



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Łodzi

LLO.410.18.2.2023

Pani  
Hanna Zdanowska  
Prezydent Miasta Łodzi  
Urząd Miasta Łodzi  
ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KP0.441.229.2023 Zespołu Orzekającego  
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 9 lutego 2024 r.

P/23/079 – Zarządzanie reklamą w przestrzeni publicznej

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Łodzi <sup>1</sup> , ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Zdanowska, Prezydent Miasta Łodzi <sup>2</sup> od 16 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Założenia i zasady eliminowania z przestrzeni miejskiej zbędnych i nielegalnych reklam oraz gospodarowania powierzchnią reklamową</li><li>2. Nadzór nad umieszczaniem nośników reklamowych w przestrzeni miasta i gospodarowaniem powierzchnią reklamową</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2020 – 2023 do dnia zakończenia kontroli <sup>3</sup> , 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 <sup>4</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Anna Wrona, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/113/2023 z dnia 10 lipca 2023 r.

(akta kontroli str. 1-2)

---

<sup>1</sup> Dalej: Urząd lub UMŁ.

<sup>2</sup> Dalej: Prezydent.

<sup>3</sup> 21 września 2023 r.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Prezydenta związaną z zarządzaniem reklamą w przestrzeni publicznej w Łodzi w latach 2020-2023.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie nie opracowano kompleksowej koncepcji zarządzania reklamą w przestrzeni miejskiej, w tym odnoszącej się do sposobu eliminowania nielegalnych i niepożądanych reklam i nie ustalono zasad nadzoru nad jednostkami, którym przypisano zadania dotyczące gospodarowania powierzchnią reklamową na elementach infrastruktury komunalnej. Pomimo przyjęcia 16 listopada 2016 r. uchwały krajobrazowej<sup>6</sup>, szczegółowo regulującej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w Urzędzie nie stosowano i nie egzekwowano jej postanowień.

Nadzór Prezydenta nad zarządzaniem reklamą w przestrzeni publicznej był sprawowany nieprawidłowo i nierzetelnie. Prezydent nie weryfikował prawidłowości korzystania z nieruchomości komunalnych na cele reklamowe, ani nie dysponował bieżącą wiedzą na temat zakresu i sposobu realizowania zadań przez podległe komórki organizacyjne Urzędu i jednostki organizacyjne, w tym gospodarowania powierzchnią reklamową.

Pomimo wskazania Biura Architekta Miasta<sup>7</sup>, jako komórki odpowiedzialnej za zarządzanie reklamą, w Urzędzie nie prowadzono postępowań administracyjnych – kontroli legalności reklam na terenie Miasta Łodzi i nie naliczono kar z tego tytułu. Co więcej, Miasto nie dysponowało inwentaryzacją nośników reklamowych umiejscowionych na poszczególnych jego obszarach, co uniemożliwiało skuteczny nadzór nad reklamą w Mieście.

W latach 2020-2023 w Urzędzie nie zawierano nowych umów dzierżawy nieruchomości miejskich na cele związane z reklamą. Po zakończeniu dotychczasowych umów, UMŁ pobierał natomiast opłaty z tytułu bezumownego wykorzystania tych nieruchomości na cele reklamowe w wysokości takiej samej, jaka byłaby naliczona, gdyby umowa nadal trwała, nie korzystając z uprawnienia do zwiększenia ich o 100%, wynikającego z zarządzeń Prezydenta Miasta Łodzi z lat 2014-2022 w sprawie stawek czynszu za wydierżawiane i wynajmowane oraz udostępniane pod infrastrukturę przemysłową nieruchomości gruntowe, których Miasto Łódź jest właścicielem lub posiadaczem<sup>8</sup>. Nie weryfikowano także zgodności tych reklam z treścią uchwały krajobrazowej.

Prezydent - wbrew obowiązкови określoneму w art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>9</sup> nie zapewnił funkcjonowania skutecznego systemu kontroli zarządczej w Urzędzie, w związku z czym m.in. nie weryfikowano na bieżąco prawidłowości korzystania z nieruchomości komunalnych na cele reklamowe oraz nie pozyskiwano bieżącej wiedzy na temat zakresu

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

<sup>6</sup> Uchwała nr XXXVII/966/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2016 r., zmieniona uchwałą nr LXII/1597/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 13 grudnia 2017 r., dalej także: kodeks reklamowy lub uchwała krajobrazowa.

<sup>7</sup> Dalej: BAM.

<sup>8</sup> Zarządzenie nr 1895/2022 z 22 sierpnia 2022 r., zarządzenie nr nr 8897/VIII/21 z 26 listopada 2021 r., 1813/VIII/19 z 9 sierpnia 2019 r., zarządzeniem nr 5189/VII/17 z dnia 23 stycznia 2017 r., zarządzenie nr 6544/VI/14 z 16 czerwca 2014 r.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 1270, ze zm.

i sposobu realizowania zadań przez podległe jednostki, w tym gospodarowania powierzchnią reklamową.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

#### 1. Założenia i zasady eliminowania z przestrzeni miejskiej zbędnych i nielegalnych reklam oraz gospodarowania powierzchnią reklamową

Opis stanu faktycznego

**1.1.** Miasto Łódź jako pierwsze miasto wojewódzkie wprowadziło tzw. uchwałę krajobrazową. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane zostały określone w uchwale Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2016 r. Uchwała podzieliła Łódź na trzy obszary:

1. Obszar Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej – obszar ścisłej ochrony krajobrazowej historycznego układu urbanistycznego ulicy Piotrkowskiej, obejmującego ulicę Piotrkowską wraz z zabudową przylegających do niej kwartałów, plac Wolności oraz ulicę Moniuszki wpisane do rejestru zabytków i uznane za Pomnik Historii „Łódź – wielokulturowy obraz miasta przemysłowego”. Dla tego obszaru wprowadzono odrębną regulację – uchwałę o Parku Kulturowym ulicy Piotrkowskiej<sup>10</sup>, regulującą kwestie reklam w centrum miasta (treść uchwały szerzej opisana na stronie 6 wystąpienia);
2. Obszar I – obszar ochrony historycznego krajobrazu miasta industrialnego przełomu XIX i XX wieku stanowiący o tożsamości miasta i jego unikalnej wartości kulturowej, obejmujący w szczególności obszary zabytkowe wpisane do rejestru zabytków i uznane z Pomnik Historii, a także kwartały historycznej tkanki urbanistycznej podlegające procesom rewitalizacji obszarowej;
3. Obszar II – obejmujący pozostałą część miasta.

W uchwale określono zasady wspólne dla całego obszaru Miasta Łodzi, a także odrębne dla każdego z obszarów. Wprowadzono m.in. zakaz umieszczania reklam na banerach (z wyjątkiem reklamy okolicznościowej), muralach, reklam wolnostojących bez stałego zamocowania w gruncie oraz reklamy mobilnej, ograniczono liczbę i wielkość szyldów – w zależności od strefy, przeznaczenia obiektu, jego wysokości, ograniczono znacznie reklamę cyfrową. W uchwale wprowadzono terminy dostosowania do zasad i warunków w niej zawartych dla istniejących reklam: jeden rok dla banerów w całym mieście (do końca 2017 r.) oraz dla pozostałych form reklam: trzy lata dla Obszaru Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej i Obszaru I (do końca 2019 r.), zaś dla Obszaru II - pięć lat (do końca 2021 r.).

Na stronie internetowej Urzędu udostępniono treść kodeksu reklamowego wraz z infografikami obrazującymi zasady umieszczania reklam w mieście<sup>11</sup>.

(akta kontroli str. 92-111)

W dniu 11 sierpnia 2017 r. WSA stwierdził nieważność uchwały w całości, z uwagi na istotne naruszenia przepisów prawa. Zdaniem Sądu, Rada Miejska w Łodzi naruszyła przy uchwalaniu przedmiotowej uchwały szereg zasad kompetencyjnych

<sup>10</sup> Uchwała nr XXI/483/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 9 grudnia 2015 r. zmieniona uchwałą nr XXXIII/881/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie utworzenia Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej.

<sup>11</sup> <https://uml.lodz.pl/dla-biznesu/kodeks-reklamowy>

wynikających z art. 37a ust. 1 i 2<sup>12</sup> ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>13</sup>, m.in. wprowadzając zasady i warunki szeroko pojętej reklamy obejmującej efekty wizualne, holograficzne, dźwiękowe, a także poprzez wprowadzenie zapisów regulujących, jakie informacje i dzieła artystyczne nie są uznawane za tablice, czy urządzenia reklamowe. WSA uznał także, że brak jest podstaw prawnych do ustalenia w uchwale reklamowej zasad umieszczania reklam na „pojazdach komunikacji publicznej” oraz wprowadzenia regulacji dotyczącej „reklamy mobilnej”, a także do ustalania odległości reklamy (uchwała reguluje kwestie uregulowane w ustawie o drogach publicznych). Zdaniem Sądu, nieuprawnione było także wprowadzenie podziału Miasta na trzy obszary, bez sprecyzowania konkretnych wytycznych co do ich granic. Uchwała krajobrazowa nie wskazywała ponadto warunków dostosowania istniejących tablic i urządzeń reklamowych do jej zapisów. Sąd podzielił także zarzut dotyczący zasad naruszenia techniki prawodawczej poprzez wprowadzenie w uchwale określeń i pojęć niejednoznacznych, które mogą być dowolnie interpretowane.

W połowie października 2017 r. Prezydent złożył skargę kasacyjną do NSA, który rozpatrzył ją w październiku 2019 r. NSA przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez WSA uznając, iż WSA błędnie przyjął, iż uchwała krajobrazowa wykracza poza delegację ustawową. Jednocześnie NSA skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne w zakresie zgodności art. 37a ust. 9 upzp z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej<sup>14</sup> i Protokołem nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 r.<sup>15</sup> W styczniu 2020 r. WSA zawiesił rozpatrzenie sprawy do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny tej kwestii.

