



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.029.02.2016

P/16/074

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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 Warszawie.
Kontroler	Grzegorz Odziemkowski główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/135/2016 z dnia 19 grudnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Radomiu, ul. Jana Kilińskiego 30, 26-600 Radom ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Witkowski, Prezydent Radomia ² . (dowód: akta kontroli str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

NIK nie wnosi zastrzeżeń do podejmowanych działań na rzecz kształtowania krajobrazu i przestrzeni publicznej w Radomiu⁴. Utworzono Park Kulturowy, podjęto aktywne prace planistyczne uwzględniające zagadnienia związane z ochroną krajobrazu, jak również prace nad uchwałą krajobrazową. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że brak planu ochrony oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar Parku, a także niewyznaczenie podmiotu zarządzającego i koordynującego działania na tym obszarze wpływa na nie w pełni skuteczne wdrażanie zasad i postanowień uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego.

Według stanu na 31 grudnia 2016 r. obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego⁵ pokrywały około 13% powierzchni miasta. W wyniku podjętych przez Urząd działań w trakcie sporządzania znajdowały się kolejne 43 plany, którymi objęto około 31% powierzchni Radomia. Analiza 5 planów miejscowych wykazała, że uwzględniają one zagadnienia związane z ochroną krajobrazu, a także określają w różnym zakresie zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Stwierdzone w czasie kontroli naruszenia zasad i ograniczeń określonych w tych planach, a także w uchwale w sprawie utworzenia Parku Kulturowego świadczą, zdaniem NIK, o braku koordynacji i właściwej współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu, miejskimi jednostkami organizacyjnymi oraz jednostkami zewnętrznymi.

Zdaniem NIK uchwalenie przez Radę Miejską w Radomiu⁶ 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.

¹ Dalej także: *Urząd lub UM w Radomiu*.

² Dalej także: *Prezydent Radomia lub Prezydent*.

³ 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.

⁴ Kontrolą objęto lata 2015-2016, a także działania wcześniejsze, których skutki miały wpływ na realizację zadań w kontrolowanym okresie (w szczególności działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem parku kulturowego).

⁵ Dalej także *plan miejscowy / plany miejscowe lub mpzp*.

⁶ Dalej także *Rada Miejska*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja uchwały o ustanowieniu parku kulturowego.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Na potrzebę utworzenia parku kulturowego wskazano w dokumencie strategicznym Gminy Miasta Radomia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radom”⁷.

(dowód: akta kontroli tom I str. 227, 268, 288)

Prace nad przyjęciem uchwały o utworzeniu Parku Kulturowego rozpoczęły się w 2008 r. od wykonania opracowania „Planu ochrony Parku Kulturowego „Stary Radom” autorstwa Pana M. J. z Krakowa⁸. Następnie w II połowie 2009 r. sporządzono wstępny projekt tej uchwały wraz z uzasadnieniem.

W okresie od 19 listopada 2009 r. do lipca 2011 r. Miejska Pracownia Urbanistyczna⁹ analizowała treść „Planu ochrony Parku Kulturowego „Stary Radom”, uzyskała uzgodnienie Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków¹⁰ do ww. planu ochrony, redagowała treść projektu uchwały o utworzeniu parku oraz określiła jego granice z podziałem na dwie strefy A i B. W lipcu 2011 r. prace nad projektem uchwały o utworzeniu parku kulturowego przejął Architekt Miejski, który procedował uchwalenie uchwały przez Radę Miejską w Radomiu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 57-66, 92, 141-144, 197, 227,)

Projekt uchwały został – zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹¹ – pozytywnie zaopiniowany przez MWKZ¹² 24 sierpnia 2011 r., a następnie przedłożony Radzie Miejskiej.

Uchwała w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Stary Radom¹³ została przyjęta przez Radę Miejską 29 sierpnia 2011 r.¹⁴ i do dnia zakończenia kontroli nie była zmieniana.

Obszar Parku Kulturowego¹⁵ obejmował część doliny rzeki Mlecznej wraz z grodziskiem „Piotrówka” i „Starym Ogrodem” i został podzielony na dwie strefy:

- strefę A – obejmującą tereny zielone w dolinie rzeki Mlecznej łącznie z obszarem grodziska „Piotrówka”,
- strefę B – obejmującą pozostałe tereny nie zakwalifikowane do strefy A.

Według uzasadnienia do projektu uchwały powodem podjęcia prac zmierzających do utworzenia parku kulturowego była [...] *zintegrowana ochrona wyjątkowych wartości krajobrazowych, przyrodniczych i kulturowych tego obszaru, powstrzymanie ich degradacji oraz zachowanie wyróżniających się pod względem walorów krajobrazowych otwartych terenów łąk, historycznie ukształtowanej przestrzeni z zabytkami i zespołami zabytkowymi, stanowiskami archeologicznymi, zespołami zieleni naturalnej.*

(dowód: akta kontroli tom I str. 69-73, 92, 131, 196-198)

Zgodnie z § 2 uchwały w celu zapewnienia zintegrowanej ochrony wybitnych walorów kulturowych i krajobrazowych Parku ustalono konieczność zachowania

⁷ Przyjętą uchwałą Nr 168/2011 Rady Miejskiej w Radomiu z 29 sierpnia 2011 r. w sprawie uchwalenia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radom”.

⁸ Na podstawie umowy o dzieło zawartej 13 października 2008 r. pomiędzy Gminą Miasta Radomia reprezentowaną przez Wiceprezydenta Miasta Radomia, a Panem M. J.; wynagrodzenie z tytułu realizacji ww. umowy wyniosło 33.500 zł.

⁹ Jednostka budżetowa utworzona uchwałą Nr 164/2007 Rady Miejskiej w Radomiu z 29 sierpnia 2007 r. i nadzorowana przez Wydział Architektury Urzędu Miejskiego w Radomiu; dalej także MPU.

¹⁰ Postanowienie Nr 37/R/10 z 18 lutego 2010 r.; dalej także MWKZ.

¹¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm., dalej także *ustawa o ochronie zabytków*.

¹² Pismo MWKZ Nr DR.5183.70.2011/ZD z 24 sierpnia 2011 r.

¹³ Dalej także Park Kulturowy lub Park.

¹⁴ Uchwała Nr 170/2011 z 29 sierpnia 2011 r., Dz. Urz. Woj. Maz. z 2011 r. Nr 164, poz. 5150; dalej także *uchwała w sprawie utworzenia Parku Kulturowego*.

