



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu

LOP.410.12.1.2023

Pan  
Arkadiusz Wiśniewski  
Prezydent Miasta Opola  
Urząd Miasta Opola  
ul. Rynek 1A  
45-015 Opole

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/079 - Zarządzanie reklamą w przestrzeni publicznej

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Opola, ul. Rynek 1A, 45-015 Opole <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Wiśniewski, Prezydent Miasta Opola <sup>2</sup> , od 4 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Założenia i zasady eliminowania z przestrzeni miejskiej zbędnych i nielegalnych reklam oraz gospodarowania powierzchnią reklamową 2. Nadzór nad umieszczaniem nośników reklamowych w przestrzeni miasta i gospodarowaniem powierzchnią reklamową
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 Opolu
Kontroler	Piotr Mastalerz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/69/2023 z 5 lipca 2023 r.

(akta kontroli str. 1)

---

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

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

<sup>3</sup> Czynności kontrolne zakończono 2 października 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

Prezydent rzetelnie wypracował i skutecznie wdrożył zasady zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej. Realizację tych wyodrębnionych zadań w kontrolowanej jednostce powierzono przede wszystkim pracownikom Wydziału Urbanistyki, Architektury i Budownictwa<sup>6</sup>, którzy byli odpowiedzialni za ich wykonywanie zgodnie z przyjętymi zasadami. Kierownik Urzędu określił ponadto zasady odpowiedzialności innych komórek organizacyjnych kontrolowanej jednostki<sup>7</sup> oraz gminnych jednostek organizacyjnych<sup>8</sup> za wykonywanie pozostałych zadań związanych z zarządzaniem reklamą w przestrzeni publicznej oraz zasady dzierżawy mienia komunalnego. W okresie od 20 lipca 2019 r. do 20 lipca 2022 r. Wydział Promocji Urzędu prowadził działania informujące zainteresowanych o konieczności dostosowania funkcjonujących w przestrzeni publicznej reklam do przepisów uchwały Nr XIII/199/19 Rady Miasta Opola z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń w Opolu<sup>9</sup>.

Prezydent sprawował nadzór nad umieszczanymi w przestrzeni publicznej urządzeniami i tablicami reklamowymi – w jego ramach pracownicy Urzędu w okresie od 20 lipca 2022 r. do zakończenia czynności kontrolnych kontrolowanej jednostce prowadzili 425 spraw dotyczących reklam niespełniających wymogów wynikających z ww. uchwały. Spośród tych spraw 305 zakończyło się usunięciem lub dostosowaniem reklamy do obowiązujących regulacji uchwały krajobrazowej z 2019 r. a w trzech sprawach wydano decyzje wymierzające administracyjne kary pieniężne w łącznej kwocie wynoszącej 169,6 tys. zł.

Nadzór nad umieszczeniem w przestrzeni publicznej reklam oraz nad gospodarowaniem powierzchnią reklamową nie był jednak w pełni prawidłowy i skuteczny. Kontrolowana jednostka po zakończonym okresie dostosowawczym do wymogów wynikających z uchwały krajobrazowej z 2019 r. podjęła szereg działań zmierzających do weryfikacji legalności reklam na terenie Opola. W szczególności prowadzono inwentaryzację reklam, ewidencjonowano nośniki reklamy oraz weryfikowano legalność poszczególnych reklam. Prowadzone działania w większości skutkowały usunięciem lub dostosowaniem reklamy, jednakże nie we wszystkich sprawach wszczęte zostały postępowania administracyjne w celu nałożenia kary pieniężnych za nielegalne reklamy. Ponadto w ograniczonym zakresie dochodzono należności za bezumowne korzystanie z nieruchomości należących lub zarządzanych przez Miasto.

Wiaty przystankowe z gablotami reklamowymi, których budowa była częścią projektów realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>10</sup>, nie były wykorzystywane do celów komercyjnych.

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

<sup>6</sup> Dalej: Wydział UAB.

<sup>7</sup> Tj. a/ Wydział Gospodarki Nieruchomościami, b/ Biuro Nieruchomości Skarbu Państwa, c/ Wydział Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej oraz Wydział Transportu i Zarządzania Ruchem, d/ Wydział Lokalowy, e/ Pełnomocnik ds. Nadzoru Korporacyjnego.

