



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.18.1.2023

Ewa Katarzyna Puczyńska
Dyrektor Zarządu Dróg i Transportu
Zarząd Dróg i Transportu
ul. Tuwima 36, 90-002 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/079 Zarządzanie reklamą w przestrzeni publicznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg i Transportu ¹ , ul. Tuwima 36, 90-002 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Katarzyna Puczyńska, Dyrektor Zarządu Dróg i Transportu ² , od 1 sierpnia 2022 r. ³ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Grzegorz Misiorny, Dyrektor Zarządu Dróg i Transportu w Łodzi, od 27 czerwca 2016 r. do 31 sierpnia 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie prawidłowości umieszczania reklam w pasie drogowym i gospodarowania powierzchnią reklamową
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów wytworzonych przed tym okresem, jeżeli miały one istotny wpływ dla ustaleń i ocen kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Katarzyna Kaczowska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/105/2023 z dnia 23 czerwca 2023 r. (akta kontroli str. 1-7)

¹ Zw. dalej ZDiT.

² Zw. dalej Dyrektorem.

³ W okresie od 1-31 sierpnia zatrudniona na stanowisku Dyrektora na czas usprawiedliwionej nieobecności Dyrektora G. Misiornego.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, zw. dalej ustawą o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność ZDiT w latach 2020-2023 (do zakończenia kontroli) w zakresie zapewniania prawidłowości umieszczania reklam w pasie drogowym i gospodarowania powierzchnią reklamową. Podejmowane działania w zakresie zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej były niedostateczne i nieskuteczne. W latach 2020-2023 (I półrocze) ZDiT wykonał 397 kontroli pasa drogowego pod kątem funkcjonujących tam nośników reklamowych, co stanowiło 13,9% wszystkich kontroli pasa drogowego. Nie dochowano także należytej staranności w celu uzyskania (bądź wyegzekwowania w procesie windykacji należności) należnych ZDiT środków finansowych związanych z działalnością reklamową, wskutek czego tracił należne mu dochody z tytułu kar za samowolne zajęcie pasa drogowego, a działania takie były niegospodarne. Szacunkowa kwota niezyskanych przez ZDiT dochodów z tego tytułu wynosi 433.466,33 zł⁶. Tym samym Dyrekcja nie zapewniła właściwego nadzoru nad skutecznym funkcjonowaniem systemu kontroli zarządczej, a w konsekwencji nie zagwarantowała sprawnego działania ZDiT w zakresie realizowania przez jednostkę przedmiotowych zadań.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości uzasadniają zastosowanie oceny negatywnej, w szczególności z uwagi na:

- udostępnienie na rzecz Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego Łódź sp. z o.o.⁷, bez właściwej podstawy prawnej i nieodpłatnie, władania nad gruntami w pasie drogowym dróg publicznych na terenie Łodzi w celu zarządzania tymi gruntami i prowadzenia przez tę spółkę działalności polegającej na udostępnianiu pasa drogowego i infrastruktury przystankowej oraz pobierania z tego tytułu pożytków (z tytułu umieszczania reklam),
- wydawanie decyzji administracyjnych zezwalających na zajęcie pasa drogowego (100% próby) na podstawie wniosków, które były niekompletne, tj. nie zawierały aktualnych – w dniu wydania tych decyzji – dokumentów potwierdzających spełnianie wymaganych zgód i warunków. W skrajnej sytuacji ZDiT zezwolił na funkcjonowanie urządzenia reklamowego, podczas gdy w dniu wydania decyzji zezwalającej dysponował dokumentem potwierdzającym, że we wnioskowanej lokalizacji było ono posadowione nielegalnie – termin jego użytkowania i rozbiórki minął 31 grudnia 2001 r.,
- wydawanie zezwoleń (100% badanej próby) na zajęcie pasa drogowego celem funkcjonowania reklam zmiennej treści, pomimo braku posiadania wiedzy, czy emisja reklamy będzie spełniać określone w ustawie o drogach publicznych⁸ warunki,
- wydawanie decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego, pomimo niedopuszczalności sytuowania niektórych nośników od 2018 r. w pasie drogowym na podstawie uchwały krajobrazowej⁹,

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Kwota wynika z błędnego wskazania w decyzjach administracyjnych rozmiaru reklam i czasokresu ich funkcjonowania, braku wydawania tych decyzji, braku rzetelnego zbadania sprawy, braku nadzoru nad windykacją należności.

⁷ Zw. dalej MPK-Łódź sp. z o.o.

⁸ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych; Dz. U. z 2023 r. poz. 645; zw. dalej ustawą o drogach publicznych.

⁹ Uchwała nr XXXVII/966/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia 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, dla miasta Łodzi, ze zm., zw. dalej uchwałą krajobrazową.

- naliczanie w 60% przypadków opłat za zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe w odniesieniu do powierzchni samej treści reklamowej, bez uwzględnienia jej elementów konstrukcyjnych i zamocowań, wbrew zasadom wyliczenia wysokości opłat za reklamę określonym w ustawie o drogach publicznych,
- niezgodne z ustawą o drogach publicznych naliczanie (w 24% analizowanych decyzji nakładających kary pieniężne) wysokości kar za samowolne zajęcie pasa drogowego oraz niewłaściwe wskazanie terminów zajętości pasa drogowego,
- niewydawanie decyzji nakładających kary pieniężne (20% spraw), pomimo potwierdzenia w terenie samowolnego zajęcia pasa drogowego,
- przewlekłe prowadzenie postępowań (blisko 40% spraw) wobec podmiotów odpowiedzialnych za nielegalne umieszczenie reklam w pasie drogowym. W skrajnym przypadku postępowanie w sprawie nieskomplikowanej i niewymagającej uzupełnienia materiału prowadzone było aż 836 dni,
- niezgodne z obowiązkami wynikającymi z ustawy Kpa¹⁰ niedochowanie w 34% przypadków terminów załatwienia sprawy oraz nie poinformowanie stron postępowania o niezakończonym w terminie. W ponad połowie zbadanych przypadków (54,7%) nie zapewniało także stronom możliwość wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji,
- prowadzenie nieskutecznego i nieefektywnego monitoringu pasa drogowego w celu wykrycia samowolnego jego zajęcia (100% próby), w efekcie czego ZDiT nie pozyskiwał wiedzy o zajęciach pasa dokonywanych *de facto* bez zgody zarządcy drogi oraz o funkcjonowaniu reklam zmiennej treści, których emisja naruszała wszystkie wymogi określone ustawą o drogach publicznych,
- niewłaściwe sprawowanie nadzoru oraz niezapewnienie weryfikacji funkcjonowania reklam pod kątem zgodności z zapisami uchwały krajobrazowej,
- brak podejmowania skutecznych działań w celu wyegzekwowania przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego,
- brak podejmowania działań (w ponad 59% przypadków) – na podstawie sygnałów pochodzących od społeczeństwa – mających na celu weryfikację pasa drogowego pod kątem potencjalnie funkcjonujących nielegalnych reklam,
- niewystarczający nadzór nad procesem windykacji należności wobec siedmiu podmiotów (na 20 analizowanych), skutkiem czego od pięciu z nich nie została wyegzekwowana należność główna w wysokości ponad 160.000 zł,
- nierzetelnie, tj. niezgodnie ze stanem faktycznym i funkcjonującą w ZDiT dokumentacją źródłową prowadzenie (75% próby) Wykazu przeprowadzonych kontroli zgodności i okresowych objazdów,
- brak zidentyfikowania ryzyk związanych z realizowanymi celami i zadaniami w ZDiT, a także nieokreślenie w co najmniej rocznej perspektywie celów i zadań jednostki, co stanowiło naruszenie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹¹,
- sporządzanie oświadczeń o stanie kontroli zarządczej za lata 2020-2022 niezgodnie ze stanem rzeczywistym.

¹⁰ Ustawa z dnia 4 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego; Dz. U. z 2023 r. poz. 775, zw. dalej ustawa Kpa.

¹¹ Załącznik do Komunikatu Ministra Finansów Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych; Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84, zw. dalej standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Zapewnienie prawidłowości umieszczania reklam w pasie drogowym i gospodarowania powierzchnią reklamową

Opis stanu faktycznego

Uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi¹² utworzona została jednostka budżetowa o nazwie Zarząd Dróg i Transportu, której przedmiotem działalności było wykonywanie, w imieniu Prezydenta Miasta Łodzi, m.in. obowiązków zarządcy dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Łodzi oraz zarządcy terenu w zakresie dróg wewnętrznych, zlokalizowanych na terenach zarządzanych przez miasto Łódź. Obowiązki te określone zostały w Statucie ZDiT¹³.

(akta kontroli str. 2044-2056)

Obsługę administracyjną, finansową, rachunkową, ekonomiczną i kadrowo-płacową ZDiT zapewniała jednostka budżetowa miasta Łodzi – Centrum Usług Wspólnych (zw. dalej CUW)¹⁴.

(akta kontroli str. 2057-2064)

1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym ZDiT¹⁵, zadania w zakresie m.in. prowadzenia spraw związanych z zajęciem pasa drogowego na drogach publicznych i wewnętrznych pod umieszczanie reklamy, wydawania decyzji administracyjnych na zajęcie pasa drogowego realizował Wydział Zezwoleń¹⁶. W okresie objętym kontrolą w WZ zatrudnionych było od 18 do 21 osób. Dyrekcja ZDiT nie wnioskowała do Prezydenta Miasta Łodzi o zwiększenie liczby etatów w ZDiT, gdyż – jak wyjaśniła Dyrektor – miało to związek z ogólną tendencją Miasta do obniżania kosztów zatrudnienia.

(akta kontroli str. 8-31, 59-74, 2113-2155)

W okresie objętym kontrolą zadania w zakresie m.in. rozpatrywania wniosków o zajęcie pasa drogowego dla umieszczania reklam, prowadzenie ewidencji wydawanych decyzji, dokonywania kontroli pasa drogowego, naliczania kar za samowolne zajęcie pasa drogowego przypisane zostały w zakresach czynności trzem pracownikom WZ. W zakresach czynności Naczelnika WZ oraz Z-cy Naczelnika WZ przypisano m.in. nadzór nad prowadzeniem ww. spraw. Osoby te posiadały upoważnienie Prezydenta Miasta Łodzi¹⁷ m.in. do wydawania decyzji administracyjnych.

¹² Uchwała nr IV/123/19 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie „Zarząd Dróg i Transportu”, zw. dalej uchwałą tworzącą ZDiT. Wcześniej: uchwała Nr VIII/104/03 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 marca 2003 r.

¹³ Uchwała nr IV/124/19 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie nadania statutu jednostce budżetowej o nazwie Zarząd Dróg i Transportu.

¹⁴ Uchwała nr XXVII/688/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu dla jednostki budżetowej o nazwie Centrum Usług Wspólnych, ze zm.

¹⁵ Zarządzenie nr 1947/VIII/10 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego jednostki budżetowej o nazwie Zarząd dróg i Transportu, ze zm.

¹⁶ Zw. dalej WZ.

¹⁷ Zarządzenie nr 4784/VIII/20 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 29 lipca 2020 r. w sprawie upoważnienia pracowników Zarządu Dróg i Transportu do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej oraz wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych, ze zm.

Pełnomocnictwa w zakresie zwykłego zarządu oraz w zakresie bieżącej działalności posiadali Dyrektorzy ówczesny¹⁸ oraz obecny¹⁹.

(akta kontroli str. 32-58, 2041-2043, 2089-2107)

Prezydent Miasta Łodzi, Architekt Miasta oraz Miejski Konserwator Zabytków nie wydawali ZDiT poleceń/zasad odnoszących się do zarządzania reklamą.

(akta kontroli str. 488-501)

W okresie objętym kontrolą, obowiązywały:

- uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie:
 - umieszczania reklam na obiektach komunalnych na obszarze miasta Łodzi²⁰. W uchwale określono zasady wykorzystania obiektów komunalnych w celu umieszczania na nich reklam, a także wysokość opłat i zasady użytkowania obiektów w celach reklamowych, które to zasady ustala się w drodze porozumienia stron,
(akta kontroli str. 75-79)
 - utworzenia Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej²¹. W § 4 rozdz. 2 uchwały ustalono zakazy i ograniczenia w zakresie lokalizacji (wielkości i kolorystyki) nośników reklamowych oraz reklam wielkoformatowych,
(akta kontroli str. 80-103)
 - ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg²², w tym na umieszczenie reklam (1 m²/dzień),
(akta kontroli str. 104-120)
 - zasady i warunki sytuowania m.in. tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Zasady i warunki ustalono dla trzech obszarów miasta Łodzi, tj.: dla Obszaru Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej – obszar ścisłej ochrony krajobrazowej historycznego układu urbanistycznego ul. Piotrkowskiej, dla Obszaru I – obejmujący obszar historycznego krajobrazu miasta industrialnego przełomu XIX i XX w., dla Obszaru II – obejmującego pozostałą część miasta. Ustalono zostały m.in. odległości minimalne dla sytuowania reklam wolnostojących (m.in. od krawędzi jezdni), oświetlenia tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, umiejscowienie reklam zmiennej treści w wiatach przystankowych. Termin dostosowania istniejących w dniu wejścia w życie ww. uchwały (tj. 30 grudnia 2017 r., po zm.) do zasad i warunków w niej określonych tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz szyldów wynosi:
 - 1 rok dla obszaru Parku Kulturowego ul. Piotrkowskiej,
 - 3 lata dla Obszaru I, za wyjątkiem banerów reklamowych – 1 rok,
 - 5 lat dla Obszaru II – za wyjątkiem banerów – 1 rok.(akta kontroli str. 121-142)

¹⁸ Zarządzenie nr 4846/VII/16 Prezydenta miasta Łodzi z dnia 17 listopada 2016 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa Dyrektorowi Zarządu Dróg i Transportu oraz zarządzenie nr 1774/2022 Prezydenta miasta Łodzi z dnia 1 sierpnia 2022 r. uchylające zarządzenie nr 4846/VII/16.

¹⁹ Zarządzenie nr 1768/2022 Prezydenta miasta Łodzi z dnia 1 sierpnia 2022 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa Dyrektorowi Zarządu Dróg i Transportu.

²⁰ Uchwała Nr XXIV/265/95 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 27 grudnia 1995 r. w sprawie umieszczania reklam na obiektach komunalnych na obszarze miasta Łodzi, ze zm.

²¹ Uchwała nr XXI/483/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej, ze zm.

²² Uchwała nr X/360/19 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, ze zm.

- zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi w sprawie:
 - zasad wydzierżawiania i użyczenia dróg wewnętrznych, będących we władaniu miasta Łodzi na okres do trzech lat²³, w celu m.in. umieszczania na tych drogach reklam. Określono w nich, m. in. stawki czynszu za zajęcie dróg wewnętrznych (1 m²/dzień) dla umieszczania reklam, z podziałem na dzielnice Łodzi,

(akta kontroli str. 184-202)
 - zasad zawierania umów z użytkownikami reklam na obiektach komunalnych na obszarze miasta Łodzi²⁴. Określono w nim m.in. zasady dotyczące użytkowania obiektów komunalnych w celach reklamowych przez firmy reklamowe prowadzące działalność gospodarczą na własnych nośnikach reklamowych oraz wzór umowy najmu części powierzchni obiektu komunalnego w celach reklamowych na reklamę o stałej treści reklamowej,

(akta kontroli str. 161-183)
 - zasad umieszczania i montowania urządzeń reklamowych, informacji wizualnej na nieruchomościach i innych obiektach wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości oraz zasobu Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Prezydent Miasta Łodzi, tj. placu Wolności, ulicy Piotrkowskiej na odcinku od placu Wolności do alei Marszałka Józefa Piłsudskiego/alei Adama Mickiewicza²⁵. W zarządzeniu określono m.in. dopuszczalne miejsca (i wymiary) do umieszczania reklam.

(akta kontroli str. 143-160)

ZDiT nie współuczestniczył w wypracowaniu koncepcji/zasad zarządzania reklamą zewnętrzną na terenie Miasta Łodzi, w tym w szczególności na gruntach znajdujących się w pasie dróg publicznych.

(akta kontroli str. 488-501)

W ZDiT funkcjonowały także wprowadzone zarządzeniami Dyrektora ZDiT:

- wewnętrzne procedury udostępniania działek drogowych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg (procedura wydawania zezwoleń, procedura zawarcia umowy dzierżawy lub użyczenia drogi wewnętrznej), w tym w celu umieszczania reklamy²⁶,
- wewnętrzne procedury ujawniania przypadków samowolnego zajęcia pasa drogowego²⁷, kontroli zgodności zajęcia pasa drogowego z wydanymi zezwoleniami oraz okresowych objazdów terenów drogowych.

(akta kontroli str. 203-226)

W okresie objętym kontrolą:

²³ Zarządzenie nr 3937/VI/13 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie zasad wydzierżawiania i użyczenia dróg wewnętrznych będących we władaniu Miasta Łodzi na okres do trzech lat, ze zm.

²⁴ Zarządzenie Nr 5222/VI/13 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 31 października 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad zawierania umowa z użytkownikami reklam na obiektach komunalnych na obszarze miasta Łodzi, ze zm.

²⁵ Zarządzenie nr 3349/V/09 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie określenia zasad umieszczania urządzeń reklamowych, informacji wizualnej oraz innych elementów małej architektury kształtujących przestrzeń publiczną placu Wolności, ulicy Piotrkowskiej na odcinku od placu Wolności do alei Marszałka Józefa Piłsudskiego/alei Adama Mickiewicza.

²⁶ Zarządzenie nr 31/18 Dyrektora Zarządu Dróg i Transportu z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia w Zarządzie Dróg i Transportu procedur określających zasady udostępniania działek drogowych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, ze zm., zw. dalej procedurami określającymi zasady udostępniania działek drogowych na cele reklamy.

²⁷ Zarządzenie nr 37/19 Dyrektora Zarządu Dróg i Transportu z dnia 25 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia w Zarządzie Dróg i Transportu procedury ujawniania przypadków samowolnego zajęcia pasa drogowego, zw. dalej procedurami ujawniania przypadków samowolnego zajęcia pasa drogowego.

- jedynym mieniem komunalnym będącym własnością ZDiT oraz wyposażonym w powierzchnie reklamowe i wykorzystywanym do działalności reklamowej były wiaty przystankowe²⁸, które do zagospodarowania i utrzymania ZDiT zlecił MPK-Łódź sp. z o.o. na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie zagospodarowania i utrzymania miejsc przystankowych, zawartej w 2004 r.²⁹ Podstawą zawarcia przedmiotowej umowy – jak wyjaśniła Dyrektor ZDiT – była uchwała Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie utworzenia ZDiT, zgodnie z którą ZDiT został umocowany do wykonywania zadań pozostających w zakresie obowiązków zarządcy drogi. Szerzej warunki oraz realizację umowy opisano w punkcie 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. ZDiT nie zawierał innych umów z MPK-Łódź sp. z o.o.,
- ZDiT nie był właścicielem innych elementów mienia komunalnego wyposażonego w powierzchnie reklamowe, tj. słupów reklamowo-ogłoszeniowych, wolnostojących nośników, citylightów, billboardów. Nośniki te, jak wyjaśniła Dyrektor, były własnością podmiotów prywatnych,
- ZDiT nie udostępniał powierzchni reklamowej i ogłoszeniowej (stanowiącej mienie komunalne) dla mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 243-266, 488-501, 1509-1514, 1887-1903, 2089-2107)

(akta kontroli str. 488-501, 1509-1514, 1517-1542)

W okresie objętym kontrolą w ZDiT nie obowiązywała oraz nie została zawarta umowa koncesji na roboty budowlane lub usługi, w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi³⁰, której przedmiotem była budowa infrastruktury (np. wiat przystankowych) wykorzystywanej do działalności reklamowej.

(akta kontroli str. 488-501)

W okresie objętym kontrolą przeprowadzone zostały trzy zadania audytowe w zakresie oceny skuteczności i efektywności kontroli zarządczej³¹. W opinii o stanie kontroli zarządczej audytor – na podstawie wyników zadań audytowych – wskazał nieprawidłowości w funkcjonowaniu kontroli zarządczej oraz zalecił wdrożyć system zarządzania ryzykiem, zwiększyć efektywność i skuteczność kontroli zarządczej, zwiększyć efektywność mechanizmów przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej oraz usprawnić system wymiany informacji z podmiotami zewnętrznymi.

W latach objętych kontrolą nie realizowano audytu z zakresu zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej.

Sporządzanie oświadczeń o stanie kontroli zarządczej za lata 2020-2022 niezgodnie ze stanem rzeczywistym: brak identyfikacji ryzyk oraz celów i zadań jednostki oraz brak właściwego nadzoru w ramach systemu kontroli zarządczej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 488-501, 1206-1279)

Dyrektor wyjaśniła, że nadzór Dyrektora ZDiT sprawowany był przez Z-cę Dyrektora ds. Uzgodnień, któremu podporządkowany jest WZ, merytorycznie zajmujący się

²⁸ ZDiT był właścicielem 379 wiat przystankowych (2020 r.), 350 wiat (2021 r.) i 349 wiat (2022 r.).

²⁹ Umowa pomiędzy ZDiT a Miejskim Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym – Łódź sp. z o.o. na zagospodarowanie i utrzymanie wszystkich przystanków autobusowych i tramwajowych położonych w granicach administracyjnych Łodzi oraz sposób ich wykorzystania przez MPK-Łódź sp. z o.o., ze zm., była ona aneksowana w latach: 2006, 2007, 2008, 2011, 2014, 2019, zw. dalej umową z 2004 r.

³⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 140, ze zm., dalej: ukrb.

³¹ Dotyczące: 1) realizacji zadań znajdujących się w kompetencji Wydziału Ewidencji Dróg ZDiT (dot. umów użyczenia) (za 2020 r.), 2) i 3) gospodarki finansowej w zakresie dochodów budżetowych wynikających z realizacji opłat za zajęcie pasa drogowego (za 2021 r. i 2022 r.).

10

wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Nadzór ten polegał na weryfikacji nie rzadziej niż raz na kwartał raportów z wydanych zezwoleń.

(akta kontroli str. 2108-2112)

2. W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) ZDiT wydał ogółem 24.644 decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego, w tym 1.196³² (tj. 4,8% ogółu) – na zajęcia pasa na cele reklamowe³³. Pozytywnie rozpatrzonych zostało 1.161 wniosków o zajęcia pasa na cele reklamowe, negatywnie – 33, z uwagi na złożenie wniosku po upływie obowiązywania poprzedniej decyzji oraz niezachowanie 30-dniowego terminu na złożenie wniosku, realizowane inwestycje na wnioskowanym terenie i brak decyzji na lokalizację reklamy w pasie drogowym.

W okresie objętym kontrolą ZDiT nie zawierał umów cywilnoprawnych, na podstawie art. 22 ust. 2c ustawy o drogach publicznych.

(akta kontroli str. 305, 309-312)

Kwota naliczonych przez ZDiT w latach 2020-2023 (do 30 czerwca) opłat ogółem wyniosła 44.339.800,20 zł, a opłat wniesionych ogółem – 39.943.342,78 zł. Kwota naliczonych opłat w zakresie reklam wyniosła 2.627.277,13 zł (tj. 5,9% naliczonych opłat ogółem).

Kwota naliczonych kar ogółem wyniosła 14.110.643,10 zł, a kar wniesionych ogółem – 2.957.316,03 zł. Kwota naliczonych kar w zakresie reklam wyniosła 1.556.714,48 zł (tj. 11% naliczonych kar ogółem).

ZDiT nie posiadał danych na temat wniesionych przez Strony opłat i kar z tytułu funkcjonowania reklam, gdyż system księgowy, z uwagi na jego parametryzację, nie wyodrębniał danych z podziałem na konkretny rodzaj naliczonych i wniesionych środków finansowych.

(akta kontroli str. 306, 488-509)

W okresie 2020-2023 (do 30 czerwca) ZDiT uzyskał roczne przychody z tytułu udostępniania miejsc reklamowych podmiotom trzecim w wysokości 2.501.308,73 zł, tj. 630.350,43 zł w 2020 r., 1.078.324,33 zł w 2021 r., 556.814,61 zł w 2022 r., 235.819,36 zł w I półroczu 2023 r.

(akta kontroli str. 488-501)

Szczegółowa analiza³⁴ 20 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe wykazała, że:

- 16 wniosków o zajęcie pasa drogowego nie spełniało wymogów formalnych, tj. nie zawierało załączników (wszystkich bądź niektórych) wskazanych w załączniku nr 1 do procedur określających zasady udostępniania działek drogowych na cele reklamy, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W pozostałych czterech przypadkach³⁵ wnioski dotyczyły korekty wysokości opłaty, z uwagi na ekspozycję innych treści reklamy, niż w decyzji poprzedniej.
- ZDiT w 16 przypadkach zezwolił na zajęcie pasa drogowego, a w czterech – zmienił wcześniej wydane decyzje³⁶ w części dotyczącej wysokości opłaty,
- wszystkie decyzje, zawierające elementy wymagane art. 107 ustawy Kpa, wydane zostały w terminie określonym w art. 35 § 3 ustawy Kpa,

³² W tym decyzje pozytywne, decyzje zmieniające, decyzje bez opłat, a także postanowienia (np. sprostowania, umorzenia) oraz wezwania.

³³ ZDiT nie posiadał szczegółowych informacji na temat liczby złożonych wniosków, gdyż np. jeden wniosek dotyczy zajęcia pasów drogowych w różnych dzielnicach, w związku z czym może być wydanych parę decyzji bądź złożony został po terminie – w takich przypadku wydana jest decyzja odmowna i pozytywna.

³⁴ Dobór próby w sposób celowy, przyjmując za kryterium doboru rodzaj nośnika reklamowego.

³⁵ Decyzje nr 40153.: 2.0009.1.2020, 2.0008.1.2021, 2.0009.1.2021, 2.0011.1.2022.

³⁶ Decyzje nr 40153.: 2.0009.1.2020, 2.0008.1.2021, 2.0009.1.2021, 2.0011.1.2022.

- we wszystkich decyzjach ZDiT zastrzegł sobie możliwość natychmiastowego usunięcia reklamy w przypadku stwierdzenia zagrożenia bezpieczeństwa użytkowników dróg bądź niedopuszczenia do ustawienia reklamy, o ile stwierdzi, że wykonana była w sposób nieestetyczny lub jej konstrukcja mogła zagrażać bezpieczeństwu użytkowników drogi,
- w 12 decyzjach naliczono opłaty za zajęcie pasa drogowego bez uwzględnienia elementów konstrukcyjnych reklamy, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- opłaty za zajęcie pasa drogowego naliczono według stawek określonych w stosownych uchwałach Rady Miejskiej w Łodzi,
- we wszystkich przypadkach wnioskodawcy uiszcili terminowo i w wymaganych kwotach opłaty za zajęcie pasa drogowego,
- od żadnej decyzji nie wniesiono odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi³⁷,
- w żadnej sprawie nie wystąpiły przypadki wydawania decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy z datą wsteczną w stosunku do daty złożenia wniosku lub z pominięciem okresu, w którym reklama zajmowała pas drogowy.

(akta kontroli str. 313-320, 486-487)

3. W okresie objętym kontrolą w ZDiT funkcjonowały procedury ujawniania przypadków samowolnego zajęcia pasa drogowego (wskazane w punkcie 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), wg których kontrole pasa drogowego powinny być dokonywane w sposób umożliwiający porównanie stanu zastanego na miejscu z treścią wydanych zezwoleń (§ 6 pkt 2). Kontrole takie powinny odbywać się cyklicznie:

- przynajmniej raz na dwa lata dla zajęć stałych charakteryzujących się trwałością (np. reklamy wielkoformatowe umieszczone na fundamentach), w terminie umożliwiającym sprawdzenie okoliczności zajętą terenu (np. zajęcie na prawach wyłączności, roboty),
- dwa razy do roku, w tym bezpośrednio poprzedzającym dzień 1 listopada (dla zajęć dotyczących stoisk handlowych na prawach wyłączności.)

Ponadto, w § 9 pkt 1 pracownicy zostali zobowiązani do przeprowadzania okresowych objazdów – przynajmniej raz w miesiącu – terenów drogowych, w celu ustalenia, czy tereny te w wybranym rejonie nie zostały bezprawnie zajęte.

(akta kontroli str. 224-226)

W okresie objętym kontrolą w ZDiT nie zostały opracowane, wdrożone oraz nie funkcjonowały:

- wewnętrzne procedury/zasady dotyczące weryfikacji prawidłowości ustalania i pobierania opłat za najem powierzchni reklamowych na działkach miejskich,
- plany (np. w ujęciu rocznym) własnych działań kontrolnych pasa drogowego wykorzystywanego na cele reklamowe, gdyż – jak wyjaśniła Dyrektor – obowiązek sporządzania planów nie wynikał z żadnych przepisów.

(akta kontroli str. 307, 488-501, 1509-1514, 2108-2112)

W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) ZDiT wykonał łącznie 2.849 doraźnych kontroli pasa drogowego, w tym 397 dotyczących reklam (tj. 13,9% wszystkich kontroli): 77 – w 2020 r., 68 – w 2021 r., 102 – w 2022 r. i 150 – w 2023 r. W ramach kontroli stwierdzono 988 przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego, w tym 276 w zakresie sytuowania reklam (co stanowi 27,9% wszystkich przypadków): 71 – w 2020 r., 60 – w 2021 r., 49 – w 2022 r. i 96 – w 2023 r.

³⁷ Zw. dalej SKO.

Przeprowadzono również 25 kontroli wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe oraz 19 kontroli w zakresie przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego (tj. sześć kontroli w 2020 r., siedem – w 2021 r., pięć – w 2022 r. i jedną – w 2023 r.).