¹⁵ W uchwale nie podano powierzchni objętej Parkiem Kulturowym.

i ekspozycji elementów krajobrazu i dziedzictwa kulturowego, w tym: zabytków i zespołów zabytkowych architektury i budownictwa¹⁶, stanowisk archeologicznych, otwarcie widokowych z obszaru Parku Kulturowego na elementy architektoniczne stanowiące pozytywne dominanty i krajobraz doliny Mlecznej oraz wglądów z zewnątrz na sylwetkę zespołu staromiejskiego, elementów małej architektury o charakterze zabytkowym, niematerialnych wartości kulturowych, zespołów zieleni naturalnej i komponowanej. W uchwale nie określono sposobu zarządzania Parkiem. Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Radomia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 69-73)

Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK dla Parku Kulturowego nie sporządzono docelowej wizji jego funkcjonowania uwzględniającej m.in. sposób zagospodarowania terenu i zarządzania Parkiem.

(dowód: akta kontroli tom I str. 156)

Wiceprezydent Miasta wyjaśnił m.in., że w wyniku analiz i prac wstępnych koncepcyjnych niezbędnych do opracowywanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego „Piotrówka” i „Stare Miasto” wykonano: ekofizjografię, inwentaryzację terenu, analizy własnościowe, kulturowe, historyczne, komunikacyjne, zasięgu terenów zalewowych i badania w zakresie inwentaryzacji przyrodniczej. MPU sporządziła koncepcję zagospodarowania „Parku Kulturowego Stary Radom” „strefa A” wraz z programem funkcjonalnym oraz postulowaną koncepcją zagospodarowania terenów pogarbarskich zlokalizowanych w „strefie B” z uwzględnieniem ww. bibliografii. Jest to materiał wyjściowy prezentowany władzom miasta na spotkaniach technicznych dotyczących założeń urbanistycznych parku kulturowego w 2014 r., 2015 r. oraz 2016 r. wraz ze wskazaniem planów inwestycyjnych na przedmiotowym terenie. Z uwagi na toczące się prace dotyczące programu LIFE, którego celem jest m.in. przywrócenie naturalnego biegu rzeki Mlecznej, działania dotyczące określenia docelowej wizji Parku Kulturowego podlegają modyfikacjom. Zakończenie prac koncepcyjnych nad programem Life pozwoli lepiej ukierunkować dalsze działania umożliwiające sporządzenie szczegółów wizji jego funkcjonowania zarówno w kwestiach przestrzennych jak również w sposobie jego zarządzania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 156-172)

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 granice¹⁷, sposób ochrony¹⁸, a także zakazy i ograniczenia, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 4¹⁹.

¹⁶ W szczególności: grodzisko „Piotrówka”, osada targowa wraz z kościołem Świętego Wacława, przebieg ulicy Staromiejskiej łączącej Stare Miasto z Miastem Kazimierzowskim.

¹⁷ Granicę Parku Kulturowego i jego stref określono w załącznikach graficznych nr 1 i 2 do uchwały. Treść uchwały nie zawierała opisu przebiegu granic Parku Kulturowego.

¹⁸ Realizacji ochrony Parku Kulturowego miały służyć: ustalenie zakazów dotyczących zagospodarowania obszaru Parku określonych w uchwale Nr 170/2011, sporządzenie planu ochrony Parku Kulturowego, sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących obszar Parku.

¹⁹ Na obszarze całego Parku (strefa A i B) wprowadzono zakaz: 1) wykonywania robót budowlanych, które mogą prowadzić do niekorzystnych zmian walorów kulturowych i krajobrazowych Parku; 2) wprowadzania nowych lub adaptacji istniejących obiektów do funkcji użytkowych z zakresu: przemysłu, rolnictwa, hodowli, usług i handlu o pow. sprzedaży powyżej 400 m² wymagających lokalizacji i urządzania placów składowych i magazynowych lub zaliczanych, w myśl przepisów szczególnych i odrębnych, do przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko; 3) wprowadzania nowych lub adaptacji istniejących obiektów do funkcji użytkowych o uciążliwości „trudnomierzalnej” (woń, hałas, światło, wibracje) o ewentualnej uciążliwości nie zaliczanej na podstawie przepisów szczególnych i odrębnych do kategorii przedsięwzięć mogących potencjalnie lub zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, ale poprzez powtarzalność i uporczywość zjawiska wywołujących negatywne odczucia; 4) robót prowadzących do przekształceń historycznych budowli (w tym ziemnych i skalnych) – poza przekształceniami określonymi w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i przekształceniami określonymi zaleceniami konserwatorskimi; 5) składowania i magazynowania odpadów poza miejscami i pojemnikami przeznaczonymi do gromadzenia bieżących odpadów; 6) lokalizacji bezodpływowych zbiorników na ścieki sanitarne oraz odprowadzania ścieków do gruntu i do rzeki Mlecznej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 69-73)

Uchwała nie była kwestionowana przez Wojewodę Mazowieckiego oraz zaskarżana do sądu administracyjnego przez właścicieli nieruchomości i podmioty prowadzące działalność gospodarczą na terenie Parku Kulturowego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 92)

1.3. W okresie od października do grudnia 2008 r., tj. przed przyjęciem uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego, Prezydent Miasta Radomia sporządził „Plan ochrony Parku Kulturowego Stary Radom”²⁰ i – zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków – uzgodnił go w lutym 2010 r. z Mazowieckim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków²¹. Postanowienie MWKZ w tej sprawie nie zawierało dodatkowych uwag i propozycji związanych z treścią Planu ochrony Parku Kulturowego.

Do dnia kontroli plan nie został zatwierdzony przez Radę Miejską.

(dowód: akta kontroli tom I str. 92, 129, 198, 227)

Wiceprezydent Radomia wyjaśnił, że w czasie obecnej kadencji (tj. po 30 listopada 2014 r.) władze Radomia nie procedowały uchwalenia Planu ochrony Parku Kulturowego, opracowanego w 2008 r., z uwagi na konieczność jego aktualizacji do obecnych warunków faktycznych. W odniesieniu do braku procedowania uchwalenia ww. planu przez poprzednie władze Radomia Wiceprezydent stwierdził, że nie posiada wiedzy na ten temat.

(dowód: akta kontroli tom I str. 129, 138)

1.4. Do końca lutego 2017 r. nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Parku Kulturowego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 154)

Stosownie do art. 16 ust. 6 ustawy o ochronie zabytków, dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²² obowiązek przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w przypadku gdy jego sporządzenie jest obowiązkowe na podstawie przepisów odrębnych, powstaje po upływie 3 miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku (tj. po upływie 3 miesięcy od utworzenia parku kulturowego).

Dla terenu strefy A wprowadzono dodatkowo zakaz: 1) budowy obiektów kubaturowych nie związanych z funkcją strefy, z wyłączeniem ewentualnych rekonstrukcji lub odbudowy obiektów zabytkowych; 2) umieszczania reklam; 3) umieszczania tablic, napisów i innych informacji niezwiązanych z ochroną Parku i działalnością instytucji nim zarządzającej, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, uzgodnionych ze służbami konserwatorskimi i miejskimi służbami architektonicznymi.

