 uchwały.

⁸³ Decyzje znak: DIT.7230.6.9.2017.MS z 27 marca 2017 r., DIT.7230.6.10.2017.MS z 27 marca 2017 r., DIT.7230.6.12.2017.MS z 30 marca 2017 r. i DIT.7230.6.13.2017.MS z 13 kwietnia 2017 r.

⁸⁴ Według stanu na dzień 2 marca 2017 r.

spraw z zakresu właściwości Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków⁸⁵ (dalej *Porozumienie z dnia 4 sierpnia 2009 r.*).

Na podstawie Porozumienia z dnia 4 sierpnia 2009 r. Burmistrz Miasta Zakopane przyjął do prowadzenia sprawy dotyczące m.in.:

- wydawania pozwoleń na umieszczanie na zabytkach wpisanych do rejestru zabytków urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów a także wydawania decyzji nakazującej przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu w przypadku, gdy prace wymienione wyżej wykonano bez wymaganego pozwolenia konserwatorskiego lub sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu (§ 1 pkt 3);
- prowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami i bieżące powiadamianie o jej wynikach Kierownika Delegatury Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Nowym Targu (art. 38 i 39 ustawy o ochronie zabytków), a także wydawanie – po uprzednim poinformowaniu Kierownika Delegatury WUOZ – zaleceń pokontrolnych, decyzji o wstrzymaniu wykonywanych bez pozwolenia lub w sposób odbiegający od warunków pozwolenia prac konserwatorskich, restauratorskich, badawczych-konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych, robót budowlanych oraz innych działań, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 6-8 i 10-12 ustawy o ochronie zabytków (§ 1 pkt 5).

Zadania określone w § 1 wykonywane były przez Burmistrza Miasta Zakopane, w imieniu którego działał MKZ, podlegający bezpośrednio Burmistrzowi.

W dniu 3 stycznia 2017 r. zawarto nowe porozumienie w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków⁸⁶, które weszło w życie z dniem 2 lutego 2017 r. W badanym zakresie kompetencje MKZ nie uległy zmianie.

W trakcie oględzin 24 wybranych celowo zabytków wpisanych do rejestru na obszarze miasta Zakopane, przeprowadzonych w dniu 10 kwietnia 2017 r. stwierdzono 25 reklam umieszczonych bez pozwolenia konserwatorskiego na 6 zabytkach (25%), tj. na willi drewnianej (14 reklam), hotelu (1 reklama), na budynku mieszkalnym (2 reklamy), pensjonacie (3 reklamy), budynku murowanym (3 okna wyklejone reklamami) oraz willi (2 reklamy).

(dowód: akta kontroli str. 2081-2086)

W odniesieniu do dokonanych w trakcie oględzin ustaleń Burmistrz Miasta Zakopane wyjaśnił, co następuje.

1. Willa – posiada pozwolenie konserwatorskie na reklamy i tablice informacyjne na elewacji frontowej budynku oraz gabloty przy wejściu głównym i wejściu bocznym willi⁸⁷. Z dniem wejścia w życie uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Krupówki odbyły się spotkania części Zespołu ds. Zarządzania Parkiem Kulturowym Krupówki z właścicielami i dzierżawcami budynku w sprawie uzgodnienia użytkowania budynku. Na jednym ze spotkań był obecny pracownik Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków Delegatury Nowy Targ. Niestety po negocjacjach nie doszło do porozumienia. Rozmowy dotyczyły możliwości wystawiania towaru i reklam poza lokal, powiększenia otworów okiennych oraz pozostawienia wyklejonych witryn. Właściciel obiektu złożył wniosek do WUOZ na poszerzenie otworów okiennych w budynku willi. Pozwolenie zostało wydane w dniu 21 grudnia 2016 r. Rozwiązanie projektowe nie zostało przedstawione MKZ. Osoby prowadzące usługi w tym obiekcie zostały kilkakrotnie pouczone o zasadach funkcjonowania parku kulturowego przez Straż Miejską. Po bezskutecznych pouczeniach został złożony wniosek do sądu dotyczący wykroczenia polegającego na łamaniu przepisów obowiązujących na terenie parku kulturowego.

