



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.022.01.2016
P/16/074

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/074 – „Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach.”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontrolerzy	Dariusz Krawczyk doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/116/2016 z dnia 15 grudnia 2016 r. Janusz Rzepecki doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/115/2016 z dnia 15 grudnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2b)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Sieradzu (zwany dalej „Urzędem” lub „UM”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od dnia 26 listopada 2006 r. do dnia 29 listopada 2014 r. funkcję Prezydenta Miasta Sieradza pełnił Jacek Walczak. Od dnia 30 listopada 2014 r. funkcję Prezydenta Miasta Sieradza pełni Paweł Osiewała. (Dowód: akta kontroli str. 3-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia¹ działania Prezydenta Miasta na rzecz kształtowania krajobrazu i przestrzeni publicznej w Sieradzu.

Uzasadniając powyższą ocenę należy wskazać m.in. na to, iż dokumenty związane z realizacją kontrolowanego obszaru, były tworzone zgodnie z przepisami prawa. Uchwała o utworzeniu Parku Kulturowego zawierała wszystkie niezbędne elementy. Przyjęty przez Radę Miejską w Sieradzu Plan ochrony Parku Kulturowego „Wzgórze Zamkowe”, w sposób szczegółowy precyzował uwarunkowania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem Parku.

Działania związane z utworzeniem Parku uzgadniane były w wymaganym zakresie z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.

Modernizacja ulic Parku jak i przestrzeni Wzgórza Zamkowego, wykonana została zgodnie z wytycznymi zawartymi w uchwale o utworzeniu Parku, a także Planie ochrony. Zachowano i wyeksponowano historyczne wzorce i walory zabytkowe obszaru parku, a także właściwe temu obszarowi tradycje kształtowania zabudowy. Z zachowaniem historycznych standardów ukształtowano nawierzchnie ulic i placów. Stosowano zakazy i ograniczenia wymienione w uchwale.

Ocena ogólna

Uzasadnienie

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według ww. skali, nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

Plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego Parku, jak również zbadane cztery inne plany wypełniały warunki określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² (zwana dalej „ustawą o planowaniu”).

Izba nie wnosi uwag do wydanych przez Prezydenta decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego pod reklamy. Prawidłowo były naliczone i egzekwowane opłaty za zajęcie pasa drogowego pod reklamy na drogach gminnych.

Natomiast niedostateczna była współpraca zarządcy dróg gminnych ze Strażą Miejską. W przypadkach nielegalnego umieszczenia reklam w pasie drogowym tych dróg, Straż Miejska nie powiadamiała zarządcy drogi, stosowała natomiast sankcje za umieszczenie reklam, ogłoszeń itp. w miejscach niedozwolonych, na podstawie Kodeksu wykroczeń. W ocenie NIK zidentyfikowane przez Straż Miejską przypadki umieszczenia reklam w pasie drogowym bez zezwolenia, wymagały zastosowania przez właściwe służby Urzędu, procedur ustalonych art. 40 ustawy o drogach publicznych.

Zarządca nie zapewnił również skutecznej kontroli pasa drogowego w zakresie umieszczania w nim reklam. Izba stwierdziła na drogach gminnych w obszarze Starego Miasta, występowanie w pasie drogowym reklam nie posiadających zezwolenia na ich umieszczenie. Działania podjęte w trakcie kontroli spowodowały wyeliminowanie stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości w tym zakresie.

NIK za nieprawidłowe uznał podjęcie przez byłego Prezydenta, działań związanych ze sporządzeniem Planu ochrony ww. Parku (kwiecień 2009 r.), w sytuacji gdy Rada Miejska podjęła uchwałę o jego utworzeniu dopiero w październiku 2009 r.

Negatywnie NIK ocenia również niepowołanie w Urzędzie Miasta komórki organizacyjnej zarządzającej Parkiem, co skutkowało m.in. niezrealizowaniem niektórych zadań nałożonych Planem ochrony. Obowiązek powołania takiej komórki wynikał z zapisów Planu ochrony Parku Kulturowego. W trakcie kontroli NIK podjęte zostały działania polegające na powołaniu Zespołu ds. zarządzania Parkiem Kulturowym Wzgórze Zamkowe.

NIK zwraca także uwagę na brak skutecznych działań na rzecz usunięcia z głównej ulicy Parku Kulturowego napowietrznej linii telekomunikacyjnej umieszczonej na drewnianych słupach. Zarówno w Planie ochrony, jak również w planie zagospodarowania przestrzennego Parku zapisano zadanie likwidacji napowietrznych urządzeń sieciowych na rzecz podziemnego uzbrojenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Realizacja uchwały o ustanowieniu parku kulturowego.

1.1. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków (WUOZ), decyzją z dnia 13 maja 1965 r. wpisał do rejestru zabytków województwa łódzkiego grodzisko stożkowe i osadę wczesnośredniowieczną położoną na gruntach Miejskiej Rady Narodowej w Sieradzu. W uzasadnieniu podano, iż grodzisko i osada w Sieradzu stanowią dużą wartość naukową dla odtworzenia najstarszych dziejów naszej ziemi.

(Dowód: akta kontroli str.8)

² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r., poz. 778, ze zm.)

W październiku 2009 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Sieradzu skierował do WUOZ Delegatura w Sieradzu pismo z prośbą o udzielenie opinii dot. utworzenia parku kulturowego w rejonie Wzgórza Zamkowego.

WUOZ nie zgłaszał uwag do przebiegu granic parku kulturowego. W uzasadnieniu podano m.in., że projektowany sposób ochrony oraz proponowane na terenie parku zakazy i ograniczenia gwarantują należyta ochronę i trwałe zachowanie wartości obszaru oraz kultywowanie regionalnej tradycji kulturowej w warunkach zrównoważonego rozwoju.

(Dowód: akta kontroli str.9-15)

W październiku 2009 r. Rada Miejska w Sieradzu (RM) podjęła uchwałę w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Wzgórze Zamkowe w Sieradzu³ (zwanego też „Parkiem”). W dokumencie tym stwierdzono m.in., że w celu ochrony wyjątkowych walorów krajobrazu kulturowego i przyrodniczego zespołu przestrzennego grodu-zamku i podzamcza, tworzy się Park Kulturowy pod nazwą „Wzgórze Zamkowe”. Dla zapewnienia ochrony walorów kulturowych, ustala się konieczność zachowania i wyeksponowania następujących elementów tego krajobrazu:

- kępy zamkowej wraz z fosą i pierścieniowatym przedpołem zewnętrznym,
 - historycznej osi kompozycyjnej ulicy Zamkowej,
 - historycznego rozplanowania sieci ulicznej Przedmieścia Praskiego,
 - charakteru zabudowy nawiązującej do tradycji historycznej,
- Ponadto w ww. dokumencie ustanowiono następujące zakazy i ograniczenia,
- zakaz utrwalania istniejących i wprowadzania nowych funkcji uciążliwych i degradujących obiekty i obszary, w tym generujących ruch pojazdów ciężarowych i maszyn ciężkich,
 - zakaz wykonywania robót budowlanych skutkujących trwałą zakłóceniem kompozycji przestrzennej obszaru oraz jej rozplanowania, a także przesłanianiem osi widokowych,
 - zakaz umieszczania reklam oraz innych nośników informacji przesłaniających budynki,
 - zakaz składowania, magazynowania i sortowania odpadów.

W uchwale zobowiązano Prezydenta Miasta Sieradza m.in. do opracowania planu ochrony Parku Kulturowego w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia jej w życie.

Ww. uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego nr 369 z 15 grudnia 2009 r. pod poz. 3069. Uchwała do czasu zakończenia kontroli nie była zmieniana.

(Dowód: akta kontroli str. 16-21)

W dniu 16.03.2010 r. Prezydent Miasta skierował do mieszkańców informację, w której zaprosił na spotkanie w celu omówienia projektu Planu ochrony Parku. W notatce służbowej z 1.04.2010 r. ze spotkania z mieszkańcami Osiedla Praga w Sieradzu zapisano m.in., że podczas spotkania przedstawiono główne zadania służące ochronie Parku i sposób ich realizacji, jak również zaprezentowano zakazy i ograniczenia wynikające z uchwały Rady Miejskiej o utworzeniu Parku. Z ww. dokumentu wynika również,

³ Uchwała nr XXXVI/322/2009 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 29 października 2009 r. w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Wzgórze Zamkowe

iż uczestniczący w spotkaniu mieszkańcy ww. Osiedla nie wnieśli sprzeciwu do projektu utworzenia Parku i - przyjęli ten projekt ze zrozumieniem i akceptacją.

(Dowód: akta kontroli str. 22-30)

1.2. Okres procedowania ww. uchwały wynosił ok. 1 miesiąca, tj. prace nad tym dokumentem rozpoczęto w październiku i zakończono przyjęciem uchwały w dniu 29.10.2009 r. Nie wpłynęły skargi na uchwałę o utworzeniu Parku Kulturowego.

(Dowód: akta kontroli str. 158-189)

1.3. Z datą 28.04.2009 r. Prezydent skierował do Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków w Warszawie pismo z prośbą o wyrażenie zgody na opracowanie przez Regionalny Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków w Łodzi planu ochrony dla projektowanego Parku Kulturowego Wzgórze Zamkowe w Sieradzu.

W dniu 4.05.2009 r. Prezydent skierował do ww. Krajowego Ośrodka 4 egzemplarze umowy.

W dniu 1.06.2009 r. Prezydent podpisał z dyrektorem ww. Ośrodka umowę na wykonanie planu ochrony projektowanego Parku. Termin wykonania opracowania (za kwotę 15.000 zł) ustalono na 30.09.2009 r.