<sup>8</sup> Tj. w szczególności Miejskiego Zarządu Dróg w Opolu; dalej: MZD.

<sup>9</sup> Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2310; dalej: uchwała krajobrazowa z 2019 r.

<sup>10</sup> Dalej: RPO WO 2014-2020.

W badanym okresie przestrzegano wynikającego z przepisów o gospodarce nieruchomościami wymogu sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę na cele związane z reklamą. W przypadku dzierżawy takich nieruchomości umowy zawierano na czas określony, nie dłuższy niż trzy lata, a zastosowane stawki dzierżawy wynikały z zarządzeń Prezydenta dotyczących zasad wydzierżawienia nieruchomości gminnych.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>11</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą na terenie Opola obowiązywała uchwała krajobrazowa z 2019 r., podjęta na podstawie art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>12</sup>. Okres dostosowawczy, wynikający z § 4 ust. 2 pkt 5, z § 5 ust. 2 pkt 5, z § 6 ust. 2 pkt 5, z § 7 ust. 2 pkt 5 oraz z § 8 ust. 2 pkt 5 tej uchwały, wynoszący 36 miesięcy, zakończył się 20 lipca 2022 r. Według załącznika nr 1 do uchwały krajobrazowej miasto podzielono na pięć obszarów: A (obejmujący historyczne centrum miasta, Pasiekę oraz Wyspę Bolko), B (obejmujący śródmieście oraz strefy objęte ochroną konserwatorską), C (obejmujący osiedla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej), D (obejmujący tereny zieleni i wód powierzchniowych) oraz E (obejmujący tereny przemysłowo-usługowe). Dla obszarów tych określono odrębne zasady i warunki sytuowania reklam, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje używanych materiałów budowlanych. Zgodnie z uchwałą krajobrazową z 2019 r. zakazano m.in. umieszczania kasetonów w obszarze A oraz umieszczania reklam wielkoformatowych (bilbordów) w obszarach A i B. Wprowadzono także System Identyfikacji Miejskiej<sup>13</sup> określający kolorystykę, liternictwo i piktogramy stosowane w przestrzeni publicznej Opola, tj. m.in.: tablice adresowe, kierunkowe, informacyjne i turystyczne stosowane na obszarze A oraz odrębnie na obszarach B-E. W okresie dostosowawczym Wydział Promocji<sup>14</sup> Urzędu prowadził działania informujące o konieczności dostosowania reklam do przepisów uchwały krajobrazowej, m.in. w Internecie<sup>15</sup>, w prasie<sup>16</sup>, w miejskich gablotach (typu citylight) oraz poprzez rozsyłanie pism informujących do zarządców nieruchomości, spółdzielni mieszkaniowych, firm reklamowych i większych sieci handlowych. Utworzono także dedykowany adres e-mail<sup>17</sup>, na który wpływały informacje związane z reklamą i w zależności od treści wiadomości podejmowano stosowne działania – w szczególności Architekt Miejski wydawał opinie (pozytywną, negatywną lub pozytywną z uwagami) podmiotowi wnioskującemu dotyczące zgodności z uchwałą krajobrazową urzędu reklamowego lub tablicy

<sup>11</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.

<sup>13</sup> W załączniku nr 2 do uchwały krajobrazowej z 2019 r.

<sup>14</sup> W § 4 pkt 3 zarządzenia w sprawie realizacji uchwały krajobrazowej wskazano, że działania informacyjne w mediach lokalnych powierza się Wydziałowi Promocji oraz Biuru Prasowemu we współpracy merytorycznej z Wydziałem Urbanistyki, Architektury i Budownictwa.

<sup>15</sup> <https://www.opole.pl/reklama> oraz na portalu <https://arcgisportal.um.opole.pl/portal/apps/webappviewer/index.html?id=7b101f24b55b40c7b91c9049b0b94ec9>.

<sup>16</sup> <https://czasnaopole.pl/uchwala-krajobrazowa-ma-poprawic-estetyke-miasta/>.