(akta kontroli str. 307-308)

W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) ujawniono łącznie 643 przypadki nielegalnego zajęcia pasa drogowego, w tym 224 przypadki (i tyle też zostało wydanych decyzji administracyjnych) w zakresie reklam (73 przypadków w 2020 r., 63 – w 2021 r., 56 – w 2022 r. i 32 – w 2023 r.). Z 224 decyzji – 210 stało się ostatecznych.

(akta kontroli str. 307-308, 559)

W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) do ZDiT wpłynęło dziewięć interwencji zewnętrznych (dot. 13 lokalizacji) o zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe. Analiza wszystkich spraw wykazała, że:

- interwencje przekazywane były od: inicjatywy społecznej „Przestrzeń dla Łodzi”, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi, Zarządu Zieleni Miejskiej w Łodzi, Straży Miejskiej w Łodzi, Centrum Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Łodzi oraz od osoby prywatnej,
- dla 12 lokalizacji kontrola pasa drogowego następowała w terminach od 1 dnia do 46 dni od daty wpływu do ZDiT interwencji, a w jednym przypadku – w tym samym dniu. Opieszale podejmowanie działań dla trzech lokalizacji opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- w każdym przypadku ZDiT podejmował decyzje o nałożeniu kary pieniężnej na podmiot za samowolne umieszczenie reklamy w pasie drogowym,
- w każdym przypadku ZDiT zawiadamiał Stronę o wszczęciu postępowania, w trybie art. 61 ustawy Kpa,
- osiem decyzji wydanych zostało terminowo, w przypadku pięciu nie zachowano terminów wynikających z art. 35 § 3 ustawy Kpa oraz nie zastosowano procedury przedłużenia postępowania, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- w jednym przypadku ZDiT zawiadomił Stronę o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów w trybie art. 10 § 1 ustawy Kpa, w pozostałych 12 przypadkach nie powiadomił stron postępowania o takiej możliwości, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- w dziewięciu przypadkach właściwie naliczono wysokość kar, w pozostałych sprawach błędnie wyliczono kwotę kar, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- w żadnym przypadku po wydaniu decyzji nakładającej karę za samowolne zajęcie pasa drogowego ZDiT nie wykonywał ponownych kontroli w zakresie przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego,
- w jednym przypadku Strona odwołała się do SKO, które utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

(akta kontroli str. 307-308, 488-501, 1318, 1515-1516, 1509-1514)

W okresie objętym kontrolą do ZDiT wpłynęło również 40 wniosków o udostępnienie informacji publicznej dotyczących 230 lokalizacji reklam, z czego 162 lokalizacje dotyczyły podejrzenia samowolnego funkcjonowania reklam w pasie drogowym. W odpowiedzi na każdy wniosek ZDiT informował zgłaszającego, że wobec podmiotów nielegalnie umieszczających reklamy w pasie drogowym „zostaną podjęte działania przewidziane w ustawie o drogach publicznych”.

Brak podejmowania działań w stosunku do 96 lokalizacji opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Odsetek kontroli pasa drogowego podjętych w wyniku interwencji zewnętrznych oraz wniosków o udostępnienie informacji publicznej wyniósł 37,5%.

(akta kontroli str. 307-308, 488-501, 1509-1516, 2089-2107)

Szczegółowa analiza³⁸ 20 przypadków nałożenia kar z tytułu samowolnego zajęcia pasa drogowego na cele reklamowe wykazała, że:

- w trzech przypadkach źródłem prowadzonych kontroli pasa drogowego była informacja – w ramach kontroli sanitarno-porządkowej miasta – Straży Miejskiej w Łodzi, a w jednym przypadku – Zarządu Zieleni Miejskiej w Łodzi,
- we wszystkich przypadkach sporządzono protokoły z kontroli w terenie,
- czas, jaki upłynął od momentu stwierdzenia samowolnego zajęcia pasa drogowego na cele reklamowe do momentu wszczęcia postępowania wyniósł od 1 dnia do 54 dni, przy czym w 10 przypadkach działania te podejmowane były opieszale, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Ponadto w czterech przypadkach czas, jaki upłynął od pierwszej kontroli pasa drogowego (oraz zawiadomienia o wszczęciu postępowania) do dnia wydania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej wyniósł powyżej roku, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- w każdym przypadku zawiadomiono Stronę o wszczęciu postępowania,
- w dziewięciu sprawach ZDiT zachował terminy wynikające z art. 35 § 3 ustawy Kpa przy wydawaniu decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, w pozostałych 11 sprawach wydawał je nieterminowo, nie zachowując przy tym procedury przedłużania terminu załatwiania spraw, a dodatkowo w 17 sprawach nie informował strony o możliwości końcowego wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- wszystkie decyzje zawierały elementy wymagane art. 107 ustawy Kpa,
- w celu ukarania podmiotów samowolnie zajmujących pas drogowy, ZDiT nakładał kary pieniężne; nie nakładał opłat wstecznych,
- w jednej sprawie nie podjęto wystarczających działań w celu rzetelnego jej zbadania, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- łączna kwota naliczonych kar wyniosła 559.898,60 zł, a uiszczonych (wraz z odsetkami) – 287.779,38 zł:
 - dziewięć podmiotów terminowo dokonało wpłaty należności głównej,
 - ośmiu podmiotom naliczono odsetki za zwłokę w zapłacie,
 - wobec sześciu podmiotów działania windykacyjne nie były podejmowane niezwłocznie, a wobec jednego – w ogóle (pięć z tych podmiotów wg stanu na 11 sierpnia 2023 r. nie uiściło należności), wbrew obowiązującym w CUW procedurom windykacyjnym. Brak wystarczającego nadzoru ZDiT nad windykacją opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
 - w jednym przypadku postanowieniem Prezydent Miasta Łodzi zaliczył nadpłatę wynikającą z innych decyzji na poczet zaległości wobec ZDiT (20.140,00 zł),
- po wydaniu decyzji nakładającej karę ZDiT nie wykonywał (z jednym wyjątkiem) ponownych kontroli w zakresie przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego,
- w sześciu przypadkach Strony złożyły odwołanie do SKO, które w czterech sprawach utrzymało w mocy zaskarżane decyzje³⁹ (w tym w trzech sprawach Strony złożyły skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi),

³⁸ Próba dobrana przy zastosowaniu kryterium doboru celowego – kary najwyższe kwotowo w danym roku nałożone na dany podmiot.

³⁹ Wg stanu na 11 sierpnia 2023 r. dwie sprawy były w toku.

- pięć kontroli/objazdów poprawnie ewidencjonowano w Wykazie prowadzonych kontroli i okresowych objazdów, natomiast w 15 sprawach nie wyszczególniono niektórych (bądź żadnych) kontroli/objazdów, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 559-633)

Szczegółowa analiza 20 protokołów z kontroli pasa drogowego⁴⁰ stwierdzających bezprawne zajęcie pasa drogowego wykazała, że w 15 przypadkach nakładane były – decyzjami administracyjnymi – kary pieniężne z tytułu samowolnego zajęcia pasa drogowego na cele reklamowe. W jednej sprawie kontrola w terenie wykazała brak reklamy. Brak wydania decyzji dla czterech lokalizacji, brak sporządzania stosownej dokumentacji, wskazanie w decyzjach niezgodnego ze stanem faktycznym okresu zajętości pasa i błędne naliczenie kar oraz nieterminowe wydawanie decyzji opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1136-1198, 1905-1950)

Ogłędziny 37 odcinków dróg publicznych wykazały, że na 32 odcinkach w pasie drogowym funkcjonowało 49 nośników reklamowych bez wymaganej zgody ZDiT. Poza pasem drogowym znajdowało się pięć odcinków dróg (w których funkcjonowało pięć nośników reklamowych). Ponadto ogłędziny wykazały, że w trzech lokalizacjach nie został przywrócony pas drogowy do stanu pierwotnego, tj. nie zostały usunięte nielegalne reklamy mimo nałożenia – decyzjami administracyjnymi – kar pieniężnych na podmioty.

Prowadzenie nie w pełni skutecznego i efektywnego monitoringu pasa drogowego w celu wykrycia jego zajęcia bez wymaganego zezwolenia opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1951-1998)

4. W okresie objętym kontrolą, ZDiT:

- nie posiadał urządzenia pomiarowego jasności drogi i pasa drogowego (tzw. miernika luminacji) oraz nie zlecał takich pomiarów podmiotom trzecim,
- nie prowadził w pasie drogowym kontroli (bądź innych czynności) nośników reklamowych emitujących reklamy zmiennej treści,
- wykrył jeden przypadek reklamy (tj. baner wiszący na kładce nad al. Mickiewicza w rejonie Hotelu Hilton) zagrażającej bezpieczeństwu ruchu drogowego na administrowanej sieci drogowej i podjął działania zmierzające do eliminacji takiego zagrożenia poprzez usunięcie baneru.

(akta kontroli str. 2089-2107, 2108-2112)

Na wszystkich wiadach przystankowych poddanych oględzinom (w 10 lokalizacjach) emitowana była – o takiej samej treści i ruchomej emisji obrazów – reklama zmiennej treści, tj. reklama jednego ze sklepów spożywczych (trwająca od 4 sek. do 6 sek. w zależności od lokalizacji wiaty), miesięcznika (10 s.) oraz autoreklama właściciela/dzierżawcy wiaty.

Dopuszczenie przez ZDiT do emisji obrazu w sposób niezgodny z art. 42a ust. 1 i 2 pkt. 1-3 ustawy o drogach publicznych oraz do usytuowania reklamy niezgodnie z uchwałą krajobrazową opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 2014-2019)

5. Świadczenie usług w zakresie zagospodarowania i utrzymania miejsc przystankowych⁴¹ powierzone zostało przez ZDiT Miejskiemu Przedsiębiorstwu Komunikacyjnemu – Łódź sp. z o.o. umową z 2004 r.⁴² (zawartą na czas nieokreślony). Do zadań i obowiązków MPK-Łódź sp. z o.o. należało m.in.:

⁴⁰ Losowanie z elektronicznego Wykazu prowadzonych kontroli i okresowych objazdów.

⁴¹ Zgodnie z § 1 umowy pod pojęciem miejsc przystankowych rozumiano części gruntów w pasie drogowym (obiekty fizycznie wydzielone w pasie drogowym, bądź teren o szerokości do 5 m położony przy jezdni, o długości 15 m przed i 15 m za znakiem przystankowym).

⁴² W treści umowy nie wskazano, jaka była podstawa jej zawarcia.

- zagospodarowanie i utrzymanie wszystkich przystanków autobusowych i tramwajowych położonych w granicach administracyjnych Łodzi oraz sposób ich wykorzystania,
- utrzymywanie elementów infrastruktury miejsc przystankowych w należyłym stanie, za wyjątkiem pojemników na śmieci,
- wyposażenie miejsc przystankowych m.in. w wiaty przystankowe – w § 2 ust 4 umowy wskazano, że ustawianie m.in. wiat przystosowanych do umieszczania reklam wymaga uzyskania zezwolenia ZDiT w trybie i na warunkach wynikających z obowiązujących przepisów, które to wiaty MPK-Łódź może odpłatnie przekazać innemu podmiotowi w drodze zawarcia umowy cywilno-prawnej, na okres 31 lat (§ 2 aneksu nr 7 do umowy),
- prowadzenie ewidencji elementów wyposażenia miejsc przystankowych, z wyszczególnieniem rodzaju, typu, wartości, lokalizacji i daty zainstalowania,
- przedkładania ZDiT rocznych sprawozdań o stanie zagospodarowania miejsc przystankowych na dzień 31 grudnia każdego roku,
- podłączenie – na własny koszt i ryzyko – pylonów reklamowych oraz całkowite ponoszenie kosztów związanych z budową, eksploatacją, utrzymaniem oraz ewentualnym demontażem instalacji elektrycznej zasilającej pylon reklamowy,
- środki na realizację zadań MPK-Łódź sp. z o.o. będzie pozyskiwało z dochodów wynikających z odpłatnego zamieszczania reklam na wiatkach i kioskach oraz odstępowania terenu innym podmiotom gospodarczym w trybie określonym w § 2 ust. 4 i 5 § 4.

W przedmiotowej umowie nie zostały określone wysokości stawek czynszu lub opłat należnych z tytułu korzystania z infrastruktury stanowiącej mienie komunalne; cennik usług reklamowych oraz zasady udzielania rabatów wprowadzony został przez MPK-Łódź sp. z o.o. W umowie nie określono też zasad dotyczących treści umieszczanych reklam i odpowiedzialności ZDiT z tego tytułu oraz nie zapewniono mieszkańcom możliwości nieodpłatnego zamieszczania reklam i ogłoszeń na nośnikach.

Obowiązkiem ZDiT – zgodnie z § 6 umowy – będzie prowadzenie stałego nadzoru nad przestrzeganiem zasad określonych w umowie.

(akta kontroli str. 1517-1563, 1834-1886)

Na podstawie ww. umowy, ZDiT przekazał/zlecił mienie komunalne, tj. wiaty przystankowe do zagospodarowania i utrzymania MPK-Łódź sp. z o.o. (liczbę wiat ZDiT wskazano w punkcie 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). ZDiT nie posiadał wiedzy o łącznej powierzchni przystankowej przekazanej do MPK-Łódź sp. z o.o.

Reklamy na wiatkach umieszczane były w ramach odrębnej umowy zawartej pomiędzy MPK-Łódź sp. z o.o. z Podmiotem X⁴³ na umieszczenie i użytkowanie na przystankach autobusowych i tramwajowych – będących w dyspozycji MPK-Łódź sp. z o.o. na podstawie umowy z 2004 r. – wiat przystankowych (wiaty wskazane w umowie stanowiły jego własność). Według stanu na dzień 1 czerwca 2023 r. Podmiot X posiadał od 100 do 158 wiat przystankowych oraz od 38 do 128 pylonów reklamowych (w okresie obowiązywania umowy liczba wiat i pylonów reklamowych zmieniała się).

⁴³ Umowa zawarta w dniu 7 kwietnia 2005 r. pomiędzy MPK-Łódź sp. z o.o. a Podmiotem X na umieszczenie i użytkowanie na 145 przystankach autobusowych i tramwajowych będących w dyspozycji MPK-Łódź sp. z o.o. na podstawie umowy z dnia 17 czerwca 2004 r. o świadczenie usług w zakresie zagospodarowania i utrzymania miejsc przystankowych, zawartej pomiędzy ZDiT a MPK-Łódź sp. z o.o. 145 wiat przystankowych, ze zm.

W § 3 pkt 2 umowy zapisano, że MPK jest podmiotem umieszczającym reklamę w pasie drogowym w rozumieniu art. 40 ustawy o drogach publicznych. Zapis ten obowiązywał do dnia zawarcia aneksu nr 22, tj. do 29 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 488-501, 510-557, 1509-1514, 1550-1670)

Ponadto Podmiot X i Podmiot Y dzierżawiły od MPK-Łódź sp. z o.o. – na podstawie stosownych umów – powierzchni w panelach reklamowych na miejscach przystankowych (w których wiaty stanowiły mienie komunalne ZDiT i MPK-Łódź sp. z o.o.), w celu umieszczenia w nich plakatów reklamowych.