(akta kontroli str. 116-164)

W okresie objętym kontrolą kodeks reklamowy stosowany był na terenie Miasta w ograniczonym zakresie. Nie były bowiem prowadzone postępowania administracyjne mające na celu usunięcie urządzeń i tablic reklamowych niezgodnych z ustaleniami kodeksu, nie były również prowadzone kontrole w zakresie funkcjonowania nośników reklamowych pod kątem zgodności z kodeksem reklamowym, a w konsekwencji – nakładane kary z tego tytułu, co szerzej opisano w obszarze 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Zastępca Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli<sup>16</sup> działający z upoważnienia Prezydenta wyjaśnił, że nie były prowadzone postępowania administracyjne mające na celu usunięcie urządzeń i tablic reklamowych niezgodnych z ustaleniami kodeksu, nie były też prowadzone kontrole ani nakładane kary, ale BAM opiniował dokumentację projektowe oraz prowadził konsultacje z inwestorami z zakresu tablic i urządzeń reklamowych, obiektów małej architektury oraz ogrodzeń tak, aby nowe inwestycje były zgodne z postanowieniami kodeksu. Wyjaśnił ponadto, że Architekt Miasta musi również zaakceptować projekt plastyczny reklamy, która ma zostać umieszczona na obiektach komunalnych na obszarze miasta Łodzi<sup>17</sup>.

(akta kontroli str. 931-945)

---

<sup>12</sup> Ustawa upoważnia Radę gminy do ustalenia w formie uchwały 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.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 977, dalej: upzp.

<sup>14</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

<sup>15</sup> Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.

<sup>16</sup> Dalej: BAWiK.

<sup>17</sup> Zgodnie z uchwałą 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.

Zastępca Dyrektora BAWiK działający z upoważnienia Prezydenta wyjaśnił, że uchwała krajobrazowa i uchwała tworząca Park Kulturowy ulicy Piotrkowskiej podlegały konsultacjom wewnętrznym i społecznym w latach 2015 – 2016, jednak z uwagi na upływ czasu brak jest dokumentacji dotyczącej tej sprawy. Podał także: *W toku prac nad projektem Kodeksu krajobrazowego pojawiła się kwestia dotycząca możliwości uregulowania zagadnień związanych z treścią reklam, jednakże po szczegółowej analizie przepisów prawa stwierdzono, że brak jest podstawy prawnej do ingerowania w treść reklamy, bowiem zgodnie z art. 37a ust. 1 upzp rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Zatem norma kompetencyjna zawarta w tym upoważnieniu nie wskazuje problematyki treści reklam jako obligatoryjnego elementu przy tworzeniu lokalnych dokumentów prawnych, nie obejmuje możliwości ingerencji rady gminy w treść reklamy, a jedynie odnosi się do tablic i urządzeń, pod pojęciem których rozumie się przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami.*

W Urzędzie nie było dokumentacji związanej z procedowaniem Kodeksu krajobrazowego z uwagi na upływ czasu. Niemożliwe było zatem stwierdzenie, czy jego uchwalenie poprzedzone zostało analizą ekonomiczną projektowanych rozwiązań. Z fragmentarycznie odzyskanych dokumentów wynikało, że BAM w marcu 2016 r. w ramach uzgodnień wewnętrznych przesłało projekt Kodeksu krajobrazowego do Wydziału Finansowego, który przekazał uwagi do projektu informując jednocześnie o podjęciu prac nad projektem uchwały w sprawie opłaty reklamowej (uchwała nie została ostatecznie podjęta, co szerzej opisano w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 931-945)

W dniu 7 marca 2018 r. przystąpiono do prac nad nowym kodeksem reklamowym<sup>18</sup> - obecnie obowiązująca uchwała miałaby zostać uchylona, a w jej miejsce ma zostać ustanowione nowe prawo dotyczące reklam. Do dnia zakończenia kontroli, tj. do 21 września 2023 r. nie zostało ono uchwalone (szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 165)

W celu zachowania krajobrazu kulturowego i historycznego charakteru przestrzeni publicznych, zabytków nieruchomych oraz zabytkowych układów urbanistycznych ulicy Piotrkowskiej, placu Wolności i ulicy Moniuszki, a także ich otoczenia utworzono Park Kulturowy ulicy Piotrkowskiej<sup>19</sup>. W uchwale przewidziano następujące nakazy, zakazy i ograniczenia, dotyczące m.in.:

– nośników reklamowych: zakaz lokalizacji nośników reklamowych na elewacjach. Dozwolone są natomiast: litery przestrzenne na elewacjach i na dachach budynków, szyldy informacyjne i wysięgniki, naklejki o treściach informacyjnych, gabloty na elewacjach lub wolnostojące, kasetony – jedynie w formie logo lub logotypu, od wewnątrz, neony, murale, reklamowe siatki ochronne – jedynie na czas remontów, stojaki z menu, słupy ogłoszeniowe, nośniki SIM;

– ogródków gastronomicznych: powinny być utrzymywane w należytej czystości, pozostawiać wolną przestrzeń dla pieszych – min. 1,5 m, eksponować płyty pamiątkowe, np. Aleję Gwiazd, pozostawiać wolną przestrzeń wokół drzew. Dozwolone są: elementy ogrodzeniowe do wysokości 0,9 m, zadaszenie w formie parasoli, markiz lub „markiz wolnostojących”, nośniki reklamowe na ogrodzeniu.

<sup>18</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr LXVIII/1736/18 z dnia 7 marca 2018 r. (uchwała intencyjna).

<sup>19</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr XXI/483/15 z dnia 9 grudnia 2015 r.

Zakaz umieszczania treści reklamowych na terenie ogródków z wyjątkiem: nazwy i logo podmiotu prowadzącego działalność gastronomiczną w ogródku umieszczonych na lambrekinach parasoli i markiz stanowiących zadanie ogródka, oraz nazwy i logo produktów oferowanych w ogródku, umieszczonych na elementach wygradzeniowych.

Po wejściu w życie ww. uchwały, Miasto opracowało Księgę standardów ulicy Piotrkowskiej zawierającą zasady kształtowania frontów lokali usługowych w Parku Kulturowym ulicy Piotrkowskiej. Jak wyjaśnił Architekt Miasta, Księga została rozprowadzona wśród właścicieli i najemców lokali w obszarze obowiązywania uchwały.

We wrześniu 2020 r. WSA stwierdził nieważność tej uchwały w całości, jednak Prezydent zaskarżył ten wyrok do NSA. Sprawa jest w toku<sup>20</sup>.

(akta kontroli str. 166-204, 982-983)

Pomimo wprowadzenia w 2016 r. kodeksu reklamowego i uchwały w sprawie Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej nie uchylono Zarządzenia 3349/V/09 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie określenia zasad umieszczania urządzeń reklamowych, informacji wizualnej oraz innych dokumentów małej architektury kształtujących przestrzeń publiczną Placu Wolności, ulicy Piotrkowskiej na odcinku od Placu Wolności do alei Marszałka Józefa Piłsudskiego/alei Adama Mickiewicza regulującego te same zagadnienia na tożsamym obszarze.

Dyrektor BAWiK działający z upoważnienia Prezydenta wyjaśnił, że zarządzenie nie było stosowane, a Biuro Architekta Miasta przygotowało projekt jego uchylenia.

(akta kontroli str. 205-222, 948-951)

Szczegółowe wytyczne dla zarządców obiektów komunalnych, dotyczące zawierania umów w sprawie użytkowania obiektów komunalnych do celów reklamowych oraz wytyczne dotyczące użytkowania obiektów komunalnych na cele reklamowe przez firmy reklamowe prowadzące działalność gospodarczą na własnych nośnikach reklamowych zostały uregulowane w zarządzeniach Prezydenta w sprawie szczegółowych zasad zawierania umów z użytkownikami reklam na obiektach komunalnych na obszarze Miasta Łodzi<sup>21</sup>. Zgodnie z ich treścią, umowa w sprawie użytkowania obiektu lub jego części w celach reklamowych jest umową najmu części powierzchni obiektu komunalnego w celach reklamowych na reklamę o stałej treści reklamowej. Powinna zawierać przede wszystkim przedmiot i przeznaczenie najmu, zobowiązania najemcy dotyczące przedmiotu najmu, opłatę jednorazową za umieszczenie reklamy na obiekcie i opłaty miesięczne za najem, zobowiązanie najemcy dotyczące usunięcia reklamy po zakończeniu i zwrotu przedmiotu najmu.

Zasady użytkowania obiektów komunalnych w celach reklamowych przez firmy reklamowe prowadzące działalność gospodarczą na własnych nośnikach reklamowych określają natomiast umowy zawarte z tymi firmami. Oddawanie obiektów lub ich części w dzierżawę następuje w drodze przetargu – konkursu ofert. Wykaz miejsc przeznaczonych do wydzierżawiania w celach reklamowych przez ww. firmy sporządzany był przez Wydział Budyneków i Lokali w Departamencie Infrastruktury i Lokali UMŁ przy współpracy z Biurem Architekta Miasta.

Zgodnie z zarządzeniami, po zakończeniu najmu najemca zobowiązywał się niezwłocznie usunąć reklamę z obiektu Wynajmującego i zwrócić przedmiot w stanie niepogorszonym. W wypadku nieusunięcia reklamy po zakończeniu najmu najemca jest obowiązany płacić Wynajmującemu kary miesięczne w wysokości trzykrotności czynszu miesięcznego.

<sup>20</sup> Na dzień zakończenia kontroli sprawa nie została zakończona.

<sup>21</sup> Zarządzenie nr 5222/VI/13 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 31 października 2013 r. oraz zarządzenie nr 6399/VI/14 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 26 maja 2014 r.

(akta kontroli str. 223-245)

Stawki czynszu za wydierżawiane i wynajmowane oraz udostępniane pod infrastrukturę przemysłową nieruchomości gruntowe, których Miasto Łódź jest właścicielem lub posiadaczem zostały uregulowane w zarządzeniu Prezydenta w tej sprawie<sup>22</sup>. Zgodnie z zarządzeniem, stawki miesięczne czynszu za dzierżawę lub najem na okres do trzech lat 1 m<sup>2</sup> powierzchni nieruchomości z przeznaczeniem pod stopę tablicy reklamowej i powierzchnię reklamy wynosiła 16,80 zł do 38,10 zł w zależności od strefy (w celu ustalenia stawek za udostępnione nieruchomości przyjęto podział obszaru Miasta na pięć stref).