(Dowód: akta kontroli str. 31,32, 33-38)

Były Prezydent Miasta w złożonych wyjaśnieniach dot. podjęcia działań związanych z opracowaniem planu ochrony jeszcze przed decyzją radnych o utworzeniu parku kulturowego, stwierdził m.in., że z uwagi na złożoność zagadnienia dot. utworzenia Parku, podjęto współpracę z Krajowym Ośrodkiem Badań i Dokumentacji Zabytków, a następnie podpisano umowę na opracowanie Planu ochrony. Składający wyjaśnienia powołał się na zapis w Planie ochrony mówiący o tym, że Plan ten powinien posiadać rangę aktu prawnego jako np. załącznik do uchwały Rady Miasta o utworzeniu Parku. Wg takiego podejścia do przedstawienia Radnym propozycji uchwały o utworzeniu Parku, już powinien być gotowy dokument w postaci Planu ochrony Parku. W/wymieniony stwierdził także, że zarówno on jak również jego współpracownicy w UM posiadali wiedzę, iż powyższe działania można podejmować. Stwierdził także, iż opierał się także na wiedzy pracowników Regionalnego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków w Łodzi.

(Dowód: akta kontroli str. 39-40; 100-101)

Z informacji uzyskanych od Kierownika Oddziału Terenowego Narodowego Instytutu Dziedzictwa (poprzednia nazwa Regionalny Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków w Łodzi-przyp. NIK) wynika m.in., że zapisy ustawy o ochronie zabytków nie rozstrzygają jednoznacznie o momencie, w którym w procedurze tworzenia parku kulturowego należy sporządzić plan ochrony tego parku. W przypadku Sieradza plan ochrony powstał przed formalnym utworzeniem Parku. Plan ten do momentu utworzenia Parku, stanowił podstawę merytoryczną jego powołania. Jego zapisy mogły stać się obowiązującym dokumentem po utworzeniu Parku w wyniku podjęcia odpowiedniej uchwały Rady Miejskiej. Wykorzystanie planu w toku formalnym, zmierzającym do utworzenia parku kulturowego, pozostało po stronie Urzędu.

(Dowód: akta kontroli str. 41-43)

Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków w Warszawie – Regionalny Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków w Łodzi, we wrześniu 2009 r. sporządził „Plan ochrony Parku Kulturowego Wzgórze Zamkowe w Sieradzu” (zwanego „Planem ochrony”) W dokumencie tym ujęto m.in.:

- zarys historii miasta i obszaru Parku, w którym m.in. opisano tworzenia miasta poczynając od XI wieku, wraz z opisem budowanego grodu a następnie zamku. Rys historyczny miasta został zaprezentowany do września 1939 r.,
- w rozdziale dot. strategii rozwoju Sieradza ujęto m.in. węzłowe obszary strategiczne i o wysokich walorach historyczno-kulturowych,
- w rozdziale Planu ochrony dot. studium kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta, zwrócono m.in. uwagę na cenne walory krajobrazowe Wzgórza Zamkowego oraz jego walory kulturowo-historyczne i wyznaczono do ochrony prawnej zespół przyrodniczo-krajobrazowy „Wzgórze Zamkowe”. Ustalono również, że strefa pełnej ochrony historycznej struktury przestrzennej obejmuje m.in. obszar grodu/zamku (tj. całość kępy zamkowej wraz z fosami i pierścieniowatym przedpołem zewnętrznym),
- odnośnie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta, stwierdzono, że dla części obszaru objętego Parkiem opracowany został miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który dot. starorzecza rzeki Żegliny,
- określając w Planie ochrony zadania Programu Rewitalizacji dla miasta Sieradza, założono realizację Programu w sferach: gospodarczej, społecznej i przestrzennej (poprawa jakości i atrakcyjności przestrzeni miejskiej oraz stworzenie wizerunku miasta atrakcyjnego turystycznie). W pierwszym etapie Programu ujęto zadania dot. terenu Parku Kulturowego Wzgórze Zamkowe. Utworzenie tego Parku poprzedzono przeprowadzeniem analizy wyników badań archeologicznych, współczesnym odtworzeniem obrysu murów unikalnej rotundy, odtworzeniem fosy oraz zagospodarowaniem Wzgórza,
- w rozdziale Planu dot. programu ochrony środowiska miasta Sieradza zarekomendowano m.in. utworzenie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego Wzgórze Zamkowe w celu objęcia ochroną prawną tego obszaru,
- we wnioskach dot. kondycji dziedzictwa kulturowego obszaru Parku wskazano m.in., że walory kulturowe obszaru Parku nie są należycie eksponowane w przestrzeni miasta, tradycyjna zabudowa obszaru jest w średnim lub złym stanie technicznym, przy lokalizacji nowych obiektów budowlanych nie są uwzględniane historycznie wykształcone linie zabudowy, stan techniczny nawierzchni jezdni, chodników i placów wymaga podjęcia prac remontowych,
- w identyfikacji szans i zagrożeń zwrócono uwagę m.in. na atuty przedsięwzięcia dot. położenia obszaru w sąsiedztwie historycznego centrum miasta, istnienie zespołu przestrzennego wyróżniającego się w układzie przestrzennym miasta, bogatą historię obszaru. Wśród zagrożeń zwrócono uwagę na zaniedbania w utrzymaniu przestrzeni Parku, możliwość wystąpienia na tym obszarze powodzi,
- w kierunkach działań ochronnych wymieniono m.in. to, że celem ochrony jest zachowanie walorów zabytkowych obszaru Parku, a ochrona powinna polegać głównie na zachowaniu właściwej obszarowi tradycji kształtowania zabudowy oraz przywrócenia rangi odpowiedniej do walorów poprzez min. uzupełnienie zabudowy w nawiązaniu do

historycznie ukształtowanych linii zabudowy, ukształtowanie nawierzchni ulic i placów w odpowiednim standardzie, z uwzględnieniem ruchu pieszego,

- główne zadania ochrony realizowane powinny być m.in. poprzez rekonstrukcję w terenie historycznego wjazdu w obręb Wzgórza, zagospodarowanie jego terenu oraz wykorzystanie go jako produktu turystycznego, prowadzenie badań archeologicznych o charakterze ratowniczym, podniesienie jakości zabudowy i przestrzeni publicznej obszaru parku i otuliny, uczynienie obrysów dawnych budowli będących świadectwem bogatej przeszłości miejsca,
- w zasadach zarządzania Parkiem kulturowym, stwierdzono m.in., że sprawna realizacja działań związanych z obszarem Parku i wynikających z faktu ustanowienia tej formy ochrony zabytków, wymagać będzie wyznaczenia osób odpowiedzialnych za jego funkcjonowanie. W przypadku parku wystarczające będzie powołanie komórki organizacyjnej zarządzającej Parkiem w ramach struktur UM lub odpowiedzialnej osoby. Należy również zapewnić uczestnictwo w pracach na rzecz Parku innych służb Urzędu np. komunalnych, drogowych, transportowych, służb odpowiedzialnych za realizację inwestycji komunalnych.

(Dowód: akta kontroli str. 44-93)

Zapłata kwoty 15.000 zł, za wykonanie ww. Planu ochrony nastąpiła w dniu 22.10.2009 r.

(Dowód: akta kontroli str.94-99)

W dniu 15.03.2010 r. Prezydent skierował do WUOZ Delegatura w Sieradzu pismo z prośbą o uzgodnienie Planu ochrony. W odpowiedzi z dnia 14.04.2010 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków (WKZ) wydał postanowienie o uzgodnieniu Planu ochrony. W uzasadnieniu podano m.in., że opracowanie jest kompletne i wyczerpujące, a jego ustalenia uwzględniają w należyтым stopniu problematykę dot. sposobu i zakresu ochrony walorów zabytkowych obszaru projektowanego Parku, zgodnie z przepisami dot. ochrony zabytków.

W kwietniu 2010 r, RM w Sieradzu podjęła uchwałę⁴ w sprawie zatwierdzenia Planu ochrony Parku.

(Dowód: akta kontroli str. 102-104)

1.4 W lutym 2009 r. RM podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w rejonie Wzgórza⁵. W dokumencie tym stwierdzono m.in., że należy przystąpić do sporządzenia ww. planu, którego granice obszaru określone są w załączniku graficznym do uchwały. Przedmiotem planu jest określenie zasad zagospodarowania i użytkowania terenów w zakresie zagadnień o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu. Obszar objęty ww. planem, odpowiadał obszarowi Parku Kulturowego.

(Dowód: akta kontroli str. 105-106)

⁴ Uchwała nr XLIII/381/2010 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 22 kwietnia 2010 r. w sprawie zatwierdzenia planu ochrony Parku Kulturowego Wzgórze Zamkowe

⁵ Uchwała nr XXIX/256/2009 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 12 lutego 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w rejonie Wzgórza Zamkowego oraz ulic: Rynek Praski, Zamkowa, i Podzamcze w Sieradzu

W marcu Prezydent Miasta Sieradza skierował do WUOZ zawiadomienie o podjęciu w lutym 2009 r. przez RM w Sieradzu ww. uchwały.

(Dowód: akta kontroli str. 107-109)

WUOZ w Łodzi Delegatura w Sieradzu w kwietniu 2009 r. skierowała do Prezydenta Miasta Sieradza pismo, w którym stwierdzono m.in., że w związku z ww. zawiadomieniem o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego m.in. w rejonie Wzgórza Zamkowego Delegatura wnioskuje o ustalenie w planie zasad zapewniających ochronę zabytków zlokalizowanych w granicach obszaru objętego planem w tym dot. obszaru tzw. Wzgórza Zamkowego z otoczeniem w postaci pierścieniowatego przedpola tj. terenów łągowych o promieniu ok. 100m licząc od nasypu wału otaczającego fosę oraz raz dawnego podgrodzia (podzamcza). Ustalenia zawarte w planie powinny przede wszystkim zapewnić trwałe zachowanie wartości (w tym walorów historycznych, architektonicznych i ekspozycyjnych) oraz właściwych relacji funkcjonalno-przestrzennych w obrębie historycznej jednostki przestrzennej, na którą składają się charakterystyczne elementy rozplanowania, w tym układ komunikacyjny, pozostałości historycznej zabudowy i formy zakomponowanej zieleni. Plan winien: zapewnić rozwiązania zapobiegające zagrożeniom dla wartości zabytkowych obiektów i obszarów przy zmianie sposobów zagospodarowania i użytkowania, określić przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu wzmacniające odrębność przestrzenną tej części miasta, z uwzględnieniem zasad opieki nad zabytkami, w tym także w zakresie ochrony i rewitalizacji kępy zamkowej wraz z fosami i pierścieniowatym przedpołem.

Powyższe zasady winny zapewnić trwałe zachowanie wartości (w tym walorów historycznych, architektonicznych i ekspozycyjnych) oraz właściwych relacji funkcjonalno-przestrzennych w obrębie historycznej jednostki przestrzennej, na którą składają się charakterystyczne elementy rozplanowania, w tym układ komunikacyjny, pozostałości historycznej zabudowy. Ponadto winny określić rozwiązania zapobiegające zagrożeniom dla wartości zabytkowych obiektów i obszarów przy zmianie sposobu zagospodarowania i użytkowania oraz pozwalające na przywrócenie obszaru i jego elementów składowych do jak najlepszego stanu. Należy także wyznaczyć strefę lub strefy ochrony obszarowej dla obszarów o cechach zabytkowych oraz wyznaczyć strefy ochrony ekspozycyjnej dla istotnych fragmentów panoramy, w tym dla Wzgórza, w szczególności od strony przedpola zachodniego.

Wobec powyższego należy m.in. wyznaczyć strefę lub strefy ochrony obszarowej dla obszarów o cechach zabytkowych, wyznaczyć strefy ochrony ekspozycji dla istotnych fragmentów panoramy, w tym dla Wzgórza Zamkowego w szczególności od strony przedpola zachodniego, w celu zachowania walorów widokowych w niezakłóconej postaci. Ustalić zasady wykorzystania i zagospodarowania obiektów i obszarów zabytkowych w sposób zapewniający ochronę i zachowanie ich wartości, przy założeniu konieczności podniesienia standardu zabudowy i przestrzeni publicznej, w szczególności mając na uwadze m.in. wykorzystanie zabytków i obszarów zabytkowych, w tym przypadku w szczególności rozumianych jako Wzgórze Zamkowe i przedmieścia obejmującego obszar dawnego podgrodzia (podzamcza)-na cele użytkowe może się odbywać wyłącznie

w sposób zapewniający trwałe zachowanie ich wartości, stosownie do historycznych funkcji. Uzgodnienia z WKZ i zapewnienia, poprzedzających inwestycje, ratowniczych badań archeologicznych w celu ochrony zabytków archeologicznych narażonych na zniszczenie w wyniku projektowanych działań, wymagają wszelkie działania związane z naruszeniem stratygrafii uwarstwień ziemnych w rejonie lokalizacji stanowisk archeologicznych, a także w otoczeniu i obrębie historycznej jednostki osadniczej i na obszarze Wzgórza zamkowego.

(Dowód: akta kontroli str. 110-115)

W lutym 2011 r. Rada Miejska uchwaliła plan zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w rejonie Wzgórza⁶ (Parku Kulturowego o powierzchni ok. 14 ha) Uchwała zawierała postanowienia określone w art. 15 ust 2 ustawy o planowaniu W uchwale określono m.in. następujące warunki zabudowy i zagospodarowania terenu:

- dla budynków nowych i istniejących wprowadza się obowiązek stosowania tradycyjnych, ujednoliconych materiałów wykończeniowych elewacji i materiałów dekarskich, nakazuje się kolorystykę ścian budynków utrzymać z przewagą barw jasnych i pastelowych zharmonizowanych z kolorystyką budynków sąsiednich, zakaz stosowania okładzin elewacyjnych z tworzyw sztucznych typu „siding”,
- zakaz realizacji od strony dróg publicznych, ciągów pieszych i pieszo-jezdnych oraz od otwartych przestrzeni publicznych ogrodzeń pełnych i ogrodzeń wielkogabarytowych, prefabrykowanych elementów betonowych i ustala się maksymalna wysokość ogrodzeń - 1,5 m,
- nakaz likwidacji napowietrznych sieci oraz przyłączy infrastruktury technicznej i obowiązek ich skablowania. Nakaz nie dotyczy przypadków braku technicznych możliwości skablowania.

Ustalono zasady umieszczania reklam i informacji wizualnej, w tym m.in.:

- obowiązek ujednolicenia formy plastycznej reklam oraz wprowadzenia jednolitego systemu informacji miejskiej,
- zakaz umieszczania reklam w sposób powodujący przesłanianie widoków na obiekty i obszary wpisane do rejestru zabytków,
- w stosunku do szyldów i reklam umieszczanych na budynkach wprowadzono obowiązek umieszczania reklam i szyldów w przestrzeni parteru, obowiązek stosowania elementów o najwyższych standardach estetyczno-technicznych oraz szyldów ażurowych, szyldy i reklamy umieszczone na ścianach nie mogą przesłaniać okien oraz detali architektonicznych, wprowadzono zakaz umieszczania na elewacjach budynków banerów reklamowych, za wyjątkiem tymczasowych nośników informacji, towarzyszących organizacji imprez okolicznościowych.

W zasadach ochrony dziedzictwa kulturowego oraz dóbr kultury współczesnej wskazano m.in., że na obszarze strefy ścisłej ochrony konserwatorskiej historycznej struktury przestrzennej wskazanymi do zachowania ochrony są m.in: gród/zamek – obszar tzw. Wzgórza Zamkowego z otoczeniem w postaci pierścieniowatego przedpola, waloru

⁶ Uchwała nr IV/22/2011 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w rejonie Wzgórza Zamkowego oraz ulic: Rynek Praski, zamkowa, i Podzamcze w Sieradzu

krajobrazowego i nawarstwienia kulturowe kępy zamkowej, sylweta Wzgórza stanowiącego dominantę krajobrazową.

Na obszarze ww. strefy wymagane jest uzyskanie pozwolenia WKZ dla działań eksponowanych w przestrzeni ogólnodostępnej w zakresie obejmującym: projekty form plastycznych lub innych struktur przestrzennych, kompozycje ukształtowania nawierzchni, ukształtowanie mebli urbanistycznych, ukształtowanie zieleni, rozmieszczenie oświetlenia, wprowadzenie elementów informacji wizualnej i reklam.

W omawianym Planie zagospodarowania przestrzennego wskazano również, że przestrzeni Rynku Praskiego i placom przebiegającym w ciągu ulicy Wschodniej i Wąskiej nadaje się charakter wnętrz urbanistycznych wymagających szczególnego opracowania w zakresie rozwiązań materiałowych kolorystycznych nawierzchni oraz lokalizacji mebli urbanistycznych, w tym także sposobu lokalizacji oświetlenia. Stwierdzono także, iż elewacje budynków frontowych stanowiących obudowę ulic, placów oraz ciągów pieszo-jezdných należy ujednolicić kolorystycznie i materiałowo, nawiązując do rozwiązań tradycyjnych z wykluczeniem stosowania agresywnej, jaskrawej kolorystyki i okładzin z tworzyw sztucznych, blach płytek ceramicznych i klinkieru.

W wyżej opisanym planie uwzględnione zostały zalecenia WUOZ, ponadto dokument ten był spójny z zapisami uchwały RM w sprawie utworzenia Parku Kulturowego.

(Dowód: akta kontroli str. 116-157)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Infrastruktury Komunalnej i Inwestycji (WIK), wynika m.in., że nie zostały przygotowane opracowania dot. projektów kolorystyki elewacji budynków frontowych na obszarze Parku jak również nie opracowano zasad dot. form i lokalizacji reklam na jego terenie – z uwagi na to, że nie powołano jednostki zarządzającej Parkiem.

(Dowód: akta kontroli str. 158-189)

1.5 W Urzędzie nie sporządzono programu zarządzania Parkiem, gdyż, jak wyjaśnił Naczelnik WIK, Plan ochrony Parku nie przewidywał jego utworzenia.

(Dowód: akta kontroli str. 160)

Wg oświadczenia Sekretarza Urzędu, nie powołano w strukturach UM komórki organizacyjnej do zarządzania Parkiem, ani też nie wyznaczono osoby odpowiedzialnej za jego funkcjonowanie.

(Dowód: akta kontroli str. 190)

Powiadomiony o powyższym fakcie Prezydent Miasta (w trybie art. 51 ust.4 ustawy o NIK), w marcu 2017 r. wydał zarządzenie w sprawie powołania Zespołu ds. zarządzania Parkiem⁷. W dokumencie tym stwierdzono m.in., że w celu realizacji uchwały Rady Miejskiej z kwietnia 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Planu Ochrony Parku, powołuje się ww. Zespół pod przewodnictwem Naczelnika WIK. W skład zespołu weszło 6 kierowników referatów oraz Komendant Straży Miejskiej. Do zadań zespołu należy zarządzanie Parkiem, w tym m.in.:

- wytyczanie i realizacja zadań wynikających z ww. uchwały Rady,

⁷ Zarządzenie nr 38/2017 Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie powołania Zespołu ds. zarządzania Parkiem Kulturowym Wzgórze Zamkowe

- monitoring działań na obszarze parku,
- opracowanie i bieżąca weryfikacja programu ochrony Parku,
- ocena stopnia realizacji działań prowadzących do poprawy stanu środowiska kulturowego na terenie Parku,
- koordynacja bieżącej współpracy z podmiotami i instytucjami w zakresie funkcjonowania Parku,
- reagowanie na nieprawidłowości, zagrożenia bądź utrudnienia pojawiające się w obszarze Parku.

Posiedzenia Zespołu odbywają się wg zakresu tematycznego zatwierdzonego przez Przewodniczącego, nie rzadziej niż raz na pół roku.. Terminy posiedzeń ustala Przewodniczący. Z każdego posiedzenia sporządza się protokół.

(Dowód: akta kontroli str. 191-194)

W latach 2015-2016 na funkcjonowanie Parku wydatkowano ok.130 tys. zł (utrzymanie zieleni).

(Dowód: akta kontroli str. 161)

1.6 Cele założone w uchwale o utworzeniu Parku opisano w pkt 1.1 niniejszego wystąpienia. Natomiast w Planie ochrony wyznaczono m.in. następujące cele:

- w zakresie sposobu ochrony zadania dot. wzmocnienia odrębności przestrzennej części miasta obejmującej obszar dawnego grodu i podgrodzia oraz historycznego połączenia miasta z zamkiem, ochrony i rewitalizacji kępy zamkowej wraz z fosami i pierścieniowatym przedpoiem: rekonstrukcje lub uczytelnienie historycznego wjazdu w obręb Wzgórza, zagospodarowanie terenu Wzgórza oraz wykorzystanie go jako obiektu turystycznego, podniesienie jakości zabudowy i przestrzeni publicznej obszaru Parku, zapewnienie szczególnej ochrony linii rozgraniczających ulic: Zamkowej, Wschodniej, Wąskiej i Rynku Praskiego, utrzymanie i kontynuacja wykształconych frontami istniejących budynków linii zabudowy wzdłuż ulic Zamkowej, Wschodniej, Wąskiej i Rynku Praskiego oraz nadawanie frontom nowych budynków formy architektonicznej nawiązującej do cech lokalnej stylistyki, charakteryzującej się: zabudowa parterowa z poddaszem, stromymi dachami dwuspadowymi o okapie gzymsowym, gładkimi tynkowanymi elewacjami bez uskoków i bogatej ornamentyki, symetrycznej kompozycji frontów, pionowym układem okien, nie stosownie przesadnie ozdobnych kutych balustrad, uczytelnienie w potwierdzonych lokalizacjach, na powierzchni terenu obrysów dawnych budowli będących świadectwem bogatej przeszłości miejsca, zachowanie i systematyczna pielęgnacja zieleni ulicznej i stanowiącej zagospodarowanie zamku, podnoszenie standardów użytkowych zabudowy poprzez przyłączanie obiektów do miejskich urządzeń sieciowych oraz zmianę sposobu ogrzewania budynków, likwidację napowietrznych urządzeń sieciowych, wykluczenie lokalizowania na terenie Parku masztów telefonii komórkowej i innych obcych forma i funkcja obiektów inżynierskich, wyeliminowanie z granic Parku stacji transformatorowych lub kształtowanie ich jako elementów małej architektury, nadanie ulicy Zamkowej charakteru ulicy lokalnej jednoprzestrzennej łączącej nawierzchnię brukową z kamienia naturalnego ze współczesnymi materiałami budowlanymi oraz uczytelnienie w jej ciągu lokalizacji dawnej Bramy Grodzkiej oraz

mostów rzecznych, nadanie ulicom Grodzkiej i Podzamcze charakteru bulwarów nadrzecznych, nadanie Rynkowi Praskiemu i placom w przebiegu ulicy Wschodniej charakteru wnętrz urbanistycznych poprzez zastosowanie nawierzchni brukowej z kamienia naturalnego ze współczesnymi materiałami budowlanymi, likwidacje barier architektonicznych oraz elementów dysharmonizujących, zastosowanie na obszarze Parku, latarni, elementów małej architektury i mebli ulicznych oraz informacji wizualnej (w tym tablic informacyjnych i tablic z nazwami ulic) nawiązujących formą do wzorów historycznych z preferencją dla stosowania materiałów tradycyjnych – żeliwa oraz wyrobów kowalskich, opracowanie i stosowanie ujednoliconych zasad w zakresie dopuszczalnych form reklam oraz form ogrodzeń (z wykluczeniem ogrodzeń prefabrykowanych z płyt betonowych) w nawiązaniu do historycznej tradycji, opracowanie i stosowanie ujednoliconych zasad dot. rozwiązań kolorystycznych i materiałowych elewacji budynków z wykluczeniem agresywnej, jaskrawej kolorystyki elewacji i dachów, okładzin z tworzyw sztucznych, blach, płytek ceramicznych i klinkieru.

- w zakresie monitoringu na obszarze Parku zapisano m.in., że podstawa do oceny procesu poprawy stanu dziedzictwa kulturowego na terenie Parku i jego otuliny będą wskaźniki dot. m.in.: potwierdzenia faktu wykonania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Parku i otuliny, opracowania projektu rewitalizacji kępy zamkowej, przeprowadzenia prac związanych z zagospodarowaniem Wzgórza; uczytelnienia na powierzchni terenu obrysów nie zachowanych budowli kaplicy grodowej i kościoła pod wezwaniem Św. Trójcy; likwidacji napowietrznych urządzeń sieciowych w ciągu ulicy Zamkowej; wymiany istniejących nawierzchni na nawierzchnie brukowe, wykonanie w ciągach ulic Grodzkiej i podzamcze bulwarów nadrzecznych; opracowanie zasad dot. form i lokalizacji reklam na obszarze Parku; zwiększenie ilości i rodzaju imprez wykorzystujących potencjał turystyczny i kulturalny Parku. Ocena stopnia realizacji działań prowadzących do poprawy stanu środowiska kulturowego powinna być prowadzona raz w roku, a o jej efektach winny być informowane władze miasta i społeczeństwo Sieradza.

(Dowód: akta kontroli str. 16-21)

Rewitalizacja Parku trwała od kwietnia 2014 r. do września 2015 r. Prace budowlane wykonywane w ramach projektu rewitalizacji pn.: „Od elekcji królów Polski do epoki Internetu” prowadzone były na obszarze całego Parku. W ramach ww. prac wykonano m.in.:

- wymianę nawierzchni ulic wraz z wykonaniem zjazdów, miejsc postojowych i chodników,
- wyposażenie Parku w elementy małej architektury (ławki, kosze),
- urządzenie zieleni,
- modernizacji sieci wodociągowej i oświetlenia,
- wykonanie sieci kanałów teletechnicznych,
- wykonanie fontanny na Rynku wraz z przyłączami,
- wykonanie ścieżki dydaktycznej w postaci głazów informacji historycznej,

- zagospodarowanie terenów Wzgórza m.in. poprzez, wykonanie ścieżek, kładek pieszo-rowerowych, oświetlenia parkowego, sceny teatru plenerowego, zaznaczenie obrysów dawnych murów i budowli, urządzenie zieleni, odtworzenie fosy.

(Dowód: akta kontroli str. 195-187)

Z wyjaśnień Naczelnika WIK wynika m.in., że na terenie Parku w latach 2015-2016 nie był prowadzony monitoring (w Planie ochrony był przewidziany roczny cykl monitoringu), ponieważ w UM nie było powołanej jednostki organizacyjnej dla zarządzania Parkiem. Natomiast zadania kontrolne w tym okresie były realizowane na obszarze Parku przez Referat Drogownictwa – kontrole pasa drogowego i Referat Ekologii i Ochrony Środowiska – kontrole czystości, zieleni, stanu małej architektury.

Pozostałości kaplicy grodowej zostały uczynione na powierzchni Wzgórza, natomiast lokalizacja kościoła pod wezwaniem św. Trójcy została zaznaczona za pomocą głazu, na którym umieszczono tabliczkę z informacją. Nie było możliwe zaznaczenie murów kościoła w posadzce, ponieważ nie jest znana dokładna, historyczna lokalizacja tego obiektu.

Naczelnik poinformował również, że w 2016 r. były organizowane imprezy wykorzystujące potencjał turystyczny i kulturowy Parku m.in. rajdy rowerowe, pikniki na wzgórzu, turniej rycerski.

(Dowód: akta kontroli str. 161,)

W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli NIK oględzin wybranych ulic i placów z obszaru Parku⁸, stwierdzono liczne naruszenia zarówno postanowień Planu Ochrony Parku, jak i planu zagospodarowania przestrzennego jego terenu, dot. m.in.:

- pozostawienie na ul. Zamkowej rozciągniętych na drewnianych słupach przewodów sieci telekomunikacyjnej,
- pozostawienie ogrodzeń z prefabrykowanych płyt betonowych,
- braku ujednolicenia formy plastycznej reklam oraz nie wprowadzenia obowiązku stosowania w reklamach elementów o najwyższych standardach estetyczno-technicznych,
- tradycyjna zabudowa obszaru parku jest w średnim lub złym stanie technicznym,
- ogrodzenia frontowe w tym bramy, wykonane były ze skorodowanych elementów metalowych i uszkodzonych siatek drucianych,
- poza ul. Zamkową, latarnie uliczne nie nawiązywały formą do wzorów historycznych,
- utrzymanie kolorystyki niektórych budynków w ciemnych barwach,
- na jednej z posesji (ul. Wschodnia) znajdował się skład zużytych opakowań plastikowych i bloczków betonowych

Wprowadzono natomiast m.in. następujące elementy wymagane ww. dokumentami:

- w części jezdnej ulic położona została kostka granitowa, kamień polny, nawierzchnia bitumiczna, a na chodnikach płyty granitowe i kostka granitowa,
- latarnie na ul. Zamkowej nawiązywały formą do wzorów historycznych,
- tablice z nazwami ulic były stylizowane (miały nadane formy historyczne) i były estetyczne,

⁸Oględziny objęły dwie ulice w centrum Parku (ul. Zamkowa i ul. Wschodnia), Rynek Praski oraz jedną ulicę graniczną (ul. Podzamcze)

- wiele posesji od strony frontowej było pomalowanych barwami pastelowymi, jak również posiadały estetyczne ogrodzenia wykonane z materiałów wysokiej jakości

(Dowód: akta kontroli str. 198-236)

Z wyjaśnień Naczelnika WIK, wynika m.in., że stan posesji na ul. Wschodniej spowodowany jest tym, że budynek jest w trakcie budowy, więc o realizacji zasad ujętych w Planie ochrony będzie można powiedzieć po zakończeniu inwestycji. Odnosząc się natomiast do faktu, iż poza ul. Zamkową latarnie nie nawiązują formą do wzorców historycznych, składający wyjaśnienia stwierdził, że projektant uzasadnił to tym, że pozostałe latarnie uliczne są o charakterze małomiasteczkowym w skali odpowiadającej wnętrzu ulic.

W sprawie likwidacji napowietrznej linii telekomunikacyjnej, Urząd podjął m.in. następujące działania:

- skierował do Telekomunikacji Polskiej SA pismo dot. likwidacji ww. linii, otrzymując w odpowiedzi (grudzień 2010 r.) informację, iż Miasto na własny koszt powinno winno wykonać projekt przebudowy i dokonać jego realizacji. Identyczną odpowiedź Urząd otrzymał od nowego właściciela linii tj. Orange Polska SA (czerwiec 2016 r.),
- w czerwcu 2016 r. Prezydent ponownie skierował do firmy Orange Polska SA pismo z prośbą o usunięcie linii napowietrznej m.in. z uwagi na to, że linia umieszczona na drewnianych słupach w czasie anomalii pogodowych (silne wiatry) może stwarzać zagrożenie dla mieszkańców. Zwrócono też uwagę, że linia zakłóca krajobraz Parku Kulturowego po poddaniu tego obszaru procesowi rewitalizacji. W odpowiedzi ww. firma stwierdziła, że dokonano sprawdzenia stanu technicznego wzmiankowanej infrastruktury i nie stwierdzono zagrożenia wymagającego natychmiastowej interwencji. Firma poprosiła jednocześnie o możliwość wglądu do dokumentacji powykonawczej wybudowanej przez gminę kanalizacji. Wgląd taki miał miejsce w sierpniu 2016 r.

(Dowód: akta kontroli str.158-165, 304-305)

1.7 W latach 2015-2016 na terenie Parku zadania wykonywały m.in. następujące jednostki organizacyjne UM:

- Referat Promocji – organizowanie imprez,
- Referat Drogownictwa – konserwacja i utrzymanie w należyтым stanie nawierzchni dróg, chodników i obiektów mostowych,
- Referat Ekologii i Ochrony Środowiska – utrzymanie czystości i porządku na terenie Parku, zapewnienie stałej sprawności kanalizacji deszczowej,
- Straż Miejska – ochrona porządku publicznego.

(Dowód: akta kontroli str. 167)

Z informacji uzyskanej od Straży Miejskiej w Sieradzu wynika m.in., że w latach 2015-2016, Straż nie przeprowadziła na terenie Parku żadnej interwencji w oparciu o art. 112 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹ (naruszanie zakazów lub ograniczeń obowiązujących na terenie parku kulturowego). Natomiast z tytułu naruszenia postanowień art. 63a §1 Kodeksu wykroczeń (umieszczanie w miejscu publicznym do tego

⁹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.)

nieprzeznaczonym: m.in. plakatów, afiszy, ulotek) wystawiono w 2015 r. trzy mandaty na kwotę 850 zł, a w roku 2016 osiem mandatów na kwotę 1000 zł. W ww. latach nie kierowano wniosków o ukaranie.

Kontrola NIK ustaliła, natomiast, że w 2015 r. w jednym przypadku, a w 2016 r. w dwóch przypadkach plakaty zostały umieszczone w pasie drogowym. W takim przypadku, przy zajęciu pasa drogowego mają zastosowanie postanowienia art.40 ustawy z dnia 21 marca 1985 r, o drogach publicznych. NIK uznaje, argumentację Straży Miejskiej, iż jej funkcjonariusze mają prawo wyłącznie do nakładania kary grzywny za wykroczenia porządkowe, ale w ocenie Izby w trzech ww. przypadkach Straż mogła powiadomić zarządcę drogi (UM) o umieszczeniu plakatów w pasie drogowym, który z kolei wszcząłby stosowne postępowanie wyjaśniające, mogące skutkować wymierzeniem kary.

Kontrola ujawniła również, że funkcjonariusze Straży Miejskiej nie byli przeszkoleni w zakresie postępowania w przypadku ujawnienia przez nich faktu umieszczenia reklam, ogłoszeń i innych informacji w pasie drogowym.

(Dowód: akta kontroli str.237-267)

W złożonych dla kontrolera NIK wyjaśnieniach Prezydent Miasta stwierdził m.in., że nie powołano jednostki zarządzającej Parkiem Kulturowym, gdyż zadania wynikające z Planu ochrony Parku wykonywały poszczególne komórki organizacyjne Urzędu. W sprawie napowietrznej linii telekomunikacyjnej Prezydent wyjaśnił, że odnośnie jej likwidacji były podejmowane działania również w 2016 r., które doprowadziły m.in. do spotkania z przedstawicielami Orange Polska SA. Odnośnie stwierdzonych podczas oględzin Parku faktów występowania m.in. wielu zaniedbanych budynków, ogrodzeń z prefabrykowanych płyt betonowych, budynków o ciemnych barwach elewacji, mimo nakazu stosowania barw pastelowych – Prezydent stwierdził, iż nie podejmowano działań mających na celu usunięcie tych nieprawidłowości, gdyż Urząd nie posiada skutecznych mechanizmów egzekwowania określonej stylistyki już istniejących obiektów, wynikającej z Planu ochrony Parku.

(Dowód: akta kontroli str.301-311)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W badanym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- były Prezydent Miasta na 6 miesięcy przed podjęciem przez RM uchwały w sprawie utworzenia Parku, podjął działania mające na celu sporządzenie Planu ochrony Parku,
- w strukturach UM nie powołano komórki organizacyjnej do zarządzania Parkiem, nie powierzono także tych zadań żadnemu pracownikowi Urzędu,
- w latach 2015-2016 na terenie Parku nie był prowadzony monitoring, mimo, że w Planie ochrony przewidziano roczny cykl monitoringu, nie zostały opracowane (mimo wskazań w Planie ochrony Parku i Planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Parku) projekty kolorystyki elewacji budynków frontowych, jak również nie opracowano zasad dot. form i lokalizacji reklam umieszczanych na terenie Parku,
- w toku oględzin terenu Parku stwierdzono m.in. pozostawienie rozciągniętych na drewnianych słupach przewodów sieci telekomunikacyjnej, liczne ogrodzenia z betonowych płyt prefabrykowanych, ogrodzenia wykonane ze skorodowanych siatek metalowych, jak również bramy wykonane ze skorodowanych elementów metalowych,

na jednej z posesji znajdował się skład zużytych opakowań plastikowych i bloczków betonowych,

- w wyniku niedostatecznej współpracy Urzędu ze Strażą Miejską, na 11 mandatów wystawionych przez Straż w latach 2015-2016 (na podstawie art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń) za umieszczanie reklam, ogłoszeń, ulotek w miejscach niedozwolonych, 3 przypadki dotyczyły reklam umieszczonych w pasie drogowym, a zatem powinien zostać przyjęty tryb przewidziany dla zajęcia pasa drogowego.

**Ocena
częstkowa**

NIK pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia skontrolowany obszar. Jako elementy pozytywne należy wskazać m.in., spełnianie przez uchwałę o utworzeniu Parku wymogów określonych w ustawie o ochronie zabytków, opracowanie szczegółowego Planu ochrony, który został przyjęty uchwałą RM, zasięgnięcie stosownych opinii WKZ, sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Parku, spełniającego wymogi ustawowe, wykonanie modernizacji ulic Parku i samego Wzgórza Zamkowego wg wytycznych zawartych w Planie ochrony z zachowaniem historycznych wzorców.

Izba nie podziela opinii byłego Prezydenta Miasta, że podejmowanie działań dot. sporządzenia Planu ochrony jeszcze przed podjęciem przez RM uchwały o utworzeniu Parku, były działaniami prawidłowymi. Zarówno ustawa o ochronie zabytków jak i ww. uchwała o utworzeniu Parku wskazywały na pewne sekwencje działań tj. podjęcie w pierwszej kolejności uchwały o utworzeniu Parku, a w konsekwencji tej decyzji podejmowanie dalszych czynności, w tym sporządzenie Planu ochrony.

Niedostatecznie skuteczne były działania Urzędu w sprawie zlikwidowania napowietrznej linii telekomunikacyjnej, w sytuacji, gdy zarówno Plan ochrony, jak również plan zagospodarowania przestrzennego nakazywały podjęcie takich czynności.

Niezastosowanie wytycznych Planu ochrony w zakresie powołania komórki organizacyjnej mającej na celu zarządzanie Parkiem, w ocenie NIK zaskutkowało niedostatecznym nadzorem nad Parkiem w konsekwencji brakiem realizacji m.in takich przedsięwzięć jak: nieopracowanie projektów kolorystyki elewacji budynków frontowych, zasad dot. form i lokalizacji reklam umieszczanych na terenie Parku, nieopracowanie programu zarządzania Parkiem. Oględziny wykazały, umieszczenia na terenie Parku kilku nieestetycznych reklam (banerów) wykonanych z nieodpowiednich, niskich jakościowo materiałów.

NIK pozytywnie ocenia fakt, że Pan Prezydent po poinformowaniu przez kontrolera o braku ww. komórki organizacyjnej, niezwłocznie powołał zespół, który będzie nadzorował sprawy związane z Parkiem.

Odrębnym problemem w ocenie Izby, jest funkcjonowanie na terenie Parku nieodpowiednich ogrodzeń (wielkogabarytowe płyty betonowe, siatki druciane w złym stanie technicznym). Zauważyć jednak należy, iż są to elementy zastane (wchodzące w skład posesji prywatnych osób), które były wybudowane przed utworzeniem Parku, więc ich usunięcie nie jest na chwilę obecną możliwe. Natomiast w przypadku dokonywania jakichkolwiek modernizacji tych ogrodzeń, należy podjąć działania zmierzające do dostosowania ich form do wskazań określonych we wspomnianych dokumentach.

NIK zauważa nadto zasadność uściślenia współpracy właściwych komórek Urzędu ze Strażą Miejską, m.in. w zakresie ujawniania przez Straż oraz przekazywania informacji o naruszeniach prawa w postaci nielegalnego umieszczania reklam w pasie drogowym.

2. Realizacja innych działań w zakresie zarządzania krajobrazem.

2.1. Uchwałą RM z kwietnia 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań¹⁰ wprowadzono m.in. zmianę dot. kierunków ochrony i kształtowania wartości kulturowych.

W uwarunkowaniach wynikających z diagnozy wartości dziedzictwa kulturowego stwierdzono m.in., że o tożsamości miasta, jego miejsca w historii kraju dają świadectwo zachowane zabytkowe obiekty i struktury przestrzennej, przy czym do najcenniejszych należy zaliczyć m.in. Wzgórze Zamkowe. Ponadto duże znaczenie dla zachowania tożsamości kulturowej ma również element struktury przestrzennej w postaci terenów podgrodzia - Praga

W ww. dokumencie, w ocenie ustaleń w zakresie ochrony wartości kulturowych, jak również w kierunkach ochrony i kształtowania wartości kulturowych, wskazano min. na to, że na terenie miasta znajduje się Park Kulturowy „Wzgórze Zamkowe” utworzony uchwałą RM z października 2009 r. oraz że dla tego obszaru sporządzono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który obejmuje najcenniejsze pod względem walorów historyczno-urbanistycznych tereny w mieście tj. m.in. gród/zamek i Podzamcze.

(Dowód: akta kontroli str. 268-285)

Wg stanu na 31.12.2016 r. na terenie miasta obowiązywało 29 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (uchwalonych w latach 1996-2016), pokrywających 800,5 ha powierzchni miasta co stanowi 15,6% ogółu jego powierzchni.

Art. 15 ust.3 pkt 9 ustawy o planowaniu (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 jak również tego czy plany zawierają obowiązkowe postanowienia określone w art. 15 ust. 2 ww. ustawy, objęto 5 uchwalonych planów obejmujących centrum miasta, dla obszarów: położonych w rejonie Wzgórza Zamkowego, Węzła Strategicznego „CENTRUM”, ulic Sienkiewicza, Kościuszki, Tysiąclecia, Polna, Podwale i Żabia, ulic Wojska Polskiego i Srańskiej, ulic Starowarcka, Sienkiewicza i Kasztanowa. Wybrane do badania ww. plany obejmowały powierzchnię 85 ha. W badanych 5 planach ustalono m.in., co następuje:

- w jednym planie (obszar Węzła Strategicznego „CENTRUM”) nie określono zasad ujętych w ww. art. 15 ust.2 i 3, gdyż na dzień jego uchwalenia (19 lutego 2003 r.) te przepisy nie obowiązywały. Do planu nie było także opinii sporządzonej przez WKZ, do pozostałych 4 planów takie opinie były załączone,
- w jednym planie (obszar położony w rejonie ulic: Wojska Polskiego i Srańskiej) nie zawarto zasad kształtowania krajobrazu, wymagań wynikających z potrzeb

¹⁰ Uchwała nr XVIII/133/2012 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sieradza

kształtowania przestrzeni publicznej oraz sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. NIK uwzględnia wyjaśnienia Kierownika Referatu Architektury UM, w których stwierdzono, że brak tych uregulowań spowodowany był tym, iż zagadnienia te nie występowały na obszarze objętym planem,

- w jednym planie (teren „Starego Miasta”, obejmujący obszar zawarty między ulicami: Sienkiewicza, Kościuszki, Tysiąclecia, Polną, Podwale i Żabią) nie określono warunków dot. ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów, z jakich mogą być wykonane, gdyż w okresie jego sporządzania (lata 2006-2009) w ustawie o planowaniu nie było przepisów regulujących ww. warunki zabudowy,
- w 4 planach (poza uchwalonym w lutym 2003 r.) określono warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych. W planie obejmującym teren Starego Miasta wprowadzono m.in. obowiązek ujednolicenia form plastycznych reklam, wprowadzono zakaz umieszczania reklam w sposób powodujący przesłanianie widoków na obiekty wpisane do rejestru zabytków oraz na ogrodzeniach obiektów sakralnych, wprowadzono obowiązek umieszczania reklam i szyldów w przestrzeni parterów budynków, jak również stosowania w granicach ścisłej ochrony konserwatorskiej elementów o najwyższych standardach estetyczno – technicznych oraz szyldów ażurowych o widocznej strukturze ściany.

W planie obejmującym obszar ulic Wojska Polskiego i Sarańskiej zakazano stosowania reklam wolnostojących w granicach pasów drogowych, ustalono też wymogi odnośnie ogrodzeń od strony dróg publicznych. W planie dot. obszaru ulic Starowarckiej, Sienkiewicza i Kasztanowej zakazano lokalizowania reklam, szyldów i znaków informacyjno-plastycznych na ogrodzeniach od strony czterech dróg i obiektach małej architektury. Wprowadzono także zakaz realizacji ogrodzeń z wielkogabarytowych, prefabrykowanych elementów betonowych. Dopuszczono natomiast odgrodzenia ażurowe i z żywopłotów.

- we wszystkich badanych planach (4) sporządzonych w okresie obowiązywania art. 15 ust. 2 i art. 15 ust 3 pkt 9 ustawy o planowaniu, zawarto postanowienia tego przepisu,
- w planach obejmujących obszary, na których zlokalizowane zostały zabytki, uwzględniono postanowienia art.19 ust.1b ustawy o zabytkach,
- WKZ w swoich opiniach stwierdzał m.in., że ustalenia zawarte w planach winny zapewniać trwałe zachowanie wartości zabytków, w tym walorów historycznych, architektonicznych i ekspozycyjnych zespołów budowlanych i pojedynczych obiektów.

(Dowód: akta kontroli str. 286-294)

Ogłędziny wykazały występowanie reklam niespełniających ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu „Starego Miasta” w Sieradzu.

Reklamy znajdujące się poza pasem drogowym, na budynkach zlokalizowanych w omawianej strefie:

- umieszczane były poza przestrzenią parteru¹¹,
- na elewacji budynków umieszczane były banery reklamowe, przesłaniające strukturę ściany lub elementy architektoniczne¹²

¹¹ Rynek 7, Rynek 10, Rynek 15, Rynek 17, Rynek 19,

¹² Rynek 7, Rynek 9, Rynek 12, Rynek 15, Rynek 17, Rynek 19, Rynek 20, Krótka

- reklamy wykonane były z elementów nie zapewniających najwyższych standardów estetyczno-technicznych,
- reklamy i inne urządzenia reklamowe nie były dostosowane do kompozycji architektonicznej i charakteru elewacji.

(Dowód: akta kontroli str. 462-471)

RM w Sieradzu nie podjęła uchwały w myśl art.37a ustawy o planowaniu odnośnie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

(Dowód: akta kontroli str. 295-296)

2.2. RM nie wprowadziła opłaty reklamowej od tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych. Przewodniczący Rady w złożonych wyjaśnieniach dot. braku ww. opłaty, stwierdził m.in., że przepis ten został wprowadzony w życie we wrześniu 2015 r.. Warunkiem ustawowym wprowadzenia tego rodzaju opłaty jest w pierwszej kolejności podjęcie uchwały dot. zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Biorąc pod uwagę fakt, iż są to stosunkowo nowe przepisy, co do których nie została jeszcze ukształtowana praktyka samorządowa i orzecznictwo podjęcie przedmiotowych uchwał nie było do tej pory przedmiotem prac Rady. Ponadto nowe przepisy zostały zaskarżone przez Business Center Club do Trybunału Konstytucyjnego i nadal czekają na jego opinię. W tej sytuacji istnieje ryzyko, iż w przypadku uznania tych przepisów jako sprzecznych z Konstytucją, podjęte na podstawie wadliwego prawa uchwały mogłyby stać się podstawą do dochodzenia odszkodowań, zwrotu kar i opłat reklamowych. Nadto-stwierdził Przewodniczący- podjęcie obydwu ww. uchwał ma charakter fakultatywny.

(Dowód: akta kontroli str. 297-300)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Działania zarządcze w zakresie umieszczania reklam w pasie drogowym, tj. na terenie parku kulturowego oraz poza nim.

Prezydent Miasta Sieradz sprawował zarząd dla 202 dróg gminnych o łącznej długości 96,05 km oraz 14 dróg wewnętrznych o łącznej długości 7,28 km. Długość dróg usytuowanych na terenie Parku wynosiła 1,7 km.

Koordinowanie i uzgadnianie lokalizacji urządzeń w pasie drogowym dróg będących własnością miasta oraz wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w tych drogach, było zadaniem Referatu Drogownictwa Wydziału Infrastruktury Komunalnej i Inwestycji Urzędu. Zadania te zawarte były w katalogu czynności do wykonywania których zobowiązany został inspektor zatrudniony w wymienionej komórce organizacyjnej Urzędu (1 osoba).

(Dowód: akta kontroli str. 314)

3.1. W latach 2015-2016 Prezydent Miasta wydał ogółem 19 decyzji na kwotę 8,7 tys. zł zezwalających na zajęcie pasa drogi gminnej pod reklamy (liczba decyzji na

zajęcie pasa drogowego dla innych celów wyniosła w tym okresie 250)¹³, oraz zawarła 28 umów cywilnoprawnych na kwotę 3,7 tys. zł zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu ustawienia reklam na drogach wewnętrznych.

(Dowód: akta kontroli str. 354-364)

W kontrolowanym okresie nie były ustalone i stosowane w Urzędzie sformalizowane procedury dotyczące trybu postępowania przy występowaniu o zezwolenie na umieszczenie reklam w pasie drogowym drogi gminnej. Decyzje administracyjne w tym zakresie wydawane były na wniosek podmiotów ubiegających się o zezwolenie lub przedłużenie ważności zezwolenia na zajęcie pasa drogowego pod reklamę. Złożone wnioski o wydanie decyzji administracyjnej na umieszczenie reklamy spełniały wymogi określone § 1 rozporządzenia w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego¹⁴. We wnioskach zawarte były informacje dotyczące: lokalizacji reklamy, jej rodzaju (opis urządzenia), powierzchni, oraz okresu zajęcia pasa drogowego pod reklamę.

Wszystkie wydane w kontrolowanym okresie decyzje dotyczyły obiektów znajdujących się poza obszarem Parku Kulturowego. Obiekty te zlokalizowane były natomiast na obszarze strefy ścisłej ochrony konserwatorskiej historycznej struktury przestrzennej, ustalonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego opracowanym dla Starego Miasta w Sieradzu¹⁵.

W podstawie prawnej wydanych decyzji wskazywano

- art. 40 ust. 1,2,3,6,8 i art.13 ustawy o drogach publicznych,
- § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego,
- art.104 i 130 § 4 kodeksu postępowania administracyjnego,
- obowiązującą uchwałę Rady Miejskiej w sprawie ustalenia wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych na terenie Miasta Sieradza.

W uzasadnieniu decyzji każdorazowo podawano, że „wskazana lokalizacja reklamy spełnia wymogi dotyczące umieszczania w pasie drogowym dróg gminnych urządzeń nie związanych z funkcjonowaniem drogi.”

(Dowód: akta kontroli str. 365)

Podane w uzasadnieniu stwierdzenie o spełnianiu wymogów – według inspektora referatu drogownictwa, zobowiązanego do prowadzenia spraw dotyczących zezwoleń na zajęcie pasa drogowego dróg będących własnością miasta – odnosiło się do wymogów ustalonych w § 54 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi i ich usytuowanie¹⁶, a także przepisach działu 1.5.3. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca

¹³ 9 w 2015 r. i 10 w 2016 r. (dla celów innych niż pod reklamy odpowiednio 121 i 129)

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1264)

¹⁵ rozdział V miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzonego Uchwałą nr XXXII/284/2009 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 21 maja 2009 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu „Starego Miasta”, w Sieradzu, obejmującego obszar w rejonie ulic: Sienkiewicza, Kościuszki, Piłsudskiego, Tysiąclecia, Polnej, Podrzecznej, Podwale, Rybnej i Żabiej, zwanego dalej także „planem zagospodarowania przestrzennego dla Starego Miasta”.

¹⁶ Dz.U z 2016 r., poz. 124

2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹⁷.

(Dowód: akta kontroli str. 367-370)

Dla całego obszaru strefy ścisłej ochrony konserwatorskiej historycznej struktury przestrzennej – stosownie do § 36 planu zagospodarowania przestrzennego dla Starego Miasta – obowiązywał nakaz usunięcia reklam, anten i innych urządzeń niespełniających ustaleń planu. Postanowieniami § 31 omawianego planu ustalono m.in.:

-zakaz umieszczania reklam:

- a) w miejscach i w sposób zastrzeżony dla znaków drogowych lub w sposób utrudniający ich odczytanie,
- b) w sposób powodujący przesłanianie widoków na obiekty wpisane do rejestru zabytków,
- c) na ogrodzeniach obiektów sakralnych;

-obowiązek dostosowania powierzchni ekspozycyjnych wolnostojących reklam do elementów istniejącego zagospodarowania przestrzeni, w sposób niezakłócający charakteru tego zagospodarowania;

-w stosunku do reklam i szyldów umieszczanych na budynkach:

- a) obowiązek umieszczania reklam i szyldów w przestrzeni parteru,
- b) w granicach strefy ścisłej ochrony konserwatorskiej, obowiązek stosowania elementów o najwyższych standardach estetyczno-technicznych oraz szyldów ażurowych o widocznej strukturze ściany,
- c) obowiązek dostosowania kompozycji, wielkości, kolorystyki oraz grafiki reklam i szyldów, do kompozycji architektonicznej i charakteru elewacji,
- d) zakaz umieszczania reklam i szyldów na ścianach, przesłaniających okna oraz detale architektoniczne i inne charakterystyczne elementy ściany,
- e) możliwość umieszczania reklam w świetle otworów okiennych, bez wykraczania poza obrysy tych otworów,
- f) możliwość stosowania markiz i umieszczania napisów informacyjnych o prowadzonej działalności lub znaku firmowego na lambrekinach pod warunkiem, że będą one zharmonizowane z całością fasady,
- g) zakaz umieszczania na elewacjach budynków banerów reklamowych, za wyjątkiem tymczasowych nośników informacji, towarzyszących organizacji okazjonalnych imprez, demontowanych niezwłocznie po ich zakończeniu.

(Dowód: akta kontroli str. 371-381)

Reklamy w przestrzeni pasa drogowego, dla których wydane zostały decyzje zezwalające na ich umieszczenie w pasie drogowym drogi gminnej – jak wykazały oględziny – spełniały wymogi i nie naruszały zakazów ustalonych dla obszaru strefy ścisłej ochrony konserwatorskiej historycznej struktury przestrzennej w planie zagospodarowania przestrzennego dla Starego Miasta w Sieradzu.

(Dowód: akta kontroli str. 450-455)

¹⁷ Nr 220, poz. 2181

Wyniki przeprowadzonych oględzin w strefie ścisłej ochrony konserwatorskiej historycznej struktury przestrzennej, wykazały występowanie w pasie drogowym dróg gminnych reklam, dla których w przedłożonej przez Referat Drogownictwa dokumentacji, brak było decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu ich umieszczenia. Dotyczyło to 8 reklam umieszczonych na 5 budynkach.

(Dowód: akta kontroli str 450-455)

Kontrola wykonywanych robót w pasie drogowym dróg będących własnością Miasta Sieradza należała do obowiązków inspektora Referatu Drogownictwa.

(Dowód: akta kontroli str. 353)

W odniesieniu do reklam umieszczanych poza pasem drogowym, niespełniających jednak wymogów ustalonych w planie zagospodarowania przestrzennego dla Starego Miasta, nie były podejmowane działania przez Straż Miejską. Według danych Straży Miejskiej wobec właścicieli tych reklam nie stosowano sankcji przewidzianych w kodeksie wykroczeń (np. art. 63b Kodeksu wykroczeń).

(Dowód: akta kontroli str. 237-265)

3.2. Stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych na terenie Miasta Sieradza – w okresie objętym kontrolą – ustalone były uchwałami Rady Miejskiej w Sieradzu¹⁸. W uchwałach określone zostały stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na terenie Miasta Sieradza w celu:

- prowadzenia robót w pasie drogowym w celach nie związanych z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg;
- umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej nie związanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;
- umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych nie związanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam;
- zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione powyżej.

Za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy ustalono dzienną stawkę w wysokości 2 zł/m² powierzchni reklamy.

(Dowód: akta kontroli str. 383-384)

Analiza dokumentacji dotyczącej wszystkich wydanych w latach 2015-2016 decyzji zezwalających na umieszczenie reklam w pasie drogowym drogi gminnej, wykazała:

- opłaty za zajęcie pasa drogowego ustalone w wysokości wynikającej z obowiązującej stawki dziennej, określonej we właściwej uchwale Rady Miejskiej w sprawie ustalania wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego, wskazanej przez wnioskodawcę powierzchni reklamy oraz wnioskowanej ilości dni zajmowania pasa przez reklamę,
- ustalone opłaty zostały wniesione – poza 1 przypadkiem opisanym poniżej – na rachunek Urzędu Miasta Sieradza w wysokościach i terminach wynikających z decyzji,

¹⁸ Uchwały Rady Miejskiej w Sieradzu: Nr XLI/367/2006 z dnia 29 marca 2006 r., zmieniona uchwałą XLIX/412/2010 z dnia 2 września 2010 r. oraz Nr VIII/50/2015 z dnia 9 czerwca 2015 r

- opłata w wysokości 584,00 zł wynikająca z decyzji WIK-D.6852.2.8.2016 z dnia 19 grudnia 2016 r., zezwalającej na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy wiszącej – dwustronnej z logo banku, w okresie 01.01.2017 r. – 31.12.2017 r., została uiszczona w dniu 07.02.2017 r., tj. po wymaganym terminie wynikającym z decyzji 26.01.2017 r. Wpłata dokonana została wraz z należnymi odsetkami za zwłokę.

(Dowód: akta kontroli str. 354,359)

3.3. Współpraca ze Strażą Miejską została opisana w punkcie 1.7 niniejszego wystąpienia. W zakresie działań na rzecz zapewnienia ładu reklamowego i wymagań ustalonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla Starego Miasta, dla obszaru strefy ścisłej ochrony konserwatorskiej historycznej struktury przestrzennej (§ 36 ust. 7 lit. f), Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Łodzi, Delegatura w Sieradzu – na wniosek właściwych organów¹⁹ – opiniował umieszczenie reklam na obiektach niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków. Działania takie dotyczyły np. uzgodnienia – po modyfikacji projektu wnioskodawcy uwzględniającego sugestie konserwatora – robót polegających na umieszczeniu tablicy urzędowej na ścianie budynku nie wpisanego do rejestru zabytków, zlokalizowanego w strefie ścisłej ochrony konserwatorskiej historycznej struktury przestrzennej.

(Dowód: akta kontroli str. 397-407)

3.4. W kontrolowanym okresie nie były wydawane decyzje o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego w związku z umieszczeniem w nim reklam bez wymaganego zezwolenia.

Według wyjaśnienia kierownika Referatu Drogownictwa ustalone w trakcie rutynowych kontroli stanu pasa drogowego, nielegalnie umieszczone w pasie drogowym reklamy typu „potykacze” były na bieżąco usuwane i nie wszczynano postępowań.

(Dowód: akta kontroli str. 369)

3.5. W latach 2015-2016 nie były wydawane decyzje o której mowa w art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych. Zarządca nie wymierzał kar pieniężnych za zajęcie pasa drogi:

- bez zezwolenia lub bez zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c ustawy o drogach publicznych,
- z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu zarządcy drogi lub w umowie,
- o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu zarządcy drogi lub w umowie.

(Dowód: akta kontroli str. 449)

Nie została zapewniona skuteczna kontrola pasa drogowego w zakresie umieszczania w nim reklam. Przeprowadzone w dniu 1 lutego 2017 r. oględziny w strefie ścisłej ochrony konserwatorskiej historycznej struktury przestrzennej, wykazały występowanie w pasie drogowym dróg gminnych reklam, dla których w przedłożonej dokumentacji, brak było

Stwierdzone
nieprawidłowości

¹⁹ Wydział Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Sieradzu

ważnych decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu ich umieszczenia. Dotyczyło to niżej wymienionych lokalizacji i reklam:

- Sieradz, ul. Rynek 14
 - a) semafor dwustronny podświetlany umocowany na elewacji budynku – reklama bankomatu Euronet
 - b) semafor dwustronny umocowany na elewacji budynku – reklama Da Grasso.
- Sieradz, ul. Rynek 19
 - a) semafor dwustronny podświetlany umocowany na elewacji budynku – reklama Krajowego Centrum Pracy Grupa Work Service S.A.
 - b) semafor dwustronny umocowany na elewacji budynku – reklama bezpłatnych porad prawnych i konsultacji w sprawach dotacji unijnych, sygnowana nazwiskiem Pośła C.T,
 - c) dwie flagi reklamowe Alior Banku umocowane na elewacji budynku.
- Sieradz, ul. Rynek 7
 - a) reklama dwustronna tzw. „potykacz”, ustawiona przy wejściu do firmy „Kredyt chwilówki”.
- Sieradz, ul. Krótka 2
 - a) semafor dwustronny umocowany do elewacji budynku, podświetlany dla reklam: gabinetu stomatologicznego, studia urody, firmy INDOLA, semafor dwustronny umocowany do elewacji budynku salonu fryzjerskiego.
- Sieradz, ul. Zamkowa 2
 - a) semafor dwustronny podświetlany umocowany do elewacji budynku – reklama bankomatu SGB

Kierownik Referatu Drogownictwa wyjaśniła, że główną przyczyną występowania reklam umieszczonych nielegalnie w pasie drogowym, był brak możliwości ciągłego monitorowania tych ulic. Do podstawowych przyczyn takiego stanu rzeczy zaliczyła m.in.: szeroki zakres obowiązków pracownika odpowiedzialnego za kontrole robót wykonywanych w pasie drogowym, a w konsekwencji ograniczone możliwości identyfikacji czasu umieszczenia reklamy w pasie drogowym.

Wyjaśniająca podała również, że nie zostały opracowane procedury kontroli przestrzegania zasad umieszczania reklam w pasie drogowym dróg gminnych. Wyjaśniająca wskazała, że nadzór nad legalnością umieszczania reklam w pasie drogowym prowadzony był przy okazji rutynowych kontroli stanu pasa drogowego.

(Dowód: akta kontroli str. 389-392)

Prezydent Miasta w dniu 2 lutego 2017 r. został poinformowany – w trybie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK – o przypadkach umieszczenia reklam bez wymaganego zezwolenia.

(Dowód: akta kontroli str. 410)

Dla usunięcia wskazanych nieprawidłowości Prezydent Miasta podjął następujące działania:

- pismami z dnia 2 lutego 2017 r. przekazał zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie zajęcia pasa drogowego drogi gminnej bez stosownego zezwolenia, właścicielom 6 reklam znajdujących się w 3 lokalizacjach,
- ustalił, że 2 reklamy w pozostałych wskazanych lokalizacjach znajdują się poza pasem drogowym drogi gminnej,
- w dniu 7 lutego 2017 r. przeprowadzone zostały przez Referat Drogownictwa kontrole prawidłowości umieszczenia reklam na innych drogach gminnych. W ich wyniku stwierdzono występowanie 8 reklam, zamontowanych w 6 lokalizacjach, bez wymaganego zezwolenia na zajęcie pasa drogowego²⁰. Do właścicieli tych reklam w dniu 7 lutego 2017 r. wysłane zostały zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie zajęcia pasa drogowego drogi gminnej bez zezwolenia.

(Dowód: akta kontroli str. 411-429)

Referat Drogownictwa przeprowadził kontrole reklam, w stosunku, do których zostały wszczęte postępowania administracyjne:

- kontrola w dniu 15 lutego 2017 r. wykazała, że z pasa drogowego usuniętych zostało siedem reklam umieszczonych bez wymaganego zezwolenia. W związku z prowadzonym postępowaniem administracyjnym właścicieli tych reklam – pismami z dnia 21 lutego 2017 r. – poinformowano o prawach wynikających z art. 10 kodeksu postępowania administracyjnego²¹. Na potrzeby kontroli NIK Referat Drogownictwa oszacował kwotę kar za zajęcie pasa drogowego przez ww. reklamy, bez wymaganego zezwolenia na łączną kwotę 1.663 zł,
- kontrola w dniu 9 marca 2017 r. wykazała usunięcie z pasa drogowego kolejnych 6 reklam nie posiadających zezwolenia na ich umieszczenie. Właścicieli tych reklam poinformowano o prawach wynikających z art. 10 kpa. Prognozowana kwota kar z tytułu zajęcia pasa drogowego przez ww. reklamy, bez wymaganego zezwolenia oszacowana została na łączną kwotę 1.686 zł,
- właściciele pizzerii na Rynku przedłożyli wniosek, na podstawie którego wydano decyzję na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy. Jednakże do czasu złożenia tego wniosku naliczona jest kara za zajęcie pasa drogowego bez stosownego zezwolenia.

(Dowód: akta kontroli str.456-471)

W katalogu aktów prawnych stanowiących podstawę wydania decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego drogi gminnej w celu umieszczenia reklamy, a także w dokumentacji badanych spraw nie wskazywano regulacji zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla Starego Miasta w Sieradzu, dotyczących wymogów i zakazów ustalonych dla obszaru strefy ścisłej ochrony konserwatorskiej historycznej struktury przestrzennej, w tym zakazów i ograniczeń umieszczania nośników reklamowych i nośników informacji wizualnej.

²⁰ Rynek 12 – 2 reklamy dwustronne: „Kebab” i „Alkohole 24”, Rynek 15 – reklama dwustronna z logo banku „Euro Bank”, Rynek 17 – reklama typu „potykacz” ubezpieczenia Warta, HDI, Dominikańska – reklama „Banku Spółdzielczego”, Wodna – 2 reklamy: logo sklepu spożywczo monopolowego, reklama typu „potykacz” z informacją o częściach samochodowych, Ogrodowa 5 – reklama „Adwokat”

²¹ Ustawa z 14 czerwca 1960 r.(Dz. U z 2016 r., poz. 23 ze zm.)

Według inspektora referatu drogownictwa, zobowiązanego do prowadzenia spraw dotyczących zezwoleń na zajęcie pasa drogowego dróg będących własnością miasta, przed wydaniem decyzji zezwalającej na umieszczenie nowej reklamy w pasie drogowym dróg gminnych, każdorazowo sprawdzana jest zgodność projektowanej reklamy z zasadami ustalonymi we właściwym, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wyjaśniająca podała, że w przypadkach tego wymagających, weryfikacja dokonywana jest w porozumieniu z konserwatorem zabytków.

Prawo miejscowe – a taki charakter ma uchwała o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zdaniem NIK stosowanie tego prawa ma służyć kształtowaniu przestrzeni publicznej i kreowaniu ładu przestrzennego, w tym umieszczania w przestrzeni publicznej tablic i urządzeń reklamowych.

(Dowód: akta kontroli str. 369)

**Ocena
częstkowa**

NIK pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia skontrolowany obszar. Izba nie wnosi uwag do wydawania decyzji dotyczących zezwoleń na zajęcie pasa drogowego pod reklamy i ustalania opłat z tego tytułu. Prawidłowo egzekwowane były naliczone opłaty. Izba pozytywnie ocenia również podjęte przez Pana Prezydenta działania mające na celu usunięcie stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości.

Za nieprawidłowości należy uznać nie zapewnienie skutecznej kontroli pasa drogowego w zakresie umieszczania w nim reklam. Izba stwierdziła występowanie reklam dla których brak było decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego. NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Kierownika Referatu Drogownictwa wskazujące na ograniczenia wynikające z szerokiego zakresu realizowanych przez Referat zadań. Zdaniem NIK dla zapewnienia ładu reklamowego i wymagań ustalonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, niezbędna jest realizacja działań na rzecz skutecznej kontroli i egzekwowania obowiązujących w tym zakresie przepisów.

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 Kontroli²², wnosi o:

1. Nadzór nad pracami Zespołu powołanego do realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem Parku kulturowego.
2. Zobowiązanie Zespołu do bieżącego monitorowania spraw związanych z funkcjonowaniem Parku, zwłaszcza w zakresie umieszczania na jego terenie reklam, oraz zapewnienia estetycznego wyglądu obiektów zgodnie z wymogami Planu ochrony Parku, jak również planu zagospodarowania przestrzennego jego obszaru.
3. Opracowanie, zgodnie z wytycznymi zawartymi w Planie ochrony Parku Kulturowego, jak i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Parku, projektów kolorystyki elewacji budynków frontowych oraz zasad dot. form i lokalizacji reklam umieszczanych na terenie Parku.

²² Dz.U. z 2017 r. poz. 524

4. Podjęcie dalszych działań zmierzających do zlikwidowania napowietrznej linii telekomunikacyjnej znajdującej się na ul. Zamkowej.
5. Zobligowanie Straży Miejskiej do informowania zarządcy drogi o zajęciu pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia.
6. Zintensyfikowanie działań Urzędu w zakresie zapewnienia skutecznej kontroli pasa drogowego odnośnie umieszczania w nim reklam, jak również zapewnienie niezwłocznego egzekwowania kar za naruszanie przepisów w tym względzie.
7. Podjęcie działań mających na celu zweryfikowanie reklam umieszczonych poza pasem drogowym w Parku Kulturowym i rejonie Starego Miasta, pod kątem zgodności ich usytuowania oraz jakości wykonania z wymogami zawartymi w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku Parku Kulturowego także z wymogami Planu Ochrony Parku.

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 Łodzi.

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.

Łódź, dnia 13 kwietnia 2017 r.

Kontrolerzy

Janusz Rzepecki
Doradca ekonomiczny

Dariusz Krawczyk
doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Przemysław Szewczyk
Dyrektor