⁸⁵ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2009 r. Nr 579, poz. 4316 ze zm.

⁸⁶ Porozumienie z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków zawarte pomiędzy: Wojewodą Małopolskim – Panem Józefem Pilchem, zwanym dalej Wojewodą Małopolskim a Gminą Zakopane reprezentowaną przez Pana Leszka Dorulę – Burmistrza Miasta Zakopane, zwaną dalej Gminą (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2017 r. poz. 573).

⁸⁷ Decyzja o nr PSOZ-KZGT 5346/247/94 wpłynęła do Urzędu Gminy Tatrzańskiej w Zakopanem w dniu 23 września 1994 r. Decyzja dotyczy umieszczenia trzech reklam (świetlnych i gablotowych).

2. Obiekty: budynek, pensjonat, willa i hotel zostaną skontrolowane na podstawie art. 38 ustawy o ochronie zabytków. Po kontroli zostanie sporządzony protokół zgodnie z art. 39-40 ustawy o ochronie zabytków i zostanie wszczęta procedura mająca na celu doprowadzenie do zgodności z obowiązującymi przepisami.
3. Budynek – nie jest położony na terenie parku kulturowego, a ponadto w ocenie MKZ wyklejenie witryn w budynku nie mieści się w katalogu działań określonych w art. 36 ustawy o ochronie zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 2087-2093)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru: urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz napisów, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1⁸⁸, wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków – art. 36 ust 1 pkt 10 ustawy o ochronie zabytków.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy 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.

Z kolei stosownie do przepisu art. 45 ust. 1 pkt 5 ustawy w przypadku, gdy bez wymaganego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu wykonano przy zabytku wpisanym do rejestru działania, o których mowa m.in. w art. 36 ust. 1 pkt 10 – 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.

Wszystkie ww. zadania wojewódzkiego konserwatora zabytków Burmistrz przyjął do prowadzenia (w okresie objętym kontrolą) na podstawie Porozumienia z dnia 4 sierpnia 2009 r. Stosownie do § 3 porozumienia powierzone zadania miały być wykonywane przez Burmistrza, w imieniu którego działał MKZ, podlegający bezpośrednio Burmistrzowi.

W latach 2015-2016 MKZ nie wydał ani jednej decyzji – pozwolenia na umieszczenie na zabytku wpisanym do rejestru tablic, urządzeń reklamowych i napisów, jak również nie wydał żadnej decyzji odmownej w tym zakresie – z powodu braku wniosków o udzielenie takiego pozwolenia.

Ponadto w powyższym okresie MKZ nie przeprowadził żadnej kontroli w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a w konsekwencji – w nie wydał ani jednej decyzji na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 1785-1786)

W odpowiedzi na pytania o przyczyny nieprzeprowadzenia w latach 2015-2016 kontroli w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a także niewydawania decyzji nakazujących przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu – w przypadkach, gdy na zabytku wpisanym do rejestru umieszczono tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe oraz napisy bez wymaganego pozwolenia, Burmistrz⁸⁹ wyjaśnił:

Kontrole przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków w latach 2015 i 2016 były przeprowadzane w zakresie prac budowlanych przy budynkach ujętych w gminnej ewidencji zabytków.

Miejski Konserwator Zabytków realizuje prace związane z ochroną zabytków, jest to praca bieżąca tj. opiniowanie, wytyczne konserwatorskie przeprowadzanie kontroli, wizje, wydawanie decyzji, postanowień j.w, kontrole, wizje na terenie Parku Kulturowego obszaru

⁸⁸ Art. 12 ust. 1 stanowi, że starosta, w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, może umieszczać na zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru znak informujący o tym, iż zabytek ten podlega ochronie.