Zgodnie z treścią zarządzenia, stawki mogły być zwiększone o 100%, w przypadku niewydania nieruchomości po zakończeniu umowy, pomimo wcześniejszego wezwania.

(akta kontroli str. 251-279, 601-614)

Stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg zostały uregulowane w uchwale Rady Miejskiej<sup>23</sup>. Zgodnie z uchwałą, stawki za umieszczenie reklam i obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego zróżnicowano ze względu na kategorię dróg (krajowe, wojewódzkie, powiatowe lub gminne) oraz ze względu na rodzaj obiektu, na którym umieszczana jest reklama. Wysokość stawek kształtowała się od 0,01 zł za 1 m<sup>2</sup> za dzień (np. pomniki, obeliski, fontanny, instalacje artystyczne, ocieplenia ścian budynków) do 5 zł za 1 m<sup>2</sup> za dzień (reklamy inne niż wymienione w uchwale).

W uchwale nie wskazano stawek opłat za zajęcie pasa drogowego pod słupy reklamowe. Dyrektor BAWiK działający z upoważnienia Prezydenta wyjaśnił, że przepisy prawa nie nakładają obowiązku ustalenia stawek opłat specjalnie dla słupów reklamowych, stosowane są stawki wynikające z uchwały.

W uchwale istotnie zróżnicowano stawki opłat dla paneli reklamowych zintegrowanych z wiatami (0,15 zł za 1m<sup>2</sup> za 1 dzień), reklam dotyczących wydarzeń kulturalnych i innych - promujących Miasto Łódź (0,30 zł za 1m<sup>2</sup> za 1 dzień), czy innych reklam znajdujących się w pasie drogowym (5 zł za 1m<sup>2</sup> za 1 dzień). Wyjaśniając przyczyny tak istotnych różnic w stawkach, Dyrektor BAWiK działający z upoważnienia Prezydenta podał: *Wysokość opłat za reklamę na wiatkach przystankowych jest ustalona na poziomie 0,15 zł z uwagi na to, iż ich umieszczanie realizowane jest na istniejącej w pasie drogowym infrastrukturze i w związku z tym montaż i demontaż takiej reklamy nie wymaga ingerencji w pas drogowy. Reklamy na wiatkach przystankowych kierowane są do podróżnych korzystających z komunikacji zbiorowej, którzy znajdują się na przystanku w oczekiwaniu na realizację usługi przewozowej lub do osób poruszających się pieszo po ulicach Miasta Łodzi. Niższa stawka dla reklam promujących Miasto Łódź została wprowadzona z uwagi na fakt, iż reklamy takie nie są nastawione na cel stricte komercyjny. Dotyczą one wydarzeń miejskich, artystycznych, itp.*

W uchwale nie wyszczególniono stawek dla kategorii nośników cyfrowych – reklam emitowanych na ekranach, monitorach i wyświetlaczach<sup>24</sup>. Z wyjaśnień Dyrektora

<sup>22</sup> Zarządzenie nr 1895/2022 Prezydenta Miasta Łodzi z 22 sierpnia 2022 r. w sprawie stawek czynszu za wydierżawiane i wynajmowane oraz udostępniane pod infrastrukturę przemysłową nieruchomości gruntowe, których Miasto Łódź jest właścicielem lub posiadaczem. Wcześniejsze zarządzenia – nr 8897/VIII/21 z 26 listopada 2021 r., 1813/VIII/19 z 9 sierpnia 2019 r. regulowały te zaganiaenia w podobny sposób, zmieniały się głównie stawki.

<sup>23</sup> Uchwała nr LX/1804/22 Rady Miejskiej w Łodzi z 1 czerwca 2022 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.

<sup>24</sup> Tzw. digitale – telewizory LCD/LED zintegrowane z wiatami przystankowymi.



BAWiK działającego z upoważnienia Prezydenta wynika, iż żaden przepis nie nakłada obowiązku ustalenia stawek opłat specjalnie dla reklam cyfrowych, a w ocenie zarządcy drogi materiał, z którego wykonana jest reklama (papierowa, elektroniczna, z tworzyw sztucznych) nie powinien być podstawą do różnicowania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli str. 246-250, 948-951)

Wg stanu na 15 września 2023 r. na terenie Łodzi obowiązywało 170 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>25</sup>. Przepis art. 15 ust. 3 pkt 9 upzp, na podstawie którego fakultatywnie określano w planach miejscowych zasady i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane, utracił moc 11 września 2015 r.<sup>26</sup> i od tego czasu ww. ustalenia nie były wprowadzane do planów.

(akta kontroli str. 280)

Wykonywaniem w imieniu Prezydenta Miasta Łodzi zadań zarządcy dróg publicznych i wewnętrznych zajmował się Zarząd Dróg i Transportu<sup>27</sup>, tj. jednostka budżetowa Miasta. W 2004 r. ZDiT zawarł umowę z Miejskim Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym – Łódź Sp. z o.o., której przedmiotem było zagospodarowanie i utrzymanie wszystkich przystanków autobusowych i tramwajowych położonych w granicach administracyjnych Łodzi oraz sposób ich wykorzystania przez MPK-Łódź Sp. z o.o. (wliczając zarządzanie reklamą na przystankach).

(akta kontroli str. 281-285)

**1.2.** W latach 2020-2023 Wydział Dysponowania Mieniem UMŁ nie zawarł żadnej umowy dzierżawy dla celów związanych z reklamą, w tym okresie nie obowiązywała również żadna wcześniej zawarta umowa. Naliczono natomiast opłaty za bezumowne korzystanie z gruntu pod nośnikami reklamowymi firm/osób prywatnych w stosunku do 32 lokalizacji (szerzej opisane w pkt 2 wystąpienia).

(akta kontroli str. 492-503, 960-964)

W okresie objętym kontrolą umowy najmu powierzchni reklamowej na administrowanych przez siebie obiektach zawierały natomiast miejskie jednostki organizacyjne:

- Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji<sup>28</sup>: w 2020 r. zawarł 11 umów na reklamę okolicznościową zewnętrzną<sup>29</sup> i pięć umów na reklamę wewnętrzną na obiektach administrowanych przez MOSiR, w 2021 r. odpowiednio 23 i dwie umowy oraz jedną reklamę w postaci słupa ogłoszeniowego (z Teatrem Wielkim, w 2022 r. odpowiednio pięć i siedem umów oraz jedną w formie liter przestrzennych i jedną w postaci słupa ogłoszeniowego (z Teatrem Nowym);
- Zarząd Lokali Miejskich<sup>30</sup> zawarł dziewięć umów najmu części powierzchni obiektu komunalnego w celach reklamowych – na reklamę o stałej treści (w 2020 r. – trzy, w 2021 r. – dwie, w 2022 r. – trzy, w 2023 r. – jedna umowa);
- ZDiT zawarł 44 umowy dzierżawy dotyczące umieszczenia reklam w miejscach niebędących pasem drogowym (w 2020 r. – 14, w 2021 r. – 13, w 2022 r. – 10, w 2023 r. – siedem).

(akta kontroli str. 960-963)

<sup>25</sup> <https://mpu.lodz.pl/opracowania/plany-miejscowe/>

<sup>26</sup> Na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774)

<sup>27</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr VIII/104/03 z 5 marca 2003 r., dalej: ZDiT.

<sup>28</sup> Dalej: MOSiR.

<sup>29</sup> Do 21 dni zgodnie z § 5.1 Kodeksu reklamowego.

<sup>30</sup> Dalej: ZLM.

**1.3.** Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu<sup>31</sup>, prowadzeniem spraw związanych z estetyką miasta oraz spraw dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń zajmowało się Biuro Architekta Miasta w Departamencie Planowania i Rozwoju Gospodarczego UMŁ. W okresie objętym kontrolą zadania polegające na prowadzeniu spraw związanych z realizacją uchwały kodeksu reklamowy, w tym w szczególności prowadzenie kontroli zgodności reklam z uchwałą oraz wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie dostosowywania reklam i nakładanie kar, a także prowadzenie spraw związanych z przestrzeganiem regulaminu Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej przypisane były, zgodnie z aktualnymi opisami stanowisk, dwóm pracownikom BAM. Dyrektorowi – Architektowi Miasta przypisano nadzór nad realizacją tych zadań.

(akta kontroli str. 3-79)

Za zarządzanie reklamą w łódzkiej przestrzeni publicznej odpowiedzialne były także inne komórki organizacyjne Urzędu, jednostki organizacyjne Miasta i spółki miejskie:

- Wydział Dysponowania Mieniem UMŁ<sup>32</sup> – w zakresie naliczania opłat z tytułu bezumownego korzystania, zgodnie z aktualnie obowiązującymi stawkami wynikającymi z zarządzeń Prezydenta. Po uchwaleniu kodeksu reklamowego nie zawarto nowych umów dzierżaw, więc opłaty z tytułu bezumownego korzystania naliczane były jedynie w stosunku do reklam już istniejących (szerzej opisane w pkt 2.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Przedmiotowym zadaniem zajmowały się trzy osoby, które miały je przypisane w zakresach obowiązków,
- Wydział Edukacji UMŁ – w zakresie dotyczącym elewacji budynków szkół i placówek oświatowych i ich ogrodzeń<sup>33</sup> poprzez nadzór nad jednostkami oświatowymi, w tym nad sposobem wykorzystywania nieruchomości, których administratorami są dyrektorzy szkół i placówek oświatowych. Przedmiotowego zadania nie ujęto w zakresie obowiązków osoby, która się tym zajmowała, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor BAWiK, zakres obowiązków ma charakter ogólny,
- Zarząd Lokali Miejskich – w zakresie spraw związanych z wynajmem powierzchni pod reklamy w nieruchomościach zarządzanych przez ZLM<sup>34</sup>,
- Zarząd Dróg i Transportu – w zakresie odpowiedzialności za pas drogowy, m.in. wiaty przystankowe<sup>35</sup>,
- Aqua Park Łódź Sp. z o.o. – w zakresie działań reklamowych realizowanych w związku z prowadzoną działalnością i we własnym zakresie na obszarze nieruchomości, na której działalność jest prowadzona<sup>36</sup>,

<sup>31</sup> Regulamin Organizacyjny UMŁ, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 637/VIII/19 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 27 lutego 2019 r. i zarządzenia nr 2889/2022 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 23 grudnia 2022 r.