<sup>17</sup> [reklama@um.opole.pl](mailto:reklama@um.opole.pl).

reklamowej. W przypadku informacji o nielegalnych nośnikach podejmowano działania mające na celu weryfikację zgodności danego urządzenia lub tablicy reklamowej z postanowieniami wynikającymi z uchwały krajobrazowej z 2019 r. (akta kontroli str. 241-242, 366-402, 511-513, 532-536, 579-580, 730, 748-749, 807, 859-860)

Rada Miasta Opola nie podjęła decyzji o wprowadzeniu opłaty reklamowej, o której mowa w art. 17a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>18</sup>. (akta kontroli str. 529)

W okresie objętym kontrolą nie utworzono na terenie Miasta parku kulturowego, o którym mowa w art. 16 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>19</sup>. (akta kontroli str. 289)

Zadanie własne Miasta z zakresu publicznego transportu zbiorowego, dotyczące budowy, przebudowy i remontów przystanków komunikacyjnych oraz wiat przystankowych, o którym mowa w art. 18 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>20</sup> powierzono MZD. Powierzenie nastąpiło na podstawie uchwały nr XV/215/11 Rady Miasta Opola<sup>21</sup> z dnia 29 września 2011 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Dróg w Opolu (ze zm.). (akta kontroli str. 555-559)

W okresie objętym kontrolą nie obowiązywały, ani też nie zawierano umów koncesji na budowę i utrzymanie wiat przystankowych, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>22</sup>. (akta kontroli str. 535, 804)

W latach 2020-2023 Miasto władało dziewięcioma urządzeniami typu citylight umiejscowionymi w różnych punktach Opola<sup>23</sup>. Te nośniki reklamy były wykorzystywane przez Wydział Promocji Urzędu do działań promocyjnych i informacyjnych mieszkańców o wydarzeniach realizowanych przez Miasto. W następstwie likwidacji Centrum Wystawienniczo-Kongresowego w Opolu<sup>24</sup> mienie znajdujące się w zarządzie tej jednostki przejęło Miasto, w tym 31<sup>25</sup> słupów reklamowych oraz wieżę reklamy wizualnej<sup>26</sup>. W 2020 r. przedmiotowe słupy reklamowe wniesiono<sup>27</sup> jako wkład niepieniężny (aport) do Zakładu Komunalnego

<sup>18</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 70, ze zm.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1343, ze zm.

<sup>21</sup> Uchwała Nr XV/215/11 Rady Miasta Opola z dnia 29 września 2011 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Dróg w Opolu (ze zm.).

<sup>22</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 140.

<sup>23</sup> 1/ ul. Spacerowa (ZOO Opole), 2/ ul. Niemodlińska 15, 3/ ul. Norberta Barlickiego 13 – Narodowe Centrum Polskiej Piosenki, 4/ Pl. Wolności, 5/ Pl. Mikołaja Kopernika, 6/ ul. Ozimska 19, 7/ ul. Krakowska (Dworzec PKP), 8/ ul. Kazimierza Sosnkowskiego 31 (Politechnika Opolska), 9/ ul. Kazimierza Sosnkowskiego 6.

<sup>24</sup> Uchwałą nr XXI/341/19 Rady Miasta Opola z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie likwidacji jednostki budżetowej Centrum Wystawienniczo-Kongresowego w Opolu.