Zgodnie z umową zawartą z Podmiotem X⁴⁴, będzie on dzierżawił 129 miejsc przystankowych, wyposażonych m.in. w standardowe panele reklamowe. Zgodnie z § 1 pkt 2 umowy, MPK-Łódź sp. z o.o. posiada tytuł prawny do zawarcia niniejszej umowy i prowadzenia działalności komercyjnej na przystankach autobusowych i tramwajowych będących w dyspozycji MPK-Łódź sp. z o.o. w oparciu o umowę z 2004 r.

Zgodnie z umową zawartą z Podmiotem Y⁴⁵ będzie on dzierżawił części powierzchni przystankowej pod wiaty przystanków komunikacji zbiorowej stanowiące jego własność (w okresie obowiązywania umowy liczba wiat zmieniała się od 110 do 135) do prowadzenia działalności reklamowych. Według § 2 umowy, MPK-Łódź sp. z o.o. – na podstawie umowy z 2004 r. – posiada uprawnienia do sprawowania zarządu w zakresie zagospodarowania miejsc przystankowych i zgodnie z posiadanymi kompetencjami udostępnia Podmiotowi Y miejsca przystankowe i zezwala na prowadzenie działalności reklamowej.

Na umiejscowienie reklam na wiatkach w obrębie przystanku Podmioty występowały do ZDiT o zgodę na zajęcie pasa drogowego, zgodnie z warunkami określonymi w ww. umowach dzierżawy.

Decyzje na zajęcie pasa drogowego nie były wydawane dla MPK-Łódź sp. z o.o.

(akta kontroli str. 267-277, 488-509, 1509-1514, 1550-1563, 1567-1828)

W umowach zawartych pomiędzy MPK-Łódź sp. z o.o. z Podmiotem X i Podmiotem Y, MPK-Łódź sp. z o.o. nie zastrzegło sobie prawa do zakazu wykorzystywania przez te Podmioty wiat przystankowych pod działalność reklamową do celów komercyjnych, w trakcie obowiązywania trwałości projektów unijnych.

(akta kontroli str. 1567-1828)

W okresie objętym kontrolą oraz w latach wcześniejszych, których termin obowiązywania przypadał na lata 2020-2023 MPK-Łódź sp. z o.o. nie zawierało innych umów. Nie udzielało też zezwoleń dla podmiotów trzecich na zajęcie wiat na miejscach przystankowych na cele reklamowe. Ponadto nie prowadziło projektów unijnych, których okres trwałości przypadałby na lata 2020-2023.

(akta kontroli str. 1550-1563, 1999-2013)

W latach objętych kontrolą z tytułu realizacji umowy z 2004 r. – jak wyjaśniła Dyrektor – ZDiT nie uzyskał żadnych dochodów.

⁴⁴ Umowa zawarta w dniu 25 kwietnia 2005 r. pomiędzy MPK-Łódź sp. z o.o. a Podmiotem X na wydzierżawienie przez Podmiot X 350 powierzchni jednostronnych w panelach reklamowych podświetlanych znajdujących się na wiatkach MPK-Łódź sp. z o.o. oraz do 300 jednostronnych powierzchni reklamowych znajdujących się w panelach reklamowych niepodświetlonych, w celu umieszczenia w nich plakatów reklamowych dostarczanych przez Podmiot, ze zm.

⁴⁵ Umowa zawarta w dniu 12 grudnia 2017 r. pomiędzy MPK-Łódź sp. z o.o. a Podmiotem Y na wydzierżawienie części powierzchni przystankowej pod wiaty przystanków komunikacji zbiorowej („wiaty”), przeznaczone m.in. do prowadzenia działalności reklamowej, stanowiące własność Podmiotu Y, ze zm.

Umowa dzierżawy paneli reklamowych zawarta w dniu 2 października 2018 r. pomiędzy MPK-Łódź sp. z o.o. z Podmiotem Y na wydzierżawienie przez Podmiot Y części powierzchni przystankowej pod wiaty przystanków komunikacji zbiorowej, przeznaczone m.in. do prowadzenia działalności reklamowej (wiaty komercyjne), stanowiące własność Podmiotu Y. Z umowy wyłączono 18 wiat (wiaty niekomercyjne), na których Podmiot Y nie będzie prowadzić działalności reklamowej.

Natomiast MPK-Łódź sp. z o.o. uzyskało dochody z tego tytułu w łącznej wysokości 4.846.845,26 zł.

Ponadto, MPK-Łódź sp. z o.o. za udostępnienie miejsc reklamowych – na biletomatach stacjonarnych w latach 2020-2022 (do lutego) i cifiightach w latach 2020-2023 (do czerwca) innym podmiotom trzecim uzyskało dochody w łącznej wysokości 711.191,25 zł.

(akta kontroli str. 488-501, 1550-1563, 1831-1833)

Treść reklam zamieszczanych na infrastrukturze przystankowej powierzonej MPK-Łódź sp. z o.o. na podstawie umowy z 2004 r. monitorowana była przez MPK-Łódź sp. z o.o. Dyrektor wyjaśniła, że dla postępowania o zajęcie pasa drogowego ma znaczenie, czy lokalizacja i powierzchnia reklamy jest zgodna z decyzją, a zgoda na zajęcie pasa drogowego nie może być uzależniana od tego, jaka jest treść reklamy.

(akta kontroli str. 488-501, 1509-1514)

ZDiT terminowo otrzymywał od MPK-Łódź sp. z o.o. roczne sprawozdania o stanie zagospodarowania i utrzymania miejsc przystankowych na dzień 31 grudnia 2020 r. i 2022 r. Niemniej jednak, ZDiT nie wygzekwował od MPK-Łódź sp. z o.o. kompletnych informacji, które powinny być zawarte w tych sprawozdaniach oraz nie zapewnił sobie takiego sprawozdania za 2021 r., co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1517-1549)

W ramach sprawowanego nadzoru nad przestrzeganiem zasad określonych w umowie z 2004 r., ZDiT wykonywał przeglądy techniczne wiat będących własnością ZDiT, a w przypadku złego stanu technicznego wystawiał do MPK-Łódź sp. z o.o. zlecenie usunięcia takiej wiaty.

(akta kontroli str. 488-501, 510-557, 1509-1514, 1520-1540, 1887-1904, 1999-2013)

ZDiT zrealizował sześć projektów dotyczących infrastruktury drogowej, dla których okres trwałości przypadał na lata 2020-2023. Dla pięciu z nich okres trwałości zakończył się w 2021 r., zaś dla jednego – w 2020 r. Powstałe w ramach tych projektów nowe miejsca przystankowe zaopatrzone w wiaty przystankowe bądź nowe wiaty w istniejących lokalizacjach przekazane/zlecone zostały MPK-Łódź sp. z o.o. do zagospodarowania i utrzymania, na podstawie umowy z 2004 r.

ZDiT w umowie z 2004 r. nie zastrzegł sobie prawa do zakazu wykorzystywania przez MPK-Łódź sp. z o. o. (bądź podmioty trzecie) wiat przystankowych pod działalność reklamową do celów komercyjnych w trakcie obowiązywania trwałości projektów unijnych.

Jak wyjaśniła Dyrektor, ZDiT nie wydawał zgód na umieszczenie reklam na wiatkach przystankowych objętych trwałością tych projektów.

(akta kontroli str. 488-501, 2113-2119)

ZDiT, w okresie objętym kontrolą, nie zawierał w trybie art. 22 ust. 2, 2a i 2c ustawy o drogach publicznych odpłatnych umów cywilnoprawnych z podmiotami trzecimi na umieszczenie reklam w pasie drogowym.

(akta kontroli str. 488-501)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. ZDiT, z naruszeniem zasad legalności i gospodarności, **zawarł z MPK-Łódź sp. z o.o. umowę o świadczenie usług** w zakresie zagospodarowania i utrzymania miejsc przystankowych, w ramach której:
 - a. bez stosownej delegacji prawnej ZDiT dokonał na rzecz MPK-Łódź sp. z o.o. przekazania władania nad gruntami (miejsc przystankowych) w pasie drogowym dróg publicznych na terenie Łodzi w celu zarządzania tymi gruntami, tj. faktycznej realizacji

statutowego zadania ZDiT w zakresie zarządzania infrastrukturą przystankową na terenie Łodzi. Jednocześnie, przekazanie wiat przystankowych na przystankach autobusowych i tramwajowych spowodowało, że MPK-Łódź sp. z o.o. stało się wyłącznym zarządcą tego typu nośników reklamowych w mieście Łodzi.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że na podstawie uchwały tworzącej ZDiT, ZDiT jest wyłącznym zarządcą gruntów zlokalizowanych w pasie drogowym. Ponadto, ZDiT, zgodnie z obowiązującym Statutem, wykonuje – w imieniu Prezydenta Miasta Łodzi – obowiązki zarządcy dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Łodzi oraz zarządcy terenu w zakresie dróg wewnętrznych, zlokalizowanych na terenach zarządzanych przez miasto Łódź, a także zarządza przystankami komunikacyjnymi. Tak więc przedmiotowa umowa nie może stanowić podstawy do „oddania” mienia komunalnego na rzecz MPK-Łódź sp. z o.o. oraz przeniesienia na inny podmiot władania gruntami w pasie drogowym. Przekazanie zadania wynikającego z przedmiotowej umowy dopuszczalne byłoby jedynie na podstawie zawarcia odpłatnej umowy cywilnoprawnej w wypadkach uzasadnionych względami funkcjonalnymi, o czym mowa w art. 22 ust. 2c ustawy o drogach publicznych. ZDiT nie wskazał natomiast żadnych takich względów funkcjonalnych.

Działanie Dyrektora ZDiT, przekraczające upoważnienie wynikające z uchwał Rady Miejskiej w Łodzi naruszało zarówno ww. uchwały, jak i przepisy art. 18 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁶ (wg którego do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej), w zw. z art. 92 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴⁷. Powyższe działanie było również wbrew art. art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca.

Dyrektor wyjaśniła, że w odniesieniu do prowadzenia przez MPK-Łódź sp. z o.o. działalności reklamowej, ZDiT zawierając umowę w żaden sposób nie pozbawił się ani nie przeniósł swoich – związanych z umieszczaniem reklam w pasie drogowym – uprawnień zarządu drogi na MPK-Łódź sp. z o.o. ZDiT zawierając umowę ze spółką nie dokonał przeniesienia uprawnień na nią, na co wyraźnie wskazuje treść § 2 ust. 4 umowy oraz § 2 ust. 6 umowy. Wyjaśniła ponadto, że w 2004 r. nie obowiązywał art. 22 ust. 2c ustawy o drogach publicznych, wszedł on w życie 11 września 2015 r.

(akta kontroli str. 1517-1542, 2089-2107, 2113-2115)

- b. ZDiT, pomimo braku posiadania stosownych uprawnień, wyraził zgodę na odstępowanie przez MPK-Łódź sp. z o.o. – które w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych nie jest zarządcą drogi, ani zarządem drogi – terenu podmiotom trzecim (§ 4

⁴⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; Dz. U. z 2023 r. poz. 40.

⁴⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; Dz. U. z 2022 r. poz. 1526.

umowy zawartej z MPK-Łódź sp. z o.o.) oraz prawo do ustawiania odpłatnie innemu podmiotowi elementów zagospodarowania przystanków autobusowych i tramwajowych, nawet na 31 lat licząc od dnia zawarcia tej umowy, w drodze zawarcia umowy cywilnoprawnej (§ 2 aneksu nr 7 z dnia 29 stycznia 2019 r. do umowy).

Z informacji uzyskanych z MPK-Łódź sp. z o.o. wynika, że MPK-Łódź sp. z o.o. udostępniło prawo do sytuowania elementów zagospodarowania składników wymienionych w § 2 ust. 4 Podmiotowi X i Podmiotowi Y (co szerzej opisano w punkcie 5 sekcji „Opis stanu faktycznego”).

Zgodnie z art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a, jest prezydent miasta. Natomiast wg art. 21 ust. 1 ustawy, zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy.

Dyrektor wyjaśniła, że ZDiT zastrzegł sobie w treści § 2 ust. 4 umowy, że ustawianie i umieszczanie elementów zagospodarowania wymaga uzyskania zezwolenia ZDiT w trybie i na warunkach wynikających z obowiązujących przepisów, tym samym ZDiT nie dokonał przeniesienia na spółkę żadnego ze swoich ustawowych uprawnień wynikających z art. 40 ustawy o drogach publicznych, co znajduje wyraźne potwierdzenie w treści § 2 ust. 6 umowy, w którym wskazano, że ZDiT zastrzega sobie prawo do odmowy wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego bez ponoszenia z tego tytułu konsekwencji prawnych i materialnych.

(akta kontroli str. 1517-1542, 1550-1828, 2089-2107, 2113-2115)

- c. ZDiT, pomimo braku posiadania stosownych delegacji prawnych, udostępnił nieodpłatnie MPK-Łódź sp. z o.o. mienie komunalne (tj. wiaty przystankowe) do prowadzenia działalności polegającej m.in. na pobieraniu zysków z umiejscowienia reklam w wiatkach przystankowych przez podmioty trzecie. Tym samym nie zabezpieczył interesów zarządcy drogi. Według § 4 umowy zawartej z MPK-Łódź sp. z o.o., środki finansowe na realizację zadań określonych w § 1 (tj. zagospodarowanie i utrzymanie wszystkich przystanków autobusowych i tramwajowych położonych w granicach administracyjnych Łodzi oraz sposób ich wykorzystania przez MPK-Łódź sp. z o.o.) będzie pozyskiwało z dochodów wynikających z odpłatnego zamieszczania reklam na wiatkach i kioskach oraz odstępowania terenu innym podmiotom gospodarczym w trybie określonym w § 2 ust. 4 i 5 umowy.

Na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie zagospodarowania i utrzymania miejsc przystankowych, MPK-Łódź sp. z o.o. zawarła odrębne umowy z Podmiotami X i Y (szczegółowo opisanymi w punkcie 5 sekcji „Opis stanu faktycznego”) na umieszczenie i użytkowanie na przystankach autobusowych/tramwajowych wiat przystankowych na cele reklamowe i z tego tytułu pobierała opłaty miesięcznych. Również za wydzierżawienie miejsc przystankowych Podmioty X i Y oraz inne podmioty zewnętrzne dokonywały stosownych opłat na rzecz MPK-Łódź sp. z o.o.

Wobec powyższego, w latach 2020-2023 (do 30 czerwca) MPK-Łódź sp. z o.o. uzyskało przychód w łącznej 5.558.036,51 zł.

Jedynymi przychodami ZDiT były natomiast przychody z opłaty za zajęcie pasa drogowego.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że ZDiT – w myśli art. 19 ust. 5 w zw. z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych – jest jedynym zarządcą dróg publicznych, który wydaje zezwolenia na zajęcie pasa drogowego i który – zgodnie z art. 40 ust. 11 ustawy o drogach publicznych – pobiera opłaty ustalone w drodze decyzji administracyjnej przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego.