<sup>32</sup> Dalej: WDM.

<sup>33</sup> Na podstawie uchwały Nr XXXII/966/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2016 r. i ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe - art. 86 – dotyczy zakazu działalności partii i organizacji politycznych w szkołach, w tym umieszczania plakatów i banerów o takim charakterze.

<sup>34</sup> Na podstawie: Regulaminu organizacyjnego wprowadzonego Zarządzeniem Nr 8921/VIII/21 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego jednostki budżetowej o nazwie Zarząd Lokali Miejskich, uchwały Nr XXIV/265/95 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 27 grudnia 1995 r. w sprawie umieszczenia reklam na obiektach komunalnych na obszarze miasta Łodzi, kodeksu reklamowego, zarządzenia 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, zarządzenia Nr 5222/VII/13 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 31 października 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad zawierania umów z użytkownikami reklam na obiektach komunalnych na obszarze Miasta Łodzi.

<sup>35</sup> Na podstawie art. 20 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645) i uchwały nr VIII/104/03 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 marca 2003 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie Zarząd Dróg i Transportu.

<sup>36</sup> Na podstawie umowy Spółki.

- Widzewskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. – w zakresie budynków własnych<sup>37</sup>,
- Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Łódź Sp. z o.o. – w zakresie części przystanków komunikacji miejskiej i reklamy na i wewnątrz pojazdów<sup>38</sup>,
- Łódzki Rynek Hurtowy „ZJAZDOWA” S.A. – w zakresie ogrodzenia rynku oraz hal i wiat handlowych oraz budynków usytuowanych na terenie rynku,
- Port Lotniczy Łódź im. Wł. Reymonta Sp. z o.o. – w zakresie nośników typu citylight na terenie zewnętrznym przed Terminalem Pasażerskim oraz w zakresie nośników typu billboard na terenach przyległych do Portu (parkingi),
- Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Łódź Sp. z o.o. – głównie w zakresie okresowego wynajmu powierzchni reklamowych na burtach pojazdów będących we władaniu spółki<sup>39</sup>,
- EXPO Łódź Sp. z o.o. – w zakresie dwóch nośników reklamowych: czworobocznego stojaka przed wejściem do hali (2,74 m x 3,40 m każdy) oraz billboardu usytuowanego na ścianie hali (8,14m x 7,65m). Obydwa nośniki są używane przez organizatorów wydarzeń organizowanych w hali w celu komunikacji wizualnej swoich wydarzeń i są wynajmowane komercyjnie,
- Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji – w zakresie obiektów sportowo-rekreacyjnych na terenie Miasta wskazanych w regulaminie organizacyjnym MOSiR, z wyłączeniem obiektów oddanych w wieloletnią dzierżawę<sup>40</sup>.

Zastępca Dyrektora BAWiK działający z upoważnienia Prezydenta wyjaśnił, że miejskie jednostki oświatowe, jednostki kultury i jednostki zdrowia (samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, domy pomocy społecznej prowadzone przez Miasto, Miejski Zespół Żłobków w Łodzi) samodzielnie zarządzają reklamą w przestrzeni publicznej, w szczególności stosując postanowienia aktów prawnych dotyczących umieszczania tablic i urządzeń reklamowych na terenie miasta Łodzi.

Zadania z zakresu zarządzania reklamą w przestrzeni miejskiej rozproszone były więc pomiędzy różnymi komórkami, jednostkami organizacyjnymi i spółkami miejskimi. Powierzenie poszczególnych zadań konkretnym komórkom było powiązane z zadaniami statutowymi przez nie realizowanymi – tj. z oceną reklam z punktu widzenia różnych jej aspektów, m.in. prawa budowlanego, ładu przestrzennego, zarządzania drogami oraz lokalizacji danej reklamy. Do realizacji tych zadań zostały powołane poszczególne komórki organizacyjne UMŁ oraz jednostki budżetowe Miasta i spółki, specjalizujące się w danych kwestiach i posiadające niezbędne kompetencje.

(akta kontroli str. 79-91, 931-945)

Skargi i wnioski wpływające do Urzędu koordynowane były przez Oddział ds. Skarg w Wydziale Zarządzania Kontaktami z Mieszkańcami w Departamencie Organizacji Urzędu i Obsługi Mieszkańców UMŁ<sup>41</sup>. Wszystkie skargi i wnioski rejestrowane były

<sup>37</sup> Na podstawie kodeksu reklamowego i zawieranych umów najmu powierzchni reklamowej oraz umów najmu lokali użytkowych.

<sup>38</sup> Na podstawie - uchwały Nr VIII/104/03 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 marca 2003 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie Zarząd Dróg i Transportu ze zm., umowy z dnia 17 czerwca 2004 r. o świadczenie usług w zakresie zagospodarowania i utrzymania miejsc przystankowych, umowy z dnia 28 lutego 2011 r. Nr FU/FC/U/50-00/11/W o świadczenie usług publicznych w ramach organizacji lokalnego transportu zbiorowego, zawarta pomiędzy Gminą Miasta Łódź – jednostką budżetową, Zarząd Dróg i Transportu, a MPK – Łódź Spółka z o.o.

<sup>39</sup> Na podstawie kodeksu reklamowego i umów cywilno-prawnych – obecnie spółka ma zawartą jedną umowę w zakresie udostępnienia powierzchni reklamowej, tj. z AMS S.A. na najem placu pod nośnik reklam.

<sup>40</sup> Na podstawie uchwały Nr LXXI/1853/18 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 maja 2018 r. (Statut MOSiR).

<sup>41</sup> Zarządzenie nr 3488/VIII/20 Prezydenta Miasta Łodzi z 13 marca 2020 r. w sprawie ustalenia zasad przyjmowania, rejestrowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji w UMŁ oraz rozpatrywania petycji przez miejskie jednostki organizacyjne.

w Centralnym Rejestrze Skarg, Wniosków i Petycji, prowadzonym w EZD<sup>42</sup>. W przedmiotowym rejestrze w latach 2020-2023 nie odnotowano skarg i wniosków związanych z zarządzaniem reklamą w Mieście.

(akta kontroli str. 415-424)

**1.4.** Z przeprowadzonej w październiku 2022 r. inwentaryzacji wynikało, że Miasto posiadało: 38 słupów ogłoszeniowych, 47 gablot typu citylight, 14 banerów reklamowych, dwa namioty reklamowe, dwa stojaki reklamowe.

Miasto nie dysponowało natomiast inwentaryzacją nośników reklamowych/obiektów małej architektury umiejscowionych na poszczególnych jego obszarach, na nieruchomościach niestanowiących własności gminy, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Dyrektor BAWiK działający z upoważnienia Prezydenta wyjaśnił, że nie było takiego obowiązku<sup>43</sup>.

(akta kontroli str. wyjaśnienia Prezydent 5)

Wyjaśniając, w jaki sposób Miasto mogłoby kontrolować wykonanie kodeksu reklamowego (zadania wprost przypisane do BAM i jego pracowników) wobec braku wiedzy na temat nośników znajdujących się na jego terenie, Dyrektor BAWiK podał, że wariant, jakim Miasto będzie mogło się posłużyć podczas weryfikacji tablic i urządzeń reklamowych zostanie wypracowany po rozstrzygnięciach wyroków WSA oraz Trybunału Konstytucyjnego.

(akta kontroli str. 346-403, 965-970)

W Urzędzie nie rozważano dokonania screeningu przestrzeni miejskiej pod kątem reklam, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor BAWiK działający z upoważnienia Prezydenta, zlecenie kosztownego w skali Miasta screeningu przed uwzględnieniem wyroków WSA oraz Trybunału Konstytucyjnego dotyczących ustawy krajobrazowej oraz Kodeksu reklamowego miałyby wyłącznie charakter poznawczy i tym samym mogłoby narazić Miasto na zarzut niegospodarności.

(akta kontroli str. 965-970)

W dniu 27 lutego 2020 r., w odpowiedzi na jeden z wniosków o udostępnienie informacji publicznej dotyczący planowanych przez Miasto działań mających na celu szybkie skontrolowanie obszaru objętego uchwałą (szerzej opisane w pkt 1.5), Architekt Miasta podał, że planowane jest wykorzystanie systemu informatycznego, który pozwoli na monitoring terenu Miasta.

W UMŁ nie podjęto jednak prac związanych z wdrożeniem systemu informatycznego mającego na celu monitorowanie Miasta pod kątem reklam. Dyrektor BAWiK działający z upoważnienia Prezydenta wyjaśnił, że priorytety działania Miasta Łodzi, podobnie jak wszystkich instytucji państwowych, uległy zdecydowanej zmianie po 20 marca 2020 roku.

(akta kontroli str. 701-702, 965-970)

**1.5.** W Urzędzie nie wprowadzono zasad sprawowania nadzoru i monitorowania przez Prezydenta realizacji zadań z zakresu zarządzania reklamą przez poszczególne komórki Urzędu oraz jednostki miejskie, nie utworzono także stanowiska, które scalałoby rozproszone kompetencje komórek/jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za ład przestrzenny, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Tym samym nie weryfikowano na bieżąco prawidłowości korzystania z nieruchomości komunalnych na cele reklamowe oraz nie pozyskiwano bieżącej wiedzy na temat zakresu i sposobu realizowania zadań przez podległe jednostki, w tym gospodarowania powierzchnią reklamową.

<sup>42</sup> Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zmieniająca upzp w art. 37b ust. 1 określiła obowiązki Prezydenta przy procesowaniu tzw. Kodeksu Krajobrazowego. Wśród tych wymagań nie wskazano konieczności inwentaryzacji nośników reklamowych.

Informacje dotyczące sposobu realizacji zadań przez poszczególne jednostki zostały pozyskane przez Urząd na potrzeby kontroli NIK. Pomimo wyznaczenia BAM do prowadzenia spraw dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, jego działania ograniczały się jedynie do reagowania na zgłoszenia kierowane do Urzędu z zakresu zgodności z kodeksem wskazanych reklam. W okresie objętym kontrolą BAM podjął interwencje w 11 takich sprawach.