<sup>25</sup> 1/ ul. Norberta Barlickiego (Toropol), 2/ ul. Szarych Szeregów 1, 3/ ul. ks. Piotra Ściegiennego / ul. Piotra Niedurnego, 4/ ul. Strzelców Bytomskich 10, 5/ ul. Henryka Sienkiewicza 10, 6/ ul. Henryka Sienkiewicza 18, 7/ ul. Oleska 40, 8/ ul. Armii Krajowej / ul. Władysława Reymonta, 9/ ul. Jagiellonów, 10/ ul. Książąt Opolskich (Bazarek), 11/ ul. Książąt Opolskich, 12/ ul. Powstańców Śląskich / ul. Jana Dobrego, 13/ ul. Norberta Barlickiego / ul. Piastowska, 14/ ul. Wrocławska 6, 15/ ul. Podgórna 1, 16/ ul. Ludwika Waryńskiego, 17/ ul. 1 Maja 52a, 18/ ul. Mieszka I / Jerzego i Ryszarda Kowalczyków, 19/ ul. Władysława Reymonta / ul. Tadeusza Kościuszki, 20/ ul. Władysława Reymonta / ul. Tadeusza Kościuszki, 21/ ul. Jana Matejki, 22/ Rynek, 23/ Rynek, 24/ ul. Stanisława Spychalskiego 15. 25/ ul. Chabrów 25, 26/ ul. Armii Krajowej / Plac Dworcowy, 27/ ul. 1 Maja / ul. Władysława Reymonta, 28/ ul. Armii Krajowej / Plac Dworcowy, 29/ ul. Krakowska / ul. Leona Powoźnego, 30/ ul. Ozimska / ul. Władysława Reymonta, 31/ ul. Budowlanych 11.

<sup>26</sup> Ul. Wrocławska 158.

<sup>27</sup> Zarządzenie Nr OR-I.0050.549.2020 Prezydenta Miasta Opola z dnia 16 listopada 2020 r. w sprawie wniesienia wkładu niepieniężnego (aportu) do spółki Zakład Komunalny Spółka z o. o. w Opolu.

Spółki z o. o.<sup>28</sup> a pozostałe mienie Centrum Wystawienniczo-Kongresowego wraz z wieżą reklamy wizualnej oddano w dzierżawę tej spółce. Prezydent wyjaśnił m.in., że *Z uwagi na fakt, że Zakład Komunalny Spółka z o. o. w Opolu jest spółką Gminy Opole, a celem działalności Spółki jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców w zakresie zadań własnych Gminy Opole i Miasta Opola w dziedzinie bezpośredniego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej, w ocenie tut. Urzędu zasadnym było w celu prowadzenia dalszej działalności obiektu przekazanie go w dzierżawę na rzecz Zakładu Komunalnego (...). Składniki majątkowe – słupy reklamowe (...) zostały wniesione wkładem niepieniężnym (aportem) do spółki (...), za które Gmina Opole objęła udziały (...).*

(akta kontroli str. 735, 764-765, 908-956)

W badanym okresie Prezydent: a/ określił<sup>29</sup> stawki czynszu dzierżawnego za 1 m<sup>2</sup> gruntu, w tym stawki za reklamy w zależności od ich powierzchni, wynoszące od 50 zł do 195 zł, b/ określił<sup>30</sup> stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego drogi wewnętrznej, w tym stawki za zajęcie 1 m<sup>2</sup> powierzchni reklamy w pasie drogi w zależności od rodzaju reklamy (przykładowo stawka za reklamy zawierające informację o bezpłatnych badaniach profilaktycznych wynosiła 1 gr, a za reklamy dotyczące działalności gospodarczej – 1 zł).

Stawki za reklamy umieszczane na obiektach komunalnych (w zależności od ich wielkości) określono uchwałą Zarządu Miasta Opola<sup>31</sup> w sprawie trybu postępowania przy umieszczaniu tablic reklamowych na terenie miasta Opola.

Rada Miasta Opola ustaliła<sup>32</sup> stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, w tym stawki za zajęcie 1 m<sup>2</sup> powierzchni – za reklamy umieszczone w gablotach wiat przystankowych wynosiła ona 10 gr a za inne reklamy – 3,5 zł.

(akta kontroli str. 560-569, 770-776, 868-893)

1.2. Możliwość podjęcia uchwały krajobrazowej została przewidziana w przepisach ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu<sup>33</sup>, którymi dokonano nowelizacji przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pierwszą uchwałą mającą na celu uporządkowanie estetyki Miasta podjęto w 2016 r.<sup>34</sup>. Prace nad projektem kolejnej uchwały krajobrazowej podjęto w związku ze zmianą od 1 stycznia 2017 r. granic Opola<sup>35</sup>, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 37a ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wymagającym, aby uchwała krajobrazowa obejmowała obszar całej gminy. Na podstawie art. 37b ust. 1 tej ustawy Rada Miasta Opola podjęła uchwałę w sprawie przygotowania przez Prezydenta Miasta Opola projektu uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz

<sup>28</sup> KRS 0000042036.