Dla terenu strefy B wprowadzono dodatkowo zakaz: 1) zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych w sposób zagrażający deformacją lub destabilizacją konstrukcji obiektów, budowli i form ziemnych; 2) umieszczania tablic, napisów, szyldów, reklam i nośników reklam na obiektach zabytkowych oraz na terenie objętym granicami Parku za wyjątkiem: a) informacji odnoszących się do przedmiotu prowadzonej działalności w formie uzgodnionej ze służbami konserwatorskimi i architektonicznymi pod względem lokalizacji, gabarytów, formy plastycznej i użytych materiałów; b) informacji czasowych o imprezach związanych z funkcjonowaniem Parku uzgodnionych ze służbami konserwatorskimi i architektonicznymi co do lokalizacji, czasu ekspozycji, gabarytów, formy plastycznej i użytych materiałów; c) tablic, ogłoszeń i napisów o treści edukacyjnej lub związanych z funkcjonowaniem Parku, uzgodnionych ze służbami konserwatorskimi i architektonicznymi.

²⁰ Dokument opracowany przez Pana M. J. z Krakowa w okresie październik – grudzień 2008 r.; dalej także *Plan ochrony Parku Kulturowego*.

²¹ Postanowienie Nr 37/R/10 z 18 lutego 2010 r.; z wnioskiem o uzgodnienie Planu ochrony Parku Kulturowego wystąpiła Miejska Pracownia Urbanistyczna w Radomiu, tj. jednostka budżetowa.

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.; dalej także ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W okresie od kwietnia 2009 r. do września 2011 r. Rada Miejska podjęła uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia trzech miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących swym zasięgiem teren Parku²³.

(dowód: akta kontroli tom I str. 76-85, 154)

Wiceprezydent wyjaśnił, że prowadzone są działania zmierzające do uchwalenia planów na przedmiotowym terenie. W harmonogramie prac na 2017 r. uwzględniono dwa plany pn. „Stare Miasto” i „Piotrówka”. W następnej kolejności planowane jest sporządzenie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. „Stary Ogród”.

(dowód: akta kontroli tom I str.154)

1.5. Rada Miejska nie utworzyła jednostki organizacyjnej do zarządzania Parkiem Kulturowym, do czego uprawniał ją art. 16 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków.

(dowód: akta kontroli tom I str. 89)

Zadania dotyczące funkcjonowania i zarządzania Parkiem nie zostały przypisane w Regulaminie organizacyjnym²⁴ żadnej komórce organizacyjnej Urzędu.

Nie wyznaczono również koordynatora działań i nie powołano zespołu zadaniowego ds. realizacji postanowień uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 6-45, 134, 212)

Wiceprezydent Radomia wyjaśnił, że nie wyznaczono koordynatora działań, nie utworzono jednostki do zarządzania Parkiem i nie sporządzono programu zarządzania Parkiem, z uwagi na fakt, że poszczególne Wydziały Urzędu Miejskiego w Radomiu, jak również miejskie jednostki organizacyjne na bieżąco realizują przypisane im regulaminami organizacyjnymi zadania merytoryczne związane m.in. z funkcjonowaniem Parku Kulturowego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 89, 134)

1.6. Zadania wynikające z uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego, w ramach działań statutowych i przyjętych regulaminów organizacyjnych, realizowały komórki organizacyjne Urzędu, miejskie jednostki organizacyjne oraz jednostki zewnętrzne:

- 1) Miejska Pracownia Urbanistyczna (jednostka budżetowa) realizowała zadania obejmujące wykonywanie prac projektowych w zakresie planowania miejscowego i zagospodarowania przestrzennego oraz analiz, studiów i strategii przestrzennego rozwoju Radomia. W czasie kontroli, MPU była w trakcie sporządzania trzech miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących teren Parku Kulturowego oraz zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.
- 2) Wydział Architektury Urzędu sprawował nadzór merytoryczny nad działalnością MPU, a także wydawał pozwolenia na budowę – instalacje tablic lub urządzeń reklamowych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków. W latach 2015-2016 do Urzędu wpłynęło 5 wniosków w sprawie ww. pozwoleń²⁵, z czego 4 zostały załatwione pozytywnie. Żaden z ww. wniosków nie dotyczył obiektu zlokalizowanego na terenie Parku Kulturowego.

²³ Uchwała Nr 512/2009 z 20 kwietnia 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia mpzp dla obszaru Starego Miasta w Radomiu zwanego „Stare Miasto” (uchylona uchwałą Nr 142/2015 z 26 czerwca 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia mpzp „Stare Miasto”);

Uchwała Nr 513/2009 z 20 kwietnia 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia mpzp dla obszaru Starego Miasta w Radomiu zwanego „Stary Ogród”;

Uchwała Nr 190/2011 z 26 września 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia mpzp dla obszaru doliny rzeki Mlecznej zwanego „Piotrówka”.

²⁴ Wprowadzonym zarządzeniem Nr 983/2015 Prezydenta Miasta Radomia z 15 grudnia 2015 r.

²⁵ Na terenie Gminy Miasta Radom do rejestru zabytków wpisane były 222 obiekty nieruchome, w tym stanowisko archeologiczne grodzisko „Piotrówka”.

- 3) Wydział Zarządzania Nieruchomościami Urzędu prowadził działania w celu nabycia na rzecz miasta Radomia nieruchomości znajdujących się w strefie „A” Parku Kulturowego, tj. w strefie obejmującej tereny zielone w dolinie rzeki Mlecznej łącznie z obszarem grodziska „Piotrówka”. W latach 2015-2016 zostały nabyte na rzecz miasta Radomia 3 działki o łącznej powierzchni 4 ha 2778 m². Do kompetencji Wydziału należało także wyrażanie zgody na lokalizację reklam na budynkach lub w przestrzeniach będących własnością miasta Radomia i Skarbu Państwa.
- 4) Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji (jednostka budżetowa)²⁶ w latach 2015-2016 realizował na terenie Parku Kulturowego budowę publicznych dróg gminnych – przedłużenie ul. Odrzańskiej (Bulwar Północno – Zachodni), połączenie ul. Piotrówka z ul. Jaworową (Bulwar Południowo – Wschodni). MZDiK wydawał również zgody na posadowienie reklam w pasie drogowych dróg publicznych i wewnętrznych.
- 5) Straż Miejska w Radomiu prowadziła działania polegające głównie na kontroli składowania i magazynowania odpadów poza miejscami i pojemnikami przeznaczonymi do gromadzenia odpadów bieżących. Do kompetencji jednostki należało też prowadzenie postępowań w zakresie art. 112 ustawy o ochronie zabytków.
- 6) Zakład Usług Komunalnych (jednostka budżetowa) zajmowała się bieżącym utrzymaniem zrewitalizowanego parku „Stary Ogród”, skweru Plac Stare Miasto oraz koszeniem i sprzątaniem terenów grodziska „Piotrówka”.
- 7) Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków, jako jednostka zewnętrzna wydawał m.in. pozwolenia konserwatorskie na umieszczanie tablic i reklam na zabytkach wpisanych do rejestru zabytków.