(akta kontroli str. 3-36, 425-459)

W Urzędzie nie dokumentowano przebiegu narad lub spotkań Prezydenta z kierownikami komórek Urzędu i właściwych jednostek organizacyjnych Miasta, dotyczących kwestii związanych z zarządzaniem reklamą w przestrzeni miejskiej, gdyż jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BAWiK działający z upoważnienia Prezydenta – spotkania miały charakter roboczy.

(akta kontroli str. 948-951)

W Urzędzie nie przeprowadzano także kontroli wewnętrznych i audytów związanych z zarządzaniem reklamą w przestrzeni publicznej. Dyrektor BAWiK działający z upoważnienia Prezydenta wyjaśnił, że analiza ryzyka przeprowadzana corocznie przy opracowywaniu planów kontroli i planów audytu przez BAWiK, uwzględniająca w szczególności materialność obszarów działalności Miasta, realizację zaleceń uprawnionych organów kontroli zewnętrznej, drażliwe aspekty społeczne oraz dostępne zasoby kadrowe w okresie ostatnich 12 lat nie wskazała na potrzebę przeprowadzania audytów i/lub kontroli w tym temacie.

Brak identyfikacji ryzyk związanych z realizowanymi celami i zadaniami w Urzędzie w zakresie zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej oraz celów i zadań jednostki w tym zakresie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 952-959)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły cztery interpelacje radnych dotyczące zarządzania reklamą w przestrzeni miejskiej i 51 wniosków o udostępnienie informacji publicznej w tym zakresie (osiem w 2020 r., 13 w 2021 r., 22 w 2022 r. i osiem w 2023 r. – do lipca). Interpelacje dotyczyły udzielenia informacji:

- w jaki sposób spółka Miejska Arena Kultury i Sportu sp. z o.o. nalicza opłaty za umieszczone na elewacji obiektu reklamy, herb i iluminacje okolicznościowe klubu użytkującego Stadion Miejski przy al. Piłsudskiego w Łodzi. W odpowiedzi na interpelację Prezydent poinformował radnego, że ww. informacje nie są podawane do publicznej wiadomości, mają charakter poufny i stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>44</sup>,
- kto jest właścicielem wiat przystankowych i czy po zakończeniu umowy wiaty lub ich części dostosowane do potrzeb firmy reklamowej zostaną zdemontowane – interpelacja związana z wyposażeniem wiat przystankowych w panele podświetlane przez podmiot zewnętrzny. W odpowiedzi poinformowano radnego, że spośród 1230 wiat przystankowych na terenie Łodzi wskazana firma jest właścicielem 141 z nich. Do odpowiedzi dołączono umowę zawartą przez MPK Sp. z o.o. z przedmiotową firmą, gdzie zawarto regulacje dotyczące demontażu wiat i określono długość jej trwania,
- dotyczącej dotychczasowego stosowania kodeksu krajobrazowego w Łodzi oraz przekazania rozstrzygnięć nadzorczych wojewody, orzeczeń sądowych i administracyjnych. W odpowiedzi wskazano, że przy rozpatrywaniu

---

<sup>44</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 1233.

wniosków o pozwolenie na budowę kodeks jest brany pod uwagę, wdrożenie kodeksu spełnia rolę edukacyjną i prewencyjną. Do odpowiedzi przedłożono żądane rozstrzygnięcia,

- dotyczącej podjęcia działań mających na celu powstrzymanie niszczenia krajobrazu ulicy Piotrkowskiej na jednej z działek. W odpowiedzi Prezydent opisał podjęte działania polegające m.in. na interwencji Straży Miejskiej, interwencji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz przesłonięciu niekorzystnie wyglądającej działki wystawą poświęconą tematyce łódzkiej.

Wnioski o udostępnienie informacji publicznej dotyczyły m.in. obowiązywania kodeksu reklamowego wobec trwających postępowań sądowych, umów zawartych między Miastem, a wszelkimi osobami prawnymi w zakresie najmu, dzierżawy powierzchni wykorzystywanych na potrzeby umieszczania na nich reklam, konkretnych nieruchomości – czy znajdowały się w obszarze obowiązywania uchwały krajobrazowej, kar nałożonych w trybie art. 37a upzp, kwot wydatkowanych przez Miasto na poszczególne akcje reklamowe (głównie dotyczących Polskiego Ładu), procedowania nowego kodeksu reklamowego. Wnioski zostały rozpatrzone, a informacji udzielono w terminach nieprzekraczających dwóch miesięcy (z jednym wyjątkiem, gdzie odpowiedzi na informację publiczną z dnia 23 listopada 2019 r., udzielono po trzech miesiącach na skutek reorganizacji BAM, o czym wnioskodawca został poinformowany). W odpowiedziach powtarzała się informacja, że kodeks reklamowy obowiązuje, niemniej jednak nie są przeprowadzane kontrole ani nakładane kary wobec oczekiwania na wyrok sądu i orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

(akta kontroli str. 671-922)

W odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczący prowadzonych postępowań administracyjnych związanych z przestrzeganiem uchwały krajobrazowej z lipca 2023 r. Architekt Miasta wskazał m.in., że z uwagi na podważenie zapisów Kodeksu i oczekiwanie na rozstrzygnięcie sądowe w przedmiotowej sprawie oraz skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego dotyczącego zgodności uchwały krajobrazowej z Konstytucją i prawem europejskim, a co za tym idzie ewentualne roszczenia odszkodowawcze z tego tytułu względem Miasta, nie prowadzono ewidencji urządzeń reklamowych oraz postępowań mających na celu usunięcie urządzeń niezgodnych z jego ustaleniami.

(akta kontroli str. 922-923)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Pomimo podjęcia w dniu 7 marca 2018 r. przez Radę Miejską w Łodzi uchwały intencyjnej<sup>45</sup>, której celem było uchwalenie nowego kodeksu reklamowego – Prezydent, przez ponad pięć lat nie podjął żadnych działań w celu przygotowania projektu nowej uchwały.

Wyjaśniając, na jakim etapie są prace nad nowym kodeksem reklamowym i jakie są przyczyny przedłużającego się procesu uchwałodawczego Zastępca Dyrektora BAWiK działający z upoważnienia Prezydenta wyjaśnił, że ustawodawca pozostawił kwestię wprowadzenia kodeksu krajobrazowego na obszarze danej gminy do uznania organu stanowiącego, podobnie jak zastąpienie kodeksu ewentualną nową regulacją. Niepewna sytuacja prawna obowiązującego dokumentu spowodowała podjęcie prac nad nowym dokumentem zawierającym zbiór przepisów w zakresie

<sup>45</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr LXVIII/1736/18 z dnia 7 marca 2018 r.

lokalizowania reklam w przestrzeni Miasta. Brak rozstrzygnięć prawnych WSA w zakresie zaskarżonego Kodeksu krajobrazowego oraz brak wyroku Trybunału Konstytucyjnego od 2019 r. odnośnie konstytucyjności przepisów „ustawy krajobrazowej” sprawiło, że wstrzymano się z uchwaleniem nowych przepisów: (...) *Miasto Łódź - jako pierwszy w tej skali ośrodek miejski - opracowało i wdrażało Kodeks krajobrazowy na terenie naszego kraju. Stan orzecznictwa sądowego był inny; nie było wytycznych, reguł i materiałów porównawczych dla wypracowania optymalnego rozwiązania. Rozbudowywane od 2016 r. orzecznictwo sądowe w tej sprawie oraz analogiczne dokumenty przyjęte przez inne miasta stanowią materię do nowych przemyśleń i refleksji przy tworzeniu drugiego już dokumentu o charakterze strategicznym w zakresie reklam w przestrzeniach publicznych dla naszego miasta. Ogłoszenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego pozwoli Miastu na dokończenie sporządzania nowego dokumentu.*

Niepodjęcie przez Prezydenta działań w celu wykonania uchwały Rady Miejskiej w Łodzi było nierzetelne. NIK zwraca uwagę, że w związku z wejściem w życie uchwały krajobrazowej z 16 listopada 2016 r. regulacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>46</sup> dotyczące zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane – zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu - utraciły moc. W związku z deklarowanymi przez Urząd obawami związanymi ze stosowaniem zaskarżonej uchwały krajobrazowej z 2016 r. podjęcie prac, zgodnie z zobowiązaniem Rady Miejskiej, mogło przyczynić się do wprowadzenia nowego aktu prawa miejscowego, będącego narzędziem ochrony przestrzeni publicznej na terenie całego Miasta.

(akta kontroli str. 165, 931-945)

2. W okresie objętym kontrolą, Prezydent - wbrew obowiązкови określoneму w art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie zapewnił funkcjonowania skutecznego systemu kontroli zarządczej. Prezydent, jako kierownik jednostki, jest zobowiązany do zapewnienia sprawnego i ciągłego funkcjonowania Urzędu, w tym nadzoru nad działaniami podejmowanymi przez poszczególne komórki organizacyjne. I tak:
  - a. nie określono jasno i w co najmniej rocznej perspektywie celów i zadań jednostki dotyczących zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej 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,
  - b. nie zidentyfikowano ryzyk związanych z realizowanymi celami i zadaniami w Urzędzie w zakresie zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej, nie określono prawdopodobieństwa ich wystąpienia i możliwych ich skutków oraz akceptowanego ich

<sup>46</sup> Obowiązujących w dniu wejścia w życie uchwały krajobrazowej z 16 listopada 2016 r.

poziomu. Nie określono 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<sup>47</sup>, 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),

- c. Prezydent nie ustalił zasad nadzoru nad jednostkami, którym przypisano zadania dotyczące gospodarowania powierzchnią reklamową na elementach infrastruktury komunalnej, co było działaniem nierzetelnym, jak również naruszało przepisy określone w rozdz. II C punkt 11 standardów kontroli zarządczej, zgodnie z którym należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

W okresie objętym kontrolą żadnej komórce organizacyjnej Urzędu nie powierzono scalenia rozproszonych kompetencji ww. jednostek odpowiedzialnych za ład przestrzenny w zakresie reklamy - żadnemu pracownikowi Urzędu nie przypisano zadania polegającego na nadzorze nad zarządzaniem reklamą w przestrzeni miejskiej przez ww. podmioty. W Urzędzie nie weryfikowano na bieżąco prawidłowości korzystania z nieruchomości komunalnych na cele reklamowe oraz nie pozyskiwano bieżącej wiedzy na temat zakresu i sposobu realizowania zadań przez podległe jednostki, w tym gospodarowania powierzchnią reklamową.

Zastępca Dyrektora BAWiK działający z upoważnienia Prezydenta wyjaśnił: *Brak realizacji zadań w obszarze zarządzania reklamą jest wynikiem wielokrotnie podnoszonej w trakcie kontroli sytuacji prawnej kodeksu reklamowego. Należy zauważyć, że definiowanie zadań w zakresie zarządzania reklamą, przy praktycznie niemożliwym do oszacowania ryzyku prawnym, mogącym zmaterializować się w konsekwencji ich realizacji, zwłaszcza w odniesieniu do ewentualnie nałożonych kar, mogłoby okazać się brzemiennie w skutkach finansowych z punktu właściwego zarządzania Miastem. Finalnie, pozbawione restrykcyjnego charakteru działania byłyby poczynając od planowania, a kończąc na nadzorze nad realizacją, urzędowaniem dla urzędowania, pozostającym w sprzeczności z koncepcją nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management), leżącą przecież u podstaw wprowadzenia kontroli zarządczej w systemie finansów publicznych. Oczywistym jest, że przy braku zdefiniowania istotnych celów identyfikacja ryzyka i analiza byłaby bezprzedmiotowa.*

*Zasady nadzoru dotyczące zarządzania reklamą, zostały ustanowione przez Prezydenta Miasta w przydziale obowiązków i odpowiedzialności, należy jednak podkreślić, że ich egzekwowanie w aktualnych uwarunkowaniach, nie odpowiadałoby istocie kontroli zarządczej, w szczególności celowości i oszczędności podejmowanych aktywności.*

(akta kontroli str. 965-970)

<sup>47</sup> Załącznik do Komunikatu 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).



3. W Urzędzie nie dysponowano inwentaryzacją reklam umiejscowionych na poszczególnych obszarach Miasta, na nieruchomościach niestanowiących własności gminy. Zadania polegającego na ewidencji nośników nie przypisano też żadnej komórce organizacyjnej Urzędu. Brak wiedzy na ten temat uniemożliwiał rzetelne sprawowanie nadzoru nad reklamami w Mieście.

Zastępca Dyrektora BAWiK działający z upoważnienia Prezydenta wyjaśnił, że nie ma obowiązku inwentaryzacji reklam na terenie Miasta: *Na skutek niepewnej sytuacji prawnej „ustawy krajobrazowej” oraz kodeksu krajobrazowego, BAM nie prowadziło i nie prowadzi postępowań administracyjnych mających na celu usunięcie urządzeń i tablic reklamowych z uwagi na brak wyroku WSA w ww. sprawie oraz brak od 2019 r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego na zapytanie NSA o konstytucyjność zapisów ustawy. Określanie możliwych do realizacji sposobów kontrolowania wykonania kodeksu reklamowego wobec przedłużającego się stanu niepewności prawnej, należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, całkowicie niezawinioną przez Miasto Łódź, wydaje się być aktualnie pozbawione racjonalnych przesłanek. Wariant, jakim Miasto będzie mogło się posłużyć podczas weryfikacji tablic i urządzeń reklamowych zostanie wypracowany po rozstrzygnięciach wyroków WSA oraz Trybunału Konstytucyjnego.*

(akta kontroli str. 965-970)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że mimo wątpliwości prawnych Urzędu, kodeks reklamowy wciąż obowiązuje i powinien być stosowany ze wszystkimi konsekwencjami. Zasoby ludzkie, organizacja pracy (jasny podział ról i obowiązków), ale także ścisła współpraca i wymiana doświadczeń między uczestnikami procesu są, w przypadku objętego niniejszą kontrolą zadania warunkiem niezbędnym do skutecznego zarządzania reklamą. Niedostateczna wiedza co do sposobu wykorzystania nieruchomości komunalnych na cele reklamowe, a także brak kontroli zasobów i dokonywania aktualizacji oraz archiwizowania danych uniemożliwia sprawne zarządzanie mieniem. Zdaniem NIK, argumenty dotyczące niepewnej sytuacji prawnej „ustawy krajobrazowej” oraz Kodeksu Krajobrazowego, nie jest przekonujący, ponieważ Miasto stosuje ww. akty wybiórczo - BAM opiniuje dokumentacje projektowe oraz prowadzi konsultacje z inwestorami z zakresu tablic i urządzeń reklamowych, obiektów małej architektury oraz ogrodzeń tak, aby nowe inwestycje zgodne były z postanowieniami kodeksu.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Urzędu w kontrolowanym obszarze, z uwagi na niewdrożenie skutecznych mechanizmów służących weryfikacji przez Urząd przestrzegania ustalonych zasad prawidłowego użytkowania mienia komunalnego na potrzeby reklamowe oraz prawidłowego i korzystnego dla Miasta gospodarowania powierzchnią reklamową. Nie ustalono zasad nadzoru nad jednostkami, którym przypisano zadania dotyczące gospodarowania powierzchnią reklamową na elementach infrastruktury komunalnej, nie prowadzono bieżącej współpracy między poszczególnymi komórkami Urzędu i jednostkami organizacyjnymi Miasta w celu skutecznego zarządzania reklamą. Nie dokonano także inwentaryzacji przestrzeni miejskiej pod kątem legalności reklam i nie opracowano kompleksowej koncepcji zarządzania reklamą w przestrzeni miejskiej, odnoszącej się do sposobu systematycznego eliminowania nielegalnych i niepożądanych reklam.

## 2. Nadzór nad umieszczaniem nośników reklamowych w przestrzeni miasta i gospodarowaniem powierzchnią reklamową

Opis stanu faktycznego

**2.1.** W Urzędzie nie realizowano projektów finansowanych ze środków UE, których elementem była budowa, przebudowa lub remont wiat przystankowych lub innych elementów infrastruktury komunalnej, na których zamieszczano nośniki reklamowe. Było to zadanie ZDiT, który 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. Wg oświadczenia Zastępcy Dyrektora BAWiK działającego z upoważnienia Prezydenta, ZDiT nie wydawał zgód na umieszczenie reklam na wiatkach przystankowych objętych trwałością projektów.

(akta kontroli str. 344-345)

**2.2.** W Urzędzie nie prowadzono właściwego nadzoru nad realizacją zadań z zakresu zarządzania reklamą przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu oraz jednostki miejskie (co szczegółowo opisano w pkt 1 niniejszego wystąpienia). Ponadto Prezydent nie egzekwował od BAM wykonania obowiązków związanych z zarządzaniem reklamą oraz nie występował o informacje w zakresie aspektu prawnego ani finansowego funkcjonowania reklam na terenie miasta.

Zastępca Dyrektora BAWiK, działający z upoważnienia Prezydenta wyjaśnił, że w związku z *vacatio legis* Kodeksu reklamowego, a następnie zakwestionowaniu zgodności z prawem jego postanowień oraz skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego w zakresie zgodności tzw. ustawy krajobrazowej z Konstytucją i prawem europejskim, a co za tym idzie ewentualnych roszczeń odszkodowawczych względem Miasta w sytuacji negatywnego rozstrzygnięcia powyższych kwestii, nie prowadzono postępowań administracyjnych mających na celu usunięcie urządzeń i tablic reklamowych niezgodnych z ustaleniami Kodeksu. Konsekwentnie, pozyskiwanie informacji, zwłaszcza w aspekcie prawnym, ale również w aspekcie finansowym, nie było celowe i z praktycznego punktu widzenia nie przynosiłoby żadnego konkretnego rezultatu.

(akta kontroli str. 971-974)

**2.3.** UMŁ nie posiadał pełnej wiedzy co do sposobu wykorzystania nieruchomości komunalnych na cele reklamowe. Urząd nie pozyskiwał informacji na ten temat od jednostek zarządzających reklamą w Mieście, a poszczególne jednostki udostępniające te nieruchomości również nie wykazywały aktywności w tym zakresie.

Dyrektor BAWiK działający z upoważnienia Prezydenta wyjaśnił: *potrzeba posiadania zbiorczej informacji na temat sposobu wykorzystania nieruchomości komunalnych na cele reklamowe nie została wcześniej zdiagnozowana. Wiedzę tę posiada każdy zarządca nieruchomości na której umiejscawiane są reklamy, który zgodnie z uchwałą (...) przeprowadza kontrolę zasobów zarządzanych nieruchomości komunalnych i dokonuje ich aktualizacji.*

(akta kontroli str. 952- 959)

UMŁ nie dokonywał kontroli zgodności reklam na terenie Miasta z uchwałą krajobrazową, nie wydawał decyzji administracyjnych w zakresie dostosowywania reklam do wymagań uchwały i nie nakładał kar, mimo że wszystkie te zadania, zgodnie z obowiązującym w UMŁ regulaminie organizacyjnym, przypisano do BAM, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Dyrektor BAWiK działający z upoważnienia Prezydenta wyjaśnił: *W związku z brakiem wyroków WSA oraz Trybunału Konstytucyjnego dotyczących „ustawy krajobrazowej” oraz Kodeksu Krajobrazowego, BAM nie prowadziło i nie prowadzi postępowań administracyjnych mających na celu usunięcie urządzeń i tablic*

reklamowych. W zakresie spraw związanych z realizacją Kodeksu Krajobrazowego i kontroli tablic i urządzeń reklamowych w zgodności z obowiązującymi przepisami, BAM każdorazowo reaguje na interwencje przesyłane do UMŁ dotyczące funkcjonowania nośników reklamy.