<sup>29</sup> Zarządzeniami w sprawie wydzierżawiania nieruchomości gminnych: 1/ Nr OR-I.0050.613.2021 z dnia 10 listopada 2021 r. (ze zm.), 2/ Nr OR-I.0050.133.2012 z dnia 23 marca 2012 r. (ze zm.) oraz zarządzeniem Nr OR-I.0050.332.2012 z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości stanowiących własność Gminy Opole i Miasta Opola na prawach powiatu oraz będących w ich użytkowaniu wieczystym na cele użytkowania rolniczego, pod ogródki przydomowe i uprawę warzyw, wykorzystywane pod pasieki oraz pod wodami stojącymi.

<sup>30</sup> Zarządzeniem nr OR-I.0050.162.2012 z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad oddawania w najem lub dzierżawę pasa drogowego dróg wewnętrznych (ze zm.).

<sup>31</sup> Nr 32/408/93 z dnia 8 lipca 1993 r. w sprawie wytycznych dla Miejskiego Zarządu budynków dotyczących trybu postępowania przy umieszczaniu tablic reklamowych na terenie miasta Opola.

<sup>32</sup> Uchwałą nr XIX/378/19 z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2021 r. poz. 2521).

<sup>33</sup> Dz. U. poz. 774, ze zm. – art. 7.

<sup>34</sup> Tj. uchwałą nr XXXVI/708/16 z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń w Opolu (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2017 r. poz. 129); dalej: uchwała krajobrazowa z 2016 r.

<sup>35</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz. U. poz. 1134).

ogrodzeń<sup>36</sup>. Projekt uchwały w tej sprawie, zgodnie z art. 37b ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, został podany do publicznej wiadomości poprzez publikacje w prasie<sup>37</sup> oraz umieszczenie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>38</sup>. Prezydent spełnił wymogi konsultacji, o których mowa w art. 37b ust. 2 cytowanej ustawy. Postanowienia uchwały krajobrazowej z 2019 r. nie promowały wybranych kategorii nośników reklam, np. znajdujących się na wiatkach przystankowych, jak również nie ingerowały w treść reklam.

(akta kontroli str. 363, 366, 426, 970-1193)

1.3. Zgodnie z § 23 ust. 3 pkt 9 regulaminu organizacyjnego Urzędu<sup>39</sup>, zadanie dotyczące prowadzenia spraw związanych z uchwałą krajobrazową należało od 2019 r.<sup>40</sup> do właściwości Wydziału UAB. Prezydent zarządzeniem<sup>41</sup> w sprawie realizacji uchwały krajobrazowej powołał zespół<sup>42</sup>, do zadań którego należało m.in.: 1/ bieżąca kontrola oraz inwentaryzacja tablic i urządzeń reklamowych na terenie Opola, w tym: fotografowanie, pomiary, klasyfikacja tablic i urządzeń reklamowych, 2/ prowadzenie ewidencji tablic reklamowych i urządzeń w formie cyfrowej, 3/ sprawdzanie zgodności tablic i urządzeń reklamowych z zapisami uchwały, 4/ ustalanie właścicieli tablic i urządzeń reklamowych, 5/ prowadzenie postępowań administracyjnych w przedmiocie naliczania kar pieniężnych za niezgodne umieszczanie tablic i urządzeń reklamowych. Zadania te powierzono wskazanym pracownikom Wydziału UAB, m.in. Kierownikowi Referatu Planowania Przestrzennego oraz Architektowi Miejskiemu. Nadzór nad realizacją tych zadań powierzono Naczelnikowi Wydziału UAB. W badanym okresie Architekt Miejski, w ramach obowiązków służbowych, wydał 416 opinii w zakresie zgodności reklam z warunkami wynikającymi z uchwały krajobrazowej z 2019 r.