(dowód: akta kontroli tom I str. 89-90, 121-123, 134-135)

1.6.1. Z informacji przedłożonej przez Kierownika Delegatury MWKZ w Radomiu wynikało, że MWKZ w latach 2015-2016 nie prowadził kontroli, w trybie art. 38 ustawy o ochronie zabytków, obiektów wpisanych do rejestru zabytków znajdujących się na terenie Parku Kulturowego, nie wydawał decyzji na podstawie art. 45 ww. ustawy na usunięcie urządzeń technicznych, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych oraz napisów z zabytków zlokalizowanych na tym obszarze, a także nie wydawał pozwoleń, jak również decyzji odmawiających pozwolenia na umieszczenie tablic, reklam i napisów na zabytkach wpisanych do rejestru zabytków znajdujących się na obszarze Parku Kulturowego.

W odniesieniu do pozostałego obszaru miasta Radomia, MWKZ w latach 2015-2016:

- wydał 65 pozwoleń konserwatorskich na umieszczenie tablic, reklam i napisów na zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na terenie miasta Radomia zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie zabytków (odpowiednio: 39 i 26); ponadto w ww. okresie wydano 35 pozwoleń na umieszczenie tablic, reklam i napisów na terenie układu urbanistyczno-architektonicznego miasta Radomia wpisanego do rejestru zabytków (odpowiednio: 22 i 13);
- wydał 2 decyzje odmawiające udzielenia pozwolenia na umieszczenie tablic, reklam i napisów na zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na terenie miasta Radomia (odpowiednio 1 i 1);
- przeprowadził na terenie miasta Radomia 27 kontroli ogólnych w trybie art. 38 ustawy o ochronie zabytków. W roku 2015 r. przeprowadzono 15 kontroli, a w 2016 r. 12 kontroli. W 6 przypadkach (odpowiednio: 4 i 2) stwierdzono

²⁶ Dalej także MZDiK.

nieprawidłowości w zakresie reklam umieszczanych bez stosownych pozwoleń konserwatorskich i wydano zalecenia pokontrolne w tym zakresie.

- wydał 3 decyzje na podstawie art. 45 ustawy o ochronie zabytków, na usunięcie z zabytków wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na terenie miasta Radomia, urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów, bez wymaganego pozwolenia lub w sposób odbiegający od wydanego pozwolenia. W tym zakresie w 2015 r. wydano 2 decyzje a w 2016 r. 1 decyzję.

Kierownik Delegatury MWKZ w Radomiu poinformował, że w latach 2015-2016 MWKZ nie współpracował z Urzędem Miejskim w Radomiu i miejskimi jednostkami organizacyjnymi w zakresie kontroli legalności urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów na zabytkach wpisanych do rejestru zabytków.

(dowód: akta kontroli tom I str. 194, 196-200, tom II str. 228-229)

1.6.2. Z informacji udzielonej przez Komendanta Straży Miejskiej w Radomiu wynikało m.in., że:

- Straż Miejska w Radomiu nie prowadzi odrębnych statystyk dotyczących Parku Kulturowego. Posiadane programy do rejestrowania interwencji nie pozwalały na ich podział i wyodrębnienie takich, które dotyczyły obszaru Parku Kulturowego;
- w latach 2015-2016 Straż Miejska w Radomiu nie prowadziła postępowań w zakresie art. 112 ustawy o ochronie zabytków. Korzystano w tym okresie z przepisów określonych art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń²⁷ oraz art. 10 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁸;
- w związku z wykroczeniami dotyczącymi gospodarki odpadami, w tym gromadzenia ich na posesjach, w latach 2015-2016 nałożono łącznie 79 mandatów karnych kredytowanych (odpowiednio: 51 i 28), pouczone 1451 osób (857 i 594) oraz skierowano 10 wniosków o ukaranie (7 i 3);
- w zakresie umieszczania w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszeń, plakatów, afiszy, ulotek napisów lub rysunków w latach 2015-2016 nałożono 301 mandatów karnych (odpowiednio: 150 i 151), pouczone 472 osoby (300 i 172) oraz skierowano 10 wniosków o ukaranie (5 i 5).

W odniesieniu do współpracy Straży Miejskiej w Radomiu z innymi jednostkami w zakresie kontroli legalności reklam Komendant przedłożył przykładową korespondencję z MZDiK z 2016 r., której Zastępca Dyrektora MZDiK zwracał się do Straży Miejskiej o podjęcie stosownych działań w celu ukarania osób odpowiedzialnych za umieszczanie ulotek na przystankach bez zezwolenia. W odpowiedzi Straż Miejska informowała o podjętych działaniach w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 181-182, 185)

1.6.3. W informacji przedłożonej przez Zastępcę Dyrektora MZDiK wskazano, że:

- w pasie drogowym na terenie Parku Kulturowego w latach 2015-2016 MZDiK wydawał zgody wyłącznie na umieszczenie plakatów na przystankach (na obszarze Parku znajdują się dwa przystanki). W 2015 r. wydano 11 odpłatnych i 18 nieodpłatnych zgód, a w 2016 r. 4 odpłatne i 33 nieodpłatne zgody na umieszczenie plakatów na ww. przystankach. W latach 2015-2016 do MZDiK nie wpłynęły wnioski na umieszczenie innych reklam niż wymienione powyżej;
- w latach 2015-2016 MZDiK nie wydał żadnej decyzji o nałożeniu kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego na obszarze Parku Kulturowego w celu

²⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.

umieszczenia reklam bez zezwolenia lub zawarcia umowy. W tym okresie (w 2015 r.) MZDiK jeden raz stwierdził umieszczenie reklam na przystankach bez zezwolenia. Zgłoszenie w tej sprawie zostało przekazane do Straży Miejskiej w Radomiu celem podjęcia działań zmierzających do ukarania właściciela reklam.

W latach 2015-2016 MZDiK nie podejmował stałej współpracy sformalizowanej poprzez zawarcie porozumień lub umów z Urzędem Miejskim oraz innymi organami, w zakresie ładu reklamowego na terenie Parku Kulturowego i poza nim. MZDiK, w zależności od potrzeb, podejmował działania w zakresie posiadanych kompetencji, w wyniku czego w 2016 r. zwrócił się do Wydziału Zarządzania Nieruchomościami Urzędu o informacje dotyczące reklamy umieszczonej przy ul. Kieleckiej (aktualnie trwa postępowanie wyjaśniające). W pojedynczych przypadkach Wydział Zarządzania Nieruchomościami Urzędu zwracał się do MZDiK w celu uzyskania opinii pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego dla lokalizacji reklam na działkach niebędących w zarządzie MZDiK. Ponadto, MZDiK podejmował też współpracę w zakresie ładu reklamowego w pasie drogowym w Parku Kulturowym i poza nim ze Strażą Miejską. Współpraca ta polegała na zgłaszaniu do Straży Miejskiej przypadków umieszczania reklam na wiatkach przystankowych bez zgody MZDiK.

(dowód: akta kontroli tom I str. 202-211)

1.6.4. W latach 2015-2016 nie zawierano umów na prowadzenie ogródków gastronomicznych na obszarze Parku Kulturowego, a także nie organizowano imprez masowych i innych przedsięwzięć.

(dowód: akta kontroli tom I str. 135)

1.7. Według danych Urzędu w latach 2011-2016 ze środków budżetu Miasta na utworzenie i funkcjonowanie Parku wydatkowano 6.539,9 tys. zł (odpowiednio: 789,9 tys. zł, 261,9 tys. zł, 121,6 tys. zł, 151,9 tys. zł, 3.565,9 tys. zł i 1.648,7 tys. zł). Poniesione wydatki dotyczyły:

- nabycia działek i wypłaty odszkodowań za składniki majątkowe – 1.820,4 tys. zł,
- utrzymania terenu „Piotrówka” – 6,7 tys. zł,
- przeprowadzenia badań archeologicznych i paleogeograficznych wraz z przeprowadzeniem niezbędnych analiz i opracowaniem wyników badań oraz druk publikacji z konferencji w formach książkowych wykonanych przez Polską Akademię Nauk – 628,0 tys. zł,
- opracowania dokumentacji projektowo – kosztorysowej drogi publicznej – bulwarów północno-zachodniego i południowo-wschodniego – 173,9 tys. zł,
- nakładów inwestycyjnych na budowę publicznych dróg gminnych²⁹ – 3.910,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom I str. 121-123)

1.8. W § 2 uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego określono cel jego utworzenia – zapewnienie zintegrowanej ochrony wybitnych walorów kulturowych i krajobrazowych poprzez zachowanie i ekspozycję elementów krajobrazu i dziedzictwa kulturowego. W uchwale nie sformułowano wprost celów społecznych i gospodarczych utworzenia Parku, a także nie określono horyzontu czasowego realizacji celów ochronnych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 69-73)

²⁹ Dotyczy przedłużenia ul. Odrzańskiej (Bulwar Północno-Zachodni) i połączenia ul. Piotrówka z ul. Jaworową (Bulwar Południowo-Wschodni)

1.9. Po podjęciu uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego, w okresie od września 2011 r. do końca grudnia 2016 r., nie podejmowano działań w zakresie uruchomienia punktu informacyjnego, opracowania ulotek informacyjnych kolportowanych wśród podmiotów działających na terenie Parku, a także informowania listownie właścicieli, zarządców, administratorów, najemców o ograniczeniach i zakazach wynikających z uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego. W ww. okresie nie przeprowadzono także inwentaryzacji nośników informacji wizualnej umieszczonych na elewacjach budynków i w pasie drogowym oraz punktów handlowych, tablic i słupów reklamowych.

Nie podejmowano również działań w celu sprawdzenia (na obszarze objętym ww. uchwałą) czy tablice i urządzenia reklamowe na obiektach oraz w obszarze wpisanym do rejestru zabytków zainstalowane zostały na podstawie pozwoleń na budowę lub zgłoszenia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 134-135, tom II str. 225)

W myśl art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁰ 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)³¹.

W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli NIK oględzin wybranych ulic z obszaru Parku Kulturowego³², stwierdzono naruszenia przepisów uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego polegające na naruszeniu zakazów dotyczących m.in.:

- umieszczania w strefie „B” tablic, napisów, szyldów, reklam i nośników reklam na obiektach zabytkowych oraz na terenie objętym granicami Parku bez uzgodnienia ze służbami konserwatorskimi i miejskimi służbami architektonicznymi pod względem lokalizacji, gabarytów, formy plastycznej i użytych materiałów³³;
- składowania i magazynowania odpadów poza miejscami i pojemnikami przeznaczonymi do gromadzenia odpadów bieżących³⁴.

(dowód: akta kontroli tom I str. 229-243)

Z wyjaśnień Wiceprezydenta oraz informacji udzielonej przez Komendanta Straży Miejskiej w Radomiu wynikało, że w zakresie stwierdzonych w czasie oględzin naruszeń zakazu umieszczania reklam na terenie Parku Kulturowego Straż Miejska w Radomiu wszczęła, na podstawie art. 112 ustawy o ochronie zabytków, postępowania w sprawach o wykroczenia³⁵.

W nawiązaniu do kwestii zanieczyszczonej działki zlokalizowanej przy ul. Piotrówka 20, Wiceprezydent poinformował, że Straż Miejska, w ramach rekonesansu miasta pod kątem akcji „Czysty Radom”, w dniu 3 marca 2017 r. zakwalifikowała przedmiotową działkę jako zanieczyszczoną. W związku z tym ustalono właściciela nieruchomości i zobowiązano go do uprzątnięcia działki w terminie do 21 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 177, 191)

³⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.; dalej także *ustawa Prawo budowlane*.

³¹ W okresie od 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.

³² Oględziny objęły ulice: Staromiejską, Aleksandra Fredry, Św. Wacława, Piotrówka oraz Park miejski „Stary Ogród” i 5 obiektów wpisanych do rejestru zabytków (kościół Św. Wacława, Grodzisko wczesnośredniowieczne „Piotrówka”, domy przy ul. Okulickiego 8 i 9 oraz przy ul. Staromiejskiej 12/14).

³³ ul. Staromiejska przy posesji nr 8/12 oraz na budynek zlokalizowany na rogu ul. Aleksandra Fredry i ul. Św. Wacława.

³⁴ posesja zlokalizowana przy ul. Piotrówka (po prawej stronie w kierunku Grodziska „Piotrówka”).

³⁵ Łącznie wszczęto 25 takich postępowań.

1.10. Wyrażanie zgody na lokalizowanie reklam w przestrzeni publicznej Radomia – niezależnie od pozwoleń konserwatorskich w odniesieniu do obiektów zabytkowych – należy do kompetencji dwóch jednostek: Wydziału Zarządzania Nieruchomościami i MZDiK, przy czym właściwość każdej z nich określa miejsce planowanej lokalizacji reklamy. Wydział Zarządzania Nieruchomościami odpowiada za lokalizację reklam na budynkach lub w przestrzeniach będących własnością miasta Radomia i Skarbu Państwa, a MZDiK za posadowienie reklam w pasie drogowym.