(akta kontroli str. 965-970)

UMŁ nie weryfikował również legalności reklam na nieruchomościach komunalnych i zarządzanych gruntach Skarbu Państwa. Kontrole były natomiast prowadzone przez miejskie jednostki organizacyjne oraz spółki miejskie zarządzające tymi nieruchomościami, w oparciu o ich regulacje wewnętrzne i bez sporządzania rocznych planów działań kontrolnych w tym zakresie<sup>48</sup>:

- ZDiT – 77 kontroli w zakresie reklam w 2020 r., z czego 69 z inicjatywy własnej i osiem na skutek interwencji zewnętrznych, 68 – w 2021 r., z czego 66 z inicjatywy własnej i dwie na skutek interwencji zewnętrznych, 102 – w 2022 r. z czego 100 z inicjatywy własnej i dwie na skutek interwencji zewnętrznych, 150 – w 2023 r., z czego 148 z inicjatywy własnej i dwie na skutek interwencji zewnętrznych;
- ZLM – 192 wizje lokalne przeprowadzone z inicjatywy własnej na nieruchomościach, wskazanych w treści umów najmu części powierzchni obiektu komunalnego w celach reklamowych na reklamę o stałej treści reklamowej, zawartych w latach 2020-2023;
- MOSiR – bieżące kontrole nośników reklamowych umieszczanych na podstawie umów najmu powierzchni reklamowej na administrowanych obiektach;
- Aqua Park Łódź Sp. z o.o. – bieżące kontrole dokonywane przed zamieszczeniem nośnika reklamowego;

UMŁ nie weryfikował w ramach nadzoru prawidłowości działań przeprowadzanych przez ww. jednostki.

(akta kontroli str. 286-343, 952-959)

UMŁ nie udostępniał odpłatnie powierzchni reklamowych zlokalizowanych na nośnikach stanowiących mienie komunalne lub znajdujących się na takim mieniu<sup>49</sup>.

(akta kontroli str. 960-964)

**2.4.** W Urzędzie nie utworzono stanowiska miejskiego konserwatora zabytków. Porozumienie, na podstawie którego Miastu powierzone zostały sprawy z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków zawarte między Wojewodą Łódzkim a Prezydentem w grudniu 2011 r. zostało wypowiedziane przez Wojewodę Łódzkiego i nie obowiązuje od 28 kwietnia 2018 r.

(akta kontroli str. 3-36, 412-413)

**2.5.** Na terenie Miasta nie wprowadzono opłaty reklamowej od umieszczonych tablic i urządzeń reklamowych. Zgodnie z oświadczeniem Dyrektora BAWiK działającego z upoważnienia Prezydenta, możliwa do wprowadzenia w oparciu o tzw. ustawę krajobrazową opłata reklamowa była zupełnie nową i fakultatywną daniną publiczną. W początkowym okresie obowiązywania nowych regulacji istniały poważne wątpliwości i zastrzeżenia prawników, specjalistów i ekspertów z zakresu prawa podatkowego, dotyczące nieznanych wcześniej norm i zasad wymiaru, poboru i rozliczania tejże daniny: *W tym stanie rzeczy nadmierny pośpiech w podejmowaniu uchwały przez Radę Miejską wprowadzającą opłatę reklamową na terenie Łodzi, nie*

<sup>48</sup> Dane w oparciu o informacje przekazane przez jednostki.

<sup>49</sup> Nośnikami reklam będącymi własnością Miasta dysponowały: Wydział Gospodarki Komunalnej, Biuro Aktywności Miejskiej, Biuro Promocji i Nowych Mediów oraz Wydział Sportu UMŁ.

był ani uzasadniony ani wskazany, o czym świadczy także ostrożność w tym zakresie wśród pozostałych dużych miast w Polsce.

(akta kontroli str. 414)

Zgodnie z informacją na stronie internetowej Miasta Łodzi, za nielegalny baner reklamowy grozi kara finansowa oraz nałożenie obowiązku usunięcia w formie decyzji administracyjnej. Kara składa się z dwóch części: stała – 100 zł dziennie i zmienna – 8 zł (zależna od powierzchni, od każdego metra kwadratowego powierzchni) naliczana od momentu wszczęcia postępowania (skutecznego dostarczenia informacji o nim) do momentu usunięcia reklamy.

Od momentu wprowadzenia kodeksu reklamowego nie nałożono ani jednej kary.

(akta kontroli: 984)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie zawierał umów dzierżawy nieruchomości komunalnych na cele reklamowe i nie obowiązywała żadna z umów zawartych wcześniej.

Naliczał natomiast opłaty z tytułu bezumownego wykorzystania nieruchomości komunalnych na cele reklamowe wobec czterech podmiotów w odniesieniu do 32 lokalizacji, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Analiza wszystkich 32 spraw wykazała, że przypadki te dotyczyły lokalizacji, w których w latach wcześniejszych obowiązywały umowy dzierżawy – umowy zawarte przed wprowadzeniem kodeksu reklamowego wygasły w latach 2011-2017, a Urząd nie zawarł kolejnych. Jednocześnie Urząd nie wezwał byłych dzierżawców do zwrotu przedmiotu dzierżawy, a zamiast tego naliczał im opłaty z tytułu bezumownego korzystania z gruntów w dotychczasowej wysokości, tj. wg stawek wskazanych w obowiązującym w danym czasie zarządzeniu Prezydenta w tej sprawie bądź według stawek wylicytowanych przed laty w przetargu – w przypadku gdyby te okazały się wyższe niż wynikające z aktualnego zarządzenia.

W 20 przypadkach opłaty zostały uregulowane, w pozostałych 12 wystosowano wezwania do zapłaty. W konsekwencji w okresie objętym kontrolą dokonano z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości komunalnych na cele reklamowe wpłat w łącznej kwocie 1.076.206,36 zł.

W marcu 2017 r. WDM wystąpił do BAM o zaopiniowanie pod względem lokalizacji i estetyki urządzeń reklamowych firm obciążanych z tytułu bezumownego korzystania na gruntach miejskich (22 sprawy, pisma skierowano do kilku firm i wskazano kilka lokalizacji<sup>50</sup>). Architekt Miasta nie udzielił odpowiedzi na żadne z pism. Pomimo braku odpowiedzi nie zwracano się do BAM ponownie w tej sprawie, gdyż jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BAWiK działający z upoważnienia Prezydenta, pracownik, któremu przydzielono te sprawy nie wywiązał się z powierzonych zadań.

Urząd nie podejmował z własnej inicjatywy żadnych działań zmierzających do zidentyfikowania przypadków bezumownego korzystania z gruntów komunalnych na terenie Miasta. Nie weryfikował, czy na nieruchomościach miejskich będących w zarządzie Miasta<sup>51</sup> funkcjonowały nielegalnie umieszczone reklamy.

(akta kontroli str. 460-491, 492-503, 504-600, 601-670)

Wyjaśniając przyczyny niezawierania w Mieście nowych umów najmu lub dzierżawy nieruchomości komunalnych dla celów związanych z reklamą oraz nieprzedłużania umów z dotychczasowymi dzierżawcami, a zamiast tego naliczania opłat za bezumowne korzystanie z gruntów w kwotach dotychczasowych, Zastępca Dyrektora BAWiK działający z upoważnienia Prezydenta podał: *Większość firm, które wcześniej posiadały zawarte umowy dzierżawy z Miastem są to profesjonalne*

<sup>50</sup> W pozostałych sprawach zaniechano kierowania zapytań z uwagi na brak odpowiedzi Architekta Miasta.

<sup>51</sup>Gdzie zarządzającym był WDM, nie jednostki organizacyjne lub spółki miejskie.

podmioty prowadzące od lat działalność reklamową na terenie różnych miast w Polsce. Grunty pod urządzenia reklamowe pierwotnie były udostępniane w drodze przetargu. Lokalizacje były akceptowane zarówno przez Miasto poprzez uzyskanie opinii merytorycznych jednostek takich jak Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa oraz Zarząd Dróg i Transportu, jak i firmy biorące udział w przetargu. Część spraw była przekazywana zgodnie z właściwością z miejskich jednostek organizacyjnych np. Zarządu Zieleni Miejskiej czy Zarządu Dróg i Transportu w związku ze zmianą użytku lub władającego nieruchomością. W wyniku zawartych umów po przeprowadzonych przetargach firmy uzyskiwały decyzję o warunkach zabudowy. W oczekiwaniu na ostateczne rozstrzygnięcie kwestii legalności uchwały krajobrazowej UMŁ wstrzymał się z procedowaniem zawierania umów dzierżawy oraz decyzją co do usuwania reklam.

(akta kontroli str. 971-974)

**2.6.** Egzekwowaniem należności podatkowych dotyczących podatku od nieruchomości, na których zlokalizowano nośnik reklamy zajmował się Wydział Finansowy UMŁ. Postępowania podatkowe w sprawie określenia wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości, których przedmiotem było opodatkowanie jako budowli wolnostojących trwale związanych z gruntem urządzeń reklamowych, prowadzone były wobec czterech podatników (o których mowa w pkt 2.5., posiadających po kilka - kilkanaście nośników reklamowych) w zakresie lat wcześniejszych, nieobejmujących okresu kontrolowanego. Przyczyną wszczęcia postępowań było głównie wykazywanie przez spółki w deklaracjach na podatek od nieruchomości jedynie dzierżawionego gruntu, bez wykazania tablic reklamowych lub niezłożenie deklaracji na podatek od nieruchomości w ogóle. Skutkiem postępowań było złożenie przez podatników korekt deklaracji oraz deklaracji na podatek od nieruchomości w kolejnych latach, również 2020 – 2023, uwzględniających wolnostojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe.

Zastępca Dyrektora Wydziału Finansowego wyjaśnił, że nie jest możliwe wyodrębnienie decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości dla budowli będących nośnikami reklamowymi, ponieważ na potrzeby ustalenia osobom fizycznym wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości organ podatkowy nie ewidencjonuje w systemie informatycznym danych o rodzaju budowli. Podstawę opodatkowania stanowi bowiem łączna wartość wszystkich budowli będących w posiadaniu danego podatnika.