Dyrektor wyjaśniła, że ZDiT nie dokonał przeniesienia ww. uprawnień na MPK-Łódź sp. z o.o., na co wyraźnie wskazuje treść § 2 ust. 4 umowy: „ustawianie wiat oraz wiat i kiosków prowadzących działalność gospodarczą w tym sprzedaż biletów komunikacji miejskiej i wiat przystosowanych do umieszczania reklam wymaga uzyskania zezwolenia Zarządu Dróg i Transportu w trybie i na warunkach wynikających z obowiązujących przepisów” oraz § 2 ust. 6 umowy: „Zarząd Dróg i Transportu zastrzega sobie prawo do odmowy wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego bez ponoszenia z tego tytułu konsekwencji prawnych i materialnych”.

(akta kontroli str. 1517-1542, 1550-1563, 1831-1833, 2089-2107)

2. W latach 2020-2022 ZDiT nie egzekwował od MPK-Łódź sp. z o.o. kompletnej informacji na temat zagospodarowania przystanków autobusowych i tramwajowych położonych w granicach administracyjnych Łodzi, co było działaniem nierzetelnym i naruszającym obowiązki wynikające z § 7 ust. 2 umowy, zgodnie z którym ZDiT otrzymuje od MPK-Łódź sp. z o.o. w postaci rocznych sprawozdań o stanie zagospodarowania miejsc przystankowych na dzień 31 grudnia każdego roku. W umowie (§ 1 ust. 3 pkt. a-d) wskazane zostało, co należy rozumieć pod pojęciem „zagospodarowanie miejsc przystankowych”. Jest to więc m.in. wyposażanie przez ustawianie wiat przystankowych, wiat i kiosków prowadzących działalność handlową, barier ochronnych, elementów małej architektury i pojemników na śmieci (pkt a), konserwowanie, naprawianie elementów wyposażenia przystanków (z wyłączeniem pojemników na śmieci) (pkt b), utrzymanie czystości i odśnieżanie na powierzchniach przystanków komunikacyjnych w zakresie wynikającym z obowiązujących przepisów, w stosunku do których MPK-Łódź sp. z o.o. zawarło umowy cywilno-prawne z podmiotami trzecimi (pkt c), ustawianie i utrzymywanie znaków przystankowych (pkt d).

Natomiast w rocznych sprawozdaniach o stanie zagospodarowania miejsc przystankowych za 2020 r. i 2022 r. zawarte zostały dane o: numerze przystanku, ulicy, kierunku, rodzaju przystanku (autobusowy, tramwajowy), rodzaju istniejącej wiaty i rodzaju prac (montaż/demontaż), a dodatkowo – w sprawozdaniu za 2020 r. – datę wykonania prac.

Za 2021 r. ZDiT nie egzekwował od MPK-Łódź sp. z o.o. rocznego sprawozdania o stanie zagospodarowania miejsc przystankowych.

Dyrektor wyjaśniła, że stan zagospodarowania przystanków został określony w momencie budowy, remontu, modernizacji przystanku, a w sprawozdaniach są przekazywane zmiany w zagospodarowaniu miejsc przystankowych.

(akta kontroli str. 1517-1549, 1887-1904)

3. **Analiza 20 spraw o zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe** wykazała, że postępowania prowadzone były nierzetelnie oraz z naruszeniem zasad legalności:

- a. ZDiT wydawał decyzje o zajęcie pasa drogowego⁴⁸, pomimo iż składane przez wnioskodawców wnioski o zajęcie pasa drogowego nie spełniały wymogów formalnych, tj. były niekompletne. Do żadnego złożonego wniosku wnioskodawcy nie załączali – wymaganych pkt 4 i pkt 6 załącznika nr 1 do procedur określających zasady udostępniania działek drogowych na cele reklamy – projektu technicznego reklamy i projektu szaty graficznej reklamy (zdjęcia). Nie załączali również innych obowiązkowych dokumentów określonych w tym załączniku, tj. mapy do celów lokalizacyjnych wraz z uzgodnieniem lokalizacji (pkt 1), aktualnego wypisu z rejestru gruntów wraz z mapą ewidencji gruntów (pkt 3), pozwolenia na budowę/użytkowania/decyzji o braku sprzeciwu (pkt 5), opinii Biura Architekta Miasta bądź konserwatora zabytków (pkt 7). Obowiązek złożenia wymaganych dokumentów wskazany został również w punkcie I. 2 wydanych decyzji, wg którego: *„w przypadku chęci uzyskania decyzji na następny okres właściciel reklamy zobowiązany jest do złożenia kolejnego wniosku oraz wymaganych dokumentów na minimum 30 dni przed upływem terminu określonego niniejszą decyzją”*. Wnioski te nie spełniały również wymagań § 1 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego⁴⁹, zgodnie z którym do wniosku należy załączyć szczegółowy plan sytuacyjny w skali 1:1000 lub 1:500, z zaznaczeniem granic i podaniem wymiarów reklamy⁵⁰.

Przy rozpatrywaniu wniosków, ZDiT nie wzywał wnioskodawców w celu ich uzupełnienia.

Dyrektor wyjaśniła, że wskazane decyzje dotyczą funkcjonowania w pasach drogowych reklam, które już znajdują się w tym miejscu (niektóre z nich od wielu lat), a nie umieszczania nowych, a więc organ posiadał wiedzę, jaka jest powierzchnia umieszczonych reklam, *„a skoro reklama stoi cały czas w tym samym miejscu, to wymaganie dołączania cały czas tych samych dokumentów wydaje się być nadmiernym formalizmem, prowadzącym do sztucznego przedłużania postępowania w postaci wezwań do uzupełnienia dokumentów”*; było to również przejawem stosowania wynikającej z ustawy Kpa zasady szybkości i prostoty postępowania.

NIK wskazuje, że ZDiT wydając decyzje administracyjne zezwalające na zajęcie pasa drogowego, opierał się na „archiwalnych” wnioskach, złożonych w latach 2002-2016. Tymczasem przekazane kontroli NIK jedynie cztery archiwalne sprawy, z 20 żądanych przez kontrolera (gdyż ZDiT nie posiadał dokumentów w 16 pozostałych sprawach) wykazały, że wnioski te nie były kompletne (w brzmieniu

⁴⁸ Decyzje nr 40153.: 0.0004.1.2020, 3.0027.1.2020, 3.0043.1.2021, 1.0003.2.2022, 2.0004.1.2023, 0.0003.5.2023, 1.0005.4.2020, 3.0008.3.2020, 1.0006.1.2021, 3.0017.1.2021, 0.0012.1.2022, 1.0008.1.2023, 4.0005.1.2023, 0.0008.2.2023, 0.0002.1.2022, 0.0027.1.2022, 2.0009.1.2020, 2.0008.1.2021, 2.0009.1.2021, 2.0011.1.2022

⁴⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1264, zw. dalej rozporządzeniem w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

⁵⁰ Wymiarów reklamy nie zawierały sprawy nr 40153.: 0.0004.1.2020, 3.0027.1.2020, 3.0043.1.2021, 0.0027.1.2022, 1.0008.1.2023.

16

obowiązujących od 2018 r. w ZDiT procedur). Nie posiadały bowiem mapy do celów lokalizacyjnych oraz decyzji lokalizacyjnych, projektu szaty graficznej reklamy, pozwolenia na budowę/użytkowania/decyzji o braku sprzeciwu, czy opinii Biura Architekta Miasta. Ponadto, wskazywano w nich na inne treści (z uwagi na zmianę przez podmiot nazwy firmy) i powierzchnie reklamowe. Przykładowo, wg wniosku z 2007 r. podmiot wskazywał pow. reklamy 1,77 m², a w 2020 r. – 9,24 m², kolejny podmiot we wniosku z 2002 r. wskazywał powierzchnię reklamy 40,44 m², w 2004 r. – 20,60 m², a w 2020 r. i w 2022 r. – 18 m². W każdym ww. przypadku wnioski te – wg Pani Dyrektor – miały stanowić kontynuację dla wniosków złożonych po 2020 r. Skrajnym tego przykładem były sytuacje⁵¹, w których Strona wnioskowała o korektę decyzji wydanych w latach poprzednich (w części dotyczącej wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego), gdyż prowadzona przez Stronę bieżąca ekspozycja reklam dotyczyła zupełnie innych treści reklamowych, niż te, na które dostała wcześniejsze zezwolenie.

Niezależnie od powyższego, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że wnioski mogły być pozytywnie rozpatrzone dopiero od dnia ich uzupełnienia przez wnioskodawców. W związku z powyższym, objęcie zezwoleniem okresu, w którym nie zostały spełnione przesłanki do wydania zezwolenia, de facto stanowiło nieuprawnione zalegalizowanie tego stanu, podczas gdy zgodnie z art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych, za samowolne zajęcie pasa drogowego zarządca drogi winien wymierzyć karę pieniężną. W ocenie NIK, fakt niespełnienia wszystkich przesłanek do wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, tj. przedłożenie przez stronę wniosku o zajęcie pasa drogowego bez wymaganych załączników determinował w niniejszych sprawach brak możliwości wydania zezwolenia.

(akta kontroli str. 278-304, 313-485, 488-501, 1887-1903)

- b. W komparycji 11 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego⁵² błędnie wskazany został art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, zamiast art. 40 ust. 6 odnoszący się konkretnie do metodyki wyliczenia opłaty za umieszczenie w pasie drogowym reklamy.

Dyrektor wyjaśniła, że nieprawidłową podstawę prawną umieszczono przypadkowo, gdyż doszło do skopiowania podstawy prawnej z innych szablonów decyzji (w tym reklam). Wyjaśniła ponadto, że przedmiotowy program został poprawiony.

(akta kontroli str. 409, 414, 418, 428, 432, 438, 448, 452, 457, 467, 479, 488-501)

4. ZDiT wydał decyzję administracyjną nr 40153.2.39.1.2018, zmienioną następnie decyzją nr 40153.2.009.1.2020⁵³ zezwalającą na zajęcie pasa drogowego celem funkcjonowania reklamy wolnostojącej, podświetlanej typu BACKLIGHT w Łodzi, pomimo iż nie posiadał wiedzy, czy wnioskodawca dysponował aktualną zgodą na użytkowanie tego urządzenia we wnioskowanej lokalizacji.

⁵¹ Decyzje nr 40153.: 2.0009.1.2020, 2.0008.1.2021, 2.0009.1.2021, 2.0011.1.2022.

⁵² Decyzje nr 40153.: 3.0043.1.2021, 0.0002.1.2022, 2.0011.1.2022, 0.0027.1.2022, 1.0003.2.2022, 0.0012.1.2022, 1.0008.1.2023, 2.0004.1.2023, 0.0008.2.2023, 4.0005.1.2023, 0.0003.5.2023.

⁵³ Decyzja zmieniająca wydaną decyzję w 2018 r. w części dotyczącej wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego.

ZDiT dysponował jedynie decyzją nr UA.IV/47/2001 z dnia 19 stycznia 2001 r. zmieniającą decyzję z dnia 1 grudnia 1999 r. dotyczącą budowlano-konstrukcji reklamowej wolnostojącej, podświetlanej, trwale związanej z gruntem, wydaną przez Dyrektora Wydziału Urbanistyki i Architektury (z up. Prezydenta Miasta Łodzi), zgodnie z którą termin użytkowania urządzenia reklamowego oraz termin jego rozbiórki upłynął 31 grudnia 2001 r. W uzasadnieniu do decyzji z 2001 r. wskazano, że inwestor przed wygaśnięciem terminu użytkowania urządzenia zobowiązany był wystąpić do organu wydającego decyzję o zmianę decyzji ostatecznej, w części dotyczącej terminu użytkowania i rozbiórki nośnika reklamowego. Tymczasem ZDiT, w dniu wydania decyzji zezwalającej nie posiadał w swoich zasobach danych, czy ciągłe użytkowanie tego urządzenia we wnioskowanej lokalizacji jest legalne.

Dyrektor wyjaśniła, że reklama ta istniała w pasie drogowym przynajmniej od 2004 r., a może i wcześniej, a wydanie decyzji w 2018 r. było kontynuacją/przedłużeniem decyzji wydawanych w latach ubiegłych i dotyczyły zezwoleń dla tego samego podmiotu i w tej samej lokalizacji; Strona uzyskując zezwolenia na przestrzeni przynajmniej 14 lat mogła oczekiwać, że w konkretnym stanie faktycznym również zostanie jej udzielone zezwolenie. Dyrektor wyjaśniła ponadto, że ZDiT nie jest organem powołanym do kontroli decyzji wydawanych przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, natomiast organ, który wydał taką decyzję powinien zadbać, aby obiekt został rozebrany w wyznaczonym terminie. Wyjaśniła też, że do obowiązków strony należy zadbanie o przestrzeganie obowiązków wynikających z innych ustaw.

(akta kontroli str. 278-280, 295-304, 313-320, 353-360, 2089-2107)

5. W 12 decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego⁵⁴ (na 20⁵⁵) opłatę za jego zajęcie celem funkcjonowania reklamy typu citylight, backlight oraz reklamy wolnostojącej jednostronnej, ZDiT naliczał w odniesieniu do powierzchni samej treści reklamowej bez uwzględnienia jej elementów konstrukcyjnych i zamocowań⁵⁶, wbrew art. 40 ust. 6 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z ww. przepisem, opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 3, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia obcego innego niż wymienione w ust. 2 pkt 2, albo powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego.

Powierzchnie reklam, uwzględnione przy kalkulacji opłat w ww. decyzjach wskazane były we wnioskach o zajęcie pasa drogowego. ZDiT natomiast nie wzywał wnioskodawców w celu skorygowania tych wniosków o prawidłowy rozmiar reklamy.

Dyrektor wyjaśniła, że żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego, jak i wewnętrznego nie określa jednoznacznie obowiązku uwzględniania elementów konstrukcyjnych przy ustalaniu

⁵⁴ Decyzje nr 40153: 1.0005.4.2020, 3.0008.2.2020, 2.0009.1.2020, 2.0008.1.2021, 2.0009.1.2021, 1.0006.1.2021, 3.0017.1.2021, 2.0011.1.2022, 0.0012.1.2022, 1.0008.1.2023, 0.0008.2.2023, 4.0005.1.2023.

⁵⁵ W czterech decyzjach właściwie wskazano wielkość całego nośnika reklamowego, tj. słupa ogłoszeniowo-reklamowego (zgodnie z wnioskami), a cztery kolejne – dotyczyły tablic w międzytorzu.

⁵⁶ Zgodnie z art. 4 pkt 23 określenie reklama oznacza umieszczone w polu widzenia użytkownika drogi tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, 1846, 2185 i 2747), a także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami.

opłat, a dotychczasowy sposób ich naliczania nie był kwestionowany przez organy kontroli, czy sądy.