Zasady udostępniania nieruchomości określone zostały w zarządzeniu Nr 1647/2016 Prezydenta Radomia z 7 września 2016 r.³⁶ natomiast wysokość stawek czynszu dzierżawy (najmu) reguluje zarządzenie Nr 4100/2013 z 8 sierpnia 2013 r.³⁷

(dowód: akta kontroli tom I str. 38-39, 134-135, tom II str. 1-11)

W latach 2015-2016 Wydział Zarządzania Nieruchomościami nie zawierał na obszarze Parku Kulturowego umów dzierżawy nieruchomości pod tablice reklamowe natomiast do MZDiK nie wpłynęły wnioski o zgodę na umieszczenie reklam w pasach drogowych dróg publicznych i wewnętrznych na obszarze Parku (poza wnioskami dotyczącymi zgody na umieszczenie plakatów na przystankach).

(dowód: akta kontroli tom I str. 134-135, 202-203)

1.11. Biuro Kontroli Urzędu Miejskiego w Radomiu w latach 2011-2016 nie przeprowadzało kontroli działań wynikających z uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 135)

Wiceprezydent wyjaśnił, że nie przeprowadzano takich kontroli *z uwagi na brak wniosków ze strony kierowników komórek organizacyjnych o przeprowadzenie kontroli w tym zakresie.*

(dowód: akta tom II kontroli str. 227)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1. Pomimo upływu ponad 5 lat od przyjęcia uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego nie zostały sporządzone i zatwierdzone miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmujące obszar Parku, o których mowa w § 4 pkt 2 uchwały oraz jego plan ochrony.

NIK zauważa, że działania w kierunku przyjęcia planu ochrony podjęte zostały jeszcze przed podjęciem uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego. Prezydent, zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków, sporządził w 2008 r. Plan ochrony Parku Kulturowego „Stary Radom” i uzgodnił go z Mazowieckim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Plan ten nie został jednak do tej pory (tj. do dnia zakończenia kontroli NIK) zatwierdzony przez Radę Miejską w Radomiu.

Z wyjaśnień Wiceprezydenta wynikało, że nie procedowano uchwalenia ww. planu z uwagi na konieczność jego aktualizacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 129, 138, 227)

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

³⁶ W sprawie wprowadzenia Regulaminów określających zasady nabywania nieruchomości do gminnego lub powiatowego zasobu oraz udostępniania nieruchomości z gminnego lub powiatowego zasobu.

³⁷ W sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu dzierżawnego (najmu) nieruchomości położonych w poszczególnych strefach miasta, udzielania bonifikaty dla podmiotów w sytuacjach określonych w art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustalenia wysokości wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości stanowiących własność Gminy Miasta Radomia (miasta na prawach powiatu – Radom).

W okresie od kwietnia 2009 r. do września 2011 r. Rada Miejska podjęła uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia trzech miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących swym zasięgiem teren Parku. Do czasu kontroli NIK plany te nie zostały sporządzone.

(dowód: akta kontroli tom I str. 76-85, 154)

NIK zauważa, że zarówno termin opracowania planu ochrony parku, jego zatwierdzenia, jak i termin zakończenia prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla obszaru parku i jego uchwalenia – nie są określone prawem i ich dopełnienie jest indywidualną sprawą każdej gminy. NIK zwraca jednak uwagę, że zgodnie z „Zasadami tworzenia Parku Kulturowego, zarządzania nim oraz sporządzania planu jego ochrony” przyjętymi i zarekomendowanymi do stosowania przez Radę Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury w 2005 r. plan ochrony parku jest dokumentem wewnętrznym gminy, który powinien posiadać rangę aktu prawnego (np. jako załącznik do uchwały w sprawie utworzenia parku, bądź dokument sporządzony w dalszym trybie postępowania) zawierający wiążące ustalenia dla sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plan ten służy praktycznej realizacji celów ochrony parku zarówno w odniesieniu do zasobów krajobrazu objętego ochroną (zagospodarowania terenu), jak i do działań i procesów tam zachodzących (zarządzania parkiem).

2. Zadania dotyczące funkcjonowania i zarządzania Parkiem nie zostały powierzone żadnej komórce organizacyjnej Urzędu. Nie wyznaczono również koordynatora działań i nie powołano zespołu zadaniowego ds. realizacji postanowień uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 6-45, 134, 212)

Zdaniem NIK, brak jednostki koordynującej działania wydziałów Urzędu i miejskich jednostek organizacyjnych na obszarze Parku ogranicza skuteczność wdrożenia zasad i postanowień uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego.

3. W uchwale w sprawie utworzenia Parku Kulturowego nie określono terminów sporządzenia planu ochrony Parku i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących obszar Parku, co zdaniem NIK mogło mieć wpływ na przedłużający się czas wprowadzenia ich w życie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 69-73)

2. Realizacja innych działań w zakresie zarządzania krajobrazem.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wykonywanie prac projektowych w zakresie planowania miejscowego i zagospodarowania przestrzennego oraz analiz, studiów i strategii przestrzennego rozwoju miasta Radomia było przedmiotem działania Miejskiej Pracowni Urbanistycznej, tj. jednostki budżetowej utworzonej uchwałą Rady Miejskiej w Radomiu z 29 sierpnia 2007 r.

Zgodnie ze Statutem³⁸ oraz Regulaminem organizacyjnym³⁹ do podstawowych zadań MPU należało w szczególności m.in.:

- sporządzanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych Radomia,

³⁸ Stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Nr 164/2007 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 29 sierpnia 2007 r.

³⁹ Zatwierdzonym zarządzeniem Nr 946/2008 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 6 marca 2008 r. i zmienionym zarządzeniem Nr 369/2015 z dnia 17 kwietnia 2015 r.

- opracowywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w granicach miasta Radomia,
- przygotowywanie wytycznych urbanistyczno-architektonicznych dla potrzeb merytorycznie właściwego wydziału Urzędu Miejskiego.

Nadzór merytoryczny nad działalnością MPU sprawował Dyrektor Wydziału Architektury Urzędu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 46-55, 58-68)

2.2. W okresie objętym kontrolą obowiązywały nw. studia zagospodarowania przestrzennego:

- 1) *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radom* przyjęte uchwałą Nr 221/99 Rady Miejskiej z 29 grudnia 1999 r.
- 2) *Zmiana Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radom* przyjęta uchwałą Nr 168/2011 Rady Miejskiej z 29 sierpnia 2011 r. Zmianą objęto obszar miasta w granicach administracyjnych, z wyłączeniem terenów objętych wcześniej uchwalonymi częściowymi zmianami Studium.

(dowód: akta kontroli tom I str. 227, 244-337)

W tomie I studium zagospodarowania przestrzennego z 2011 r. omówione zostały uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego Radomia, w tym w pkt 4 przedstawiono walory kulturowo-krajobrazowe Radomia, stan dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 227)

Zasady i kierunki polityki przestrzennej przedstawione zostały w tomie II studium zagospodarowania przestrzennego z 2011 r., w tym w pkt 4 – odnoszące się do obszarów i zasad ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazano tam kierunki i cele polityki przestrzennej w zakresie ochrony i kształtowania dziedzictwa kulturowego, do których zaliczono ochronę unikatowych wartości dziedzictwa kulturowego, a także wykorzystywanie jego zasobów dla rozwoju współczesnego miasta oraz przyjęto ramowe zasady kształtowania i ochrony przestrzeni tj. ochronę układu urbanistycznego, ochronę krajobrazu historycznego i ochronę obiektów zabytkowych. W tej części studium wyznaczono też strefy ochrony konserwatorskiej, wskazując na działania niezbędne do podjęcia w ich granicach, a także przedstawiono planowany do utworzenia park kulturowy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 227, 258-337)

2.3. W studium zagospodarowania przestrzennego z 2011 r. zarekomendowano do utworzenia jeden park kulturowy pn. „Stary Radom”, którego celem była *ochrona niczym nie skażonego krajobrazu kulturowego i pejzażu, w zgodności z ratyfikowaną przez Polskę w 2004 r. europejską konwencją krajobrazową (tzw. konwencją florencką).*

W poprzedniej wersji studium przyjętej w 1999 r. i objętej częściowymi zmianami wprowadzanymi w okresie od 2006 r. do lutego 2011 r. potrzeba utworzenia parku kulturowego nie była uwzględniona. Wyodrębniono natomiast sześć obszarów kwalifikujących się do wprowadzenia indywidualnej formy ochrony w postaci zespołu przyrodniczo – krajobrazowego⁴⁰, w tym m.in. Zespół przyrodniczo - krajobrazowy Grodzisko (obejmujący dolinę rzeki Mlecznej pomiędzy ulicami Maratońską i Okulickiego, łącznie z obszarem Grodziska „Piotrówka”).

(dowód: akta kontroli tom I str. 227, 244)

⁴⁰ Według obowiązującej w 1999 r. ustawy z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, zespół przyrodniczo – krajobrazowy wyznacza się w celu ochrony wyjątkowo cennych fragmentów krajobrazu naturalnego i kulturowego, dla zachowania jego wartości estetycznych.

2.4. Według stanu na 31 grudnia 2016 r. w Radomiu obowiązywało 68 planów miejscowych (zmian planów) obejmujących ok. 13% powierzchni miasta. Spośród tych planów dwa zostały uchwalone po 11 września 2015 r., tj. zmiana planu miejscowego w rejonie ulic Kasztelańska i Orkana⁴¹ oraz zmiana planu miejscowego dla obszaru ograniczonego ul. Rodziny Zietałów, ul. Zubrzyckiego i ul. Żółkiewskiego⁴². W trakcie sporządzania znajdowały się 43 plany, którymi objęto ok. 31% powierzchni miasta.

Uchwały o przystąpieniu do sporządzenia wszystkich ww. planów miejscowych zostały podjęte przed dniem wejścia w życie⁴³ ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu⁴⁴, a zatem – stosownie do art. 12 ust. 3 tej ustawy – do projektów tych planów stosowało się przepisy dotychczasowe.

(dowód: akta kontroli tom I str. 95, 112-119, 343)

Analizą ujęcia w planach miejscowych zasad ochrony krajobrazu kulturowego objęto 5 wybranych planów⁴⁵ uchwalonych w latach 2013-2016 dla obszarów: „Witolda – Kilińskiego”⁴⁶, „Centrum Północ”⁴⁷, „Bernardyni”⁴⁸, „Dolina rzeki Mlecznej – Aleksandrowicza – etap I”⁴⁹ oraz rejonu ulic Kasztelańska i Orkana⁵⁰.

We wszystkich planach uwzględniono wymagania odnoszące się do zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, przy czym dominują w nich uregulowania dotyczące ochrony środowiska (zakaz lokalizacji inwestycji mogących oddziaływać na środowisko, gospodarka odpadami, hałas, 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 lokalizowania i kształtowania nowych obiektów budowlanych w sposób podporządkowany specyfice miejsca.

Zapisy odnoszące się do spraw związanych z ochroną krajobrazu kulturowego znajdują się również 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 publicznej, czy też w zasadach przebudowy, rozbudowy i budowy układu komunikacyjnego), jak i w ustaleniach szczegółowych odnoszących się do poszczególnych terenów wyznaczonych przez plany.

(dowód: akta kontroli tom II str. 12-187)

2.5. 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.

⁴¹ Uchwała Nr 349/2016 Rady Miejskiej w Radomiu z 29 sierpnia 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 r., poz. 7844).

⁴² Uchwała Nr 350/2016 Rady Miejskiej w Radomiu z 29 sierpnia 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 r., poz. 7845).

⁴³ Tj. 11 września 2015 r.

⁴⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 774 ze zm.

⁴⁵ W żadnym spośród wybranych planów nie podano powierzchni objętej planem.

⁴⁶ Uchwała Nr 488/2013 Rady Miejskiej w Radomiu z 25 lutego 2013 r.

⁴⁷ Uchwała Nr 604/2013 Rady Miejskiej w Radomiu z 30 września 2013 r.

⁴⁸ Uchwała Nr 616/2013 Rady Miejskiej w Radomiu z 4 listopada 2013 r.

⁴⁹ Uchwała Nr 90/2015 Rady Miejskiej w Radomiu z 30 marca 2015 r.

⁵⁰ Uchwała Nr 349/2016 rady Miejskiej w Radomiu z 29 sierpnia 2016 r.

Analizę, pod kątem uwzględnienia w planach miejscowych ww. zasad i warunków objęto 5 planów miejscowych wskazanych w pkt 2.4. wystąpienia.

We wszystkich planach objętych analizą 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:

w czterech planach⁵¹ zamieszczono zapisy odnoszące się do warunków lokalizacji obiektów małej architektury, w tym: konieczności zachowania stylowych form dostosowanych do zabytkowego charakteru obszaru („Witolda – Kilińskiego”), wymogu wysokiej estetyki („Centrum Północ” – obszar strefy zieleni urządzonej), nakazu utrwalenia przebiegu granic parceli w formie małej architektury, zielenią lub w sposobie ułożenia nawierzchni („Bernardyni”), lokalizowania małej architektury, ogródków kawiarnianych i ich ogrodzeń w sposób nie kolidujący z ruchem pieszym i umożliwiający dojazd wózka inwalidzkiego do obiektów użyteczności publicznej („Dolina rzeki Mlecznej – Aleksandrowicza”).

2) Tablice i urządzenia reklamowe:

we wszystkich analizowanych planach określone zostały zasady umieszczania reklam i znaków informacyjnych, polegające m.in. na:

- obowiązku stosowania znaków informacyjnych i reklam w ujednoliconej formie („Witolda – Kilińskiego”, „Centrum Północ”, „Bernardyni”);
- zakazie umieszczania reklam i znaków informacyjnych w sposób utrudniający ruch pieszego i kołowy i odczytywanie znaków drogowych i numerów budynków (wszystkie plany),
- wprowadzeniu zakazu umieszczania reklam i znaków informacyjnych na pomnikach, formach małej architektury, ogrodzeniach, balkonach, drzewach, budowach i urządzeniach infrastruktury technicznej („Witolda – Kilińskiego”, „Centrum Północ”, „Bernardyni”)⁵²;
- określeniu maksymalnej wysokości poziomych (0,70m) i pionowych (maksimum 1 kondygnacja, przy szerokości maksymalnej 0,70m) szyldów i tablic reklamowych („Centrum Północ”, „Bernardyni”).

Wśród zapisów planów odnoszących się do lokalizacji urządzeń i tablic reklamowych znalazły się także m.in.:

- zakaz umieszczania reklam wolnostojących w pasach drogowych ulic i na pasażu pieszo – jezdnym („Witolda – Kilińskiego” i „Dolina rzeki Mlecznej – Aleksandrowicza” – za wyjątkiem obiektów specjalnie w tym celu zaprojektowanych);
- zakaz umieszczania reklam z wykorzystaniem ekranów plazmowych i LED oraz wyświetlanych ruchomych obrazów („Bernardyni”);
- dopuszczenie lokalizacji nośników informacji wizualnej o funkcji reklamowej poza pasami drogowymi dróg publicznych (w tym na ogrodzeniach nieruchomości) wyłącznie w obrębie nieruchomości stanowiącej miejsce lokalizacji przedsięwzięcia, którego dotyczy informacja („Dolina rzeki Mlecznej – Aleksandrowicza”, rejon ulic Kasztelańska i Orkana).

⁵¹ „Witolda – Kilińskiego”, „Centrum Północ”, „Bernardyni”, „Dolina rzeki Mlecznej – Aleksandrowicza – etap I”.

⁵² W odniesieniu do dwóch planów („Dolina rzeki Mlecznej – Aleksandrowicza – etap I”, rejon ulic Kasztelańska i Orkana) zakaz dotyczył umieszczania reklam i znaków informacyjnych na dachach, drzewach, budowach i urządzeniach infrastruktury technicznej.

3) Ogrodzenia:

zapisy dotyczące warunków sytuowania ogrodzeń zamieszczono w czterech spośród pięciu analizowanych planów⁵³. W dwóch planach („Dolina rzeki Mlecznej – Aleksandrowicza”, rejon ulic Kasztelańska i Orkana) określono maksymalną wysokość ogrodzeń (1,80m), zakazano realizacji pełnych ogrodzeń z prefabrykatów betonowych oraz nakazano realizację ogrodzeń w ustalonych w planie liniach rozgraniczających ciągi komunikacyjne. W planie „Centrum Północ” wprowadzono zakaz grodzenia terenu na obszarze strefy mieszkaniowej natomiast w planie „Bernardyni” zakazano lokalizowania ogrodzeń wewnątrz parceli.

(dowód: akta kontroli tom II str. 12-187)

W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli NIK oględzin wybranych ulic⁵⁴ z obszaru objętego planem miejscowym „Bernardyni” stwierdzono naruszenia postanowień (zakazów) wynikających z ww. planu⁵⁵ polegające na:

- umieszczeniu nośników reklamowych na balkonach (tj. powyżej części parterowej) budynków wpisanych do rejestru zabytków⁵⁶;
- zlokalizowaniu na budynkach wpisanych do rejestru zabytków więcej niż jednego nośnika reklamowego dotyczącego tego samego podmiotu⁵⁷;
- umieszczeniu nośnika reklamowego na ogrodzeniu obiektu wpisanego do rejestru zabytków objętego szczególną ochroną (dodatkowymi zakazami)⁵⁸

W żadnym spośród ww. przypadków Wydział Architektury Urzędu nie wydawał pozwoleń na budowę (na instalację tablic lub urządzeń reklamowych) wymaganych art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli tom I str. 134, 213-226, tom II str. 213-224)

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

(dowód: akta kontroli tom II str. 190-212)

2.7. Zgodnie z postanowieniami art. 37b ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Rada Miejska podjęła 29 lutego 2016 r. uchwałę⁵⁹, w której postanowiono o przygotowaniu przez Prezydenta Miasta projektu uchwały krajobrazowej dotyczącej zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Stosownie do art. 37b ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy, obwieszczeniem Prezydenta Miasta Radomia z 25 marca 2016 r., podano do publicznej wiadomości informację o podjęciu przez Radę Miejską uchwały, o której mowa wyżej.

Do 30 stycznia 2017 r. uchwała krajobrazowa nie została sporządzona i uchwalona.

(dowód: akta kontroli tom I str. 86, 126-127)

⁵³ „Centrum Północ”, „Bernardyni”, „Dolina rzeki Mlecznej – Aleksandrowicza – etap I”, rejon ulic Kasztelańska i Orkana.

⁵⁴ Oględziny przeprowadzone 28 marca 2017r. objęły ul. Żeromskiego (od nr 2 do 20) i ul. Piłsudskiego (od nr 1 do nr 7), w tym 12 obiektów wpisanych do rejestru zabytków.

⁵⁵ O stwierdzonych naruszeniach postanowień mpzp „Bernardyni” poinformowano Wiceprezydenta Radomia 30 marca 2017 r.

⁵⁶ Ul. Żeromskiego 12 (róg ul. Wałowej) i ul. Piłsudskiego 5.

⁵⁷ Ul. Żeromskiego 18, ul. Piłsudskiego 1, 5 i 7.

⁵⁸ Klasztor o.o. Bernardynów.

⁵⁹ Uchwała Nr 278/2016.

Wiceprezydent wyjaśnił, że *przygotowanie projektu uchwały krajobrazowej znajduje się na etapie przed inwentaryzacyjnym. Inwentaryzacja niezbędnych istniejących elementów m.in. takich jak nośniki reklamowe, obiekty małej architektury, ogrodzenia obejmuje teren całej gminy i jest najbardziej pracochłonnym, ze względu na zróżnicowanie struktury Radomia, etapem w przygotowaniu uchwały.*

(dowód: akta kontroli tom I str. 126)

W związku z nieuchwaleniem przez Radę Miejską uchwały krajobrazowej nie została jeszcze wprowadzona opłata reklamowa.

Stosownie do przepisu art. 17a ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁶⁰ 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 kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶¹, 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 Warszawie.

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 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.

Warszawa, dnia kwietnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler

.....
Grzegorz Odziemkowski

Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

⁶⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 716 ze zm.

⁶¹ Dz.U. z 2017 r., poz. 524