Podobnie w przypadku dochodów uzyskanych z tytułu podatku od nieruchomości dla budowli będących nośnikiem reklamy – Zastępca Dyrektora wskazał, że deklaracje na podatek od nieruchomości uwzględniają łączną powierzchnię gruntów stanowiących własność Miasta, a wykorzystywanych przez Spółki bezumownie pod tablice reklamowe, oraz łączną wartość tablic reklamowych zlokalizowanych na tych gruntach. Podatek jest wykazywany w deklaracjach łącznie od wszystkich przedmiotów opodatkowania, zarówno od gruntów, jak i budowli. Natomiast załącznik „dane o przedmiotach opodatkowania podlegających opodatkowaniu” zawiera wykaz poszczególnych przedmiotów opodatkowania bez wyliczania kwoty podatku dla każdej działki gruntu i każdej budowli odrębnie. Podatek od nieruchomości jest również pobierany na podstawie deklaracji od wszystkich przedmiotów opodatkowania, nie zalicza się wpłat z tytułu podatku w podziale na grunty i budowle.

Łączna kwota podatku od nieruchomości za poszczególne lata podatkowe objęte kontrolą uregulowana przez dwie z czterech spółek, które wykorzystują bezumownie grunty komunalne na cele reklamowe (w stosunku do 30 lokalizacji), wyniosła 43.462 zł. Dwa podmioty, które nie uregulowały należności Urząd wezwał do

złożenia deklaracji/korekt deklaracji na podatek od nieruchomości – na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK sprawy były w toku. Zastępca Dyrektora Wydziału Finansowego wskazał jednocześnie, że w pierwszej kolejności prowadzone były czynności sprawdzające oraz postępowania podatkowe wobec podatników, którzy generowali najwyższe kwoty podatku stanowiące istotne wpływy do budżetu Miasta Łodzi. Tymczasowy brak opodatkowania dwóch spośród 32 nośników reklamowych nie ma istotnego wpływu na poziom ww. dochodów biorąc pod uwagę, że roczna kwota podatku od nieruchomości z tego tytułu wyniesie ok. 580 zł.

(akta kontroli str. 404-411, 492-503, 975-981)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Prezydent nie wykonywał postanowień uchwały krajobrazowej. W Urzędzie:
  - nie przeprowadzono żadnej kontroli pod kątem zgodności reklam na terenie Miasta z kodeksem reklamowym, pomimo przypisania BAM zadań polegających na prowadzeniu spraw związanych z realizacją tej uchwały,
  - nie wymierzano kar pieniężnych w sprawach dotyczących niezgodnego z przepisami uchwały krajobrazowej umieszczenia tablic lub urządzeń reklamowych, wbrew dyspozycji art. 37d upzp, zgodnie z którym podmiot, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodne z przepisami uchwały krajobrazowej podlega karze pieniężnej,
  - nie podejmowano z własnej inicjatywy żadnych działań zmierzających do zidentyfikowania przypadków bezumownego korzystania z gruntów komunalnych na terenie Miasta.

Dyrektor BAWiK działający z upoważnienia Prezydenta wyjaśnił, że nie prowadzono postępowań administracyjnych mających na celu usunięcie urządzeń i tablic reklamowych niezgodnych z kodeksem, z uwagi na brak wyroków WSA oraz Trybunału Konstytucyjnego dotyczących ustawy krajobrazowej oraz kodeksu reklamowego.

(akta kontroli str. 971-974)

Zdaniem NIK nieuzasadnione było wybiórcze stosowanie przepisów upzp oraz kodeksu reklamowego. Mimo, że uchwała Rady Miejskiej Łodzi z 16 listopada 2016 r. została zaskarżona, nadal była obowiązującym aktem prawa miejscowego, wydanym na podstawie przepisów upzp.

2. Prezydent nie sprawował nadzoru nad realizacją zadań z zakresu zarządzania reklamą przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu oraz miejskie jednostki organizacyjne i nie egzekwował od BAM wykonania obowiązków dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, będących elementem zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej.

Zastępca Dyrektora BAWiK, działający z upoważnienia Prezydenta wyjaśnił, że do czasu rozstrzygnięć w sprawie kodeksu reklamowego, pozyskiwanie informacji na ten temat, zwłaszcza w aspekcie prawnym, ale również w aspekcie finansowym, było niecelowe i nie przyniosłoby żadnego konkretnego rezultatu.

(akta kontroli str. 971-974)

3. W Urzędzie nie przestrzegano zarządzeń Prezydenta Miasta Łodzi w sprawie stawek czynszu za wdzierżawiane i wynajmowane oraz udostępniane pod infrastrukturę przemysłową nieruchomości gruntowe, których Miasto Łódź jest właścicielem lub posiadaczem<sup>52</sup> oraz umów zawartych na ich podstawie.

Zgodnie z treścią umów, po zakończeniu okresu dzierżawy dzierżawca miał obowiązek zwrotu przedmiotu dzierżawy. Zgodnie zaś z treścią ww. zarządzeń stawki czynszu mogły być zwiększone o 100%, w przypadku nie wydania nieruchomości po zakończeniu umowy, pomimo wcześniejszego wezwania.

UMŁ, we wszystkich 32 analizowanych sprawach po zakończeniu okresu obowiązywania umów dzierżawy nie wezwał do zwrotu przedmiotu dzierżawy (tj. do usunięcia reklamy) i nie zwiększył stawek czynszu. Po zakończeniu obowiązywania tych umów UMŁ pobierał natomiast opłaty z tytułu bezumownego wykorzystania nieruchomości komunalnych na cele reklamowe. Była to opłata w wysokości takiej samej, jaka byłaby naliczona, gdyby umowa nadal trwała, tj. wynikająca z aktualnego zarządzenia Prezydenta.

Zastępca Dyrektora BAWiK działający z upoważnienia Prezydenta wyjaśnił: *Warunkiem naliczenia zwiększonej opłaty jest uprzednie wezwanie podmiotu do wydania nieruchomości i usunięcia naniesienia. Mając na uwadze dotychczasową współpracę oraz fakt, iż są to profesjonalne podmioty świadczące usługi reklamowe na rynku ogólnopolskim zapewne po wezwaniu doszło by do usunięcia nośnika w krótkim terminie. Biorąc pod uwagę fakt, iż nie została rozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny kwestia zgodności uchwały Kodeksu krajobrazowy z konstytucją oraz i jak wskazano we wcześniejszych wyjaśnieniach lokalizacje nośników reklamowych były wcześniej akceptowane przez Miasto, nie występowało o wydanie gruntu uznając, że do czasu rozstrzygnięcia kwestii legalności uchwały jest to zasadne z punktu widzenia finansów Miasta.*

(akta kontroli str. 460-491, 492-503, 504-600, 601-670, 975-981)

Zdaniem NIK, bezumowne korzystanie z nieruchomości to sytuacja, w której podmiot nie ma tytułu prawnego lub przynajmniej zgody właściciela, a korzysta z jego działki. W ten sposób świadomie lub nie, łamie prawa właścicielskie. Najczęściej bezumowne korzystanie z nieruchomości ma miejsce wtedy, gdy umowa najmu kończy się lub została rozwiązana, a najemca nadal korzysta z działki, dlatego za czas od utraty tytułu prawnego do nieruchomości do momentu jej zwrotu właścicielowi przysługuje odszkodowanie. Bezumowne korzystanie winno mieć zatem charakter wyjątkowy i występować przez krótki czas – np. do czasu podpisania umowy bądź wydania przedmiotu najmu lub dzierżawy, nie zaś trwać przez lata przybierając formę zastępczą dla umowy. Co więcej, wzywając do zwrotu przedmiotu najmu lub dzierżawy, Miasto mogłoby zwiększyć stawki czynszu o 100%.

W opinii NIK, zawarcie kolejnych umów wymagałoby jedynie opinii Architekta Miasta w zakresie ich zgodności z kodeksem reklamowym – tymczasem skierowane w tym zakresie pytania pozostały bez odpowiedzi doprowadzając tym samym do wieloletnich zaniedbań w zakresie zarządzania przestrzenią reklamową.

#### OCENA CZĄSTKOWA

<sup>52</sup> Zarządzenie nr 1895/2022 Prezydenta Miasta Łodzi z 22 sierpnia 2022 r. w sprawie stawek czynszu za wdzierżawiane i wynajmowane oraz udostępniane pod infrastrukturę przemysłową nieruchomości gruntowe, których Miasto Łódź jest właścicielem lub posiadaczem, zarządzenie nr nr 8897/VIII/21 z 26 listopada 2021 r., 1813/VIII/19 z 9 sierpnia 2019 r., zarządzeniemr 5189/VII/17 z 23 stycznia 2017 r., zarządzenie nr 6544/VI/14 z 16 czerwca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Urzędu w kontrolowanym obszarze z uwagi na brak nadzoru nad legalnością reklam w przestrzeni miejskiej, w tym niepodejmowanie inicjatyw własnych oraz brak działań wobec podmiotów odpowiedzialnych za nielegalne umieszczanie nośników reklamowych na mieniu i gruntach komunalnych oraz gruntach Skarbu Państwa, zarządzanych przez Miasto. Nie zapewniono ponadto przepływu informacji zgromadzonych w Urzędzie do bieżącego nadzoru nad wykorzystywaniem gruntów komunalnych na cele reklamowe i ewentualnego dochodzenia roszczeń związanych z korzystaniem z nich. Zezwolono także na wykorzystywanie nieruchomości komunalnych na cele reklamowe bez stosownego tytułu prawnego, doprowadzając do sytuacji wieloletniego bezumownego korzystania z tych gruntów i nie ustalając, czy eksponowane reklamy są zgodne z kodeksem reklamowym.

## IV. Wnioski

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

Wnioski

1. wprowadzenie i stosowanie procedur umożliwiających skuteczną realizację i nadzór Prezydenta nad zarządzaniem reklamą w przestrzeni publicznej,
2. zidentyfikowanie celów i zadań Urzędu w zakresie zarządzania reklamą oraz zidentyfikowanie ryzyk w odniesieniu do celów i zadań, uwzględniających całokształt prowadzonej działalności oraz poddanie ich analizie i określenie reakcji na ryzyka, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych,
3. ujednoczenie stanu faktycznego ze stanem prawnym w zakresie użytkowania reklam na obiektach komunalnych na obszarze Miasta Łodzi, w szczególności w zakresie 32 analizowanych spraw.

## 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  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, dnia 31 października 2023 r.



Kontroler  
Anna Wrona  
gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektor  
Piotr Walczak

/-/

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym  
dokonał

p.o. Dyrektor  
Delegatury NIK w Łodzi  
Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/