(akta kontroli str. 321-342, 353-408, 418-427, 438-451, 457-478, 2113-2115)

6. Szczegółowa **analiza dokumentacji dotyczącej nakładania kar pieniężnych** za zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe bez zgody zarządcy drogi wykazała, że:

a. ZDiT opieszale podejmował działania w celu usunięcia nielegalnych obiektów z przestrzeni publicznej oraz niepoprawnie naliczał kary za zajęcie pasa drogowego, co było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym, skutkującym uszczupleniem dochodów ZDiT:

– w 10 przypadkach⁵⁷, czas, jaki upłynął od dnia przeprowadzenia przez ZDiT pierwszej kontroli pasa drogowego (bądź otrzymania informacji zewnętrznej) do momentu wszczęcia postępowania wobec podmiotu nielegalnie użytkującego nośniki i powierzchnie reklamowe wyniósł od 14 dni do 54 dni.

Dyrektor wyjaśniła, że spowodowane to było dużą rotacją pracowników, absencją pracowników oraz trudnościami w znalezieniu nowych, natomiast – w celu poprawy ww. sytuacji – od początku 2023 r. wydzielono osoby zajmujące się wyłącznie sprawami postępowań karnych.

(akta kontroli str. 559-571, 576-579, 586-587, 595-596, 634-778, 811-864, 921-942, 1036-1066, 1887-1903)

– ZDiT, w 11 przypadkach⁵⁸ prowadził postępowanie z naruszeniem terminów określonych w art. 35 § 3 ustawy Kpa, który stanowi, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Przedmiotowe decyzje wydane zostały w terminach od 77 do 836 dni od daty wszczęcia postępowania, a opóźnienie wyniosło od 47 dni do 806 dni.

Dyrektor wyjaśniła, że spowodowane to było sytuacją kadrową, tj. dużą rotacją pracowników, absencją pracowników oraz trudnościami w znalezieniu nowych, a także podejściem do wykonywania obowiązków przez pracownika znajdującego się w okresie przedemerytalnym „w sposób co najmniej niewłaściwy”.

(akta kontroli str. 559-569, 578-579, 582-590, 595-596, 634-766, 825-864, 875-996, 1036-1066, 1887-1903)

b. ZDiT, w 11 przypadkach⁵⁹, wbrew art. 36 Kpa, nie zawiadomił stron postępowania o niezakończonym w terminie, a także nie wskazał nowych terminów ich załatwienia, nie podał przyczyny zwłoki oraz nie pouczył o prawie do wniesienia ponaglenia.

⁵⁷ Decyzje nr 4013.: 0.0031.2.2020, 0.0034.2.2020, 0.0041.2.2020, 1.0046.1.2020, 1.0013.4.2020, 1.0070.2.2021, 1.0060.2.2021, 1.0061.2.2021, 2.0069.1.2022, 0.0031.2.2022, 0.0006.1.2022, 1.0008.3.2023.

⁵⁸ Decyzje nr 4013.: 0.0031.2.2020, 0.0034.2.2020, 0.0041.2.2020, 1.0046.1.2020, 1.0013.4.2020, 1.0061.2.2021, 2.0069.1.2022, 4.0016.1.2022, 0.0031.2.2022, 0.0006.1.2022, 1.0008.3.2023.

⁵⁹ Decyzje nr 4013.: 0.0031.2.2020, 0.0034.2.2020, 0.0041.2.2020, 1.0046.1.2020, 1.0013.4.2020, 1.0061.2.2021, 2.0069.1.2022, 4.0016.1.2022, 0.0031.2.2022, 0.0006.1.2022, 1.0008.3.2023.

Wyjaśnienie Pani Dyrektor odnośnie powodów niestosowania procedur przedłużania postępowania przedstawione zostało w wyżej opisanym punkcie 5a.

(akta kontroli str. 559-569, 578-579, 582-590, 595-596, 634-766, 825-864, 875-996, 1036-1066, 1887-1903)

- c. w 17 sprawach⁶⁰ ZDiT przed wydaniem decyzji nie poinformował Strony o możliwości końcowego wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, wbrew obowiązkowi określonymu w art. 10 § 1 Kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Dyrektor wyjaśniła, że po zawiadomieniu o wszczęciu postępowania ZDiT nie gromadził z własnej inicjatywy dodatkowych dowodów w sprawie, a informacje o możliwości zapoznania się z aktami sprawy znajdowały się w zawiadomieniach o wszczętych postępowaniach; w takiej sytuacji dodatkowe informowanie stron o możliwości końcowego zapoznania się z aktami sprawy wydało się być zbędnym przedłużaniem postępowań.

(akta kontroli str. 559-585, 591-592, 597-600, 634-919, 997-1013, 1067-1135, 2089-2107)

- d. w sprawie nr 4013.1.0008.3.2023 w ZDiT nie podjęto wystarczających działań w celu rzetelnego zbadania nielegalnego posadowienia reklam. W dniu 23 maja 2023 r. ZDiT wydał decyzję nakładającą na podmiot karę pieniężną za nielegalne posadowienie dwustronnej reklamy umieszczonej na przyczepie samochodowej za okres od 12.01.2023 do 23.03.2023, pomimo iż na 15 dni przed jej wydaniem, tj. 8 maja 2023 r. ZDiT otrzymał korespondencję mailową (od Straży Miejskiej w Łodzi) informującą o nadal funkcjonującej reklamie. Mimo tego, ZDiT (do dnia wydania decyzji) nie podjął żadnych działań, by informacje te zweryfikować w terenie.

Kara za 71 dni zajęcia pasa drogowego wskazanego w ww. decyzji wyniosła 83.425 zł, natomiast w sytuacji, gdyby w dniu 8 maja (bądź po tym dniu) pracownicy ZDiT nadal stwierdzili obecność nielegalnej reklamy, kara ta za co najmniej 117 dni nielegalnego funkcjonowania reklamy mogłaby wynieść już 137.475 zł (tj. wyższa o 54.050 zł). Tymczasem ciągle, samowolne zajęcie pasa drogowego w tym samym miejscu stwierdzone zostało również w dniach 16 i 18 sierpnia 2023 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli podczas oględzin⁶¹. Dyrektor wyjaśniła, że materiał przekazany przez Straż Miejską w Łodzi nie zawierał daty wykonania zdjęcia reklamy, więc nie było możliwe precyzyjne określenie, z jakiego dnia pochodzi.

(akta kontroli str. 595-596, 1036-1066, 1887-1903, 1951-1953, 1991)

⁶⁰ Decyzje nr 4013.: 0.0031.2.2020, 0.0034.2.2020, 0.0041.2.2020, 1.0046.1.2020, 1.0013.4.2020, 1.0070.2.2021, 0.0046.2.2021, 1.0056.2.2021, 1.0060.2.2021, 1.0061.2.2021, 1.0020.2.2022, 2.0069.1.2022, 4.0016.1.2022, 3.0032.2.2023, 3.0019.2.2023, 3.0051.2.2023, 3.0052.2.2023.

⁶¹ Oględziny przeprowadzone w trybie art. 39 ustawy o NIK w obecności Naczelnika Wydziału Zezwoleń ZDiT.

- e. w prowadzonym w ZDiT elektronicznym Wykazie przeprowadzonych kontroli i okresowych objazdów, w 15 analizowanych sprawach⁶² nie ewidencjonowano (żadnych bądź niektórych) kontroli wykonania kontroli pasa drogowego lub objazdów. Było to działanie nierzetelne oraz stanowiło naruszenie obowiązujących w ZDiT procedur ujawniania przypadków samowolnego zajęcia pasa drogowego (rozdział I §§ 2, 3).

Dyrektor wyjaśniła, że brak umieszczania informacji w plikach elektronicznych wynikało z dużej ilości prowadzonych spraw i przeoczenia konieczności umieszczania właściwych danych.

(akta kontroli str. 561-562, 565-571, 574-579, 582-585, 588-600, 1887-1950)

7. Dyrektor sprawował niewystarczający nadzór, o którym mowa w § 3 Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie rachunkowości dla Zarządu Dróg i Transportu⁶³, nad przestrzeganiem postanowień działu V Instrukcji w zakresie prowadzenia przez CUW windykacji należności wobec podmiotów, które nieterminowo dokonały zapłaty (bądź w ogóle nie uiściły należności) za samowolne posadowienie reklam.

Analiza 20 spraw dotyczących egzekwowania kar pieniężnych wykazała, że wobec sześciu podmiotów⁶⁴ działania windykacyjne nie były podejmowane niezwłocznie – upomnienia (oraz w jednym przypadku tytuł wykonawczy) do dłużników wysyłano w terminach od trzech do 14 miesięcy po upływie terminu płatności, określonego w decyzji nakładającej karę pieniężną bądź decyzji SKO. Natomiast wobec jednego podmiotu⁶⁵ działań takich nie prowadzono w ogóle. Było to wbrew obowiązkowi określonemu w § 30 pkt 1 Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie rachunkowości dla ZDiT, zgodnie z którym każda wymagalna wierzytelność powinna być niezwłocznie windykowana. Nadzoru nad prowadzeniem przez CUW prawidłowych działań windykacyjnych nie zapewnił również Zastępca Dyrektora ZDiT – główny księgowy ZDiT, do czego zobowiązany był na podstawie § 3 Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie rachunkowości dla CUW⁶⁶.

W konsekwencji, według stanu na 11 sierpnia 2023 r. od pięciu podmiotów nie została ściągnięta łączna kwota należności głównej w wysokości 160.411,13 zł⁶⁷.

Dyrektor wyjaśniła, że czynności windykacyjne polegające na wystawieniu upomnień oraz jednego tytułu wykonawczego podjęte zostały w najbliższym możliwym do wykonania czasie. Wyjaśniła ponadto, że po 11 sierpnia 2023 r. wobec czterech kontrahentów wystawiono upomnienia na łączną kwotę należności głównej

⁶² Decyzje nr 4013.: 0.0034.2.2020, 1.0046.1.2020, 1.0013.4.2020, 1.0070.2.2021, 1.0023.2.2021, 1.0060.2.2021, 1.0061.2.2021, 2.0069.1.2022, 4.0016.1.2022, 0.0006.1.2022, 3.0032.2.2023, 3.0019.2.2023, 1.0008.3.2023, 3.0051.2.2023, 3.0052.2.2023.

⁶³ Zarządzenie Nr 37/22 Dyrektora Zarządu Dróg i Transportu z dnia 9 listopada 2022 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie rachunkowości dla Zarządu Dróg i transportu, zw. dalej Instrukcją obiegu dokumentów w zakresie rachunkowości dla ZDiT.

⁶⁴ Decyzje nr 4013.: 0.0041.2.2020, 1.0013.4.2020, 4.0016.1.2022, 0.0031.2.2022, 0.0006.4.2022, 3.0019.2.2023.

⁶⁵ Decyzja nr 4013.1.0008.3.2023.

⁶⁶ Zarządzenie nr 7/16 z dnia 19 lipca 2016 r. oraz Nr 13/21 z dnia 15 kwietnia 2021 r. Dyrektora Centrum Usług Wspólnych w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie rachunkowości dla Centrum Usług Wspólnych, ze zm., zw. dalej Instrukcją dla CUW.

⁶⁷ Kwota podana bez odsetek.

160.399,80 zł, wobec jednego podmiotu będzie wystawiony tytuł wykonawczy.

(akta kontroli str. 563-564, 568-569, 574-575, 584-590, 593-632, 2065-2107)

8. ZDiT nie zapewnił rzetelnej weryfikacji pasa drogowego w celu przywrócenia go do poprzedniego stanu. W toku przeprowadzonych oględzin stwierdzono bowiem trzy przypadki⁶⁸ (na 20) ciągłego funkcjonowania nośników reklamowych bez wymaganej zgody ZDiT. Po wydaniu decyzji (z jednym wyjątkiem) pracownicy ZDiT nie dokonywali ponownej kontroli w terenie, nawet w sytuacji, kiedy ostatnia kontrola pasa drogowego poprzedzająca wydanie decyzji wykazywała obecność reklamy.

Dyrektor wyjaśniła, że „liczba nowych postępowań wszczynanych już po wystawieniu decyzji karnej jest zapewne jednym z powodów powstania błędu pracownika polegającego na niewykonaniu powtórnej weryfikacji pasa drogowego”.

(akta kontroli str. 582-583, 588-590, 595-596, 875-879, 943-947, 1036-1040, 1951-1992, 2089-2107)

9. ZDiT nie w pełni skutecznie i efektywnie prowadził monitoring zajętego pasa drogowego na cele reklamowe, gdyż:

- a. w ZDiT nie zapewniono wykrycia jego zajęcia bez wymaganego zezwolenia, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, powodując tym samym uszczerpienie dochodów ZDiT, co było również działaniem niegospodarnym. W toku przeprowadzonych oględzin ustalono, że na wszystkich 32 poddanych oględzinom odcinkach w pasie drogowym znajdowało się 49 nośników reklamowych⁶⁹ bez wymaganego zezwolenia ZDiT (tj. banery, naklejki, reklama wolnostojąca, reklama typu „żagiel”, typu „semafor”, reklama przypominające znak drogowy). Nośniki reklamowe umiejscowione były m.in. na słupach energetycznych, barierach energochłonnych, barierach odgradzających, drzewach, siatkach zabezpieczających budowę nieruchomości, ogrodzeniach placów budowy.

Dyrektor wyjaśniła, że liczba kontroli wykonywanych przez pracowników Wydziału Zezwoleń wynikała bezpośrednio ze stanu zatrudnienia oraz innych zadań WZ (kontrola robót, obiektów budowlanych i zajęć na prawach wyłączności).

(akta kontroli str. 1951-1998, 2089-2107)

- b. ZDiT nie prowadził kontroli pasa drogowego pod kątem funkcjonowania w nich reklam zmiennych treści, a tym samym nie zapewnił wykrycia przypadków ich emisji, których to emisja nie spełniała wymagań określonych w art. 42a ust. 2 pkt.1-3 ustawy o drogach publicznych. Na wszystkich wiatach poddanych oględzinom (w 10 lokalizacjach) emitowana była reklama o takiej samej treści i ruchomej emisji obrazów. Czas prezentacji informacji wizualnej dotyczącej jednego ze sklepów spożywczych trwał od 4 sek. do 6 sek. (w zależności od lokalizacji wiaty), a jednego z miesięczników – 10 s. (zgodnie z pkt 3 ww. ustawy minimalny czas prezentacji informacji wizualnej musi być dłuższy niż 10 sekund).

⁶⁸ Decyzje nr 4013.: 2.0069.1.2022, 0.006.1.2022, 1.0008.3.2023.

⁶⁹ Na jednym odcinku drogi (jedna ulica) znajdowało się siedem nielegalnych nośników reklamowych typu „semafor”, a na innej ulicy – 12 banerów.

Ponadto, wyświetlana była autoreklama właściciela/dzierżawcy wiat z wykorzystaniem ruchomych obrazów (wbrew pkt 1) oraz efektów wizualnych (wbrew pkt 2).