⁸⁹ Wyjaśnienia podpisał, działając z upoważnienia Burmistrza, Doradca Burmistrza ds. Planowania Przestrzennego.

ulicy Krupówki. Do Miejskiego Konserwatora Zabytków należy liczny zakres działań dotyczący ochrony zabytków ich opieki. Przy obecnym stanie kadrowym w biurze Miejskiego Konserwatora Zabytków kontrola legalności reklam instalowanych na budynkach wpisanych do rejestru zabytków odbywają się tylko w odpowiedzi na doniesienia lub z urzędu w przypadkach drastycznych ingerencji w tkankę budynku jak np. willa.

(dowód: akta kontroli str. 2098-2101)

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień, należy stwierdzić, że:

- nie zawierają odpowiedzi na zadane pytania,
- pozostają w sprzeczności z informacją przekazaną przez Burmistrza 6 marca 2017 r. – jako odpowiedzi na pismo o przedłożenie dokumentów:

W odpowiedzi na pismo znak jw., uprzejmie informuję, że w latach 2015-2016 Miejski Konserwator Zabytków

1. *nie wydał decyzji – pozwoleń na umieszczenie na zabytkach wpisanych do rejestru tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych ani napisów.*
2. *nie odmówił udzielenia pozwolenia na umieszczenie na zabytkach wpisanych do rejestru tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych ani napisów.*

Zaznaczyć należy, że w omawianym okresie nie wpłynęły żadne wnioski dotyczące ww. zagadnień.

3. *W latach 2015-2016 Miejski Konserwator Zabytków nie przeprowadził kontroli w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, w tym takich, których przedmiotem było umieszczanie na zabytkach wpisanych do rejestru tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów, o których mowa w art. 38 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków.*

4. *W związku z brakiem kontroli, o których mowa w pkt 3, nie wydano decyzji nakazujących przywrócenie zabytków do poprzedniego stanu, o których mowa w art. 45 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie zabytków.*

(dowód: akta kontroli str. 2098-2101)

W konsekwencji należy uznać, że Burmistrz nie realizował ww. zadań powierzonych mu przez Wojewodę Małopolskiego porozumieniem z dnia 4 sierpnia 2009 r.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę, że ochroną konserwatorską objęty jest cały budynek, a więc również będące jego częścią witryny i okna. Umieszczenie reklamy w postaci folii reklamowo-informacyjnej w oknie/witrynie budynku może wpływać na zmianę wyglądu zabytku, a zatem wymaga wydania pozwolenia w trybie art. 36 ustawy o ochronie zabytków.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) opracowanie planu ochrony PKKZ i wskazanie osób odpowiedzialnych za jego funkcjonowanie;
- 2) rozważenie nowelizacji uchwały w sprawie utworzenia PKKZ poprzez wyeliminowanie ustaleń sprzecznych z obowiązującymi przepisami prawa;
- 3) wprowadzanie do przygotowywanych projektów planów miejscowych – w części tekstowej i graficznej – ustaleń związanych z utworzonymi parkami kulturowymi;
- 4) uwzględnianie zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i uchwał w sprawie utworzenia parków kulturowych w decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego, w tym powoływanie przepisów tych aktów w podstawie prawnej wydawanych decyzji;
- 5) podejmowanie działań w przypadkach nielegalnego zajęcia pasa dróg publicznych, w tym wydawanie decyzji wymierzających karę pieniężną (art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych) i ew. decyzji orzekających o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego (art. 36 ustawy);

- 6) wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklam wyłącznie w drodze decyzji administracyjnych (art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych), każdorazowo z ustaleniem opłaty;
- 7) rozważenie podjęcia działań w celu wyeliminowania z obrotu prawnego stawek opłat za zajęcie pasa drogowego ustalonych z naruszeniem art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych;
- 8) intensyfikację działań zmierzających do porządkowania przestrzeni publicznej, szczególnie w obrębie pasa drogowego dróg publicznych, w tym ulicy Droga Stanisława Zubka.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kraków, dnia 31 maja 2017 r.

Kontrolerzy:

Marta Pankowska
Doradca prawny

Piotr Smyrak
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor