



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 411.006.01.2016

R/16/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/16/004 <i>Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w dużych miastach</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	1. Bernard Różański, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/50/2016 z 27 maja 2016 r. 2. Piotr Smyrak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/63/2016 z 24 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa, 31-004 Kraków, Plac Wszystkich Świętych 3-4, zwany dalej <i>UMK</i> lub <i>Urzędem</i>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Majchrowski, Prezydent Miasta Krakowa

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

NIK ocenia¹ pozytywnie działania podejmowane na rzecz kształtowania krajobrazu i przestrzeni publicznej, szczególnie w zabytkowym centrum Krakowa, polegające na utworzeniu Parku Kulturowego, aktywnych pracach planistycznych uwzględniających zagadnienia związane z ochroną krajobrazu, jak również zaawansowanych pracach nad uchwałą krajobrazową². Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że skuteczność wdrożenia zasad i postanowień uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego w istotny sposób osłabia brak dostatecznej współpracy pomiędzy wydziałami oraz jednostkami miejskimi, często ich bierność w sytuacjach naruszenia prawa, a także rozproszenie kompetencji i niespójność procedur.

Szczególne znaczenie dla zabytkowej części Miasta miało utworzenie Parku Kulturowego Stare Miasto w celu *ochrony krajobrazu kulturowego, zabytków oraz historycznego układu urbanistycznego Starego Miasta i Plant Krakowskich wraz ze Wzgórzem Wawelskim i jego otoczeniem*³. Wprowadzone uchwałą zakazy i ograniczenia dotyczące prowadzenia robót budowlanych, działalności ogródków gastronomicznych, pozostałej działalności handlowej i usługowej, a przede wszystkim – w zakresie umieszczania nośników reklamowych i nośników informacji wizualnej, przyczyniły się w widoczny sposób do porządkowania przestrzeni Starego Miasta. Jednocześnie zauważyć należy, że chociaż ze sprawozdania sporządzonego w UMK za 2013 r. wynika, że w stosunku do roku 2011 nastąpił spadek liczby nośników umieszczonych bez zezwoleń⁴, to jednak wyniki kontroli wskazują, iż problem ten wciąż występuje ze znacznym natężeniem. Ponadto NIK zwraca uwagę, że o legalności tych nośników nie decyduje wyłącznie posiadanie pozwolenia konserwatorskiego, decyzji zarządcy drogi czy też stosownej umowy cywilnoprawnej, ale również decyzji udzielającej pozwolenia na budowę. Uwzględnienie tego ostatniego kryterium musi prowadzić do konstatacji, że wskaźnik *nielegalności reklam* w obrębie zabytkowego centrum Miasta jest bliski 100%⁵.

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 lata 2010 – 2016 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce).

³ Fragment preambuły uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego.

⁴ Z 79,4% w 2011 r. do 39,2% w 2013 r. – według wyliczeń obejmujących Rynek Główny oraz ulice: Floriańską, Grodzką, Stawkowską i Szewską, zaprezentowanych w *Sprawozdaniu za 2013 r. z działań podjętych na obszarze Parku Kulturowego Stare Miasto*, w których porównano stan z roku 2013 do stanu z roku 2011.

⁵ W odniesieniu do nośników, których instalacja wymaga wykonania robót budowlanych w rozumieniu ustawy Prawo budowlane.

Istotną rolę w realizacji postanowień uchwały i kontroli jej przestrzegania odegrały zespoły powołane zarządzeniami Prezydenta Miasta Krakowa, tj. Zespół ds. Parku Kulturowego Stare Miasto oraz Zespół Zadaniowy ds. realizacji postanowień uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego. Praktyka działania drugiego z nich wykazała jednak, że zbyt często informacje o naruszeniach przepisów uchwały nie skutkowały podjęciem odpowiednich działań przez wydziały UMK i miejskie jednostki organizacyjne, do których te informacje przekazywano. Bierność wydziałów i jednostek wynikała m.in. z niewskazywania konkretnego adresata tych zgłoszeń, jak również z niejasności natury kompetencyjnej. Dodatkowo na niewystarczającą skuteczność kontroli przestrzegania przepisów uchwały mogła wpływać niekompletność danych dotyczących pozwoleń i uzgodnień na umieszczenie nośników informacji wizualnej, gromadzonych w aplikacji informatycznej *Park Kulturowy*.

Wskazać również należy na niejednorodność procedur Wydziału Spraw Administracyjnych UMK, Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie⁶ oraz Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie⁴, związanych z wyrażaniem zgody na lokalizowanie reklam w przestrzeni publicznej. Niezależnie od różnic uzasadnionych odmiennymi stanami prawnymi sytuacji, których dotyczyły, procedury te różniły się również w kwestiach, które w ocenie NIK winne być rozstrzygane w sposób jednolity, tj. w sprawach pozwoleń konserwatorskich i pozwoleń na budowę.

Negatywnie należy ocenić nieegzekwowanie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷ w zakresie instalowania tablic i urządzeń reklamowych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków, o czym świadczy liczba wydanych pozwoleń na budowę związanych z realizacją tego rodzaju robót. W okresie 2014 – 2016 (do czasu kontroli) wydano zaledwie dwa takie pozwolenia⁸, podczas gdy liczba obiektów zabytkowych na terenie Krakowa oraz liczba reklam zainstalowanych na tych obiektach wskazują, że powinno ich być wielokrotnie więcej⁹. Dodać należy, że przepis ustawy Prawo budowlane, obligujący do uzyskania przedmiotowego pozwolenia na budowę, funkcjonuje w obrocie prawnym od 26 września 2005 r. W ocenie NIK taki stan jest pochodną nieuprawnionego stanowiska Wydziału Architektury i Urbanistyki UMK, stosownie do którego instalowanie szyldów na obiektach zabytkowych – do 27 czerwca 2015 r. – nie wymagało uzyskania pozwolenia na budowę, jak również zgłoszenia do organu administracji architektoniczno-budowlanej.

Znaczącą rolę w kształtowaniu zabytkowej przestrzeni publicznej odegrały działania Miejskiego Konserwatora Zabytków, który prowadził postępowania w sprawie wydania zezwoleń konserwatorskich. Wydane decyzje były na ogół prawidłowe, ale część z nich budzi zastrzeżenia, ponieważ nie uwzględniała postanowień uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego, szczególnie w odniesieniu do liczby instalowanych szyldów, jak również ich powierzchni. Zastrzeżenia budzi także ograniczanie się przez Biuro Miejskiego Konserwatora Zabytków do wysyłania pism wzywających zainteresowanych do doprowadzenia zainstalowanych przez nich urządzeń do stanu zgodnego z wymogami uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego, przy niepodejmowaniu dalszych działań zmierzających do rozwiązania problemu nielegalnych reklam w trybie postępowania administracyjnego. W okresie 2014 – 2016 (I półrocze) Miejski Konserwator Zabytków nie wydał ani jednej decyzji na podstawie art. 45 ustawy o ochronie zabytków, nakazującej przywrócenie kamienicy wpisanej do rejestru do poprzedniego stanu. Skuteczność tej formy działania organu może potwierdzać wydanie jednej takiej decyzji w sierpniu 2016 r., co skłoniło właściciela nieruchomości do niezwłocznego usunięcia nielegalnych nośników (szyldu na wysięgniku i gabloty) z fasady budynku.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Miejskiego Konserwatora Zabytków, w myśl którego niezasadne byłoby wydawanie nakazów w trybie art. 45 ustawy o ochronie zabytków, jeżeli montaż urządzeń reklamowych *nie ingeruje w zabytkową substancję*. Jak długo bowiem taki montaż wymaga, stosownie do art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy, pozwolenia konserwatorskiego, tak długo – w sytuacji umieszczenia urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów bez wymaganego pozwolenia lub w sposób odbiegający od

⁶ Miejska jednostka budżetowa.

⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.). Dalej: *ustawa Prawo budowlane*.

⁸ Z zastrzeżeniem zamieszczonym w przypisie do punktu 1.12. wystąpienia pokontrolnego.

⁹ W sposób uprawniony można przyjąć, że *krotność* ta winna być liczona co najmniej w setkach – patrz wyniki inwentaryzacji z 2011 roku (pkt 1.11. wystąpienia).

zakresu i warunków określonych w pozwoleniu – wymagać będzie działań przewidzianych w art. 45. Problematyczny jest również zwyczaj nieumieszczenia podstawowych parametrów/wymiarów urządzeń reklamowych w sentencji pozwoleń konserwatorskich – przy braku jednoznacznego wskazania, jaki projekt reklamy jest załącznikiem do decyzji, a także nieprzytaczanie w podstawie prawnej tych decyzji odpowiednich przepisów uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego (wtedy, gdy decyzje dotyczyły tego obszaru).

Pozytywnym przejawem troski o jakość przestrzeni publicznej było sporządzenie w Wydziale Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK biuletynu *Katalog dobrych praktyk. Wzorce i zasady lokalizacji nośników informacji wizualnej na obszarze Miasta Krakowa*, jakkolwiek niektóre z zapisów tego opracowania mogą wprowadzać w błąd w zakresie dopuszczalności wskazanych tam rozwiązań projektowych.

W wyniku podejmowanych przez Urząd działań znacznie wzrosła liczba miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – od 2010 r. uchwalono ich ponad 80. Według stanu na 30 czerwca 2016 r. obowiązujące plany pokrywały blisko połowę powierzchni Krakowa, a dalszych kilkadziesiąt było przygotowywanych. Analiza 10 planów miejscowych wykazała, że uwzględniają one zagadnienia związane z ochroną krajobrazu. Z kolei badanie 21 planów (w tym 10 wcześniej wskazanych) potwierdziła, że określają one zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, chociaż w różnym zakresie, nie zawsze znajdującym uzasadnienie w różnym charakterze zabudowy i sposobie zagospodarowania przestrzennego obszarów objętych tymi planami. Zważywszy jednak, że zapisy te wkrótce utracą swoją moc¹⁰ w związku z przewidywanym w 2017 roku uchwaleniem zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów, z jakich mogą być wykonane (tzw. *uchwały krajobrazowej*), należy uznać, że nie jest to kwestia o zasadniczym znaczeniu.

Uchwalenie przez Radę Miasta Krakowa uchwały krajobrazowej wyposaży Urząd w narzędzie do skuteczniejszego wprowadzania ładu w przestrzeni Miasta. Umożliwi też pobieranie opłaty reklamowej, co również winno przyczynić się do dyscyplinowania użytkowników przestrzeni publicznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Utworzenie i funkcjonowanie Parku Kulturowego Stare Miasto

Opis stanu faktycznego

1.1. Potrzebę utworzenia parków kulturowych wskazywano w dokumentach strategicznych Gminy Miejskiej Kraków, w tym w Strategii Rozwoju Krakowa¹¹, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miejskiej Kraków¹², Programie Opieki nad Zabytkami Gminy Miejskiej Kraków na lata 2010 – 2014¹³.

(dowód: akta kontroli str. 8-65, 199-201)

Pierwsze prace nad utworzeniem parku kulturowego na obszarze Starego Miasta i Wzgórza Wawelskiego podjęto w Urzędzie w latach 2004 – 2006. Projekt stosownej uchwały Rady Miasta Krakowa¹⁴ powstał już w 2005 r. i został pozytywnie zaopiniowany przez

¹⁰ 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.).

¹¹ W Strategii przyjętej uchwałą nr LXXVI/742/05 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2005 r., w katalogu *dalszych zadań o znaczeniu metropolitalnym oraz miejskim*, które należy zrealizować w obszarze *Kultura i dziedzictwo narodowe*, wymieniono utworzenie sześciu parków kulturowych, w tym Stare Miasto.

¹² W Studium (uchwała RMK nr XII/87/03 z 16 kwietnia 2003 r.) wskazano – jako cel tworzenia parków kulturowych – zachowanie i wykorzystanie terenów o wybitnych wartościach historyczno-kulturowych (poza historycznym zespołem miasta) i jednocześnie wysokich walorach przyrodniczo-krajobrazowych.

¹³ Program przyjęty uchwałą Nr CXIV/1525/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 października 2010 r. w sprawie przyjęcia Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Miejskiej Kraków na lata 2010 – 2014 (Dz. Urz. Woj. Małop. Nr 588, poz. 4595). W Programie zalecono m.in. poszukiwanie rozwiązań zmierzających do zmniejszenia natężenia reklam na obiektach zabytkowych i w przestrzeni zabytkowych układów urbanistycznych, prowadzenie działań na rzecz tworzenia kolejnych parków kulturowych oraz prowadzenie akcji upowszechniających ideę parków wśród mieszkańców.

¹⁴ Dalej również: *RMK*.

Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Nie doszło jednak wówczas do podjęcia uchwały¹⁵. Ponownie do prac przystąpiono w 2009 r., co doprowadziło do podjęcia uchwały nr CXV/1547/10 RMK z 3 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Stare Miasto¹⁶.

Przygotowanie projektu uchwały Prezydent powierzył zespołowi zadaniowemu utworzonemu zarządzeniem nr 361/2009 z dnia 26 lutego 2009 r., składającemu się z pracowników Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Miasta.

Projekt uchwały, sporządzony m.in. w oparciu o zarządzenie nr 20/2004 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 12 stycznia 2004 r. w sprawie zasad użytkowania i ochrony przestrzeni publicznej historycznego zespołu Miasta Krakowa¹⁷, został – zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁸ – pozytywnie zaopiniowany przez Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a następnie przedłożony Radzie Miasta Krakowa. Uchwała weszła w życie 7 grudnia 2011 r. (po upływie 12 miesięcy od opublikowania) i do zakończenia niniejszej kontroli nie była zmieniana.

Według uzasadnienia do projektu uchwały powodem podjęcia prac zmierzających do utworzenia parku kulturowego była [...] *troska o estetykę Miasta Krakowa, ochrona jego wyjątkowych wartości historycznych, architektonicznych i kompozycyjnych, które decydują o klimacie i atrakcyjności miasta, oraz promują Kraków na całym świecie.*

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 66, 75)

W myśl preambuły uchwały została ona podjęta dla ochrony krajobrazu kulturowego, zabytków oraz historycznego układu urbanistycznego Starego Miasta i Plant Krakowskich wraz ze Wzgórzem Wawelskim i jego otoczeniem, będącym obszarem wpisanym na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego UNESCO oraz do rejestru zabytków, w trosce o należyty wizerunek Miasta, [...] w celu zachowania i kształtowania krajobrazu kulturowego i historycznego charakteru przestrzeni publicznej na tym obszarze.

Zgodnie z § 3 ust. 1 uchwały wprowadzone na obszarze Parku Kulturowego Stare Miasto¹⁹ zakazy i ograniczenia miały na celu ochronę materialnego i krajobrazowego dziedzictwa kulturowego poprzez:

- zachowanie i ekspozycję dziedzictwa kulturowego i krajobrazu historycznego układu urbanistycznego Miasta w granicach Plant i Wzgórz Wawelskiego;
- ochronę historycznej linii zabudowy, gabarytów i form architektonicznych;
- ochronę funkcjonalną i kompozycyjną Plant Krakowskich oraz pozostałej zieleni (z dopuszczeniem rewaloryzacji terenów zielonych);
- ochronę osi, ciągów i punktów widokowych umożliwiających bliskie i dalekie widoki na charakterystyczne elementy zagospodarowania obszaru;
- ochronę krajobrazu kulturowego poprzez przeciwdziałanie nadmiernej rozbudowie działalności handlowej i usługowej, ingerującej w formę architektoniczną obiektów zabytkowych bądź zakłócającej ich ekspozycję, jak również ingerującej lub zakłócającej możliwość ekspozycji przestrzeni publicznej lub sprzecznej z tradycją kulturową Parku i związaną z nią estetyką.

(dowód: akta kontroli str. 205-206)

1.2. Uchwała w sprawie utworzenia Parku Kulturowego zawierała elementy wskazane w art. 16 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków, tj. nazwę parku kulturowego, jego granice²⁰,

¹⁵ Z uwagi na konieczność zapewnienia kompatybilności z planem miejscowym (z uzasadnienia do projektu uchwały z 2010 r.).

¹⁶ Dz. Urz. Woj. Małop. z 2010 r. Nr 647, poz. 5336. Dalej: *uchwała w sprawie utworzenia Parku Kulturowego*.

¹⁷ Zarządzenie odnosiło się do terenu uznanego za pomnik historii na podstawie Zarządzenia Prezydenta RP z dnia 8 września 1994 r., obejmującego historyczny zespół miasta: Stare Miasto, Wawel, Stradom, Kazimierz, Podgórze, Nowy Świat, Piasek. Określone w nim zasady były wiążące w odniesieniu do nieruchomości stanowiących mienie Gminy Miejskiej Kraków oraz będących w jej zarządzie.

http://bip.krakow.pl/zarzadzenie/2004/20/zasad_uzytkowania_i_ochrony_przestrzeni_publicznej_historycznego_zespołu_Miasta_Krakowa.html

¹⁸ Dz. U z 2014 r. poz. 1446 ze zm. Dalej: *ustawa o ochronie zabytków*.

¹⁹ Dalej: Park Kulturowy.

²⁰ W myśl § 1 ust. 2 granica Parku Kulturowego przebiega ulicami: Straszewskiego, Podwale, Dunajewskiego, Basztową, Westerplatte, św. Gertrudy, Bernardyńska, fragmentem Bulwaru Wisły do ulicy Podzamcze łączącej się z ulicą Straszewskiego; granicę określa załącznik nr 1 do uchwały.

sposób ochrony²¹, a także zakazy i ograniczenia, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1, 3 i 4, tj. dotyczące:

- 1) prowadzenia robót budowlanych, np.:
 - zakazano w budynkach frontowych robót budowlanych prowadzących do zmiany wystroju elewacji, z dopuszczeniem zmian wynikających z uwarunkowań historycznych i ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
 - zakazano lokalizacji stałych obiektów usługowych typu kiosk, z wyjątkiem obiektu na terenie *Ogrodu Florianka* oraz kiosków stanowiących element przystanków komunikacji miejskiej;
 - dopuszczono lokalizację tymczasowych obiektów (m.in. kiosków, pawilonów, przekryć namiotowych) w czasie trwania imprez;
 - ograniczono lokalizację obiektów małej architektury i słupów ogłoszeniowych do miejsc określonych w załączniku graficznym;
 - zakazano lokalizacji urządzeń technicznych na dachach budynków frontowych w miejscach widocznych z poziomu przechodnia od strony przestrzeni publicznych, a także na dachach budynków nie będących budynkami frontowymi, jeśli wysokość tych urządzeń przekracza kalenicę budynku frontowego;
 - nakazano zachowanie zabytkowej stolarki: okiennej, witryn sklepowych i bram, a w przypadku konieczności ich wymiany zakazano stosowania tworzyw sztucznych (podobnie w przypadku rynien);
- 2) działalności usługowej w ogródkach gastronomicznych, m.in.:
 - zakazano lokalizacji ogródków z parasolami na przebiegu Drogi Królewskiej (Floriańska, Grodzka, Kanonicza), z wyłączeniem Rynku Głównego;
 - określono zasady lokalizacji ogródków na Rynku Głównym, tj. ustalono minimalną odległość od fasad budynków wyznaczoną przez brukowaną linię w nawierzchni chodnika oraz minimalną odległość ogródków od jezdni (0,5 m), a także konieczność zapewnienia dojścia do budynków na szerokości portali bram wjazdowych; na płycie Rynku dopuszczono jedynie lokalizację ogródków o powierzchni nie przekraczającej 250 m², *związanych z tradycyjnie istniejącymi tam kawiarniami*);
 - określono zasady lokalizacji ogródków w pozostałych miejscach (np. ustalono konieczność pozostawienia 1,5 m wolnej przestrzeni chodnika, dojść do budynków na szerokości bram i 0,5 m minimalnej odległości ogródków od jezdni);
 - zakazano umieszczania na terenie ogródków urządzeń gastronomicznych, stoisk handlowych, urządzeń nagłaśniających oraz stosowania na nawierzchni sztucznych wykładzin;
 - dopuszczono możliwość umieszczania napisów i elementów plastycznych jedynie na lambrekinach parasoli (przełownie logo firmowego lokalu i sponsora, prowadzonej działalności, informacji o lokalu lub o preferowanych wyrobach);
- 3) pozostałej działalności handlowej lub usługowej, w tym:
 - zakazano prowadzenia działalności usługowej oraz handlowej w bramach, przejściach i przejazdach do budynków, z wyjątkiem istniejących wydzielonych pomieszczeń;
 - zakazano wystawiania i oferowania do sprzedaży towarów przed budynkami oraz na elewacjach budynków (wyjątek: sprzedaż obrazów w rejonie Bramy Floriańskiej oraz w miejscach określonych w załączniku do uchwały);
 - na Rynku Głównym dopuszczono możliwość organizacji imprez, ale tylko mających szczególne znaczenie historyczne i kulturowe dla Miasta Krakowa;
 - dopuszczono możliwość występów ulicznych artystów, działalność usługową i handlową niewymagającą zaplecza technicznego, organizację czasowych wystaw, pokazów oraz obsługę ruchu turystycznego (pojazdy konne i pojazdy o napędzie elektrycznym) jedynie za zezwoleniem zarządcy drogi lub (poza drogami publicznymi) po zawarciu umowy z Gminą Miejską Kraków;
 - zakazano stosowania nagłośnienia (z wyjątkiem imprez);

²¹ Realizacji ochrony materialnego i krajobrazowego dziedzictwa kulturowego na obszarze parku miały służyć uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru parku, sporządzenie planu ochrony, powołanie zespołu opiniującego-doradczego ws. realizacji zadań.

- 4) umieszczania nośników reklamowych i nośników informacji wizualnej (np. szyldów, znaków, tablic) niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, np.:
- zakazano lokalizacji, obwożenia i obnoszenia nośników reklamowych w przestrzeni publicznej, przy czym dopuszczono stosowanie: a) tymczasowych urządzeń reklam towarzyszących imprezom, b) nieoświetlonych reklam na rusztowaniach elewacji frontowych na czas faktycznego wykonywania robót budowlanych na elewacjach, nie dłużej jednak niż 12 miesięcy (powierzchnia reklamy nie może przekraczać połowy powierzchni rusztowania) oraz c) słupów ogłoszeniowych;
 - ograniczono możliwość stosowania nośników informacji wizualnej w ten sposób, że ustalono ich maksymalne rozmiary – dla nośników płaszczyznowych: maksymalnie 1 m² powierzchni i 20% powierzchni witryny, a dla nośników prostopadłych (na wysięgniku): maksymalnie 80 cm od elewacji budynku do krańca wysięgnika oraz 60 cm wysokości;
 - zakazano umieszczania: [1] więcej niż jednego szyldu informującego o podmiocie i prowadzonej działalności na elewacji budynku, w którym działalność jest prowadzona oraz na innych budynkach; [2] nośników powyżej linii parteru (gzymsu rozdzielającego parter od pierwszego piętra), w tym w oknach na całej elewacji budynku oraz na dachach i kalenicach oraz ścianach szczytowych budynków [3] nośników na wysięgnikach na wysokości mniejszej niż 2,5 m nad poziomem terenu; [4] nośników o jaskrawej kolorystyce, odbijających światło, odblaskowych, projekcji świetlnych, elementów ruchomych, neonów oraz światła o zmieniającym się natężeniu, błyskowego lub pulsującego; [5] nośników na słupach oświetleniowych i trakcyjnych, z wyjątkiem tablic z informacjami dotyczącymi obsługi ruchu turystycznego i drogowego; [6] chorągwi, chorągiewek, proporczyków i banerów oraz innych nośników informacji handlowej i wizualnej na elewacjach, jak również banerów usytuowanych w słupie powietrza nad drogami publicznymi i placami (z wyjątkiem dekoracji świątecznej lub okolicznościowej);
- 5) składowania lub magazynowania odpadów (zakazano składowania i magazynowania odpadów poza pojemnikami, nakazano wywóz śniegu z Rynku Głównego oraz z czterech innych placów, w razie oblodzenia lub gołoledzi dopuszczono stosowanie piasku, a w uzasadnionych wypadkach – określonych środków chemicznych).

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 204-232)

1.3. Prezydent Miasta Krakowa sporządził *Plan ochrony Parku Kulturowego Stare Miasto w Krakowie*²² i – zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków – uzgodnił go z Małopolskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Konserwator 16 stycznia 2012 r. wydał pozytywną opinię, podkreślając wysoką jakość dokumentacji, przy czym zwrócił uwagę na zbyt specjalistyczne słownictwo i zaproponował uzupełnienie każdego rozdziału o przystępne podsumowanie lub opracowanie streszczenia pracy z położeniem nacisku na części wnioskowe. W efekcie opracowana została synteza planu. Plan został zatwierdzony uchwałą nr XLII/544/12 RMK z 4 kwietnia 2012 r.²³

(dowód: akta kontroli str. 6, 67-73)

W 2014 r. Politechnika Krakowska²⁴ opracowała dla Urzędu *Program zarządzania Parkiem Kulturowym Stare Miasto w Krakowie*²⁵, zawierający wytyczne dotyczące form i zasad zarządzania Parkiem.

(dowód: akta kontroli str. 6, 199-201)

1.4. Obszar Starego Miasta – tożsamy z obszarem objętym uchwałą w sprawie utworzenia Parku Kulturowego – objęty został miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przez Radę Miasta Krakowa w dniu 13 kwietnia 2011 r.²⁶, tj. 5 miesięcy po utworzeniu Parku. Do jego sporządzenia przystąpiono w Urzędzie na podstawie uchwały

²² Dokument opracowany został na zlecenie Urzędu w Zakładzie Krajobrazu Otwartego i Budowli Inżynierskich Instytutu Architektury Krajobrazu na Wydziale Architektury Politechniki Krakowskiej w okresie lipiec – październik 2011 r.

²³ Dz. Urz. Woj. Małop. z 2012 r. poz. 2579.

²⁴ Instytut Architektury Krajobrazu – Zakład Krajobrazu Otwartego i Budowli Inżynierskich.

²⁵ Program został odebrany przez kierownika Referatu Dziedzictwa Kulturowego UMK 31 października 2014 r., przy czym nie został zatwierdzony do stosowania w Urzędzie.

²⁶ Uchwała nr XII/131/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. Nr 255, poz. 2059) weszła w życie 17 czerwca 2011 r. (po upływie 30 dni od opublikowania).

RMK z dnia 11 października 2006 r.²⁷, Po czterech latach, w dniu 3 listopada 2010 r.²⁸, RMK uchwaliła plan, jednak Wojewoda Małopolski rozstrzygnięciem nadzorczym z 3 grudnia 2010 r.²⁹ stwierdził nieważność uchwały w całości, ponieważ podjęta została z *naruszeniem zasad oraz z istotnym naruszeniem procedury tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*.

(dowód: akta kontroli str. 74)

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁰ stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów.

W planie miejscowym Stare Miasto nie zostały określone granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie uchwały z 3 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia Parku Kulturowego.

Dyrektor Biura Planowania Przestrzennego Urzędu wyjaśniła m.in.:

- podjęto decyzję, że uchwała w sprawie utworzenia Parku Kulturowego i plan miejscowy Stare Miasto zostaną skierowane do uchwalenia na jednej sesji Rady Miasta Krakowa;
- aby spełnić ustawowy wymóg uwzględnienia w sporządzanym planie miejscowym dokumentu parku kulturowego (który jeszcze nie obowiązywał i był w trakcie opracowania), podjęto ustalenia, w wyniku których:
 - granice parku kulturowego pokrywają się z granicami planu miejscowego;
 - takie same ustalenia dotyczące sposobu zagospodarowania w odpowiednim zakresie znajdują się w obydwu dokumentach;
- ponieważ uchwalony plan miejscowy Stare Miasto w pełni uwzględnia zapisy dokumentu Park Kulturowy, a także w związku z tym, że granice obu tych dokumentów w pełni się pokrywają, granic parku kulturowego nie wyznaczono w planie miejscowym;
- w dniu 3 listopada 2010 r. Rada Miasta Krakowa uchwaliła obydwa dokumenty, jednakże Wojewoda Małopolski unieważnił uchwałę w sprawie planu miejscowego w związku z niezachowaniem wymogu ponowienia czynności proceduralnych po wprowadzeniu przez radnych Miasta Krakowa poprawek do tego dokumentu;
- Prezydent Miasta Krakowa musiał dokonać ponowienia niektórych czynności procedury planistycznej; w wyniku uzgodnień projektu planu odrzucono poprawki radnych – projekt przedstawiony został do uchwalenia w pierwotnej formie, uwzględniającej zapisy uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego;
- tym samym zachowano zgodność z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(dowód: akta kontroli str. 706-712)

1.5. Uchwała w sprawie utworzenia Parku Kulturowego była czterokrotnie zaskarżana do sądów administracyjnych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą na tym terenie. Skarżący podnosili m.in. zarzuty, że zawarte w uchwale zakazy i ograniczenia naruszają ich interes prawny i uprawnienie do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej, oraz że wykraczają poza delegację ustawową. W trzech przypadkach sąd oddalił skargi z uwagi na brak legitymacji procesowej podmiotów skarżących. Jedna skarga została odrzucona przez sąd z uwagi na uchybienie terminu do jej złożenia.

(dowód: akta kontroli str. 76-79)

1.6. W sprawozdaniu Zespołu ds. Parku Kulturowego Stare Miasto z realizacji zadań w 2015 r. podkreślono potrzebę nowelizacji uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego z uwagi na konieczność przeciwdziałania nasilającemu się zjawiskom negatywnym, zakłócającym krajobraz kulturowy Parku, które dotychczas nie zostały uregulowane, np. reklamowanie poprzez rozdawanie ulotek, noszenie różnych kostiumów i przebrań, emisja obrazów, dźwięków i światła do przestrzeni publicznej za pomocą urządzeń znajdujących się

²⁷ Uchwała nr CXVIII/1251/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 października 2006 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Stare Miasto.

²⁸ Tj. w dniu podjęcia uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego.

²⁹ Nr WN.II.0911-126-10 (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2010 r. Nr 655, poz. 5443).

³⁰ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.). Dalej: *ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

wewnątrz lokali. Wskazano również na konieczność korekty niektórych zapisów uchwały sprawiających *trudności interpretacyjne* (np. brak definicji elewacji, która mogłaby pomóc uporządkować wejścia do niektórych bram i lokali).

(dowód: akta kontroli str. 101-103)

W dniu 3 lutego 2016 r. RMK podjęła uchwałę Nr XXXVI/621/16 w sprawie ogłoszenia o podjęciu prac nad zmianą uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego. W wyniku publikacji ogłoszenia od 5 do 29 lutego 2016 r. wpłynęły wnioski w tym zakresie od 13 zainteresowanych podmiotów. Do zakończenia kontroli NIK nie został przyjęty projekt uchwały zmieniającej.

(dowód: akta kontroli str. 119-122)

Dyrektor Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego Urzędu³¹ wyjaśnił, że złożone wnioski były przedmiotem analizy Zespołu ds. Parku Kulturowego Stare Miasto, który podjął decyzje o ich uwzględnieniu (lub nieuwzględnieniu) przy opracowywaniu uchwały zmieniającej. W efekcie zostały opracowane propozycje zmian, stanowiące materiał wyjściowy do przygotowania formalnego projektu uchwały. Dalsze prace zostały zawieszono w związku z ocząciami się równolegle w Biurze Planowania Przestrzennego³² pracami nad projektem uchwały w sprawie *Zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń*. Propozycje regulacji obydwu uchwał były rozbieżne w części dotyczącej zagadnienia umieszczania reklam i nośników reklamowych. Zachodziła zatem potrzeba wypracowania spójnych i koherentnych przepisów. Według dyrektora Wydział KiD [...] *opracował, wspólnie z Zespołem ds. Parku Kulturowego Stare Miasto, propozycje nowelizacji uchwały o Parku i jest przygotowany do przystąpienia do wspólnego wypracowywania zapisów optymalnych dla obu uchwał*.

(dowód: akta kontroli str. 177-178)

1.7. Rada Miasta Krakowa nie utworzyła jednostki organizacyjnej do zarządzania Parkiem, do czego uprawniał ją art. 16 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków. Zarządzeniem Prezydenta nr 156/2012 z 24 stycznia 2012 r. powołany został Zespół ds. Parku Kulturowego Stare Miasto, którego zadaniem były m.in.: • monitorowanie właściwego stosowania przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Krakowa oraz miejskie jednostki organizacyjne aktów kierowania i procedur związanych z realizacją uchwały, • przygotowywanie oraz rozpatrywanie wniosków w sprawie zmiany treści uchwały, aktów kierowania i procedur obowiązujących na terenie Parku, • ustalanie kierunków działania komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Krakowa oraz miejskich jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację uchwały, • reagowanie na nieprawidłowości, zagrożenia bądź utrudnienia pojawiające się na obszarze Parku. Przewodniczącym zespołu został dyrektor Wydziału KiDN, a w jego skład wchodził m.in. Miejski Konserwator Zabytków, Główny Plastyk Miasta³³, przedstawiciele (głównie dyrektorzy lub ich zastępcy) komórek Urzędu lub miejskich jednostek organizacyjnych, m.in. Wydziału Spraw Administracyjnych³⁴, Wydziału Architektury i Urbanistyki, Wydziału Promocji i Turystyki, Biura Planowania Przestrzennego, Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie³⁵, Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie³⁶, Straży Miejskiej Miasta Krakowa³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 124-129)

Ponadto zarządzeniem nr 3600/2012 z 4 grudnia 2012 r. Prezydent powołał Zespół Zadaniowy ds. realizacji postanowień uchwały nr CXV Rady Miasta Krakowa z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Stare Miasto³⁸, któremu powierzył m.in.: • przeprowadzanie wizji lokalnych na terenie parku,

³¹ Dalej: Wydział KiDN.

³² W związku z przepisami art. 37a-37e ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, wprowadzonymi ustawą 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.), obowiązującymi od 11 września 2015 r.

³³ Od 12 lutego 2014 r. – Plastyk Miasta (zarządzenie nr 388/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 12 lutego 2014 r.).

³⁴ Dalej: Wydział SA.

³⁵ Dalej: ZIKiT.

³⁶ Dalej: ZBK.

³⁷ Dalej: Straż Miejska.

³⁸ Zarządzeniem tym uchylono wcześniejsze zarządzenie nr 1518/2011 z dnia 13 lipca 2011 r. w sprawie powołania Zespołu Kontrolnego ds. Parku Kulturowego Stare Miasto (Zespół Zadaniowy ds. realizacji postanowień uchwały [...] przejął zadania Zespołu Kontrolnego). W dalszej treści: *Zespół Zadaniowy*.

• inwentaryzowanie wszystkich elementów wyposażenia przestrzeni publicznej niezgodnych z przepisami uchwały, • powiadamianie właściwych komórek organizacyjnych Urzędu i miejskich jednostek organizacyjnych o nieprawidłowościach w realizacji uchwały, • aktualizowanie danych w aplikacji informatycznej *Park Kulturowy*. Koordynację prac Zespołu powierzono pracownikom Referatu Dziedzictwa Kulturowego w Wydziale KiDN, a w jego skład wchodził również pracownicy Wydziału SA, ZIKiT, Straży Miejskiej, ZBK, Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki³⁹, Biura Miejskiego Konserwatora Zabytków⁴⁰, a od maja 2015 r. – Wydziału Promocji i Turystyki UMK.

(dowód: akta kontroli str. 134-140)

Obowiązek koordynacji działań wynikających z uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego oraz zadań związanych z ewentualnym utworzeniem innych parków kulturowych na terenie Krakowa powierzono Referatowi Dziedzictwa Kulturowego w Wydziale KiDN. Do obowiązków dwóch pracowników tego referatu należało w szczególności przeprowadzanie wizji i kontroli w terenie oraz ich dokumentowanie w formie notatek lub protokołów, współpraca z komórkami Urzędu i innymi jednostkami w zakresie realizacji uchwały oraz ich powiadamianie o nieprawidłowościach, przygotowanie dokumentacji fotograficznej obszarów objętych ochroną Parku Kulturowego oraz współpraca z zespołami zadaniowymi powołanymi przez Prezydenta (jeden pracownik pełnił funkcję koordynatora Zespołu Zadaniowego).

(dowód: akta kontroli str. 144-145)

1.8. Zadania wynikające z uchwały realizowały również inne komórki Urzędu oraz miejskie jednostki organizacyjne, np. Biuro MKZ, Wydział SA, Straż Miejska, ZIKiT. Według sprawozdań z działalności Parku Kulturowego w latach 2013 – 2015 podejmowały one m.in. następujące działania:

- 1) Biuro MKZ m.in. wydało 365 pozwoleń konserwatorskich na umieszczanie tablic, reklam i napisów na zabytkach wpisanych do rejestru zabytków (w kolejnych latach: 144, 110 i 111), 971 opinii w sprawach dotyczących Parku (216, 383 i 372), a także udzielało informacji osobom zainteresowanym (w tym telefonicznie i drogą elektroniczną).
- 2) Wydział SA m.in. zawarł 238 umów na prowadzenie ogródków gastronomicznych, z tego w $\frac{3}{4}$ zlokalizowanych w Rynku Głównym (w kolejnych latach 102, 65 i 71), a także wyraził zgodę na przeprowadzenie 704 imprez i przedsięwzięć – w formie umów lub uzgodnienia warunków ich przeprowadzenia (227, 238 i 239); ponadto zawarł: 28 umów na umieszczenie w Rynku Głównym obiektów małej architektury (9, 7 i 12), 137 umów na postój i przejazd dorożek konnych (47, 45 i 45) oraz 24 umowy na umieszczenie reklam na rusztowaniu (23, 1 i 0); pracownicy Wydziału wzięli również udział w 315 wizjach lokalnych i kontrolach, m.in. sprawdzających prawidłowość wykonywania zobowiązań umownych przez podmioty prowadzące na terenie Parku Kulturowego działalność gospodarczą (153, 62 i 100).
- 3) Straż Miejska nałożyła 496 grzywien w formie mandatów karnych (162, 188 i 146), udzieliła 1 290 pouczeń (418, 401 i 471) oraz skierowała do sądu 131 wniosków na podstawie art. 112 ustawy o ochronie zabytków (43, 58 i 30).
- 4) ZIKiT wydawał decyzje administracyjne dotyczące umieszczania szyldów, lokalizacji ogródków i stoisk handlowych oraz dla artystów ulicznych, opinie ws. zajęcia pasa drogowego ulic znajdujących się na terenie Parku pod lokalizację urządzeń niezwiązanych z gospodarką drogową, podejmował (bliżej niesprecyzowane) działania dyscyplinujące na poszczególnych ulicach w Parku Kulturowym, a także prowadził postępowania administracyjne związane z zajęciem pasa drogowego bez zezwolenia.
- 5) PINB – Powiat Grodzki m.in. podejmował czynności kontrolne – 92 razy (37, 23 i 32), wzywał inwestorów do stawienia się w siedzibie organu – 56 razy (22, 15, 19), kierował do inwestorów pisma pouczające (35 w 2015 r.), a także doprowadził do demontażu nielegalnych urządzeń reklamowych – 62 razy (23, 17, 22).

(dowód: akta kontroli str. 80-109)

1.8.1. Umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów, a od 11 września 2015 r. – umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru: urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych w rozumieniu art. 2 pkt

³⁹ Dalej: PINB – Powiat Grodzki.

⁴⁰ Dalej: *Biuro MKZ*.

16b i 16c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz napisów wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie zabytków). Realizacja tego zadania (oraz szeregu innych) przez Miejskiego Konserwatora Zabytków w Krakowie odbywała się na podstawie porozumienia z 11 maja 2010 r.⁴¹, zmienionego aneksem nr 1/2013 z 12 listopada 2013 r.⁴², którym Wojewoda Małopolski powierzył Prezydentowi Miasta Krakowa prowadzenie niektórych spraw z zakresu właściwości Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Stosownie do art. 96 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków takie powierzenie odbywa się na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Zakres powierzonych spraw został różnicowany w zależności od obszaru, którego dotyczył. Inny zakres spraw (węższy) powierzono w odniesieniu do obszaru zespołu zabytkowego, obejmującego historyczny zespół Miasta Krakowa, a inny (szerszy) – w odniesieniu do pozostałego obszaru Miasta. W odniesieniu do obydwu obszarów powierzono m.in. sprawy związane z wydawaniem pozwoleń na umieszczenie na zabytkach wpisanych do rejestru zabytków urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów – art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie zabytków (§ 1 pkt 1 lit. a oraz § 1 pkt 2 lit. e porozumienia) oraz wydawaniem decyzji nakazujących przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie terenu, a także decyzji zobowiązujących do doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu – art. 45 ustawy (§ 1 pkt 1 lit. a oraz § 1 pkt 2 lit. f porozumienia). W odmienny sposób powierzone zostały natomiast sprawy prowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami – art. 38 ustawy. Dla historycznego zespołu Miasta Krakowa uprawnienia kontrolne Prezydenta Miasta Krakowa ograniczono do obiektów, zespołów i obszarów zabytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków, podczas gdy dla pozostałego obszaru nie wprowadzono takiego ograniczenia (§ 1 pkt 1 lit. c oraz § 1 pkt 2 lit. h porozumienia).

(dowód: akta kontroli str. 627-634)

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny ograniczenia w porozumieniu kompetencji Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie kontroli obiektów historycznego zespołu Miasta Krakowa, przy równoległym braku takich ograniczeń w zakresie wydawania decyzji nakazujących przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie terenu, a także decyzji zobowiązujących do doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu – jako ewentualnego rezultatu tych kontroli, Małopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków wyjaśnił m.in. że [...] *w przypadku ustalania treści porozumienia z dnia 11 maja 2010 roku, zmienionego aneksem nr 1/2013 z 12 listopada 2013 roku, Małopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków był podmiotem wnioskującym o jego zawarcie, natomiast sprawy o charakterze decyzyjnym co do jego treści spoczywały po stronie Wojewody i Prezydenta Miasta Krakowa – sygnatariuszy przedmiotowego porozumienia. Ogólnie przyjętą zasadą przy sporządzaniu treści porozumień jest idea pozostawienia kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków na obszarach szczególnie znaczących (np. ścisłe centra historyczne, tak jak Stare Miasto w Krakowie) – dlatego też zapisy porozumienia w takich kwestiach mogą być kształtowane w granicach uznania administracyjnego.*

(dowód: akta kontroli str. 665-667)

Miejski Konserwator Zabytków wyjaśnił m.in., że:

- w przypadku stwierdzenia, że określone działanie lub zaniechanie stanowi naruszenie zakazów lub ograniczeń obowiązujących na terenie Parku Kulturowego Stare Miasto – wykroczenie z art. 112 ustawy o ochronie zabytków – nie może występować z wnioskiem o ukaranie do sądu, wobec braku przekazania tego zadania Prezydentowi Miasta Krakowa przez Wojewodę Małopolskiego na obszarze zespołu zabytkowego – jest tam bowiem uprawniony do prowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami wyłącznie w obiektach, zespołach oraz na obszarach zabytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków;
- w obecnym stanie prawnym, w przypadku stwierdzenia naruszenia zakazów i ograniczeń obowiązujących na obszarze Parku (art. 112 ustawy), ewentualne działania zmierzające do ukarania sprawców wykroczenia mogą być podejmowane zarówno przez

⁴¹ Dz. Urz. Woj. Małop. z 2010 r. Nr 283, poz. 1887.

⁴² Dz. Urz. Woj. Małop. z 2013 r., poz. 6679.

Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, jak i Straż Miejską Miasta Krakowa.

(dowód: akta kontroli str. 678-679)

Miejski Konserwator Zabytków w Krakowie w okresie 2014 – I półrocze 2016:

- nie wydał ani jednej decyzji odmawiającej udzielenia pozwolenia na umieszczenie na zabytku wpisanym do rejestru tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów⁴³ (jak również urządzeń technicznych);

Miejski Konserwator Zabytków wyjaśnił, że:

- utworzenie parku kulturowego jest tylko jedną z form ochrony zabytków, która w szczególności polega na zapobieganiu zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków (art. 4 ustawy o ochronie zabytków);
- mając na uwadze powyższe Biuro MKZ przyjęło zasadę dążenia do minimalizowania ingerencji w zabytkową substancję przy umieszczaniu na elewacji zabytkowych obiektów nośników informacji wizualnej oraz urządzeń;
- Biuro MKZ, usprawniając proces uzyskiwania pozwolenia konserwatorskiego (w przypadku złożenia projektu niezgodnego w uchwałą w sprawie utworzenia Parku Kulturowego lub ze sztuką konserwatorską), przyjęło zasadę uzgadniania projektu wraz z kompletowaniem poprawionych, niezbędnych do wydania decyzji dokumentów, starając się doprowadzić do finalnego uzgodnienia formy i wielkości nośników oraz optymalnego miejsca ich montażu na elewacji, bez konieczności wydania decyzji odmownych; odwołania od takich decyzji skutkowałyby wielomiesięcznym oczekiwaniem na rozstrzygnięcie organu odwoławczego.

(dowód: akta kontroli str. 540, 677, 683)

- nie przeprowadził żadnej kontroli w trybie art. 38 ustawy o ochronie zabytków, których zakres obejmowałby kwestie umieszczenia na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów;

W odpowiedzi na pytanie o liczbę takich kontroli przeprowadzonych przez Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – w związku z nieprzekazaniem Prezydentowi Miasta Krakowa pełnych kompetencji w tym zakresie – Małopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków wyjaśnił:

[...] w okresie od 2014 roku do I półrocza 2016 roku – Małopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków przeprowadził 5 oględzin nieruchomości w odniesieniu do brzmienia art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie zabytków [...]. Należy poinformować, że zagadnienie to nie jest niejednokrotnie rozpatrywane indywidualnie, lecz przy okazji kontroli, o której mowa w art. 38 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy (np. przy okazji rozpatrywania tematyki prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych na elewacjach zabytkowych budynków), dlatego też w prowadzonych statystykach tu. Urzędu kontrola taka jest oznaczona jako kontrola całości danej nieruchomości – co może mieć wpływ na podaną statystykę.

(dowód: akta kontroli str. 540, 666-667)

- nie wydał ani jednej decyzji na podstawie art. 45 ustawy o ochronie zabytków – w przypadkach umieszczenia na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów bez wymaganego pozwolenia lub w sposób odbiegający od wydanego pozwolenia – tj. decyzji nakazującej przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie terenu, a także decyzji zobowiązującej do doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu;

Miejski Konserwator Zabytków wyjaśnił, że:

- podejmował i nadal podejmuje mniej dolegliwe dla stron formy działań, których celem jest informowanie podmiotów o nieprawidłowościach dotyczących umieszczania nośników informacji wizualnej na elewacjach zabytkowych obiektów;
- w celu ochrony zabytkowej substancji przyjęto zasadę umieszczania szyldów w formie liternictwa blokowego na listwach oraz zasadę montażu nośników na ścianie z cegły

⁴³ Do 10 września 2015 r. – tablic, reklam oraz napisów.

lub kamienia w spoinach pomiędzy elementami cegły czy kamienia (ograniczając tym samym zbyt dużą ingerencję w elewacji zabytkowego obiektu);

- działał w sposób pozwalający skutecznie osiągnąć optymalne rozwiązanie dla pojawiających się indywidualnie dla każdego obiektu problemów, próbując pogodzić zasadę interesu publicznego i słusznego interesu stron.

(dowód: akta kontroli str. 540, 677, 682-683)

Działania Miejskiego Konserwatora Zabytków polegały na wysyłaniu pism do właścicieli, zarządców nieruchomości, użytkowników obiektów i elementów zagospodarowania przestrzeni położonych na terenie Parku – wskazanych m.in. w notatkach Zespołu Zadaniowego – wzywających do usunięcia nośników informacji wizualnej niezgodnych z wymogami uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 686-694)

Decyzję na podstawie art. 45 ustawy o ochronie zabytków Miejski Konserwator Zabytków wydał 22 sierpnia 2016 r. (nr 75/16). Nakazał w niej właścicielowi nieruchomości przy ul. św. Jana 8-10 przywrócić zabytku do poprzedniego stanu, tj. usunięcie nośników informacji wizualnej w formie kasetonu na wysięgniku i gabloty, umieszczonych na fasadzie kamienicy bez wymaganego pozwolenia konserwatorskiego. W wyniku wizji lokalnej przeprowadzonej 6 września 2016 r. stwierdzono, że przedmiotowe nośniki zostały zdemontowane.

(dowód: akta kontroli str. 755-758)

1.8.2. Z wyjaśnień dyrektora Wydziału SA wynika, że wszystkie ogródki gastronomiczne w Rynku Głównym były w latach 2015-2016 kontrolowane w zakresie czystości, a także ustawienia pomocników kelnerskich oraz stojaków z menu. Prowadzono również kontrole wyrwykowe wg zakresu zobowiązań umownych. Stwierdzone w wyniku tych kontroli nieprawidłowości najczęściej polegały na niezapewnieniu czystości i obowiązku zmywania powierzchni ogródków, nieutrzymaniu wymaganej odległości 50 cm od krawędzi jezdni, umieszczaniu w ogródkach elementów wyposażenia niezgodnych z umową. W przypadkach nieusunięcia nieprawidłowości bezpośrednio po wydaniu ustnego polecenia przez pracownika Wydziału lub funkcjonariusza Straży Miejskiej – do przedsiębiorcy prowadzącego ogródek kierowano korespondencję wzywającą do korekty – pod rygorem rozwiązania umowy.

W wyniku przeprowadzanych kontroli ujawniano też przypadki bezumownego zajęcia nieruchomości w Rynku Głównym w celu prowadzenia ogródków gastronomicznych. W takich sytuacjach przedsiębiorców obciążano 10-krotną stawką podstawową⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 189-192)

1.8.3. Z informacji przedłożonej przez Komendanta Straży Miejskiej Miasta Krakowa wynika m.in., że:

- wszystkie nałożone grzywny w drodze mandatu karnego dotyczyły wykroczeń określonych w art. 112 ustawy o ochronie zabytków (art. 112 ust. 1 ustawy stanowi, że kto narusza zakazy lub ograniczenia obowiązujące na terenie parku kulturowego lub jego części, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny);
- w okresie 2013 – 2016 (I półrocze) funkcjonariusze Straży Miejskiej nałożyli łącznie 569 mandatów z ww. tytułu na kwotę 51 665 zł;
- naruszenia zakazów lub ograniczeń obowiązujących na terenie Parku Kulturowego Stare Miasto polegały głównie na:
 - prowadzeniu działalności handlowej – naruszenie zapisów § 6 ust. 1, 2, 3 i 4 Uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego;
 - prowadzeniu działalności artystycznej bez zawarcia stosownej umowy z Gminą Miejską Kraków – naruszenie zapisów § 6 ust. 4 ww. uchwały;
 - umieszczaniu nośników reklamowych w przestrzeni publicznej, w tym tzw. *potykaczy* – naruszenie zapisów § 8 ust. 1 pkt 1 ww. uchwały;

⁴⁴ A także uchwały Nr XII/131/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Stare Miasto.

⁴⁵ Stosownie do zapisu § 3 ust. 1 zarządzenia nr 1348/2009 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie wprowadzenia stawek za zajęcie nieruchomości lub przestrzeni będącej własnością Gminy Miejskiej Kraków, jak również nieruchomości i przestrzeni stanowiącej własność Skarbu Państwa położonych w granicach administracyjnych Gminy Miejskiej Kraków (<http://bip.krakow.pl/zarządzenie/2009/1348>).

- umieszczeniu (nie trwałym) nośników reklamowych na elewacjach budynków – naruszenie zapisów § 8 ust. 10 ww. uchwały (trwałe umieszczenie stanowi wykroczenie z art. 118 ustawy o ochronie zabytków, niezajdujące się w kompetencjach Straży Miejskiej);
 - podejmowane działania z zakresu naruszenia przepisów obowiązujących na terenie Parku Kulturowego wynikały z działań własnych strażników, zgłoszeń Wydziału KiDN oraz zgłoszeń mieszkańców;
 - ze 158 wniosków o ukaranie skierowanych do sądu w okresie 2013 – 2016 (I półrocze):
 - 6 osób zostało uniewinnionych od zarzucanych im czynów;
 - 9 osób zostało uznanych winnymi zarzucanych im czynów, jednak sąd odstąpił od ich ukarania;
 - w stosunku do 7 osób orzeczono karę ograniczenia wolności w wymiarze 1 miesiąca i obowiązek nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne w wymiarze 20, 30 lub 40 godzin;
 - w 5 przypadkach sąd odmówił wszczęcia czynności;
 - w pozostałych sprawach orzeczono kary grzywny na łączną kwotę 24 500 zł.
- (dowód: akta kontroli str. 669-671)

1.8.4. W informacji przedłożonej przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki wskazano, że *czynności kontrolne, wezwania do stawienia się w siedzibie organu oraz pisma pouczające kierowane do inwestorów urządzeń reklamowych przeprowadzane były w większości przypadków na podstawie notatek służbowych kierowanych do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki przez Zespół Zadaniowy [...], w których wskazywano na przypadki łamania zapisów przedmiotowego aktu prawa miejscowego.*

(dowód: akta kontroli str. 717-719)

Do ww. informacji załączone zostało m.in. pismo PINB – Powiat Grodzki do Miejskiego Konserwatora Zabytków z 23 kwietnia 2014 r. – będące odpowiedzią na pismo, jakie do organu nadzoru budowlanego skierował Wydział KiDN w sprawie zamontowania bez pozwolenia konserwatora zabytków kamer monitoringu⁴⁶ na elewacji budynku położonego w obrębie Parku Kulturowego Stare Miasto.

W piśmie przedstawiono opinię prawną, stosownie do której powiatowy inspektor nadzoru budowlanego nie jest organem właściwym rzeczowo w sytuacji wykonania bez pozwolenia konserwatorskiego robót budowlanych przy zabytku nieruchomym. W szczególności przytoczono przepisy art. 45 ust. 1⁴⁷ i art. 91 ust. 4. pkt 4⁴⁸ ustawy o ochronie zabytków, odwołano się do zadań i kompetencji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego wskazanych w art. 83 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, a także przytoczono brzmienie art. 2 ust. 2 pkt 3 Prawa budowlanego, stosownie do którego *przepisy ustawy nie naruszają przepisów odrębnych, a w szczególności [...] 3) o ochronie zabytków [...] – w odniesieniu do obiektów i obszarów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów i obszarów objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.*

W konkluzji stwierdzono, że [...] *mając na uwadze treść wyżej powołanych przepisów, wykładnię celowościową przepisu art. 2 ustawy Prawo budowlane oraz ugruntowaną linię orzeczniczą w tym zakresie, a także ustalenia dokonane przez tuż organ nadzoru budowlanego w toku czynności kontrolnych, należy stwierdzić, iż organem właściwym do wydania rozstrzygnięcia w sprawie robót wykonanych przy obiekcie wpisanym do rejestru*

⁴⁶ W kolejnym zdaniu pisma jest mowa o *halogenach*.

⁴⁷ 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 prace konserwatorskie, restauratorskie, roboty budowlane, badania konserwatorskie, architektoniczne lub podjęto inne działania, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 6-8 i 10-12, wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję: 1) nakazującą przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie terenu, określając termin wykonania tych czynności, albo 2) zobowiązującą do doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu we wskazanym sposób i w określonym terminie.

⁴⁸ Do zadań wykonywanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków należy w szczególności: [...] 4) wydawanie, zgodnie z właściwością, decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w ustawie oraz w przepisach odrębnych.

zabytków lub w jego otoczeniu jest w niniejszej sprawie Miejski Konserwator Zabytków w Krakowie⁴⁹. Ominięcie ww. procedur stanowi naruszenie przepisów o właściwości.

(dowód: akta kontroli str. 753-754)

1.9. Według danych Urzędu w latach 2012 – 2016 (I półrocze) ze środków budżetu Miasta na funkcjonowanie Parku wydatkowano 940,4 tys. zł (kolejno: 170,4 tys. zł, 201,8 tys. zł, 216,4 tys. zł, 230,5 tys. zł i 121,3 tys. zł)⁵⁰. Natomiast wydatki Miasta związane z utworzeniem Parku – na zakup aplikacji informatycznej *Park Kulturowy*, opracowanie planu ochrony i programu zarządzania wyniosły łącznie 125,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.146, 177-178)

1.10. W preambule i w § 3 uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego określono cel jego utworzenia – ochrona materialnego i krajobrazowego dziedzictwa kulturowego. Również w Planie ochrony wskazano przede wszystkim cele ochronne Parku, tj. wzmocnienie skuteczności ochrony i udostępniania walorów krajobrazu kulturowego i zabytków znajdujących się na jego terenie m.in. poprzez zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla trwałego zachowania, zagospodarowania, utrzymania i udostępniania tych walorów i zabytków a także poprzez zapobieganie zagrożeniom dla stanu walorów i wartości zabytków. Wskazane w Planie ochrony główne zadania w tym zakresie to: [1] ochrona zabytków nieruchomych; [2] utrzymanie istniejącego systemu obszarowej ochrony konserwatorskiej; [3] utrzymanie zabytkowych założeń Plant, ogrodów klasztornych, zieleńców i ogrodów śródblokowych; [4] zachowanie w dobrym stanie technicznym i estetycznym dominant kulturowych i krajobrazowych oraz utrzymanie ich dotychczasowej roli w krajobrazie; [5] utrzymanie i wyeksponowanie drobnych elementów zagospodarowania otoczenia zabytkowych zespołów i układów zabudowy tworzących niepowtarzalne modele krajobrazowe [6] utrzymanie historycznie ukształtowanej i zachowanej sieci dróg; [7] podnoszenie świadomości społecznej i edukacji z zakresu ochrony środowiska kulturowego.

(dowód: akta kontroli str. 199-201)

W uchwale i w Planie ochrony nie sformułowano wprost celów społecznych i gospodarczych utworzenia Parku. Koordynator Zespołu Zadaniowego wyjaśnił, że *funkcjonowanie Parku nie sprowadza się tylko do wyrażonej wprost ochrony materialnego i krajobrazowego dziedzictwa kulturowego, ale również przejawia się w odpowiednim oddziaływaniu na miejską przestrzeń na płaszczyznach społecznych i gospodarczych oraz na jej umiejętnym, pożądanym kształtowaniu. Z tego względu na terenie Parku zostały wprowadzone przepisy, które bezpośrednio wpływają zarówno na kształtowanie postaw społecznych, jak i modelują właściwe kierunki rozwoju lub ograniczania (w zależności od potrzeb) prowadzenia działalności gospodarczej oraz zagospodarowywania przestrzeni publicznej na cele komercyjne i niekomercyjne.*

(dowód: akta kontroli str. 185-188, 199-201)

1.11. Po podjęciu uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego, w okresie od września do listopada 2011 r., przeprowadzono inwentaryzację nośników informacji wizualnej umieszczonych na elewacjach budynków i w pasie drogowym oraz punktów handlowych, tablic i słupów reklamowych, w wyniku której ustalono, że na terenie Parku znajdowało się wówczas około: 850 szyldów na wysięgniku, 1200 szyldów, 580 tablic, 250 gablot i 100 banerów umieszczonych na elewacji, 350 potykaczy, sztalug i kobyłek ustawionych w pasie drogowym i 37 stanowisk handlu w bramie. Ponadto uruchomiono punkt informacyjny (od sierpnia do października 2011 r.) oraz opracowano ulotki informacyjne, które kolportowano wśród podmiotów działających na terenie objętym Parkiem. Rozesłano również 1,5 tys. listów m.in. do właścicieli, zarządców, administratorów, najemców.

(dowód: akta kontroli str. 110-114)

Od 2012 r. Zespół Zadaniowy przeprowadzał wizje lokalne (kontrole) na terenie Parku Kulturowego w zakresie przestrzegania przepisów uchwały. Notatki służbowe wraz ze zdjęciami, dokumentujące przeprowadzenie tych czynności były przekazywane do wydziałów

⁴⁹ W związku z porozumieniem pomiędzy Wojewodą Małopolskim a Prezydentem Miasta Krakowa z 11 maja 2010 r. w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

⁵⁰ Dane ustalono na podstawie kosztów godziny roboczej w Urzędzie (dotyczą dwóch pracowników oraz częściowo kierownika Referatu Dziedzictwa Kulturowego w Wydział KiDN) i obejmują m.in. wynagrodzenia wraz z pochodnymi, koszty administracyjne.

Urzędu lub miejskich jednostek organizacyjnych (Biuro MKZ, Wydział SA, Straż Miejska, ZIKiT, ZBK, PINB – Powiat Grodzki) głównie za pośrednictwem poczty elektronicznej. W latach 2012-2015 rokrocznie przekazywano od 15 do 39 takich notatek (w Urzędzie nie ustalano planów okresowych dotyczących zakresu, liczby lub częstotliwości przeprowadzania wizji lokalnych).

(dowód: akta kontroli str. 147, 199-201)

Analiza wybranych notatek z kontroli przeprowadzonych w latach 2015-2016 (do września) wykazała m.in., że:

- wizje były przeprowadzane głównie przez dwóch pracowników Referatu Dziedzictwa Kulturowego, bez udziału innych członków Zespołu Zadaniowego (np. przedstawiciele Straży Miejskiej, ZIKiT).

(dowód: akta kontroli str. 199-201)

Koordinator Zespołu Zadaniowego wyjaśnił, że uczestnictwo podczas wizji lokalnych w obszarze Parku Kulturowego większej liczby członków Zespołu nie zwiększa skuteczności działań kontrolnych. Straż Miejska, podejmując interwencję w związku ze stwierdzonym naruszeniem przepisów ww. uchwały, zobligowana jest do ustalenia personaliów osoby, która popełniła czyn zabroniony. Działania Strażników w tym zakresie są długotrwałe (co najmniej 30 minut na jednostkową interwencję), co znacznie spowalnia przebieg kontroli. W konsekwencji podczas jednej wizji lokalnej można dokonać tylko kilku interwencji. Zrezygnowano również z udziału w wizjach pozostałych członków Zespołu, ponieważ wątpliwości co do legalności danego nośnika informacji wizualnej mogą być jednoznacznie wyjaśnione w drodze analizy dokumentów poszczególnych komórek i jednostek. *Przedstawiciele tych komórek i jednostek podczas wizji w terenie dysponują jedynie fragmentaryczną wiedzą w tym zakresie, opierając się na własnej pamięci. Z tego względu model polegający na przekazywaniu notatek z obchodów dokonywanych przez pracowników Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK i następnie sprawdzaniu słuszności zastrzeżeń w oparciu o dokumentację [...] uznano za najbardziej efektywny i właściwy.*

(dowód: akta kontroli str. 185-188)

- w notatkach zawierano informacje o naruszeniach przepisów uchwały dotyczących umieszczania nośników informacji wizualnej i reklam (na budynkach, a także na potykaczach i zaparkowanych rowerach i trójkołowcach), lub zwracano się do Biura MKZ o informacje dotyczące udzielonych pozwoleń na umieszczenie wskazanych szyldów. Informowano również o przekraczaniu wyznaczonych powierzchni pod ogródki gastronomiczne; w notatkach zwracano się o podjęcie działań w celu doprowadzenia do stanu zgodności z zapisami uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego oraz o zwrotne poinformowanie o podjętych czynnościach;

(dowód: akta kontroli str. 199-201)

- Zespół Zadaniowy monitorował działania podejmowane przez wydziały UMK lub jednostki na podstawie odpowiedzi na przekazane notatki z wizji lokalnych, przy czym – w przypadku braku takich odpowiedzi – nie podejmował działań w celu ich wyegzekwowania; nie żądał też dalszych informacji w przypadku otrzymania lakonicznych odpowiedzi, zawierających jedynie wzmianki np. o wysłaniu pisma do najemcy bądź właściciela, o wpisaniu danego budynku do rejestru zabytków, o braku pozwoleń konserwatorskich na dany nośnik – bez informacji o podjętych działaniach.

(dowód: akta kontroli str. 199-201)

Koordinator Zespołu Zadaniowego wyjaśnił, że:

- stwierdzenie braku zmian stanu faktycznego podczas kolejnych kontroli odnotowywano w notatce służbowej z prośbą o podjęcie działań (z adnotacją, że przedmiotowe naruszenie było już sygnalizowane);
- Zespół Zadaniowy nie posiada kompetencji do podejmowania jakichkolwiek czynności ponad te, które zostały określone w zarządzeniu nr 3600/12 Prezydenta Miasta Krakowa;
- otrzymane z Biura MKZ informacje o wpisie kamienicy do rejestru zabytków, o braku pozwoleń na dany nośnik lub o wysłaniu pisma do przedsiębiorcy/najemcy lokalu

uznawano za rozpoczęcie działań zmierzających do usunięcia naruszeń uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego;

- *wszelkie informacje na temat ewentualnych działań podejmowanych – zarówno z własnej inicjatywy, jak i na skutek interwencji Zespołu Zadaniowego – przez poszczególne wydziały i jednostki, w sprawach dotyczących obszaru objętego uchwałą o Parku [...] powinny być dostępne w tych wydziałach i jednostkach.*

(dowód: akta kontroli str. 165-170)

- notatki z wizji lokalnych były przekazywane w całości zazwyczaj do kilku różnych wydziałów i jednostek jednocześnie, bez wskazywania konkretnych spraw, w których Zespół Zadaniowy zwraca się do danej jednostki lub wydziału UMK o podjęcie działań; Wydział SA pismem z 16 września 2016 r. zwrócił się do Wydziału KiDN o przekazywanie notatek dotyczących wyłącznie jego zakresu merytorycznego.

(dowód: akta kontroli str. 199-201)

Koordynator Zespołu Zadaniowego podał, że *w celu uniknięcia sytuacji związanej z brakiem kompetencji do podjęcia odpowiednich działań (interwencji) przez konkretny wydział lub miejską jednostkę organizacyjną, notatki służbowe wysyłane są jednocześnie do wszystkich podmiotów zaangażowanych w realizację i egzekwowanie przepisów uchwały.*

(dowód: akta kontroli str. 165-170)

Dyrektor Wydziału KiDN wyjaśnił, że dotychczasowa praktyka przekazywania wyników wizji lokalnych do wszystkich komórek i jednostek organizacyjnych, których zakres działania obejmuje sprawy związane z funkcjonowaniem Parku, była uzasadniona tym, że *każda komórka czy jednostka po otrzymaniu notatki powinna podjąć odpowiednie czynności w zakresie właściwym dla jej kompetencji.* Podał również, że w najbliższym czasie na spotkaniu Zespołu Zadaniowego omówiona zostanie kwestia sposobu przekazywania informacji o wynikach wizji lokalnych oraz informacji zwrotnych o podejmowanych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 179-181)

Wspomniane w powyższych wyjaśnieniach spotkanie Zespołu Zadaniowego odbyło się 29 września 2016 r. Podczas spotkania m.in.:

- 1) przypomniano o konieczności udzielania odpowiedzi na dotychczas wysłane notatki z przeprowadzonych kontroli;
- 2) uzgodniono – w związku z dostrzegalnymi problemami z przepływem informacji – że Zespół Zadaniowy będzie się spotykać raz w miesiącu;
- 3) wskazano na konieczność zespołowego przeprowadzania analizy przygotowywanych w Wydziale KiDN materiałów dokumentujących naruszenia przepisów o Parku Kulturowym, a na tej podstawie – wspólnego (Wydział KiDN i Biuro MKZ) przygotowania notatki służbowej, uzupełnionej o informacje o ewentualnych pozwoleniach konserwatorskich czy pismach do najemców lokali/właścicieli;
- 4) ustalono, że ww. notatka służbowa nie będzie, jak do tej pory, adresowana ogólnie do wszystkich wydziałów i miejskich jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację i przestrzeganie przepisów uchwały, ale bezpośrednio do konkretnych wydziałów i jednostek, z prośbą o podjęcie działań wg kompetencji.

(dowód: akta kontroli str. 788)

Według sprawozdania z działań podjętych na obszarze Parku Kulturowego w 2013 r. liczba nośników informacji wizualnej i szyldów w Rynku Głównym oraz na czterech wybranych ulicach⁵¹ zmniejszyła się z 1 413 w 2011 r. do 887 w 2013 r. (o 37%). Natomiast odsetek legalnych nośników i szyldów na tych ulicach wzrósł w tych latach z 20,6% do 60,8%⁵².

(dowód: akta kontroli str. 80-109)

⁵¹ Floriańska, Grodzka, Sławkowska, Szewska.

⁵² Według sprawozdania za 2013 r. odsetek legalnych nośników i szyldów na poszczególnych ulicach wynosił w 2011 r. od 9% do 25%, a w 2013 r. od 46,4% do 72,3%. Wg sprawozdania za 2014 r. dla tych samych ulic odsetek ten wynosił od 58,8% do 78,6%. W sprawozdaniu za 2015 r. dane dotyczące ogólnej liczby elementów reklamowych oraz liczby elementów legalnych zamieszczono jedynie w formie wykresów dla ulic Floriańskiej, Sławkowskiej, Szewskiej oraz Rynku Głównego.

W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli NIK oględzin wybranych ulic i placów z obszaru Parku Kulturowego⁵³, stwierdzono liczne naruszenia przepisów uchwały dotyczące m.in.:

- nieprzestrzegania ograniczeń i zakazów dotyczących stosowania nośników informacji wizualnej, w szczególności liczby i wielkości szyldów zamieszczonych na budynkach, zamieszczania nośników na elewacjach budynków powyżej linii parteru (gzymsu rozdzielającego parter od pierwszego piętra) oraz w oknach na całej elewacji budynku, stosowania elementów ruchomych, neonów oraz światła o zmieniającym się natężeniu, błyskowego lub pulsującego;
- nieprzestrzegania zasad lokalizacji ogródków na Rynku Głównym, bowiem w 7 przypadkach na 12 nie została zachowana ich minimalna odległość od jezdni (0,5 m);
- nieprzestrzegania zasad umieszczania napisów i elementów plastycznych na lambrekinach otaczających czasy parasoli w jednym ogródku gastronomicznym (na wszystkich lambrekinach parasoli umieszczone były wyłącznie reklamy piwa, podczas gdy w myśl § 5 pkt 7 uchwały dopuszczalne było zamieszczenie przemiennie logo firmowego lokalu i sponsora, prowadzonej działalności, informacji o lokalu lub o preferowanych wyrobach);
- nieprzestrzegania zakazu prowadzenia działalności usługowej oraz handlowej w bramie przy ul. Floriańskiej.

(dowód: akta kontroli str. 148-152)

Ujawnione w trakcie oględzin naruszenia przepisów uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego potwierdzały nieprawidłowości udokumentowane we wcześniejszych notatkach Zespołu Zadaniowego.

(dowód: akta kontroli str. 199-201)

1.12. W okresie objętym kontrolą NIK w Wydziale KiDN nie podejmowano działań w celu sprawdzenia (na obszarze objętym uchwałą w sprawie utworzenia Parku Kulturowego), czy tablice i urządzenia reklamowe na obiektach wpisanych do rejestru zabytków zainstalowane zostały na podstawie pozwoleń na budowę, a na obiektach na obszarze wpisanym do rejestru zabytków – na podstawie zgłoszenia lub pozwolenia na budowę.

W myśl art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy Prawo budowlane pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych, z wyjątkiem usytuowanych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków. Wykonywanie takich robót na obiektach nie wpisanych do rejestru wymaga zgłoszenia (art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy)⁵⁴.

(dowód: akta kontroli str. 179-181)

Dyrektor Wydziału KiDN wyjaśnił, że uchwała w sprawie utworzenia Parku Kulturowego została uchwalona na podstawie przepisów ustawy o ochronie zabytków, oraz że przestrzeganie przepisów prawa budowlanego winno podlegać kontroli organów nadzoru budowlanego, a Zespół Zadaniowy nie posiada uprawnień do podejmowania działań w zakresie przestrzegania tych przepisów. Kompetencje Zespołu *obejmują przede wszystkim sprawdzanie stopnia poszanowania regulacji zawartych w uchwale o Parku Kulturowym, tj. dotyczą funkcji monitorujących i kontrolnych.*

(dowód: akta kontroli str. 179-181)

Z przedłożonych do kontroli dokumentów wynika, że w okresie 2014 – 2016 (do czasu kontroli) do Wydziału Architektury i Urbanistyki Urzędu wpłynęły tylko 4 wnioski⁵⁵ w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę – instalacji tablic lub urządzeń reklamowych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków⁵⁶, przy czym tylko dwa z nich dotyczyły obiektów zlokalizowanych na terenie Parku Kulturowego, i równocześnie na obszarze objętym planem miejscowym Stare Miasto. Dwie z tych spraw zakończyły się wydaniem pozwoleń na

⁵³ Oględziny objęły ul. Grodzką (odcinek od Placu Dominikańskiego do Rynku Głównego), Rynek Główny (wzdłuż pierzei E-F, C-D), ul. Sławkowską, ul. Floriańską, Plac Mariacki (narożniki z ul. Floriańską i ul. Szpitalną).

⁵⁴ W okresie 28 czerwca 2015 r. – do 14 września 2015 r. roboty budowlane wykonywane przy obiekcie budowlanym na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymagały pozwolenia na budowę.

⁵⁵ AU-01-3.6740.2.9.2015.KKA (ul. Floriańska 43), AU-01-3.6740.1.2378.2015.KKA (al. Krasińskiego 23), AU-01-3.6740.2.119.2016.EPI (ul. Podgórska 34), AU-01-3.6740.2.689.2016.MBF.JZI (ul. Grodzka 65).

⁵⁶ Z zastrzeżeniem, że takich spraw mogło być więcej. Dotyczy to sytuacji, gdy we wniosku nie wskazywano wprost na instalację tablic i urządzeń reklamowych, ale taki zakres robót przewidywał projekt budowlany przedsięwzięcia o szerszym zakresie, np. remontu elewacji. Ustalenie liczby takich wniosków na podstawie prowadzonych rejestrów nie jest możliwe. Wymagałoby to dokładnej analizy wszystkich projektów będących przedmiotem wniosków o udzielenie pozwolenia na budowę.

wykonanie robót budowlanych – umieszczenie szyldów na elewacji zabytkowych budynków (jednego na Starym Mieście)⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str. 655-663)

1.13. Na podstawie zarządzenia nr 527/2012 Prezydenta Miasta Krakowa z 5 marca 2012 r. została wdrożona aplikacja informatyczna *Park Kulturowy*. Jej zadaniem było przechowywanie informacji o nośnikach informacji wizualnej, nośnikach reklamowych umieszczonych na elewacjach budynków oraz wszelkich elementach znajdujących się w obszarze przestrzeni miejskiej Parku Kulturowego Stare Miasto, a także archiwizowanie, z uwzględnieniem zdjęć i skanów, odpowiednich dokumentów dotyczących wszystkich obiektów, których dotyczy uchwała w sprawie utworzenia Parku Kulturowego.

(dowód: akta kontroli str. 152-153)

Dostęp do aplikacji posiadali jedynie pracownicy Wydziału KiDN, mimo że w § 4 ww. zarządzenia przewidziano dostęp dla uprawnionych pracowników nie tylko tego Wydziału (w tym: Głównego Plastyka Miasta i Miejskiego Konserwatora Zabytków⁵⁸), ale również Wydziału SA, Wydziału Geodezji, Wydziału Architektury i Urbanistyki, Biura Planowania Przestrzennego oraz innych jednostek – ZBK, ZIKiT, Straży Miejskiej, PINB – Powiat Grodzki.

(dowód: akta kontroli str. 152-155)

Dyrektor Wydziału KiDN, któremu Prezydent powierzył wykonanie ww. zarządzenia, wyjaśnił, że [...] *stosowne uprawnienia posiadali pracownicy Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Biura Miejskiego Konserwatora Zabytków, które wówczas, jako Oddział Ochrony Zabytków, znajdowało się w strukturze organizacyjnej Wydziału. W przypadku Biura [...] upoważnienie do używania aplikacji [...] wygasło w dniu 21 października 2013 r.* Dyrektor podał również, że Wydział Informatyki nie otrzymał dotąd wniosku o wznowienie tego upoważnienia, ani żadnych innych wniosków o nadanie uprawnień do używania aplikacji przez wydziały UMK oraz miejskie jednostki organizacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 163-164)

Pracownicy Wydziału KiDN wprowadzali do aplikacji dane dotyczące m.in. budynków, umieszczonych na nich nośników informacji wizualnej i reklamowych (w tym zdjęcia) oraz informacje o dokumentach dotyczących tych nośników. Dokumentacja ta nie była kompletna, brakowało np. części pozwoleń Miejskiego Konserwatora Zabytków, wskutek czego notatki niejednokrotnie zawierały prośby o sprawdzenie ewentualnych decyzji (np. w trzech sprawach wskazanych w notatce nr 9 z 7 lipca 2016 r., w których Wydział KiDN nie posiadał informacji o wydanych pozwoleniach konserwatorskich, wg adnotacji Biura MKZ pozwolenia takie były wydane). Poza tym w niektórych przypadkach w aplikacji zamieszczono informacje o wydanych pozwoleniach bez załączenia skanów tych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 156-162)

Koordynator Zespołu Zadaniowego wyjaśnił, że Wydział KiDN nie był informowany na bieżąco o wydawanych przez inne wydziały i jednostki pozwoleniach i opiniach ws. umieszczania nośników informacji wizualnej na obszarze Parku Kulturowego. Dodał, że podczas dokonanej w latach 2011–2012 inwentaryzacji elementów znajdujących się w przestrzeni publicznej w obszarze Parku Kulturowego odszukano odpowiednie pozwolenia w archiwach Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków i Miejskiego Konserwatora Zabytków. Uzyskane wówczas dane, zawierające numer pozwolenia i jego treść, posłużyły do uzupełnienia aplikacji *Park Kulturowy* (ale bez skanów lub zdjęć dokumentów).

(dowód: akta kontroli str. 165-170)

Dyrektor Wydziału KiDN pismami z 22 listopada i 12 grudnia 2013 r. zwrócił się do dyrektora Biura MKZ z prośbą o przekazywanie kopii pozwoleń i opinii wraz z dokumentacją projektową dotyczącą obiektów z obszaru objętego uchwałą o Parku, umotywowaną potrzebą sprawniejszego monitorowania i realizacji zapisów uchwały oraz koniecznością uaktualniania bazy danych w aplikacji *Park Kulturowy*. W piśmie z 30 grudnia 2013 r. dyrektor Biura MKZ

⁵⁷ Decyzja nr 724/2015 z 31 marca 2015 r. – pozwolenie na wykonanie robót budowlanych polegających na umieszczeniu na fasadzie kamienicy przy ul. Floriańskiej 43 podświetlanego szyldu w formie liter przestrzennych oraz decyzja nr 700/2016 z 1 kwietnia 2016 r. – pozwolenie na wykonanie robót budowlanych polegających na instalacji dwóch sztuk urządzeń reklamowych (szyldów) na elewacji budynku przy ul. Podgórskiej 34.

⁵⁸ Do 2013 r. Miejski Konserwator Zabytków znajdował się w strukturach Wydziału KiDN.

odpowiedział, że dotychczas wypracowany sposób działania [...] umożliwia korzystanie z zasobów archiwum KZ, pozwalając na kompletowanie informacji.

(dowód: akta kontroli str. 171-173)

Koordynator Zespołu Zadaniowego wyjaśnił, że uzyskanie danych o pozwoleniach i opiniach dotyczących ww. nośników wymaga oddelegowania pracowników Wydziału KiDN, którzy uzyskują wgląd do materiałów zarchiwizowanych w Biurze MKZ.

(dowód: akta kontroli str. 165-170)

1.14. W myśl § 4 ust. 11 i ust. 12 zarządzenia nr 156/12 Prezydenta Miasta Krakowa z 24 stycznia 2012 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Parku Kulturowego Stare Miasto, Zespół ten był zobowiązany do sporządzania rocznych sprawozdań z realizacji swoich zadań (w terminie do 31 stycznia), które po zaakceptowaniu przez Prezydenta powinny zostać udostępnione w formie elektronicznej na serwerze.

Sprawozdania za lata 2013 – 2015 zostały udostępnione na stronie internetowej biuletynu informacji publicznej UMK, chociaż nie zostały pisemnie zaakceptowane przez Prezydenta.

(dowód: akta kontroli str. 80-109, 124-129, 182-184)

Dyrektor Wydziału KiDN wyjaśnił, że sprawozdania za lata 2013 – 2015 były prezentowane Prezydentowi Miasta Krakowa, który nie zgłosił do ich treści uwag i zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 182-184)

1.15. W 2015 r. Plastyk Miasta⁵⁹ opracował *Katalog dobrych praktyk. Wzorce i zasady lokalizacji nośników informacji wizualnej na obszarze Miasta Krakowa*⁶⁰. Założeniem tej publikacji było uporządkowanie zasad odnoszących się do umieszczania nośników informacji wizualnej na terenie Krakowa. W Katalogu, odrębnie dla: a) szyldów reklamowych, b) aranżacji witryn, c) reklam na podłożu tekstylnym i PCV oraz d) wolnostojących nośników reklamowych, zaprezentowano przykłady – pozytywne i negatywne – opatrzone komentarzami zawierającymi uwagi techniczne i wskazówki projektowe. W końcowej części opracowania zamieszczono słownik stosowanych definicji i terminów oraz wykaz procedur realizowanych w UMK oraz jednostkach miejskich, związanych z uzyskiwaniem pozwoleń na umieszczanie nośników reklamowych.

(dowód: akta kontroli str. 506-539)

1.16. Wyrażanie zgody na lokalizowanie reklam w przestrzeni publicznej Miasta Krakowa – niezależnie od pozwoleń konserwatorskich w odniesieniu do kamienic zabytkowych – należy do kompetencji trzech jednostek: Wydziału SA, ZBK oraz ZIKiT, przy czym właściwość każdej z nich określa miejsce planowanej lokalizacji reklamy. Wydział SA oraz ZBK odpowiadają za lokalizację reklam na budynkach lub w przestrzeniach będących własnością Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa (każda jednostka w zakresie, w jakim zarządza nieruchomościami gminnymi i Skarbu Państwa), z wyłączeniem budynków zlokalizowanych wzdłuż dróg będących w zarządzie ZIKiT, a ZIKiT – za lokalizację reklam w pasie drogowym⁶¹.

W każdej z ww. jednostek opracowano stosowne procedury:

- SA-46 *Zawarcie umowy na zajęcie powierzchni lub przestrzeni w Krakowie w celu umieszczenia nośnika reklamowego, elementu informacji wizualnej* (Wydział SA);
- ZBK-10 *Zawarcie umowy na zajęcie powierzchni lub przestrzeni w celu umieszczenia nośnika, elementu informacji wizualnej* (ZBK);
- ZIKiT-27 *Umieszczenie reklamy w pasie drogowym* (ZIKiT)⁶².

(dowód: akta kontroli str. 638-654)

1.17. W wydawanych w imieniu Prezydenta Miasta Krakowa pozwoleniach na umieszczenie na zabytkach wpisanych do rejestru zabytków urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów (art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie zabytków) Miejski Konserwator Zabytków

⁵⁹ Stanowisko w strukturze Wydziału KiDN. Do 14 kwietnia 2013 r. – Główny Plastyk Miasta.

⁶⁰ <https://www.bip.krakow.pl/plik.php?zid=149814&wer=0&new=t&mode...>

⁶¹ Oznacza to, że umieszczenie nośników prostopadłych (wysięgników) na tym samym budynku, np. na budynkach narożnych w Rynku Głównym, wymaga uzyskania zgody – w różnym trybie – dwóch różnych jednostek: Wydziału SA w formie umowy cywilnoprawnej dla elewacji od strony Rynku Głównego oraz ZIKiT w formie decyzji administracyjnej dla elewacji od strony ulic odchodzących od Rynku.

⁶² W formie decyzji administracyjnej (drogi publiczne) lub umowy cywilnoprawnej (drogi wewnętrzne). Upřednia w stosunku do tej procedury jest procedura ZIKiT-61 *Decyzja dla lokalizacji reklamy/urządzenia reklamowego/konstrukcji reklamowej*.

określał m.in. termin ważności tych decyzji. Jak wynika z przypadków zmian niektórych decyzji – termin ten w Biurze MKZ rozumiany był jako termin na wykonanie technicznej czynności umieszczenia ww. urządzeń na obiektach zabytkowych, a nie jako termin, w którym urządzenie może być zlokalizowane na zabytku.

(dowód: akta kontroli str. 541-626)

Obowiązek wskazywania w pozwoleniach konserwatorskich terminów ich ważności wynika z § 17 ust 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań zabytków⁶³.

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Zespół ds. Parku Kulturowego Stare Miasto nie sporządził sprawozdania z realizacji zadań za 2012 r., mimo wymogu wynikającego z § 4 ust. 11 i ust. 12 zarządzenia nr 156/12 Prezydenta Miasta Krakowa.

Dyrektor Wydziału KiDN, który był jednocześnie przewodniczącym ww. Zespołu, wyjaśnił, że odstąpiono od sporządzenia i publikacji sprawozdania z działań podjętych w tym okresie, ponieważ funkcjonowanie Parku Kulturowego Stare Miasto w 2012 r. nie obejmowało pełnego roku kalendarzowego. Uchwała weszła w życie 7 grudnia 2011 r., przy czym w § 10 ust. 2 uchwały wskazano sześciomiesięczny okres dostosowania się do jej przepisów, liczony od daty wejścia w życie i zdaniem Dyrektora [...] *należy przyjąć, że działanie działania związane z egzekwowaniem przepisów uchwały rozpoczęte zostały faktycznie od dnia 8 czerwca 2012 r.* Dyrektor podał również, że Prezydent Miasta Krakowa był informowany na bieżąco o wszelkich istotnych sprawach dotyczących funkcjonowania Parku.

(dowód: akta kontroli str. 182-184)

2. W związku ze znikomą liczbą wniosków w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę – instalacji tablic lub urządzeń reklamowych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków, jakie w okresie 2014 – 2016 (do czasu kontroli) wpłynęły do Wydziału Architektury i Urbanistyki Urzędu, Dyrektor Wydziału Architektury i Urbanistyki Urzędu wyjaśniła m.in.:

- zgodnie z obowiązującą do dnia 27 czerwca 2015 r. ustawą Prawo budowlane i przepisami zawartymi w art. 29 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy, w nawiązaniu do art. 30 ust. 1 pkt 2, pozwolenia na budowę nie wymagały wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych, z wyjątkiem usytuowanych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków, natomiast wykonywanie ww. robót wymagało zgłoszenia;
- słownik języka polskiego pojęcie *reklama* definiuje jako *rozpowszechnianie informacji o towarach, ich zaletach, wartościach, miejscach i możliwości nabycia, chwalenie kogoś, zalecanie czegoś przez prasę, radio lub inne środki (plakaty, napisy, ogłoszenia itp.)*, natomiast pojęcie *informacja* – jako *powiadomienie o czymś, zakomunikowanie czegoś, wiadomość, wskazówka, pouczenie*;
- w przypadku instalowania na obiektach budowlanych napisów (informacji) stanowiących oznaczenie zewnętrzne firmy, której siedziba w tym właśnie obiekcie (budyńku) się znajduje, mieliśmy zatem do czynienia z instalowaniem jej szyldu, tj. oznaczenia zewnętrznego określającego przedmiot wykonywanej działalności i zawierającego informację o lokalizacji firmy;
- w związku z powyższym roboty budowlane polegające na instalowaniu szyldu, do 27 czerwca 2015 r., tj. do dnia nowelizacji ustawy Prawo budowlane, znajdowały się poza zakresem działania przepisów tej ustawy i nie wymagały uzyskania pozwolenia na budowę, jak również zgłoszenia do organu administracji architektoniczno-budowlanej (jeżeli jego wysokość nie przekraczała 3 m);
- zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 10 lutego 2015 r. w art. 2 pkt 16d wprowadziła definicję szyldu: *tablica reklamowa lub urządzenie*

⁶³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1789. Dalej: rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r.

reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie się znajdują;

- nowelizacja ustawy Prawo budowlane, obowiązująca od 28 czerwca 2015 r., w art. 29 ust. 4 wprowadziła zapis: *pozwolenia na budowę wymagają roboty budowlane wykonywane przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków*, co oznaczało, że wszystkie roboty budowlane wykonywane przy obiekcie lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymagały uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę;
- w art. 29 ust. 4 ustawy Prawo budowlane – w brzmieniu obowiązującym od 15 września 2015 r. – od ww. zasady wprowadzono wyjątek, zgodnie z którym roboty budowlane wymienione w art. 29 na obszarze wpisanym do rejestru zabytków – wymagają dokonania zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1;
- w związku z powyższym, zgodnie z obowiązującymi od 15 września 2015 r. przepisami ustawy Prawo budowlane, w przypadku instalowania szyldów na obiektach wpisanych do rejestru zabytków wymagane jest uzyskanie pozwolenia na budowę w formie decyzji administracyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 713-716)

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień, należy stwierdzić, że zaprezentowane stanowisko dyrektora Wydziału Architektury i Urbanistyki, według którego do 27 czerwca 2015 r. instalowanie szyldów na budynkach wpisanych do rejestru zabytków nie wymagało pozwolenia na budowę i zgłoszenia – nie jest prawidłowe:

- faktem jest, że legalne definicje – rangi ustawowej – pojęć *reklama* i *szyld* wprowadziła dopiero nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym od 11 września 2015 r., jednakże należy zwrócić uwagę na wcześniejsze przepisy prawa miejscowego – w uchwalanych w Krakowie miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przynajmniej od 2012 roku⁶⁴ definiowane jest pojęcie *wielkogabarytowych urządzeń reklamowych*, rozumianych jako *elementy reklamowe i informacyjne, wolnostojące albo umieszczone na budynkach lub budowlach [...]*; w ustaleniach tych planów znajdują się również zapisy odnoszące się do urządzeń reklamowych innych niż wielkogabarytowe, np.

4) *wymagania dotyczące urządzeń reklamowych, innych niż wskazane w § 4 ust. 1 pkt 18:*

a) *szyldy informujące o prowadzonej działalności należy umieszczać w obrębie pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, w którym ta działalność jest prowadzona [...]*⁶⁵

- w kontekście powyższych ustaleń rozważania na temat różnic znaczeniowych pojęć *reklama* i *informacja* – i praktycznych konsekwencji tych różnic – pozostają bezprzedmiotowe;
- orzecznictwo sądów administracyjnych – sprzed ww. nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – również potwierdza, że wywieszenie szyldu na elewacji budynku, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, wyczerpuje znamiona reklamy⁶⁶;
- należy podkreślić, że stosownie do art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane *przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu*

⁶⁴ Na przykład § 4 ust. 1 pkt 18 uchwały Nr LVIII/775/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 października 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru *Młynówka Królewska – Filtrowa* (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2012 r., poz. 5248).

⁶⁵ § 8 ust. 1 pkt 4 lit. a miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru *Młynówka Królewska – Filtrowa*.

⁶⁶ Na przykład w wyroku z dnia 25 czerwca 2015 r. (II OSK 2856/13) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że reklamą jest każde działanie, które ma na celu zachęcenie potencjalnych klientów do zakupu konkretnych towarów lub do skorzystania z określonych usług. NSA dodał, że pod względem treści reklama nie musi się różnić od zwykłej informacji, a o tym, czy ta informacja jest reklamą świadczy cel jej rozpowszechnienia. Z kolei cel należy odczytywać na podstawie okoliczności, kontekstu, w którym ta informacja funkcjonuje. W uzasadnieniu wyroku NSA odwołał się do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 2 października 2007 r. (II CSK 289/07), w którym SN stwierdził, że *reklama oznacza każde przedstawienie (wypowiedź) w jakiegokolwiek formie w ramach działalności handlowej, gospodarczej, rzemieślniczej lub wykonywania wolnych zawodów, dokonane w celu wspierania zbytu towarów lub usług. Powszechnie za reklamę uważa się wszelkie formy przekazu, w tym także takie, które nie zawierają w sobie elementów oceniających ani zachęcających do zakupu, mogą jednak zostać przyjęte przez ich odbiorców jako zachęta do kupna [...]. Wypowiedź jest reklamą, gdy nad warstwą informacyjną kryje się zachęta do nabycia towaru – taki cel przyświeca nadawcy wypowiedzi i tak odbiera ją przeciętny odbiorca, do którego została skierowana.*

budowlanego właściwy organ sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [...];

- przytoczony przepis art. 29 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, obowiązujący od 28 czerwca 2015 r., nie wprowadził żadnej zmiany w zakresie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę na wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych (w tym szyldów) na obiektach wpisanych do rejestru zabytków; potwierdza to uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw⁶⁷:

[...] projektowane zmiany w zakresie zgłoszenia z projektem powodują konieczność dokonania szeregu zmian w przepisach ustawy mających charakter dostosowujący, obejmujących m.in:

- 1) *dodanie w art. 29 ustawy ust. 4, zgodnie z którym pozwolenia na budowę wymagają roboty budowlane wykonywane przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków. Zmiana ta jest konsekwencją przeniesienia robót budowlanych dotyczących budynków mieszkalnych jednorodzinnych do obowiązku zgłoszenia. Brak takiego przepisu spowodowałby, że inwestycje związane z budynkami mieszkalnymi jednorodzinymi, w związku z możliwością ich realizacji na zgłoszenie, przestałyby podlegać reglamentacji Prawa budowlanego w zakresie, w jakim odnosi się ono do obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków.*
- w omawianym zakresie, tj. instalowania urządzeń na obiektach wpisanych do rejestru zabytków, nowelizacja ustawy Prawo budowlane, obowiązująca od 15 września 2015 r., pozostaje bez znaczenia.

Dodatkowo należy zauważyć, że jedyne przedłożone do kontroli pozwolenie na wykonanie robót budowlanych, polegających na umieszczeniu szyldu na fasadzie kamienicy wpisanej do rejestru zabytków i położonej na terenie Parku Kulturowego Stare Miasto, wydane zostało 31 marca 2015 r., tj. przed wprowadzeniem wyżej omawianych zmian Prawa budowlanego i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(dowód: akta kontroli str. 656-657,769-778)

3. W wyniku oględzin przeprowadzonych w toku kontroli, a także w wyniku analizy notatek służbowych Zespołu Zadaniowego oraz 27 decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia na umieszczenie na zabytku wpisanym do rejestru nośników informacji wizualnej⁶⁸ stwierdzono przypadki wydawania pozwoleń na umieszczanie na terenie Parku więcej niż jednego szyldu informującego o podmiocie i prowadzonej działalności na elewacji budynku, w którym działalność jest prowadzona, tj. z naruszeniem § 8 ust. 1 pkt 6 uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego, a także szyldów płaszczyznowych o powierzchni przekraczającej 20% powierzchni witryny oraz 1 m², tj. z naruszeniem § 8 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 lit. a uchwały.

Przykłady: ul. Grodzka 4 – dwa szyldy płaszczyznowe na podstawie pozwolenia MKZ nr 70/13 (przy czym jeden z nich o pow. 1,73 m²), ul. Sławkowska 30 – szyld płaszczyznowy (w decyzji: *element reklamowy w postaci liter przestrzennych mocowanych na listwach*⁶⁹) o powierzchni 1,168 m² na podstawie pozwolenia MKZ nr 135/12, ul. św. Gertrudy 26-29 – szyld płaszczyznowy (w decyzji: *szyld zamontowany na płasko w formie liter blokowych*) o powierzchni > 1 m² (w decyzji i we wniosku nie określono jego wymiarów) na podstawie pozwolenia MKZ nr 242/12, Rynek Główny 34 – szyld płaszczyznowy (w decyzji: *kaseton*) o powierzchni 2,852 m² na podstawie pozwolenia MKZ nr 403/15⁷⁰.

(dowód: akta kontroli str. 148-151, 199-201, 541-626, 697-701)

W złożonych wyjaśnieniach Miejski Konserwator Zabytków odniósł się kolejno do poszczególnych przykładów:

⁶⁷ Druk nr 2710 – <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/8F1396CEB57E401BC1257D4600450AE4?%24File/2710.pdf> (str. 6-7 uzasadnienia).

⁶⁸ 22 decyzje dla odcinka ul. Grodzkiej od Rynku Głównego do pl. Wszystkich Świętych oraz 5 decyzji dla innych lokalizacji (ul. Sławkowska 1 i 30, Rynek Główny 7 i 34, ul. św. Gertrudy 26-29)

⁶⁹ Uchwała nie wprowadza pojęcia *elementu reklamowego w postaci liter przestrzennych*. W myśl jej postanowień taki rodzaj nośnika należy traktować jako nośnik płaszczyznowy (*nośniki informacji wizualnej na budynku mogą być umieszczane płasko na elewacji lub witrynie lokalu* – § 8 ust. 1 pkt 2).

⁷⁰ Dla nośników informacji wizualnej umieszczanych w witrynie lokalu obowiązują dwa ograniczenia powierzchniowe: do 20% powierzchni witryny – § 8 ust. 1 pkt 2 oraz do 1 m² – § 8 ust. 1 pkt 3 lit. a.

- ul. Grodzka 4 – pozwolenie nr 70/13 z 28 marca 2013 r.; wydano zgodę na umieszczenie trzech szyldów, gdyż inwestor prowadzi trzy działalności, ma podpisane trzy umowy najmu na te działalności; zgodnie z zapisami Parku Kulturowego dla każdej działalności dopuszcza się umieszczenie jednego nośnika informacji wizualnej; formy szyldów dostosowano do podziałów architektonicznych na elewacji, tj. szerokości witryn, same napisy nie przekraczają 1m² (jednego nośnika nie zamontowano);
- ul. św. Gertrudy 26-29 – pozwolenie nr 242/12 z 21 czerwca 2012 r.; wydano pozwolenie na szyld płaszczyznowy w postaci liter przestrzennych mocowanych na listwach i jedną gąbłotę z menu;
- ul. Sławkowska 30 – pozwolenie nr 135/12 z 18 maja 2012 r.; wydano pozwolenie na szyld płaszczyznowy w postaci liter przestrzennych mocowanych na listwach, o powierzchni liter 1,116 m², licząc powierzchnię pola, w które wpisany jest napis (nieznacznie przekraczając 1 m²); licząc powierzchnię samych liter powierzchnia sumaryczna jest znacznie mniejsza niż 1 m²;
- Rynek Główny 34 – pozwolenie nr 403/15 z 13 sierpnia 2015 r.; wydano pozwolenie na nośnik informacji wizualnej mocowany w witrynie lokalu; zgodnie z zapisami Parku Kulturowego nośnik zajmuje do 20% powierzchni witryn, dodatkowo korzystnie zasłaniając ubytki omawianej witryny, zaistniałe po usunięciu poprzedniego, istniejącego przez wiele lat szyldu księgarń.

(dowód: akta kontroli str. 675-676, 679)

Zdaniem NIK argumentacja o zgodzie na umieszczenie trzech szyldów w związku z prowadzeniem przez inwestora trzech działalności (ul. Grodzka 4) – w sytuacji, gdy dwa z zainstalowanych szyldów prezentują tę samą treść, tj. nazwę sklepu – nie jest trafna. Nie można też uznać za słuszną argumentację o dostosowaniu szyldów (ich wielkości) do podziałów architektonicznych, skoro w sposób jednoznaczny narusza to postanowienia uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego. Odnosząc się zaś do stwierdzenia, że powierzchnie samych liter w treści szyldów nie przekraczają dozwolonej powierzchni, należy zauważyć, że w wyjaśnieniach nie wskazano, w jaki sposób wyliczono tę powierzchnię. W takich sytuacjach, w ocenie NIK, należy posiłkować się przepisem art. 37d ust. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, związanym z wymierzaniem kar pieniężnych za umieszczanie tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych niezgodne z przepisami uchwały krajobrazowej, stosownie do którego: *jeśli kształt urządzenia reklamowego uniemożliwia wyznaczenie pola powierzchni służącej ekspozycji reklamy [...], wysokość kary pieniężnej zależy od pola powierzchni bocznej prostopadłościanu opisanego na urządzeniu reklamowym.*

W odniesieniu do pozwolenia nr 403/15 (Rynek Główny) należy podkreślić, że limit 20% powierzchni witryny, którą może zajmować nośnik, nie jest jedynym ograniczeniem powierzchniowym. Zakaz umieszczania nośników o powierzchni przekraczającej 1 m² odnosi się nie tylko do nośników instalowanych płasko na elewacji, ale również do tych umieszczanych w witrynie.

4. Z notatek Zespołu Zadaniowego nr 15 z 26 sierpnia 2015 r., nr 17 z 15 i 16 września 2015 r. oraz nr 6 z 10 czerwca 2016 r. kontrolerzy wybrali siedem przykładów⁷¹ naruszeń wymogów uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego, w odniesieniu do których pracownicy Biura MKZ udzielili odpowiedzi – w formie odręcznej adnotacji na kopii notatki – informującej o planowanym wystosowaniu pisma do najemców lub właścicieli lokali w sprawie usunięcia nośników umieszczonych bez pozwolenia, względnie umieszczonych z naruszeniem warunków pozwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 199-210)

W wyjaśnieniach na temat ww. pism i ew. innych działań podjętych w odniesieniu do wskazanych naruszeń Miejski Konserwator Zabytków:

- przedłożył pismo z 16 września 2016 r. do właściciela jednej z kamienic, informujące o umieszczeniu na elewacji kamienicy nośników informacji wizualnej powieszonych bez wymaganego prawem pozwolenia konserwatorskiego (ul. Floriańska 37);

⁷¹ Notatka nr 15/2015 – ul. Floriańska 36 i 37, notatka nr 17/2015 – ul. Grodzka 12, ul. św. Gertrudy 26-29, notatka nr 6/16 – ul. Sławkowska 4 i 20, ul. Floriańska 3.

- przedłożył dwa zawiadomienia z 19 września 2016 r. o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania nakazu przywrócenia kamienicy wpisanej do rejestru zabytków do poprzedniego stanu (zgodnie z art. 45 ustawy o ochronie zabytków) (ul. Floriańska 36 i ul. Sławkowska 20);
- w pozostałych czterech przypadkach nie przedłożył żadnej dokumentacji, wyjaśniając to kolejno: 1) brakiem możliwości wcześniejszej interwencji w związku z nieustalonym stanem prawnym kamienicy; dodał, że aktualnie jest procedowane pozwolenie konserwatorskie (ul. Grodzka 12), 2) faktem, że w sprawie wydano pozwolenie konserwatorskie nr 242/12 z 21 czerwca 2012 r. (św. Gertrudy 26-29); na kopii notatki nr 17 z 15-16 września 2015 r. pod zdjęciem tego obiektu zamieszczono odręczny dopisek pracownika Biura MKZ: *zostanie wystosowane pismo do najemcy (był uzgodniony sztyld dużo mniejszy)*; 3) przygotowaniem całościowego projektu sztyldów dla wszystkich najemców w kamienicy – jako rezultatu interwencji Miejskiego Konserwatora Zabytków (ul. Sławkowska 4); 4) przeniesieniem – po interwencjach MKZ – neonu i tablicy LED do wnętrza lokalu, a w konsekwencji – brakiem instrumentów prawnych pozwalających służbom konserwatorskim zobowiązać właściciela do usunięcia tych nośników (ul. Floriańska 3).

(dowód: akta kontroli str. 676, 681, 695-702)

5. W notatce nr 2 Zespołu Zadaniowego z 16 i 23 marca 2015 r. wskazano m.in. na cztery tablice zamontowane do witryny lokalu przy ul. Grodzkiej 6. Według odręcznej adnotacji pracownika Biura MKZ: *wydano pozwolenie (realizacja niezgodna z wydanym pozwoleniem)*. W wyniku oględzin kontrolerów z 30 sierpnia 2016 r. stwierdzono, że tablice te nadal nie zostały usunięte lub dostosowane do pozwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 148-151, 199-201)

Miejski Konserwator Zabytków wyjaśnił, że na elewacji kamienicy są zawieszane czasowo cztery gabloty na nowych witrynach, jednak ich montaż nie ingeruje w zabytkową substancję, w związku z czym wszczynanie postępowania administracyjnego w sprawie wydania nakazu przywrócenia zabytku do stanu poprzedniego byłoby niezasadne.

(dowód: akta kontroli str. 676, 681)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że umieszczenie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń reklamowych wymaga – stosownie do art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie zabytków – pozwolenia (w tym przypadku) Miejskiego Konserwatora Zabytków. Konsekwentnie jego kompetencją (obowiązkiem) jest podejmowanie działań w trybie art. 45 ustawy o ochronie zabytków, tj. w sytuacji umieszczenia takich urządzeń bez wymaganego pozwolenia lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu.

6. W notatce służbowej nr 2 z 16 i 23 marca 2015 r. – pod zdjęciem przedstawiającym wyklejone witryny – pracownik Biura MKZ zamieścił odręczną notatkę: *nie uzgadniamy wyklejania witryn*. Analiza przedłożonych pozwoleń na umieszczenie na zabytku wpisanym do rejestru tablic lub urządzeń reklamowych dla odcinka ul. Grodzkiej od Rynku Głównego do pl. Wszystkich Świętych nie ujawniła żadnego pozwolenia na naklejanie reklam na okna/witryny budynków. Oględziny przeprowadzone w dniu 30 sierpnia 2016 r. wykazały, że wyklejanie witryn w obrębie Starego Miasta w Krakowie jest praktyką powszechną.

(dowód: akta kontroli str. 148-151, 199-201, 541-611)

Miejski Konserwator Zabytków wyjaśnił, że wydaje pozwolenia konserwatorskie na umieszczanie nośników informacji wizualnej w formie naklejek na szybach, załączając przykładowe pozwolenie⁷². Dodał, że umieszczanie informacji w witrynach w formie naklejek nie jest ingerencją w zabytkową substancję budynku, w związku z czym usunięcie tego typu informacji może nastąpić jedynie przez interwencje Straży Miejskiej w postępowaniu mandatowym za umieszczenie niezgodne z zapisami uchwały o Parku Kulturowym.

(dowód: akta kontroli str. 676, 682, 703-705)

Ustosunkowując się do złożonych wyjaśnień – nie kwestionując uprawnień Straży Miejskiej do podejmowania stosownych działań – należy powtórzyć, że w sytuacjach, w których

⁷² Nr 216/15 z 28 maja 2015 r. – pozwolenie na umieszczenie na kamienicy przy ul. Grodzkiej 15 szyldu w formie naklejki umieszczonej w naswietlu bramy wejściowej. Przedmiotowej decyzji nie przedłożono wcześniej do kontroli, w ramach zbioru wszystkich decyzji dla odcinka ul. Grodzkiej – od Rynku Głównego do pl. Wszystkich Świętych (numery nieparzyste od 1 do 17, numery parzyste od 2 do 22).

wymagane jest uzyskanie pozwolenia na umieszczenie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń reklamowych (w tym naklejek), uprawnionym działaniem jest wydawanie decyzji na podstawie art. 45 ustawy o ochronie zabytków.

7. W podstawie prawnej wydawanych pozwoleń na umieszczenie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów nie były powoływane przepisy Uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 541-626, 697-705)

Miejski Konserwator Zabytków wyjaśnił m.in., że:

- Kodeks postępowania administracyjnego wymaga, by w decyzji administracyjnej organ powołał te przepisy prawa, które uznał za podstawę jej wydania – za taką podstawę należy uznać przepisy ustrojowe, w których organ widział upoważnienie do działania po swojej stronie, przepisy materialne, które zadecydowały o zastosowaniu formy decyzji administracyjnej i o treści wydanego w sprawie rozstrzygnięcia, oraz przepis art. 104, będący proceduralną podstawą zakończenia postępowania jurysdykcyjnego przez wydanie decyzji;
- konstytutywnym elementem decyzji, jako aktu administracyjnego, jest jej oparcie na przepisach powszechnie obowiązujących, a zatem na ustawach lub aktach do nich wykonawczych, i takie też powinny być wskazania na podstawę prawną decyzji;
- nie jest wymagane przytoczenie w decyzji wszystkich przepisów prawa materialnego, stanowiących podstawę do wydania decyzji; te przepisy, których zastosowanie jest oczywiste i bezsporne, nie wymagają przytoczenia (vide: wyrok z 8 maja 1997 r., I SA/Gd 10/96), i jako tę właśnie kategorię potraktowaliśmy przepisy uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego;
- Miejski Konserwator Zabytków wydaje pozwolenia na podstawie art. 36 pkt 10 ustawy o ochronie zabytków nie tylko na obszarze zespołu zabytkowego, ale i poza nim; umieszczanie w podstawie prawnej pozwoleń wydawanych na działania podejmowane na obszarze Parku Kulturowego, także przepisów uchwały w sprawie jego utworzenia, wymagałoby utworzenia kolejnej procedury zewnętrznej, dotyczącej wyłącznie tego obszaru, co byłoby nieczytelne dla stron postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 677, 682)

W odniesieniu do przedstawionej argumentacji NIK podkreśla, że:

- 1) stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego również stanowią źródło powszechnie obowiązującego prawa – na obszarze działania organów, które je ustanowiły; tym samym uchwała w sprawie utworzenia Parku Kulturowego stanowi materialnoprawną podstawę do wydawania decyzji administracyjnych;
- 2) przepisy uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego nie noszą znamion oczywistości i bezsporności w rozumieniu przytoczonego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- 3) dodawanie w podstawie prawnej odpowiednich przepisów uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego nie musi oznaczać tworzenia nowej procedury.

8. W treści wydawanych pozwoleń na umieszczenie na zabytku wpisanym do rejestru tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów⁷³ nie określano podstawowych parametrów tych nośników (np. wymiarów, sposobu i miejsca montażu na elewacji)⁷⁴ – każdorazowo odsyłając do wizualizacji lub projektu, stanowiących załącznik do decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 541-626, 697-705)

W odpowiedzi na pytanie o niezamieszczanie w treści wydawanych pozwoleń podstawowych parametrów/wymiarów tych nośników, Miejski Konserwator Zabytków stwierdził, że do wydawanych pozwoleń dołączany jest projekt uzgadnianych nośników informacji wizualnych, stanowiący integralną część pozwolenia, w którym określone są dokładnie parametry nośnika, wymiary i inne ważne informacje, dotyczące np. podświetlenia i mocowania elementu na elewacji.

(dowód: akta kontroli str. 677, 682)

⁷³ Zob. przypis 68.

⁷⁴ Tylko w jednej z analizowanych decyzji w jej osnovie wskazano na wymiary urządzenia reklamowego: wysięgnik w formie kasetonu o wymiarach 60 cm x 60 cm (decyzja nr 117/15 z 17 kwietnia 2015 r.).

NIK zauważa, że w przypadku żadnej z analizowanych decyzji przedłożone wizualizacje/projekty nie były oznaczone jako załączniki do decyzji administracyjnej; w sytuacji modyfikowania wniosków (m.in. jako rezultatu przyjętej w Biurze MKZ praktyki niewydawania decyzji odmownych) w dokumentacji poszczególnych postępowań znajdowało się wiele takich wizualizacji/projektów, co – przy braku oznaczeń jw. – utrudniało lub uniemożliwiało jednoznaczny identyfikację projektu zatwierdzonego decyzją. Ponadto w części tych projektów/wizualizacji – wskazanych jako załączniki do decyzji – brakowało informacji potwierdzających spełnianie wymagań uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego. Tak było w załącznikach do decyzji: nr 242/12 (św. Gertrudy 26-29 – brak wymiarów szyldu), nr 426/12 (Grodzka 2 – brak wysokości wysięgnika nad poziomem terenu), nr 378/12 (Grodzka 4 – brak wymiarów szyldu), nr 441/15 (Grodzka 4 – brak wymiarów szyldu), nr 661/12 (Grodzka 5 – brak wymiarów bankomatu i jego oznaczenia), nr 460/12 i 602/12 (Grodzka 9 – brak wysokości wysięgników nad poziomem terenu), nr 244/15 (Grodzka 14-16 – brak wysokości wysięgnika nad poziomem terenu), nr 238/12 (Grodzka 18 – brak wymiarów wysięgnika i jego wysokości nad poziomem terenu), nr 244/12 i nr 117/15 (Grodzka 18 – brak wysokości wysięgników nad poziomem terenu).

(dowód: akta kontroli str. 541-544, 549-551, 555-558, 562-564, 574-577, 581-583, 597-608, 697-701)

9. Opracowanie *Katalog dobrych praktyk. Wzorce i zasady lokalizacji nośników informacji wizualnej na obszarze Miasta Krakowa* nie różnicuje zasad i warunków sytuowania tablic i urządzeń reklamowych w zależności od zróżnicowania krajobrazowego poszczególnych obszarów Miasta. Porównanie rozwiązań dopuszczonych w *Katalogu* z ustaleniami wprowadzonymi uchwałą w sprawie utworzenia Parku Kulturowego w niektórych przypadkach wskazuje na rozbieżności:

- w pkt A8 i A9 *Katalogu* dopuszczono umieszczanie jednego szyldu w formie neonu⁷⁵ o powierzchni nie większej niż 2 m² (choć w pkt A2 wskazano na zakaz montażu neonów) – w 8 ust. 1 pkt 7 *Uchwały* wprowadzono zakaz umieszczania neonów;
- w pkt B1 *Katalogu* dopuszczono montaż na elewacji budynku jednej gabloty z menu lokalu lub informacją o prowadzonej działalności o wymiarach nie większych niż 70 x 50 x 15 cm, przy czym z przedstawionej wizualizacji wynika, że przedmiotowa gablotka byłaby drugim szyldem⁷⁶ – w § 8 ust. 1 pkt 6 *Uchwały* wprowadzono zakaz umieszczania więcej niż jednego szyldu informującego o podmiocie i prowadzonej działalności na elewacji budynku, w którym działalność jest prowadzona;
- w pkt B3 i B4 *Katalogu* dopuszczono umieszczanie na szybie wyklejki o powierzchni nie większej niż 30% powierzchni witryny – zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 2 *Uchwały* nośniki informacji wizualnej na budynku mogą być umieszczane płasko na elewacji lub witrynie lokalu i mogą zajmować maksymalnie 20% powierzchni witryny;
- z wizualizacji do pkt B4 *Katalogu* wynika, że dopuszczalne jest umieszczanie wyklejki w każdej witrynie lokalu, a tym samym – umieszczanie więcej niż jednego szyldu⁷⁷ – w § 8 ust. 1 pkt 6 *Uchwały* wprowadzono zakaz umieszczania więcej niż jednego szyldu informującego o podmiocie i prowadzonej działalności na elewacji budynku, w którym działalność jest prowadzona;
- w pkt C1 *Katalogu* wskazano na zakaz wywieszania banerów reklamowych przesłaniających detale architektoniczne oraz banerów reklamowych i informacyjnych o jaskrawej kolorystyce; zapis ten może sugerować możliwość wywieszania banerów nieprzesłaniających detali architektonicznych oraz o niejaskrawej kolorystyce – w § 8 ust. 1 pkt 10 *Uchwały* wprowadzono zakaz umieszczania na elewacjach budynków m.in. banerów (z wyjątkiem banerów w trakcie trwania imprez).

(dowód: akta kontroli str. 204-232, 506-539)

Plastyk Miasta wyjaśniła, że *Katalog* nie jest załącznikiem do uchwały w sprawie utworzenia Parku i nie jest aktem prawa miejscowego. Dodała, że jest to broszura prezentująca wzorce

⁷⁵ Z analizowanych 21 planów miejscowych tylko w jednym z nich przewidziano możliwość umieszczania szyldów w formie neonów – w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszaru Centrum Nowej Huty.

⁷⁶ W myśl definicji z art. 2 pkt 16d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują jest szyldem.

⁷⁷ Zgodnie z art. 2 pkt 16b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym reklama naklejana na okna budynków jest tablicą reklamową.

i zasady projektowe, o charakterze doradczym i informacyjnym, zawierająca uwagi techniczne i wskazówki projektowe. Katalog dotyczy obszaru całego Miasta, a jego porównywanie z zapisami uchwały jest niezasadne.

(dowód: akta kontroli str. 672-674)

W ocenie NIK niezależnie od faktu, że *Katalog dobrych praktyk* nie jest aktem prawa miejscowego, jego zapisy nie powinny sugerować możliwości umieszczania w przestrzeni publicznej nośników reklamowych niezgodnych z uchwałą w sprawie utworzenia Parku Kulturowego, czy też – w szerszym wymiarze – z ustaleniami obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

10. Opracowane w Wydziale SA, w ZBK oraz w ZIKiT procedury związane z wyrażaniem zgody na lokalizowanie reklam w przestrzeni publicznej Miasta Krakowa – niezależnie od różnic uzasadnionych odmiennymi stanami prawnymi sytuacji, których dotyczyły – odmiennie regulowały kwestie przedkładania pozwoleń konserwatorskich oraz dokumentów potwierdzających spełnianie wymogów ustawy Prawo budowlane.

1) Wymóg załączenia do wniosku pozwolenia konserwatora zabytków zamieszczono wyłącznie w procedurze ZBK-10. W procedurze SA-46 zamieszczono zapis, stosownie do którego jednym z dokumentów uzyskiwanych w trakcie postępowania jest opinia właściwych służb konserwatorskich w przypadku: a) zamiaru wprowadzenia na terenie Parku Kulturowego nowych elementów wyposażenia przestrzeni nieobjętych standardami dla obszaru Parku, zamiaru wykorzystania innej lokalizacji niż wyznaczone dla obszaru Parku, b) dla terenów (poza Parkiem Kulturowym) objętych ochroną konserwatorską wraz z ich otuliną. Procedura ZIKiT-27 zawiera jedynie warunek przedłożenia opinii Miejskiego Konserwatora Zabytków dotyczącej formy graficznej reklamy – tylko dla lokalizacji reklam na terenie historycznego zespołu Miasta Krakowa (a więc w odniesieniu do większości, ale nie wszystkich obiektów wpisanych do rejestru zabytków).

2) W odniesieniu do wymogów ustawy Prawo budowlane:

- obowiązkowy załącznik do wniosku w procedurze SA-46 to: a) decyzja o pozwoleniu na budowę, b) potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia robót budowlanych w formie zaświadczenia o niewniesieniu sprzeciwu, c) pisemna informacja, że wykonanie robót budowlanych nie wymaga zgłoszenia;
- w procedurze ZBK-10 – dla nośników informacji wizualnej w postaci tablic i urządzeń reklamowych, a także urządzeń o wysokości powyżej 3 m do zainstalowania na obiekcie – wprowadzono wymóg przedłożenia zaświadczenia o niewniesieniu sprzeciwu wobec zgłoszenia robót budowlanych polegających na zainstalowaniu reklamy, wydane przez Wydział Architektury i Urbanistyki Urzędu;
- w procedurze ZIKiT-27 nie zamieszczono żadnych wymogów w tym zakresie (choć w podstawie prawnej wskazano m.in. przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 oraz art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane)⁷⁸.

(dowód: akta kontroli str. 638-651)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

1. NIK zwraca uwagę, że nieotrzymywanie przez Wydział KiDN na bieżąco informacji o wydawanych pozwoleń i uzgodnieniach na umieszczenie nośników informacji wizualnej może powodować niekompletność danych przechowywanych w aplikacji informatycznej *Park Kulturowy* i skutkować kierowaniem do innych wydziałów i jednostek (przede wszystkim do Biura MKZ i ZIKiT) notatek z wizji lokalnych z informacjami dotyczącymi nośników informacji wizualnej posiadających stosowne pozwolenia.

2. Kierowanie przez Zespół Zadaniowy notatek z wizji lokalnych jednocześnie do kilku wydziałów Urzędu i jednostek organizacyjnych, bez wskazania konkretnych spraw, może

⁷⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 1264) nakłada obowiązek m.in. złożenia oświadczenia o posiadaniu ważnego pozwolenia na budowę obiektu umieszczanego w pasie drogowym, ale tylko w przypadku składania wniosku o zezwolenie zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót (art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o drogach publicznych), a nie formułuje takiego wymogu w odniesieniu do umieszczania w pasie drogowym m.in. reklam (art. 40 ust. 2 pkt 3). Należy jednak mieć na uwadze, że instalowanie tablic i urządzeń reklamowych – stosownie do art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy Prawo budowlane – jest wykonywaniem robót budowlanych, a jeżeli dotyczy obiektów wpisanych do rejestru zabytków – wymaga pozwolenia na budowę.

powodować opóźnienia w podejmowaniu działań wskutek, np. konieczności merytorycznej analizy całej notatki w każdym z tych wydziałów i jednostek.

3. W myśl § 10 ust. 2 uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego właściciele, zarządcy nieruchomości, użytkownicy obiektów i elementów zagospodarowania przestrzeni, położonych na terenie Parku, zobowiązani byli do dostosowania się do przepisów uchwały w terminie 6 miesięcy od daty wejścia jej w życie – tj. do 7 czerwca 2011 r., w tym do przepisów odnoszących się do liczby i wymiarów nośników informacji wizualnej (szyldów).

(dowód: akta kontroli str. 209)

Odnosząc się do przykładów niedostosowania nośników do wymogów Uchwały, umieszczonych na elewacjach budynków na podstawie pozwoleń/opinii wydanych przed jej wejściem w życie (ul. Grodzka 7 – dwa szyldy, płaszczyznowy o pow. > 1 m² i na wysięgniku, pozwolenie MKZ nr 96/08, ul. Grodzka 12 – szyld płaszczyznowy o pow. > 1 m², pozwolenie Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr 288/10, ul. Sławkowska 10 – szyld płaszczyznowy o pow. > 1 m², opinia MWKZ OZKr-I/MMa/7505/04), Miejski Konserwator Zabytków podkreślił m.in., że zgodnie z art. 47 ustawy o ochronie zabytków wznowienie postępowania w sprawie wydanego pozwolenia, a następnie jego cofnięcie bądź zmiana, może nastąpić tylko w sytuacji wystąpienia nowych faktów i okoliczności, mogących doprowadzić do uszkodzenia lub zniszczenia zabytku.

(dowód: akta kontroli str. 675, 678-679)

Nawiązując do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę na termin ważności wydawanych pozwoleń na umieszczenie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych oraz napisów. W decyzjach tych taki termin jest określany, ale rozumiany jako termin zakończenia umieszczania urządzeń na zabytku, a nie jako termin ich usunięcia z zabytku. Oznacza to, że po wydaniu pozwolenia urządzenia techniczne, tablice reklamowe, urządzenia reklamowe oraz napisy mogą pozostawać na elewacjach zabytkowych budynków Krakowa bezterminowo, a tym samym – w sposób nieograniczony czasowo pozostawać w kolizji np. z postanowieniami uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego (jeżeli pozwolenie na ich umieszczenie wydane zostało przed wejściem w życie tych przepisów) lub – w przyszłości – z postanowieniami uchwały krajobrazowej.

Przepisy rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. mogą w powyższym zakresie rodzić wątpliwości interpretacyjne. Podczas gdy we wniosku o wydanie pozwolenia na umieszczenie na zabytku urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów należy wskazać dwa terminy

– przewidywany termin rozpoczęcia i zakończenia umieszczenia urządzeń na zabytku (§ 7 ust. 1 pkt 3) oraz przewidywany termin ich usunięcia z zabytku (§ 7 ust. 1 pkt 4), to w samej decyzji należy wskazać jeden termin – jej ważności (§ 17 ust. 1 pkt 5), przy czym przepis nie wskazuje jednoznacznie, do której czynności z wniosku, umieszczenia czy usunięcia, się odnosi.

Wątpliwości potwierdza analiza wzorów wniosków o wydanie pozwolenia na umieszczenie na zabytku urządzeń technicznych, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych oraz napisów, zamieszczonych na stronach internetowych czterech wybranych wojewódzkich konserwatorów zabytków (Katowice⁷⁹, Łódź⁸⁰, Poznań⁸¹, Wrocław⁸²). Wszystkie zawierają rubryki na wpisanie terminów przewidywanego rozpoczęcia i zakończenia umieszczania tych urządzeń na zabytku, a także na wpisanie terminu przewidywanego ich usunięcia z zabytku, ale w dwóch przypadkach (Katowice, Poznań) rubryka na termin przewidywanego usunięcia urządzenia z zabytku opatrzona jest komentarzem: *wskazany termin usunięcia będzie traktowany jako termin ważności wydanego pozwolenia*.

Wzór wniosku zamieszczony na stronie UMK⁸³ również przewiduje wpisanie ww. dwóch terminów, ale nie wskazuje, który z tych terminów będzie traktowany jako termin ważności pozwolenia.

⁷⁹ <http://www.wkz.katowice.pl/images/stories/wnioski/12.pdf>.

⁸⁰ <http://www.wuoz.bip.lodz.pl/page/13,dokumenty-do-pobrania.html>.

⁸¹ <http://poznan.wuoz.gov.pl/formularze-wnioskow>.

⁸² <http://wosoz.ibip.wroc.pl/public/?id=95848>.

⁸³ <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/procedury/151464/karta>.

(dowód: akta kontroli str. 759-768)

4. Porozumienie pomiędzy Wojewodą Małopolskim a Prezydentem Miasta Krakowa w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków przekazało Prezydentowi do prowadzenia niespójny katalog zadań. Nie kwestionując swobody w ustalaniu zakresu powierzanych spraw⁸⁴, Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że nie jest właściwym wyposażenie Prezydenta – w odniesieniu do obszaru historycznego zespołu Miasta Krakowa – w uprawnienie do wydawania bez ograniczeń decyzji na podstawie art. 45 ustawy o ochronie zabytków, przy jednoczesnym ograniczeniu jego uprawnień do prowadzenia na tym obszarze kontroli przestrzegania przepisów dotyczących ochrony zabytków wyłącznie w odniesieniu do obiektów, zespołów oraz obszarów zabytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków.

2. Stosowanie narzędzi kształtowania krajobrazu

Opis stanu
faktycznego

2.1. Art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi w ust. 1, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁸⁵ uwzględnia się uwarunkowania wynikające m.in. z wymogów ochrony krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego (pkt 3)⁸⁶, a w ust. 2, że w studium określa się m.in. obszary oraz zasady ochrony krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego (pkt 3)⁸⁷.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały nw. studia zagospodarowania przestrzennego:

- 1) *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa* przyjęte uchwałą Nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 kwietnia 2003 r. Uchwałą Nr XCIII/1256/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 marca 2010 r. zmieniono ww. studium w rejonie Sanktuarium Bożego Miłosierdzia w Łagiewnikach.
- 2) *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa* przyjęte uchwałą Nr CXII/1700/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 r. Zmianą objęto cały obszar Krakowa w granicach administracyjnych – z wyłączeniem obszaru w rejonie Sanktuarium Bożego Miłosierdzia w Łagiewnikach oraz obszaru włączonego do Gminy Miejskiej Kraków z Gminy Kocmyrzów-Luborzycza na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz zmiany siedziby władz gminy (Dz. U. z 2012 r., poz. 873).

(dowód: akta kontroli str. 277, 338-345)

W tomie I studium zagospodarowania przestrzennego z 2014 r. omówione zostały uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego Krakowa, w tym w pkt 4 przedstawiono walory kulturowo-krajobrazowe Krakowa, stan dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

(dowód: akta kontroli str. 358-379)

Zasady i kierunki polityki przestrzennej przedstawione zostały tomie II studium zagospodarowania przestrzennego z 2014 r., w tym w pkt II.4 – odnoszące się do ochrony i kształtowania dziedzictwa kulturowego. Wskazano tam na cele polityki przestrzennej w zakresie ochrony i kształtowania dziedzictwa kulturowego, z których do najważniejszych zaliczono: [1] zachowanie wartości środowiska kulturowego poprzez przeciwdziałanie przeobrażeniom struktury przestrzennej i sposobom zagospodarowania, które mogą stanowić zagrożenie dla istniejących zasobów; [2] racjonalne zagospodarowanie zasobów, zgodne z wymogami ich ochrony oraz z zasadą zrównoważonego rozwoju; [3] integrację działań na rzecz ochrony i kształtowania wartości kulturowych z działaniami na rzecz ochrony i kształtowania wartości środowiska naturalnego i krajobrazu.

W tej części studium wyznaczono też strefy ochrony konserwatorskiej, wskazując na działania niezbędne do podjęcia w ich granicach, a także przedstawiono planowane do utworzenia parki kulturowe, program ochrony i racjonalnego wykorzystania obiektów Twierdzy Kraków,

⁸⁴ Z wyłączeniem powierzenia spraw dotyczących prowadzenia rejestru i wojewódzkiej ewidencji zabytków, a także wydawania w tym zakresie decyzji administracyjnych (art. 96 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków).

⁸⁵ Dalej: studium zagospodarowania przestrzennego.

⁸⁶ W brzmieniu obowiązującym do 10 września 2015 r. – z wymogów ochrony krajobrazu kulturowego.

⁸⁷ W brzmieniu obowiązującym do 10 września 2015 r. – obszary oraz zasady ochrony krajobrazu kulturowego.

program oświetlenia ulic i iluminacji miasta Krakowa, program ochrony i wykorzystania zabytkowych i historycznych obiektów postindustrialnych (po ustaniu ich funkcji produkcyjnych), szlaki kulturowe, ochronę dziedzictwa niematerialnego, zasoby oraz ochronę dóbr kultury współczesnej oraz Miejsca Pamięci Narodowej.

(dowód: akta kontroli str. 380-423)

2.2. W studium zagospodarowania przestrzennego z 2003 r. zarekomendowano utworzenie następujących parków kulturowych: 1) *Wzgórze Świętej Bronisławy*, 2) *Lotnisko*, 3) *Krzemionki Podgórskie*, 4) *Rajsko – Kosocice*, 5) *Skotniki – Bodzów*, 6) *Skąła*, 7) *Mydlniki – Tonie*, 8) *Fort Dłubnia*, 9) *Tyniec*.

(dowód: akta kontroli str. 308-309)

Do tej rekomendacji odniesiono się w studium zagospodarowania przestrzennego z 2014 roku. Wskazano, że z wnioskowanych 9 parków kulturowych żaden nie został ostatecznie ustanowiony. Wprawdzie uchwałą Nr CXIV/1174/06 z dnia 5 lipca 2006 r. Rada Miasta Krakowa utworzyła postulowany w studium z 2003 r. Zwierzyniecki Park Kulturowy, obejmujący wzgórze św. Bronisławy, Sikornika i Lasu Wolskiego, jednakże ze względów formalnych uchwała ta została uchylona. Utworzono natomiast Park Kulturowy Stare Miasto [...] w trosce o należyty wizerunek Miasta oraz w celu zachowania i kształtowania krajobrazu kulturowego i historycznego charakteru występujących tu przestrzeni publicznych. W przypisie odnotowano: *Po roku funkcjonowania parku kulturowego Stare Miasto zaszły zasadnicze korzystne zmiany w wizerunku zabytkowych przestrzeni publicznych. Zapisy uchwały o parku kulturowym poparte zapisami w miejscowym planie porządkują tę przestrzeń. W związku z powyższym w Kierunkach do Studium proponuje się kolejne parki tego typu.*

W studium zagospodarowania przestrzennego z 2014 r. wskazano, że ww. 9 parków kulturowych, postulowanych w 2003 r., będzie utworzonych, o ile takie propozycje zostaną podtrzymane w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego, jednakże w pierwszej kolejności zarekomendowano utworzenie 3 następujących parków kulturowych⁸⁸:

- 1) Park Kulturowy *Kazimierz – Stradom z Bulwarami Wisły*,
- 2) Park Kulturowy *Stare Podgórze z Krzemionkami*,
- 3) Park Kulturowy *Stara Nowa Huta*.

(dowód: akta kontroli str. 377-378, 402-406)

2.3. Art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁸⁹ określa się obowiązkowo m.in.:

- zasady ochrony krajobrazu (pkt 3) (do 10 września 2015 r. – zasady ochrony krajobrazu kulturowego);
- zasady kształtowania krajobrazu (pkt 3a obowiązujący od 11 września 2015 r.)

Według stanu na 30 czerwca 2016 r. w Krakowie obowiązywało 137 planów miejscowych (zmian planów) obejmujących obszar o powierzchni 15 761,5 ha, tj. ok. 48,2% powierzchni miasta. Spośród tych planów dwa zostały uchwalone po 11 września 2015 r., tj. plan miejscowy obszaru Rejon ulicy Junackiej⁹⁰ oraz plan miejscowy obszaru Prądnik Czerwony – Naczelna⁹¹. Dodatkowo 29 czerwca 2016 r. zostały uchwalone dwa kolejne plany miejscowe: obszaru Rynek Krowoderski⁹² oraz obszaru Rejon ulicy Podgórki Tynieckiej⁹³, jednak zaczęły one obowiązywać, odpowiednio, od 21 i 22 lipca 2016 r.

Uchwały o przystąpieniu do sporządzenia wszystkich ww. planów zostały podjęte przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, a zatem – stosownie do art. 12 ust. 3 tej ustawy – do projektów tych planów stosowało się przepisy dotychczasowe.

(dowód: akta kontroli str. 234-267)

⁸⁸ W dniu 11 czerwca 2014 r. Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę Nr CIX/1642/14 w sprawie zamiaru utworzenia parków kulturowych na obszarze Gminy Miejskiej Kraków pn.: *Park Kulturowy Nowa Huta* oraz *Park Kulturowy Stare Podgórze z Krzemionkami*, powierzając jej realizację Prezydentowi Miasta Krakowa.

⁸⁹ W dalszej treści: plan miejscowy/plany miejscowe.

⁹⁰ Uchwała Nr XXIX/464/15 RMK z 4 listopada 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2015 r., poz. 6600), dalej: *RuJ*.

⁹¹ Uchwała Nr XL/698/16 RMK z 30 marca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2016 r., poz. 2295), dalej: *PC-N*.

⁹² Uchwała Nr XLVIII/864/16 RMK z 29 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2016 r., poz. 4049), dalej: *RK*.

⁹³ Uchwała Nr XLVIII/865/16 RMK z 29 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2016 r., poz. 4072), dalej: *RuPT*.

Analizą ujęcia w planach miejscowych zasad ochrony krajobrazu kulturowego objęto 10 ostatnich uchwalonych planów – do 30 czerwca 2016 r. – dla obszarów: Monte Cassino – Konopnickiej⁹⁴, Kosocice⁹⁵, Soboniewice⁹⁶, Rejon św. Jacka – Twardowskiego⁹⁷, Błonia Krakowskie⁹⁸, Młynówka Królewska – Grotgiera⁹⁹, RuJ, PC-N, RK i RuPT.

We wszystkich planach uwzględniono wymagania odnoszące się do zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego – poprzez wprowadzenie odrębnej jednostki redakcyjnej o analogicznym tytule¹⁰⁰, przy czym w przepisach tych dominują uregulowania odnoszące się do spraw ochrony środowiska (zakaz lokalizacji inwestycji mogących oddziaływać na środowisko, gospodarka odpadami, hałas, tereny osuwiskowe, wody powierzchniowe, ochrona powietrza atmosferycznego itp.).

Przykładowe zapisy z tej części ww. planów miejscowych, odnoszące się do zasad ochrony krajobrazu kulturowego, dotyczą kształtowania i urządzania zieleni, zakazu wprowadzania zmian w naturalnym ukształtowaniu terenu, zakazu przesłaniania punktów i osi widokowych czy lokalizowaniu i kształtowaniu nowych obiektów budowlanych w sposób podporządkowany specyfice miejsca (kontynuacja charakteru układu urbanistycznego).

Zapisy odnoszące się do spraw związanych z ochroną krajobrazu kulturowego w większym stopniu można odnaleźć w innych uregulowaniach wymienionych planów miejscowych. Bezpośrednio lub pośrednio sprawy te uregulowano tak w ustaleniach dotyczących całego obszaru objętego planami (w zasadach ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasadach ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, zasadach wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, czy też w zasadach przebudowy, rozbudowy i budowy układu komunikacyjnego), jak i w ustaleniach szczegółowych odnoszących się do poszczególnych terenów wyznaczonych przez plany.

Wpływ na krajobraz kulturowy ma szereg uregulowań ww. planów miejscowych odnoszących się do nakazów, zakazów i dopuszczeń związanych z:

- zagospodarowaniem i zabudową wg ustalonych wskaźników i parametrów,
- lokalizowaniem zabudowy zgodnie z wyznaczonymi nieprzekraczalnymi liniami zabudowy,
- kształtowaniem przestrzeni publicznych w terenach przeznaczonych pod zabudowę w powiązaniu z terenami zieleni,
- adaptacją, przebudową i nadbudową budynków zabytkowych,
- możliwością realizacji określonej zabudowy (np. obiektów handlowych o określonej powierzchni sprzedaży),
- lokalizowaniem urządzeń reklamowych, ogrodzeń i obiektów małej architektury,
- lokalizowaniem obiektów, sieci i urządzeń infrastruktury technicznej,
- ochroną i kształtowaniem zieleni itd.

2.4. 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.

Analizą uwzględnienia w planach miejscowych ww. zasad i warunków objęto 10 planów miejscowych wskazanych w pkt 2.3. wystąpienia, a ponadto 10 kolejnych (uchwalonych bezpośrednio przed planami z pkt 2.3.) oraz – na zasadzie doboru celowego – plan miejscowy obszaru Stare Miasto¹⁰¹.

Dziesięć dodatkowych planów to plany miejscowe dla obszarów: Stare Podgórze – Limanowskiego¹⁰², Stare Podgórze – Krzemionki¹⁰³, Rajsko¹⁰⁴, Stare Podgórze – Wzgórze

⁹⁴ Uchwała Nr CIII/1578/14 RMK z 23 kwietnia 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2014 r., poz. 2559), dalej: MC-K.

⁹⁵ Uchwała Nr CIII/1579/14 RMK z 23 kwietnia 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2014 r., poz. 2617), dalej: K.

⁹⁶ Uchwała Nr CIII/1580/14 RMK z 23 kwietnia 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2014 r., poz. 2545), dalej: S.

⁹⁷ Uchwała Nr CXII/1698/14 RMK z 9 lipca 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2014 r., poz. 4096), dalej: RŚJ-T.

⁹⁸ Uchwała Nr CXII/1699/14 RMK z 9 lipca 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2014 r., poz. 4035), dalej: BK.

⁹⁹ Uchwała Nr XVII/282/15 RMK z 10 czerwca 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2015 r., poz. 3733), dalej: MK-G.

¹⁰⁰ W planie miejscowym obszaru Młynówka Królewska – Grotgiera użyto sformułowania *Ustalenia w zakresie ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu*.

¹⁰¹ Uchwała Nr XII/131/11 RMK z 13 kwietnia 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2011 r. Nr 255, poz. 2059), dalej: SM.

¹⁰² Uchwała Nr XC/1323/13 RMK z 20 listopada 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2013 r., poz. 7001), dalej: SP-L.

¹⁰³ Uchwała Nr XC/1324/13 RMK z 20 listopada 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2013 r., poz. 7002), dalej: SP-K.

Lasoty¹⁰⁵, Centrum Nowej Huty¹⁰⁶, Stare Podgórze – Mateczny¹⁰⁷, Zakopiańska – Zawila¹⁰⁸, Stare Podgórze – Czyżówka¹⁰⁹, Prądnik Czerwony – Zachód¹¹⁰ i Łagiewniki¹¹¹ (9 kwietnia 2014 r.).

We wszystkich planach objętych próbą określono – w różnej formie i w zróżnicowanym zakresie – 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.

1) Obiekty małej architektury

We wszystkich 21 planach w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów (tych, w odniesieniu do których plany to przewidywały) zamieszczono zapisy o dopuszczeniu lokalizacji elementów niezbędnych dla urządzenia i funkcjonowania terenu, takich jak obiekty małej architektury. W ośmiu z nich (Z-Z, Ł, MC-K, BK, PC-N, RK, RuPT, SM) – w przepisach ogólnych – wprowadzono również nakazy: *sukcesywnej realizacji elementów małej architektury i oświetlenia w celu zapewnienia właściwych standardów użytkowych dla przestrzeni publicznych, wyposażenia przestrzeni publicznych w elementy małej architektury oraz urządzania trwałych ciągów spacerowych wyposażonych w oświetlenie, ławki i inne obiekty małej architektury, względnie uporządkowania istniejących przestrzeni publicznych poprzez sukcesywną przebudowę i remont elementów wyposażenia, w tym obiektów małej architektury.*

W sześciu planach (SP-L, SP-K, SP-WL, CNH, SP-M, SM) wprowadzono nakaz zachowania obiektów małej architektury o znaczeniu historycznym, takich jak tablice, pomniki, płyty i fontanny.

W pięciu planach (SP-L, SP-K, SP-WL, MC-K, RK) określone zostały gabaryty – maksymalna wysokość tych obiektów (na niektórych terenach), a w czterech (RŚJ-T, BK, RK, SM) – nakazano dostosowanie skali i formy małej architektury do charakteru wnętrza urbanistycznych. Trzy plany (Z-Z, Ł, MC-K) dopuściły lokalizację małej architektury w terenach zieleni pomiędzy linią rozgraniczającą poszczególne tereny a linią zabudowy.

W jednym planie (RŚJ-T) odniesiono się do kolorystyki obiektów małej architektury (*dla obiektów małej architektury, stanowiących wyposażenie przestrzeni publicznych, w tym parków, należy stosować odcienie zieleni albo brązów lub naturalnego koloru użytego materiału*), a w innym (MK-G) – do standardów jakościowych (*zakaz stosowania: a) niskostandardowych materiałów wykończeniowych, takich jak blacha falista i trapezowa, siding z tworzyw sztucznych, papa, b) elementów refleksyjnych, odbłaskowych i o jaskrawej barwie, c) do przegród, doświetleń, zadaszeń i balustrad – poliwęglanu komorowego*).

(dowód: akta kontroli str. 447-451)

2) Tablice i urządzenia reklamowe

W 20 spośród analizowanych planów miejscowych w słowniczku zamieszczono definicję *wielkogabarytowych urządzeń reklamowych*, tj. elementów reklamowych i informacyjnych, wolnostojących albo umieszczonych na budynkach lub budowlach: a) płaszczyznowych – o powierzchni ekspozycji większej niż 5 m², b) trójwymiarowych – o wymiarach, z których co najmniej jeden przekracza 1,5 m, c) słupach i masztach – o wysokości przekraczającej 10 m od poziomu terenu. Definicji takiej nie zawiera plan miejscowy obszaru Stare Miasto. Zdefiniowano tam: 1) *nośniki reklamowe*, rozumiane jako urządzenia wraz z konstrukcją nośną, służące do prezentacji reklam oraz 2) *nośniki informacji wizualnej*, rozumiane jako urządzenia wraz z konstrukcją nośną, służące informacji, takie jak znaki, szyldy i tablice – wolnostojące oraz umieszczone na obiektach budowlanych, ogrodzeniach itp. urządzeniach budowlanych.

¹⁰⁴ Uchwała Nr XC/1325/13 RMK z 20 listopada 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2013 r., poz. 7003), dalej: R.

¹⁰⁵ Uchwała Nr XC/1326/13 RMK z 20 listopada 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2013 r., poz. 7019), dalej: SP-WL.

¹⁰⁶ Uchwała Nr XCII/1362/13 RMK z 4 grudnia 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2013 r., poz. 7596), dalej: CNH.

¹⁰⁷ Uchwała Nr XCII/1363/13 RMK z 4 grudnia 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2013 r., poz. 7586), dalej: SP-M.

¹⁰⁸ Uchwała Nr XCVIII/1451/14 RMK z 19 lutego 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2014 r., poz. 1210), dalej: Z-Z.

¹⁰⁹ Uchwała Nr XCVIII/1452/14 RMK z 20 lutego 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2014 r., poz. 1211), dalej: SP-C.

¹¹⁰ Uchwała Nr C/1532/14 RMK z 26 marca 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2014 r., poz. 2257), dalej: PC-Z.

¹¹¹ Uchwała Nr CII/1556/14 RMK z 9 kwietnia 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2014 r., poz. 2319), dalej: Ł.

Zakaz lokalizacji wielkogabarytowych urządzeń reklamowych wprowadzono we wszystkich 21 planach¹¹², przy czym:

- w 11 planach (R, Z-Z, Ł, MC-K, K, S, MK-G, RuJ, PC-N, RK, SM) – bez wyjątku,
- w 1 planie (PC-Z) – wyłączając z zakazu teren sportu i rekreacji US.1,
- w 8 planach (SP-L, SP-K, SP-WL, CNH, SP-M, SP-C, RśJ-T, RuPT) – z dopuszczeniem ich lokalizacji jako tymczasowych urządzeń na czas odbywających się imprez oraz służących w wykonywaniu obowiązków związanych z informacją publiczną,
- w 1 planie (BK) – wyłączając z zakazu jedno urządzenie o wymiarach nieprzekraczających 18 m² w terenie placu miejskiego KP.1.

W 12 planach (SP-L, SP-K, SP-WL, CNH, SP-M, SP-C, RśJ-T, RuJ, PC-N, RK, RuPT, SM) zakazano lokalizacji urządzeń reklamowych powyżej linii parteru budynku (gzymsu rozdzielającego parter od pierwszego piętra)¹¹³, w tym oknach na całej elewacji budynku oraz na dachach, kalenicach i ścianach szczytowych budynków, w jednym planie (BK) – dopuszczono taką lokalizację do wysokości 3 m, nie wprowadzając zakazu dla okien, dachów, kalenic i ścian szczytowych, a w innym (MK-G) wprowadzono zakaz, nie odnosząc się do dachów, kalenic i ścian szczytowych.

W 9 planach (SP-L, SP-K, SP-WL, CNH, SP-M, SP-C, RśJ-T, PC-N, RK) przewidziano zakaz lokalizacji urządzeń reklamowych w sposób zasłaniający charakterystyczne detale architektoniczne budynku oraz proporcje pomiędzy ścianami a przeszkleniami, a w 2 kolejnych (MK-G, RuJ) – bez warunku odnoszącego się do proporcji pomiędzy ścianami a przeszkleniami.

Zakaz umieszczania więcej niż jednego urządzenia reklamowego (szyldu), informującego o danym podmiocie i prowadzonej działalności, na elewacji frontowej budynku, w którym działalność jest prowadzona, ustanowiono w 9 planach (SP-L, SP-K, SP-WL, CNH, SP-M, SP-C, PC-N, RK, SM). W dwóch kolejnych (RśJ-T, RuPT) zakaz ten odniesiono do elewacji budynku oraz do ogrodzenia działki, na której zlokalizowany jest budynek, w którym ta działalność jest prowadzona.

W 6 planach (SP-L, SP-WL, CNH, SP-M, RK, SM) wprowadzono obowiązek każdorazowego dostosowania nośników reklamowych i informacyjnych umieszczanych na elewacji budynku do kompozycji architektonicznej i charakteru budynku, i o następujących wymiarach:

- dla nośników płaskich: max. 1,5 m² powierzchni (4 plany – SP-L, SP-WL, SP-M, RK), max. 1,0 m² (1 plan – SM), max. 2 m² (1 plan – CNH),
- dla nośników prostopadłych, tzw. wysięgników: maksymalna odległość od elewacji do krańca wysięgnika 0,8 m, szyld o wysokości do 0,6 m, na wysokości nie mniejszej niż 2,5 m nad poziomem istniejącego terenu,
- dla nośników lokalizowanych w witrynie dopuszcza się pokrycie: max. 30% powierzchni witryny (5 planów – SP-L, SP-WL, CNH, SP-M, RK), max. 20% (1 plan – SM).

W 5 planach (SP-C, RśJ-T, RuJ, PC-N, RuPT) również wprowadzono obowiązek dostosowania nośników do kompozycji architektonicznej i charakteru budynku, ale w zakresie ich wymiarów ograniczono się do powierzchni szyldów – max 1 m² (w planie RuJ – dodatkowo max 20% powierzchni witryny), przy czym w 3 planach (SP-C, RśJ-T, RuJ) dopuszczono tylko szyldy płaskie. W kolejnych 6 planach (SP-K, Z-Z, Ł, MC-K, BK, MK-G), nie wprowadzając ww. obowiązku dostosowania, określono maksymalne powierzchnie szyldów – 1,0 m², 1,5 m² lub 2,0 m².

Wśród innych zapisów planów odnoszących się do lokalizacji urządzeń reklamowych znalazły się m.in.:

¹¹² W tej liczbie uwzględniono plan miejscowy Stare Miasto, który wprowadził ogólny zakaz lokalizacji nośników reklamowych w przestrzeni publicznej, z dopuszczeniem: a) tymczasowych urządzeń reklam wraz z konstrukcją, towarzyszących odbywającym się imprezom, b) nieoświetlonych reklam umieszczonych na rusztowaniach budowlanych elewacji frontowych budynku – wyłącznie na czas trwania robót budowlanych dotyczących elewacji frontowych, lecz nie dłużej niż 12 miesięcy, z zastrzeżeniem, że powierzchnia treści i znaków reklamy nie może przekraczać 50% powierzchni rusztowania; pozostała powierzchnia reklamy powinna przedstawiać wizerunek elewacji budynku, na którym się znajduje, c) słupów reklamowo-ogłoszeniowych z możliwą funkcją handlową – tzw. okrągłaków.

¹¹³ W jednym planie użyto określenia: *powyżej linii 4 m* (RK).

- zakaz stosowania urządzeń reklamowych jako projekcji świetlnych i elementów ruchomych, światła o zmieniającym się natężeniu: błyskowego lub pulsującego, neonów, ekranów LED – 8 planów (SP-K, CNH, SP-C, RśJ-T, RuJ, PC-N, RuPT, SM), z tym, że w jednym z nich (CNH) dopuszczono stosowanie neonów rurkowych; w innym planie (MK-G) wprowadzono zakaz stosowania urządzeń reklamowych emitujących fosforyzujące lub pulsujące światło;
- zakaz instalowania urządzeń na słupach oświetleniowych i trakcyjnych – 7 planów (SP-K, CNH, SP-C, RśJ-T, RuJ, PC-N, SM), a w kolejnym (RuPT) – tylko na słupach oświetleniowych;
- zakaz umieszczania urządzeń reklamowych na ogrodzeniach – 6 planów (SP-L, SP-WL, CNH, SP-M, PC-N, RK), a w kolejnym (RuJ) – wprowadzono taki zakaz, ale jednocześnie dopuszczono lokalizację reklamy na ogrodzeniu działki, na której zlokalizowany jest budynek, w którym prowadzona jest reklamowana działalność gospodarcza);
- zakaz lokalizacji urządzeń reklamowych w terenach wyznaczonych liniami rozgraniczającymi dróg publicznych (lub w konkretnie wskazanych terenach dróg) – 5 planów (PC-Z, R, K, S, RuPT);
- zakaz lokalizacji wolnostojących nośników reklamowych – 4 plany (Z-Z, Ł, MC-K, RuJ);
- dopuszczenie lokalizacji urządzeń reklamowych w wiatkach przystankowych komunikacji miejskiej – 12 planów (SP-L, SP-K, SP-WL, CNH, SP-M, SP-C, RśJ-T, MK-G, RuJ, PC-N, RK, SM), w kolejnym (PC-Z) – wyrażono taką zgodę dla konkretnie określonego terenu komunikacji KDZ.1);
- dopuszczenie lokalizacji urządzeń reklamowych na słupach ogłoszeniowych z możliwą funkcją handlową – tzw. *okrągłaków*, o maksymalnej powierzchni zabudowy 2m² – 4 plany (SP-L, SP-WL, SP-M, RK), a w kolejnych dwóch (CNH, SM) – bez ograniczenia powierzchniowego).

Sporadycznie w planach pojawiały się inne nakazy, zakazy i dopuszczenia, np.

- zakaz lokalizacji reklam powodujących niekorzystny odbiór sylwetki (wizerunku) obiektu architektonicznego – 1 plan (CNH);
- dopuszczenie lokalizacji nazw własnych obiektów użyteczności publicznej powyżej linii parteru – 2 plany (CNH, RuPT);
- zakaz umieszczania banerów w słupie powietrza nad drogami publicznymi i placami – 1 plan (SM),
- nakaz likwidacji jednej reklamy wielkoformatowej – 1 plan (PC-Z).

Incydentalnie w planach pojawiały się zapisy niejasne lub wzajemnie się wykluczające, np.

- w planie miejscowym Błonia Krakowskie w § 7 ust. 1 pkt 4 wprowadzono zakaz lokalizacji wielkogabarytowych urządzeń reklamowych w rozumieniu § 4 pkt 17 (definicja); jednocześnie w § 7 ust. 1 pkt 5 dopuszczono lokalizowanie urządzeń reklamowych innych niż wskazane w § 4 pkt 17, w tym pod lit. c – jednego urządzenia reklamowego w terenie KP.1 o wymiarach nieprzekraczających 18 m² (czyli wielkogabarytowego);
- w planie miejscowym Młynówka Królewska – Grottgera w § 8 ust. 1 pkt 4 lit. a wskazano, że szyldy informujące o prowadzonej działalności należy umieszczać w obrębie pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, w którym ta działalność jest prowadzona; w tym samym punkcie pod lit. d znalazł się zapis, stosownie do którego urządzenia reklamowe umieszczone na ścianach budynków nie mogą przekraczać linii okapu; analogiczne zapisy zamieszczono w planie miejscowym Rejon ulicy Junackiej (§ 7 ust. 7 pkt 3 lit a tiret drugie i czwarte);
- w planie miejscowym Rejon ulicy Junackiej wprowadzono zakaz lokalizacji urządzeń reklamowych na ogrodzeniach (§ 7 ust. 7 pkt 3 lit a tiret dziewiąte), a jednocześnie dopuszczono lokalizowanie tych urządzeń na ogrodzeniu działki, na której zlokalizowany jest budynek, w którym prowadzona jest reklamowana działalność gospodarcza (§ 7 ust. 7 pkt 3 lit. c tiret drugie);
- w planie miejscowym Rejon ulicy Podgórci Tynieckie w § 7 ust. 8 pkt 2 ustanowiono zakaz lokalizowania tymczasowych obiektów budowlanych – z wyjątkiem wielkogabarytowych urządzeń reklamowych w czasie odbywających się wystaw,

pokazów i imprez oraz służących wykonywaniu obowiązków związanych z informacją publiczną; w tym samym paragrafie w ust. 9 pkt 2 wprowadzono zakaz lokalizacji urządzeń reklamowych w terenach R.1, ZP.1 do ZP.6, WS.1, WS.2 oraz w terenach komunikacji o podstawowym przeznaczeniu pod drogi publiczne, z zastrzeżeniem ust. 8 pkt 2; literalne odczytanie tych przepisów oznacza, że w ww. terenach, w określonych sytuacjach, możliwe jest lokalizowanie reklam wielkogabarytowych, a mniejszych – nie.

(dowód: akta kontroli str. 438-446)

3) Ogrodzenia

W 18 spośród analizowanych planów miejscowych (z wyjątkiem BK, RK, SM) w słowniczku zamieszczono definicję *ogrodzenia pełnego*, oznaczającego mur pełny lub takie ogrodzenie, w którym powierzchnia prześwitów widocznych w kierunku prostopadłym do elewacji ogrodzenia wynosi mniej niż 20% na każdy metr bieżący ogrodzenia. W 13 z tych planów (SP-L, SP-K, R, SP-WL, SP-M, Z-Z, SP-C, PC-Z, Ł, S, RśJ-T, RuJ, RuPT) wprowadzono bezwzględny zakaz budowy takich ogrodzeń, a w 4 (CNH, K, MK-G, PC-N) – z wyjątkami dla wskazanych lokalizacji. W jednym planie (MC-K) pojęcie *ogrodzenia pełnego* pojawiło się tylko w słowniczku – wprowadzono tam zakaz lokalizacji ogrodzeń w ogóle, z wyjątkiem terenów oznaczonych symbolami U.3, ZPU.1, ZPU.2, ZPm.3 w części objętej strefą ścisłej ochrony konserwatorskiej. W pozostałych 3 planach, w których nie zamieszczono ww. definicji, wprowadzono zakaz budowy ogrodzeń w ogóle (BK), zakaz lokalizacji ogrodzeń od strony przestrzeni publicznej (RK) lub nie wprowadzono żadnego zakazu (SM).

W 9 planach (SP-L, SP-WL, SP-M, SP-C, RuPT, SP-K, CNH, RśJ-T, MK-G) ustanowiono zakaz budowy ogrodzeń wyższych niż 2,2 m (w pierwszych pięciu – bezwzględny, w pozostałych – z wyjątkami), w jednym (PC-N) – wyższych niż 2,0 m, a w kolejnym (RuJ) – wyższych niż 1,7 m.

W 10 planach (R, Z-Z, Ł, K, S, RśJ-T, MK-G, RuJ, PC-N, RuPT) wprowadzono nakaz realizacji ogrodzeń z pozostawieniem minimum 12 cm prześwitu pomiędzy powierzchnią terenu a dolną krawędzią elementów ogrodzenia, w celu umożliwienia migracji zwierząt.

W 6 planach (SP-K, SP-C, RśJ-T, MK-G, RuJ, RuPT) przewidziano zakaz budowy ogrodzeń z prefabrykowanych przęseł betonowych. Również w 6 planach (SP-M, Z-Z, PC-Z, Ł, MK-G, RK) wprowadzono zakaz lokalizowania ogrodzeń uniemożliwiających (ograniczających) dostępność przestrzeni publicznej (np. zakaz budowy ogrodzeń na konkretnej działce, ustanowiony w planie miejscowym Stare Podgórze – Mateczny dla zapewnienia komunikacji poprzez istniejące schody, tj. ciąg pieszy łączący ul. Kalwaryjską z ul. Zamoyskiego).

Ustalenia planów w odniesieniu do lokalizowania ogrodzeń, które pojawiały się sporadycznie, to np.:

- dopuszczenie lokalizacji ogrodzeń w terenach zieleni pomiędzy linią rozgraniczającą poszczególne tereny a linią zabudowy – 3 plany (Z-Z, Ł, MC-K);
- zakaz budowy ogrodzeń o wysokości większej niż 1 m (względnie – dopuszczenie budowy ogrodzeń do wysokości 1 m) wokół trawników, skwerów i zieleńców – 2 plany (CNH, RuPT);
- zakaz wprowadzania ogrodzeń w określonych terenach w celu zachowania ciągłości przyrodniczej – 2 plany (Z-Z, Ł);
- dopuszczenie budowy ogrodzeń w strefie ograniczeń w zagospodarowaniu terenów (wyznaczonej w związku z występowaniem w obszarze planu obszarów osuwisk), z wyłączeniem ogrodzeń wymagających ciągłych fundamentów i podmurówek – 1 plan (CNH).

W kilku przypadkach w planach pojawiały się zapisy niejasne lub wzajemnie się wykluczające:

- w 2 planach (PC-N, RuJ) wprowadzono zakaz budowy ogrodzeń pełnych, a jednocześnie dopuszczono w nich realizację śmietników jako elementów ogrodzeń pełnych od strony dróg publicznych (PC-N – § 7 ust. 1 pkt 3, § 7 ust. 4 pkt 1 lit. a, RuJ – § 7 ust. 1 pkt 3, § 7 ust. 5 pkt 1 lit. c);
- w jednym planie (MC-K) wprowadzono wyjątek od ogólnego zakazu lokalizacji

ogrodzeń w granicach obszaru planu – bez wprowadzenia ograniczeń w zakresie rodzajów i rozmiarów tych ogrodzeń, lokalizowanych w strefie ścisłej ochrony konserwatorskiej.

(dowód: akta kontroli str. 452-456)

2.5. Wszystkie projekty ww. planów miejscowych – stosownie do wymogu art. 17 pkt 6 lit. b tiret ósme ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – zostały uzgodnione z Małopolskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

(dowód: akta kontroli str. 779-787)

2.6. W dniu 7 października 2015 r. Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę Nr XXVII/432/15 w sprawie przygotowania projektu uchwały ustalającej *Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń*, powierzając jej wykonanie Prezydentowi Miasta Krakowa. Sprawę przygotowania projektu uchwały krajobrazowej referowała Radzie II Zastępca Prezydenta ds. Rozwoju Miasta Krakowa¹¹⁴. W swoim wystąpieniu podniosła m.in., że:

- zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dała samorządom narzędzie do wprowadzania ładu w przestrzeni miasta, z czego w Krakowie skorzystano natychmiast – przystępując do prac, umożliwiających wprowadzenia na sesję Rady Miasta Krakowa projektu uchwały w sprawie przygotowania projektu uchwały krajobrazowej;
- potrzebę wprowadzenia takiej regulacji potwierdziła ankieta wśród mieszkańców Krakowa;
- uchwalenie uchwały krajobrazowej umożliwi w przyszłości pobieranie przez gminę opłaty reklamowej, czyli instrumentu pozwalającego na skuteczniejszą egzekucję realizacji obowiązków wynikających z uchwały krajobrazowej;
- uchwała będzie wprowadzona na obszarze całej gminy, tak żeby żadne obszary nie były pominięte w rozważaniach o ładzie przestrzennym i o przestrzeniach publicznych;
- przewidywany czas na opracowanie uchwały przez Radę Miasta wynosi ok. 1 roku, natomiast ustawodawca przewidział 12 miesięcy na wejście jej w życie, w celu dostosowania się do jej wymogów przez wszystkich zainteresowanych;
- po upływie okresu dostosowawczego będzie możliwe podjęcie działań restrykcyjnych, jednak przewiduje się, że takich, którzy uznają, że ustalenia przepisów lokalnych są dla nich niezobowiązujące, będzie znikoma liczba, a zatem realizacja uchwały nie powinna nastęrczać problemów;
- w dotychczasowych planach miejscowych kwestie ładu przestrzennego związane m.in. z sytuowaniem reklam były uwzględniane, jednakże ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie dawała żadnych instrumentów do egzekucji tych przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 457-469)

Według informacji dyrektora Biura Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa, tj. jednostki wiodącej w pracach nad przygotowaniem projektu uchwały:

- 16 października 2015 r. w prasie ukazało się ogłoszenie o podjęciu przez Radę Miasta Krakowa uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania uchwały krajobrazowej;
- zarządzeniem Nr 2842/2015 z 23 października 2015 r. Prezydent Miasta Krakowa powołał Zespół Zadaniowy ds. opracowania projektu uchwały, który opracował jej wstępną koncepcję;
- od 9 maja do 24 czerwca 2016 r. przeprowadzono konsultacje społeczne wstępnej koncepcji projektu uchwały, w ramach których m.in.:
 - przeprowadzono internetową ankietę skierowaną do mieszkańców Krakowa, dotyczącą proponowanych rozwiązań koncepcji uchwały;
 - zorganizowano wystawę prezentującą przyjęte rozwiązania;
 - opracowano broszurę i ulotkę oraz uruchomiono stronę internetową prezentującą przyjęte rozwiązania koncepcji projektu uchwały;
 - przeprowadzono szereg spotkań, zorganizowanych z inicjatywy stron zainteresowanych propozycjami zapisów koncepcji projektu uchwały krajobrazowej,

¹¹⁴ XXVI Sesja Rady Miasta Krakowa w dniu 7 października 2015 r. – stenogram <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/145486/karta>.

- a także debaty publiczne i spotkania konsultacyjne z mieszkańcami Krakowa;
- aktualnie, tj. wg stanu na koniec września 2016 r., prowadzona jest analiza postulatów i uwag mieszkańców Miasta Krakowa, wyrażonych w ww. ankiecie internetowej oraz jest sporządzany projekt uchwały we współpracy z członkami Zespołu Zadaniowego ds. opracowania projektu uchwały;
 - według przyjętych założeń przekazanie projektu uchwały do Rady Miasta Krakowa ma nastąpić w kwietniu 2017 r. – z zastrzeżeniem, że na ten termin może wpłynąć ponowienie procedury, wynikające m.in. z niezyskania opinii i uzgodnień, rozpatrzenia uwag przez Prezydenta Miasta Krakowa, wprowadzenia zmian przez Radę Miasta Krakowa oraz innych nieprzewidzianych okoliczności.

(dowód: akta kontroli str. 706-712)

W broszurze¹¹⁵, o której mowa w powyższej informacji, zamieszczono wystąpienie Prezydenta Miasta Krakowa, w którym wskazał m.in., że *wysoka jakość kształtowanego krajobrazu sprzyja rozwojowi kultury, tworzy więzi społeczne, przynosi korzyści gospodarcze i buduje pozycję miasta*. Podkreślono również, że *wprowadzenie jednolitych zasad porządkowania przestrzeni miasta oraz konsekwentne dążenie do ich realizacji ma doprowadzić do zespolenia poszczególnych obszarów miasta i poprawy jego estetyki*.

Koncepcja zaprezentowana w broszurze dzieli miasto na strefy – różne w zależności od obszarów problemowych ujętych w projekcie uchwały. I tak:

- 1) dla określenia zasad sytuowania obiektów małej architektury miasto podzielono na 5 stref strukturalnych; dla każdej strefy przyjęto założenia realizacyjne i szczegółowe zasady zagospodarowania, w tym formy i rodzaje obiektów małej architektury, dopuszczalne materiały, kolorystyka oraz podstawowe parametry; jako uzupełnienie tych regulacji przedstawiono założenia Systemu Informacji Miejskiej – jednolitych wizualnie i konstrukcyjnie nośników przekazujących informacje o charakterze miejskim;
- 2) dla określenia zasad i warunków sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych miasto podzielono na 4 strefy krajobrazowe; w każdej strefie określono zasady sytuowania reklam wolnostojących, reklam na obiektach i szyldów; dla drugiej strefy opracowano tzw. *Karty wskazań*, w których wyznaczono miejsce sytuowania i formę wolnostojących nośników reklamowych (zakazanych w pierwszej strefie – z wyjątkiem tymczasowych, związanych z imprezami miejskimi); w projekcie przyjęto również regulacje określające gabaryty tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane nośniki reklamowe, a także zaznaczono, że sytuowanie reklam w przestrzeni publicznej – z wyjątkiem szyldów – będzie podlegało tzw. opłacie reklamowej;
- 3) dla określenia zasad i warunków sytuowania ogrodzeń miasto podzielono na 4 strefy przestrzenne o zróżnicowanych warunkach lokalizacji ogrodzeń; stwierdzono, że zagrożeniami płynącymi z grodzienia, w szczególności w odniesieniu do grodzienia zabudowy wielorodzinnej oraz terenów zieleni, obok dezintegracji o charakterze przestrzennym, są zaburzone relacje społeczne.

(dowód: akta kontroli str. 470-505)

2.7. W związku z nieuchwaleniem przez Radę Miasta Krakowa uchwały krajobrazowej w Krakowie nie została jeszcze wprowadzona opłata reklamowa. Stosownie do przepisu art. 17a ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹¹⁶ 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.

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Urzędu w przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹¹⁵ Kraków. Uchwała krajobrazowa. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń na terenie Miasta Krakowa. Proponowane rozwiązania.

¹¹⁶ T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 716.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹⁷, wnosi o:

- 1) podjęcie działań zmierzających do zmiany porozumienia pomiędzy Wojewodą Małopolskim a Prezydentem Miasta Krakowa w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – w celu zapewnienia spójnych relacji między uprawnieniami kontrolnymi i decyzyjnymi Prezydenta Miasta Krakowa;
- 2) uwzględnianie przy rozpatrywaniu wniosków i wydawaniu pozwoleń konserwatorskich odpowiednich przepisów uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego;
- 3) wszczynanie postępowań administracyjnych w sprawie wydania nakazu przywrócenia kamienicy wpisanej do rejestru do poprzedniego stanu (art. 45 ustawy o ochronie zabytków) – w udokumentowanych przypadkach instalowania urządzeń reklamowych bez pozwolenia, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia tej nieprawidłowości;
- 4) określanie podstawowych parametrów tablic reklamowych i urządzeń reklamowych w sentencjach decyzji wydawanych na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie zabytków, względnie jednoznaczne oznaczanie załączników do wydawanych decyzji;
- 5) aktualizację i bieżące prowadzenie aplikacji Park Kulturowy jako narzędzia wspomagającego kontrolę przestrzegania przepisów uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego;
- 6) ujednoczenie procedur Wydziału Spraw Administracyjnych UMK, Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie oraz Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie związanych z wyrażaniem zgody na lokalizowanie reklam w przestrzeni publicznej – w sprawach odnoszących się do pozwoleń konserwatorskich i pozwoleń na budowę;
- 7) zapewnienie współpracy oraz koordynacji działań na terenie Parku Kulturowego pomiędzy wydziałami i jednostkami miejskimi.

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 22 listopada 2016 r.

Kontroler

Piotr Smyrak
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Dyrektor
Jolanta Stawska

¹¹⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677.