Na umieszczenie w pasie drogowym ww. reklam typu CLT w wiatkach przystankowych ZDiT wydał decyzje zezwalające⁷⁰, podczas gdy w trybie art. 39 ust. 3 pkt 2 ustawy o drogach publicznych zobowiązany był odmówić wydania zezwolenia, gdyż reklamy te nie spełniały warunków, o których mowa w art. 42a ust. 1 i 2 ww. ustawy, a ich umieszczenie mogło zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego.

ZDiT, zezwalając na zajęcie pasa drogowego w celu funkcjonowania reklam typu CLT nie posiadał wiedzy, czy reklama emitująca światło będzie spełniać warunki określone w art. 42a ust. 1 i 2, gdyż takich informacji nie egzekwował od wnioskodawcy.

Dyrektor wyjaśniła, że przepisy ustawy o drogach publicznych nie odróżniają reklamy od reklamy emitującej treści zmienne oraz nie nakładają na zarządcę drogi żadnych szczególnych obowiązków związanych z reklamami emitującymi treści zmienne, a do WZ nie wpływały informacje od organu zarządzającego ruchem na drogach (Biuro Inżyniera Miasta), czy od Policji w sprawie reklam o treści zmiennej, które poprzez emitowanie nadmiernego światła mogłyby stwarzać zagrożenie dla kierujących pojazdami. Ponadto wyjaśniła, że WZ nie jest w stanie zapewnić kontrolowania wszystkich spraw, co wynika ze zbyt małej ilości pracowników WZ.

(akta kontroli str. 2014-2016, 2020-2040, 2108-2112)

- c. ZDiT – pomimo wyraźnych sygnałów od społeczeństwa o potencjalnie funkcjonujących nielegalnych reklamach w pasie drogowym (40 wniosków o dostępie do informacji publicznej zawierających 162 lokalizacje w pasie drogowym) – dla 59,2% zgłoszonych we wnioskach lokalizacjach nie podejmował działań w celu potwierdzenia ich samowolnego funkcjonowania. Postępowanie takie uszczupliło dochody ZDiT, co było również działaniem niegospodarnym.

Niewielki odsetek przeprowadzonych kontroli Dyrektor tłumaczyła m.in. trudnościami kadrowymi w ZDiT, pandemią SARS-Cov-2 oraz brakiem przepisów prawa, które nie rozróżniają wykrywania przypadków samowolnego zajęcia pasa drogowego przez pracowników organu od zgłaszanych przez podmioty zewnętrzne i nie nadają żadnej z tych okoliczności priorytetu.

(akta kontroli str. 307-308, 488-501, 1509-1516, 2089-2107)

10. ZDiT nie zapewnił nadzoru i weryfikacji funkcjonowania w pasie drogowym nośników reklamowych pod kątem zgodności z uchwałą krajobrazową, według której m.in. banery, tablice reklamowe miały nie być wykorzystywane już z początkiem 2018 r. Tymczasem ZDiT wydał zgody na umiejscowienie banerów/tablic reklamowych w międzytorzu, podczas gdy zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1a uchwały zakazano ich sytuowania lub umieszczania, z wyjątkiem reklamy okolicznościowej.

Ponadto zgody wydawane były na umiejscowienie reklam zmiennej treści od strony najazdowej wiaty, wbrew przepisom rozdz. 2 § 7 ust. 2 pkt 2a trzeciej tiret oraz § 8 ust. 2 pkt 3a drugiej tiret uchwały krajobrazowej.

⁷⁰ Decyzje nr 40153: 1.0007.2.2023, 0.0008.2.2023, 2.0009.2.2023, 3.0009.2.2023.

Dyrektor wyjaśniła, że zadania wynikające z uchwały nr XXXVII/966/16 Rady Miejskiej w Łodzi nie są przydzielone do realizacji przez ZDiT, należą one do Biura Architekta Miasta. Wyjaśniła ponadto, że do ZDiT nie wpłynęły zastrzeżenia ze strony Biura Architekta Miasta dotyczące umieszczania takich reklam we wskazanych lokalizacjach.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w celu funkcjonowania reklam oraz kontrola pasa drogowego, a więc jego weryfikacja, należą wyłącznie do obowiązków ZDiT, jako zarządcy drogi. Podkreślenia wymaga również fakt, że ZDiT w żadnej analizowanej sprawie nie żądał od wnioskodawców składania kompletnych wniosków o zajęcie pasa drogowego celem wydania decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego, które – zgodnie z regulacjami wewnętrznymi – powinny zawierać m.in. opinię Biura Architekta Miasta.

(akta kontroli str. 414-417, 432-437, 452-456, 479-485, 2014-2016, 2108-2112)

11. Szczegółowa analiza **20 protokołów z kontroli pasa drogowego** wykazała, że ZDiT podejmował n.w. działania nierzetelnie i niegospodarnie, pomniejszając tym samym dochody ZDiT. I tak:

a. dla czterech lokalizacji⁷¹ ZDiT nie wydał decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne na podmioty zajmujące pas drogowy bez stosownego zezwolenia, wbrew art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, pomimo iż kontrole w pasie drogowym przeprowadzone przez pracowników ZDiT wykazały nielegalne reklamy. Zgodnie z ww. przepisem, za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi wymierza on, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną.

Ponadto dla jednej z ww. lokalizacji⁷² nie został opracowany jeden protokół (do sprawy załączone były jedynie zdjęcia z terenu opatrzone datą kontroli), wbrew § 4 pkt 2 załącznika nr 1 do procedur ujawniania przypadków samowolnego zajęcia pasa drogowego, zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia samowolnego zajęcia pasa drogowego pracownik jest zobowiązany sporządzić protokół z wykonanych czynności.

Szacunkowo, w sytuacji wydania dla powyższych spraw decyzji administracyjnej, ZDiT mógłby nałożyć kary w wysokości co najmniej 178.357,70 zł.

Dyrektor wyjaśniła, że nienaliczenie kar wynikało z nieobecności pracownika prowadzącego sprawę, problematycznego ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za umieszczenie reklamy, dużego obciążenia pracowników sprawami kontroli i kar.

(akta kontroli str. 224-226, 1148-1154, 1191-1205, 1919-1933, 2089-2112)

b. w trzech protokołach z kontroli, a następnie w decyzjach⁷³ błędnie podano rozmiar reklamy, tj. odpowiednio 0,96 m², 0,55 m², 0,70 m², wbrew art. 40 ust. 10 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z ww. przepisem, zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m² lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy liniowego urządzenia obcego lub innego urządzenia obcego

⁷¹ Ul. Nawrot w Łodzi, ul. Kilińskiego w Łodzi, ul. Kopernika w Łodzi, ul. Zachodnia w Łodzi.

⁷² Ul. Zachodnia w Łodzi

⁷³ Decyzje nr 4013.:0.0031.2.2021, 1.0019.2.2022, 3.0026.2.2023.

mniejszej niż 1 m² jest traktowane jak zajęcie 1 m² pasa drogowego. W konsekwencji Stronom wymierzono karę pieniężną:

- za 0,96 m² funkcjonowania reklamy w łącznej wysokości 268,80 zł⁷⁴, zamiast za 1 m² w wysokości 280 zł⁷⁵ (tj. niższej o 11,20zł),
- za 0,55 m² funkcjonowania reklamy w łącznej wysokości 990,00 zł⁷⁶, zamiast za 1 m² w wysokości 1.800,00 zł⁷⁷ (tj. niższej o 810,00 zł),
- za 0,70 m² funkcjonowania dwustronnej reklamy w łącznej wysokości 1.750,00 zł⁷⁸, zamiast za 1 m² w wysokości 2.500,00 zł⁷⁹ (tj. niższej o 750,00 zł).

Dyrektor wyjaśniła, że powyższe wynikało z omyłki pracownika.

(akta kontroli str. 1143-1147, 1165-1169, 1186-1190, 2089-2107)

- c. na podstawie protokołów z kontroli przeprowadzonych w dniu 3 marca 2022 r., 26 maja 2022 r. i 3 sierpnia 2022 r. w decyzji nr 4013.1.0026.2.2022 niewłaściwie określono 3-dniowy okres nielegalnego funkcjonowania (w pasie drogowym) wolnostojącej dwustronnej reklamy umieszczonej na przyczepie samochodowej. Ponieważ w protokołach z kontroli wymieniona została ta sama lokalizacja reklamy, tj. ulica, dzielnica, nr działki i obręb, to w decyzji powinien więc zostać wskazany okres od 3 marca do 3 sierpnia, czyli 154 dni, a nie trzy dni. W konsekwencji Stronie wymierzono karę pieniężną za trzy dni funkcjonowania reklamy w łącznej wysokości 704,70 zł⁸⁰, zamiast za 154 dni w wysokości 36.174,60 zł⁸¹ (tj. niższej o 35.469,90zł).

Dyrektor wyjaśniła, że przyczepa zmieniała swoją lokalizację, a zarządca drogi nie był w stanie kontrolować każdej reklamy codziennie i sprawdzać, czy nie została przesunięta; w związku z czym należało zastosować przepisy art. 81a ustawy Kpa i rozstrzygnąć sprawę na korzyść strony.

(akta kontroli str. 1170-1184, 2089-2107)

- d. w dwóch przypadkach⁸² ZDiT nie zachował terminów wydania decyzji administracyjnych, określonych w art. 35 § 3 ustawy Kpa. Wydane zostały bowiem w terminach odpowiednio 133 dni i 337 dni od daty wszczęcia postępowania, a opóźnienie wyniosło 103 dni i 307 dni. Ponadto, w tych sprawach, wbrew art. 36 ustawy Kpa, nie zawiadomił stron postępowania o niezakończonym w terminie, a także nie wskazał nowych terminów ich załatwienia, nie podał przyczyny zwłoki oraz nie pouczył o prawie do wniesienia ponaglenia. Dyrektor wyjaśniła, że spowodowane to było nagromadzeniem prowadzonych jednocześnie spraw w WZ.

(akta kontroli str. 1137-1142, 1156-1163, 2089-2107)

12. Szczegółowa analiza dokumentacji dotyczącej interwencji zewnętrznych wykazała, że:

⁷⁴ Z wyliczenia 2,00zł x10 x 0,96 m² x 14 dni.

⁷⁵ Z wyliczenia 2,00zł x10 x 1 m² x 14 dni.

⁷⁶ Z wyliczenia 3,00zł x10 x 0,55 m² x 60 dni.

⁷⁷ Z wyliczenia 3,00zł x10 x 1 m² x 60 dni.

⁷⁸ Z wyliczenia 5,00zł x10 x 0,70 m² x 50 dni.

⁷⁹ Z wyliczenia 5,00zł x10 x 1 m² x 50 dni.

⁸⁰ Z wyliczenia 3,00zł x10 x 7,83 m² x 1 dni+3,00zł x10 x 7,83 m² x 1 dni+3,00zł x10 x 7,83 m² x 1 dni.

⁸¹ Z wyliczenia 3,00zł x10 x 7,83 m² x 154 dni.

⁸² Decyzja nr 4013.: 0.0055.1.2021, 0.0039.3.2021.

- a. w trzech przypadkach⁸³ ZDiT opieszale podejmował działania w kierunku wszczęcia postępowania administracyjnego wobec podmiotów nielegalnie użytkujących nośniki i powierzchnie reklamowe, co było działaniem nierzetelnym. Czas, jaki upłynął od otrzymania interwencji zewnętrznej do dnia przeprowadzenia przez ZDiT pierwszej kontroli pasa drogowego wyniósł 14, 26 i 43 dni.
Dyrektor wyjaśniła, że spowodowane to było trudną sytuacją kadrową oraz działaniami pracowników w określonym reżimie czasowym, a podejmowanie natychmiastowych działań po otrzymaniu zgłoszenia miałyby dewastujący wpływ na pozostałą część realizowanych obowiązków.
(akta kontroli str. 1319-1368, 1887-1903)
- b. ZDiT, w pięciu przypadkach⁸⁴ prowadził postępowanie z naruszeniem terminów określonych w art. 35 § 3 ustawy Kpa. Przedmiotowe decyzje wydane zostały bowiem w terminach od 36 do 730 dni od daty wszczęcia postępowania, a opóźnienie wyniosło od 6 dni do 700 dni.
- c. w ww. pięciu sprawach, wbrew art. 36 ustawy Kpa, nie zawiadomił stron postępowania o niezalutwieniu sprawy w terminie, a także nie wskazał nowych terminów ich zalutwienia, nie podał przyczyny zwłoki oraz nie pouczył o prawie do wniesienia ponaglenia.
Dyrektor wyjaśniła, że spowodowane to było sytuacją kadrową, tj. dużą rotacją pracowników, ich absencją oraz trudnościami w znalezieniu nowych pracowników.
(akta kontroli str. 1334-1368, 1395-1457, 1887-1903)
- d. w 12 sprawach⁸⁵ ZDiT przed wydaniem decyzji nie poinformował Stron o możliwości końcowego wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, wbrew obowiązkowi określone w art. 10 § 1 Kpa.
Dyrektor wyjaśniła, że zawiadomienia o wszczętych postępowaniach zawierały informację o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, dlatego też w takiej sytuacji dodatkowe informowanie stron o możliwości końcowego zapoznania się z aktami sprawy wydało się być elementem przedłużającym postępowanie.
(akta kontroli str. 1319-1394, 1420-1508, 1887-1903)
- e. w czterech decyzjach nakładających kary pieniężne z tytułu samowolnego zajęcia pasa drogowego na cele reklamowe niepoprawnie naliczono wysokość nałożonych kar, co było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym, pomniejszającym dochody ZDiT:
- w decyzjach nr 4013.0.0029.2.2020 i nr 4013.4.0024.2.2023 podano rozmiar reklam, tj. odpowiednio 0,58 m² i 0,80 m², wbrew art. 40 ust. 10 ustawy o drogach publicznych.
W konsekwencji, w I sprawie Stronie wymierzono karę pieniężną za 0,58 m² funkcjonowania reklamy w łącznej wysokości

⁸³ Decyzje nr 4013.: 0.0029.2.2020, 0.0042.2.2021, 1.0009.1.2020, 1.0058.2.2020, 2.0039.2.2020, 0.0028.2.2022.

⁸⁴ Decyzje nr 4013.: 1.0009.1.2020, 4013.2.0039.2.2020, 4013.0.0028.2.2022, 4013.2.0009.1.2022, 4013.4.0024.2.2023.

⁸⁵ Decyzje nr 4013.: 0.0029.2.2020, 0.0042.2.2021, 1.0054.2.2021, 1.0009.1.2020, 1.0005.2.2020, 1.0004.2.2020, 1.0058.2.2020, 2.0039.2.2020, 0.0043.2.2020, 0.0042.2.2020, 0.0028.2.2022, 2.0009.1.2022, 4.0024.2.2023.

1.861,80 zł⁸⁶, zamiast za 1 m² w wysokości 3.210 zł⁸⁷ (tj. niższej o 1.348,20zł).

Natomiast w II sprawie Stronie wymierzono karę pieniężną za 0,80 m² funkcjonowania reklamy w łącznej wysokości 124,00 zł⁸⁸, zamiast za 1 m² w wysokości 134,00 zł⁸⁹ (tj. niższej o 10,00zł).

Dyrektor wyjaśniła, że błędne wyliczenie kary pieniężnej wynikało z błędu ludzkiego.

(akta kontroli str. 1319-1333, 1439-1457, 1887-1903)

- w decyzji nr 4013.1.0004.2.2020 niewłaściwie określono terminy nielegalnego funkcjonowania wolnostojącej dwustronnej reklamy typu „potykacz” – nielegalne zajęcie pasa drogowego stwierdzono w tych samych miejscach (tj. na wysokości parkingu przy hali targowej „Górniak”, na tej samej działce, w tym samym obrębie) w dniach 11 lutego i 5 marca 2020 r., a więc przez okres 24 dni. Natomiast w przedmiotowej decyzji wskazano dwa dni.

Ponadto, niezgodnie z art. 40 ust. 10 ustawy o drogach publicznych podano rozmiar reklamy typu „semafor” na elewacji budynku, tj. 0,64 m².

W konsekwencji, Stronie wymierzono karę pieniężną za 0,64 m² reklamy na elewacji budynku typu „semafor” oraz za dwa dni reklamy typu „potykacz” w łącznej wysokości 529,20 zł⁹⁰, zamiast za 1 m² reklamy typu „semafor” i 24 dni reklamy typu „potykacz” w łącznej wysokości 1.540,80 zł⁹¹ (tj. niższej o 1.011,60zł).

Dyrektor wyjaśniła, że ze zdjęć znajdujących się w aktach sprawy wynika, że reklama nie znajdowała się dokładnie w tym samym miejscu, co świadczy, że nie funkcjonowała w pasie drogowym przez cały okres, a odnośnie powierzchni zajęcia pasa drogowego, to łączna powierzchnia reklamy wyniosła 1,78 m² i w ocenie ZDiT należało sprawę potraktować całościowo i odnieść się do całkowitej powierzchni zajętego pasa drogowego.

(akta kontroli str. 1369-1394, 1887-1903)

- w decyzji nr 4013.1.0009.1.2020 błędnie wskazano okres samowolnego funkcjonowania reklamy (1 dzień) oraz nie uwzględniono jednego z nośników reklamowych (reklamy typu „potykacz”). Kontrola pasa drogowego przeprowadzona w dniu 21 maja 2019 r. wykazała nielegalną ekspozycję towaru w postaci stojaka na rowery z przypiętymi na łańcuch rowerami na sprzedaż (wraz z cenami) oraz reklamy typu „potykacz”. W dniu 31 maja 2019 r. kontrola wykazała (w tym samym miejscu) stojak na rowery z rowerami, ale nie stwierdziła „potykacza”.

W konsekwencji Stronie wymierzono karę pieniężną za dwa dni funkcjonowania ekspozycji towaru w postaci stojaka na rowery w łącznej wysokości 256,20 zł⁹², zamiast za 11 dni funkcjonowania stojaka na rowery i 1 dnia funkcjonowania

⁸⁶ Z wyliczenia 3,00zł x 10 x 0,58 m² x 107 dni.

⁸⁷ Z wyliczenia 3,00zł x 10 x 1 m² x 107 dni.

⁸⁸ Z wyliczenia 5,00zł x 10 x 1,68 m² x 1 dni + 5,00zł x 10 x 0,80 m² x 1 dni.

⁸⁹ Z wyliczenia 5,00zł x 10 x 1,68 m² x 1 dni + 5,00zł x 10 x 1 m² x 1 dni.

⁹⁰ Z wyliczenia 3,00zł x 10 x 1,14 m² x 1 dni + 3,00zł x 10 x 1,14 m² x 1 dni + 3,00zł x 10 x 0,64 m² x 24 dni.

⁹¹ Z wyliczenia 3,00zł x 10 x 1,14 m² x 24 dni + 3,00zł x 10 x 1 m² x 24 dni.

⁹² Z wyliczenia 3,00zł x 10 x 4,42 m² x 1 dni + 3,00zł x 10 x 4,42 m² x 1 dni.

reklamy typu „potykacz” w łącznej wysokości 1.492,80 zł⁹³ (tj. niższej o 1.236,60 zł).

Dyrektor wyjaśniła, że ekspozycja sklepu zmieniała się, a codzienne kontrolowanie funkcjonowania reklamy byłoby działaniem nieefektywnym i niemożliwym z uwagi na konieczność realizacji pozostałych zadań Wydziału Zezwoleń, obowiązków służbowe i sytuację kadrową.

Najwyższa Izba Kontroli nie zgadza się ze stanowiskiem Pani Dyrektor wyrażonym w ww. wyjaśnieniach, bowiem zdjęcia reklam dołączone do protokołów z kontroli pasa drogowego oraz określenie w protokołach tych samych lokalizacji wyraźnie wskazują, że w dniach kontroli funkcjonowały dokładnie w tym samym miejscu.

(akta kontroli str. 1334-1352, 1887-1903)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w świetle stwierdzonych nieprawidłowości, 25 kontroli wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe wydają się być przeprowadzone niesumienne i bez zachowania należytej staranności, a ich weryfikacja dokonywana nie rzadziej niż raz na kwartał przez Dyрекcję ZDiT – mało skuteczna i efektywna.

Biorąc pod uwagę stwierdzone nieprawidłowości, Dyrekcja ZDiT nie zapewniła właściwego nadzoru nad skutecznym funkcjonowaniem systemu kontroli zarządczej. Nie zagwarantowała bowiem sprawnego działania ZDiT w zakresie realizowania jego zadań obejmujących zapewnienie prawidłowości umieszczania reklam w pasie drogowym i gospodarowania powierzchnią reklamową.

13. W latach 2020-2023 (do 30 czerwca), **wbrew standardom kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych**, w ZDiT:

- a. nie w pełni określono jasno i w co najmniej rocznej perspektywie celów i zadań jednostki, a w konsekwencji – nie monitorowano ich wykonania oraz nie przeprowadzono oceny realizacji celów i zadań. Powyższe było działaniem nierzetelnym, jak również było sprzeczne z przepisami rozdz. II B pkt 6 standardów kontroli zarządczej, zgodnie z którymi cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie monitorować za pomocą wyznaczonych mierników oraz przeprowadzić przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności.

Dyrektor wyjaśniła, że funkcjonujący plan rzeczowo finansowy ZDiT wskazuje przede wszystkim konkretne cele w ramach poszczególnych zadań budżetowych, a rozliczenie realizacji celów realizowane jest poprzez rozliczenie wykonanego budżetu jednostki w sprawozdaniu z wykonania planu działalności za dany rok z wykorzystaniem zagadnień ryzyk występujących przy realizacji tych zadań.

Najwyższa Izba Kontroli nie zgadza się ze stanowiskiem Pani Dyrektor, gdyż przekazane kontroli NIK plany działalności na poszczególne lata stanowiły wersję roboczą, nieformalną i niezatwierdzoną przez Panią Dyrektor, w której na 2020 r. zostały nazwane jedynie trzy zadania, na 2021 r. – dwa zadania, a na 2022 r. – cztery zadania w ramach czterech (z 28) obszarów tematycznych.

⁹³ Z wyczerpania 3,00zł x10 x 4,42 m² x 11 dni + 3,00zł x10 x 1,14 m² x 1 dni.

Ryzyka (bez poddania go analizie) natomiast nazwano wyłącznie dla czterech (z dziewięciu) zadań.

(akta kontroli str. 488-501, 1206-1224, 1233-1257, 1284-1317)

- b. W latach 2020-2022 (do 31 października) Dyrektor nie zidentyfikował ryzyk związanych z realizowanymi celami i zadaniami w ZDiT, nie określił prawdopodobieństwa ich wystąpienia i możliwych ich skutków oraz akceptowanego ich poziomu. Nie określił również: rodzaju reakcji, procedury oraz działania, które należałoby podjąć w celu zmniejszenia ryzyka do akceptowalnego poziomu. Stanowiło to naruszenie zapisów rozdz. II B pkt 7-9 standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, zgodnie z którym ryzyka należy identyfikować (pkt 7), analizować i określać akceptowalny poziom ryzyka oraz określić prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka i możliwych jego skutków (pkt 8); w stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie) oraz określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu (pkt 9).

Dodatkowo, konieczność wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem wskazana została w corocznych opiniach Audytora wewnętrznego o stanie kontroli zarządczej.

Dyrektor wyjaśniła, że w 2020 r. Audytor wewnętrzny zaproponował ówczesnemu Dyrektorowi ZDiT utworzenie Stanowiska ds. analizy ryzyk i zarządzania ryzykami, poprzez formalne wprowadzenie i wdrożenie zarządzenia Dyrektora ZDiT w zakresie ryzyk, jednak z uwagi na brak środków budżetowych rozwiązanie to nie zostało zrealizowane, gdyż wymagało zatrudnienia pracowników zajmujących się tymi zadaniami. Wyjaśniła ponadto, że corocznie był realizowany Plan działalności ZDiT, w którym zawarte są ryzyka dotyczące wszystkich zagadnień, jakie jednostka realizuje.

(akta kontroli str. 488-501, 1206-1224, 1233-1257, 1284-1317)

14. Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej złożone za lata 2020-2022 Dyrektora Zarządu Dróg i Transportu, w których wskazał, że w ZDiT w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza, złożone zostały przez Dyrektora niezgodnie ze stanem rzeczywistym, gdyż:

- a. odniesiono się w nich do dokumentów, których za okres obejmujący te oświadczenia nie sporządzono, tj. celów i zadań jednostki, ich monitoringu oraz oceny realizacji, a także dokumentacji, która stanowiłaby o procesie zarządzania ryzykiem,
- b. audyt wewnętrzny przeprowadzony trzykrotnie w latach 2020-2022 wykazał nieprawidłowości w funkcjonowaniu kontroli zarządczej, słabość kontroli oraz zalecił zwiększenie efektywności kontroli zarządczej, w tym m.in. zwiększenie efektywności mechanizmów przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej oraz wymiany informacji z podmiotami zewnętrznymi oraz wdrożenie systemu zarządzania ryzykiem.

Dyrektor wyjaśniła, że ZDiT sporządzał roczne plany działalności, ma określone cele, które są opisane w Statucie ZDiT oraz w przepisach nadrzędnych.

(akta kontroli str. 1206-1283, 1509-1514)

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Biorąc pod uwagę stwierdzone w niniejszej kontroli nieprawidłowości, ich zakres i skutki, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wbrew obowiązkowi określönemu w art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych⁹⁴ Dyrektor nie zapewniła właściwego nadzoru nad skutecznym funkcjonowaniem systemu kontroli zarządczej. Nie zagwarantowała bowiem sprawnego działania ZDiT w zakresie realizowania jego zadań obejmujących zapewnienie prawidłowości umieszczania reklam w pasie drogowym i gospodarowania powierzchnią reklamową. Podejmowane działania nie zapewniały w pełni realizacji celów i zadań ZDiT, o których mowa w art. 68 ust. 1 ufp, w szczególności w sposób zgodny z prawem, efektywny i terminowy. Dyrektor, jako kierownik jednostki, jest zobowiązana do zapewnienia sprawnego i ciągłego funkcjonowania ZDiT, w tym nadzoru nad działaniami podejmowanymi przez poszczególne komórki organizacyjne.

Wnioski pokontrolne

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. niezwłoczne podjęcie działań w kierunku prawnego uregulowania kwestii zarządzania gruntami i infrastrukturą przystankową w pasie drogowym dróg publicznych w imieniu ZDiT przez MPK-Łódź sp. z o.o.,
2. egzekwowanie od wnioskodawców kompletności dokumentów stanowiących załączniki do wniosków o zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe,
3. zobligowanie pracowników ZDiT do naliczania opłat za zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe w odniesieniu do powierzchni treści reklamowej z uwzględnieniem jej elementów konstrukcyjnych i zamocowań, zgodnie z metodologią wyliczenia wysokości opłat określonej w ustawie o drogach publicznych,
4. wydawanie decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne za samowolne zajęcie pasa drogowego, w szczególności poprzez:
 - a. ustalanie należnych kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego w prawidłowej wysokości,
 - b. wskazywanie okresu zajętości pasa drogowego wynikającego ze stanu faktycznego tego zajęcia bez stosownego zezwolenia ZDiT, z uwzględnieniem otrzymywanych informacji/sygnatów zewnętrznych,
5. zwiększenie nadzoru nad terminowym i prawidłowym przebiegiem postępowań administracyjnych w sprawach wymierzenia kar pieniężnych za samowolne zajęcie pasa drogowego, zgodnie z wymogami określonymi w ustawie Kpa,
6. prowadzenie kompleksowego monitoringu zajętego pasa drogowego, mającego na celu wykrywanie nielegalnego funkcjonowania reklam oraz emisji reklam zmiennych treści niespełniających warunków określonych w ustawie o drogach publicznych,
7. weryfikacja pasa drogowego w celu przywrócenia go do stanu pierwotnego,
8. podjęcie działań mających na celu zapewnienie funkcjonowania reklam w pasie drogowym zgodnie z uchwałą krajobrazową,
9. wykorzystanie ustaleń oględzin przeprowadzonych przez NIK z udziałem pracownika ZDiT dotyczących:

⁹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz.1270. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zw. dalej ufp.

- a. funkcjonowania nielegalnych reklam oraz poinformowanie NIK o liczbie i wartości nałożonych kar,
 - b. emisji reklam zmiennej treści niespełniających warunków wynikających z ustawy o drogach publicznych,
10. podejmowanie bez zbędnej zwłoki działań w kierunku weryfikacji pasa drogowego pod kątem jego nielegalnego zajęcia, w przypadku otrzymania sygnałów/interwencji zewnętrznych,
 11. zobowiązanie pracowników ZDiT do każdorazowego sporządzania protokołów z kontroli pasa drogowego oraz wydawania na ich podstawie decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, zgodnie z ustawą o drogach publicznych,
 12. zapewnienie rzetelnego ewidencjonowania przeprowadzonych kontroli i objazdów dróg w elektronicznym Wykazie kontroli zgodności i okresowych objazdów, zgodnie z wymogami funkcjonującymi w ZDiT,
 13. zwiększenie nadzoru nad procesem windykacji należności powstałych z tytułu nałożenia kar pieniężnych za samowolne zajęcie pasa drogowego,
 14. niezwłoczne ustalenie stanu prawnego urządzenia reklamowego typu BACKLIGHT (objętego decyzją nr UA.IV/47/2001 z dnia 19 stycznia 2001 r.),
 15. sporządzanie zgodnie ze stanem faktycznym oświadczeń o stanie kontroli zarządczej,
 16. zidentyfikowanie celów i zadań ZDiT oraz ryzyk w odniesieniu do tych celów i zadań, uwzględniających całokształt prowadzonej działalności, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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, 26 października 2023 r.

Kontroler
Katarzyna Kaczkowska

Doradca techniczny


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor

Piotr Walczak
DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up. 
Przemysław Szewczyk
p.o. wicedyrektora