(akta kontroli str. 223-227, 230, 242, 660-714)

W latach 2020-2023 do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące nielegalnych reklam. W ww. okresie wpłynął jeden wniosek o udostępnienie informacji publicznej, dotyczący liczby osób odpowiedzialnych za przestrzeganie uchwały krajobrazowej oraz liczby przeprowadzonych kontroli nośników reklamowych, wszczętych postępowań i wydanych decyzji nakładających kary za nielegalne reklamy. Na utworzony adres e-mail<sup>43</sup> w ww. okresie wpłynęło natomiast 10 informacji dotyczących nielegalnych reklam.

Pracownicy zespołu ds. realizacji uchwały krajobrazowej w jednym przypadku stwierdzili zgodność nośnika reklamy z przedmiotową uchwałą a w dziewięciu - podjęli działania w zakresie inwentaryzacji przedmiotowych urządzeń reklamowych, m.in. dokonano wizji lokalnych i wysłano pismo w sprawie weryfikacji legalności nośnika reklamy.

(akta kontroli str. 252-287, 579-580, 728, 748-762, 1212-1235)

<sup>36</sup> Uchwała Nr LVIII/1140/18 Rady Miasta Opola z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie przygotowania przez Prezydenta Miasta Opola projektu uchwały z sprawie zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

<sup>37</sup> 16 kwietnia 2018 r. oraz 28 marca 2019 r.

<sup>38</sup> <https://www.archiwum.bip.um.opole.pl/?obwieszczenia=1&eid=2773>,

<https://www.archiwum.bip.um.opole.pl/?obwieszczenia=1&rok=2019&mc=3&eid=3204>.

<sup>39</sup> Zarządzenie NR OR.I-0152-94/06 Prezydenta Miasta Opola z dnia 1 sierpnia 2006 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Opola (ze zm.); dalej: regulamin organizacyjny.

<sup>40</sup> Zarządzenie NR OR-I.120.1.113.2019 Prezydenta Miasta Opola z dnia 14 listopada 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Opola.

<sup>41</sup> Zarządzeniem nr OR-I.0050.515.2020 Prezydenta Miasta Opola z dnia 16 października 2020 r. w sprawie realizacji uchwały Nr XIII/199/19 Rady Miasta Opola w sprawie ustalania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń w Opolu (ze zm.); dalej: zarządzenie w sprawie realizacji uchwały krajobrazowej.

<sup>42</sup> Dalej: Zespół lub zespół ds. realizacji uchwały krajobrazowej.

<sup>43</sup> [reklama@um.opole.pl](mailto:reklama@um.opole.pl).

1.4. Na potrzeby analizy ilości tablic i urządzeń reklamowych znajdujących się na terenie Opola została przeprowadzona w ww. zakresie inwentaryzacja całego terenu Miasta celem sporządzenia projektu uchwały krajobrazowej. W 2018 r. na podstawie zdjęć z 2017 r. zidentyfikowano następujące rodzaje nośników reklamowych: billboardy wolnostojące, billboardy na elewacjach, billboardy na ogrodzeniach, ekrany LCD, pylony, reklamy na przyczepach, siatki na elewacjach. Najwięcej tablic, w tym billboardów (wolnostojących, na elewacjach i na ogrodzeniach), ekranów LCD i pylonów występowało w dzielnicach: Półwieś, Zakrzów, Wrzoski i Gosławice. Już w trakcie obowiązywania uchwały krajobrazowej z 2019 r., tj. w 2021 r. wykonano inwentaryzację tablic i urządzeń reklamowych wybranych odcinków ulic: Wrocławskiej (2 090 m), Strzeleckiej (1 204 m), Władysława Reymonta (483 m), ks. Hugona Kołłątaja (460 m), Ozimskiej i Częstochowskiej (5 771 m).

(akta kontroli str. 295-361, 1030-1035)

W oparciu o program System Informacji Przestrzennej Miasta Opola<sup>44</sup> w dedykowanej zakładce pracownicy Wydziału UAB gromadzili dane związane z przeprowadzaną inwentaryzacją nośników reklamowych w Opolu. W ewidencji tej zarejestrowano<sup>45</sup> 428 tablic i urządzeń reklamowych, z których: a/ usunięto lub dostosowano 308 szt., w tym trzy usunięto w okresie dostosowawczym do wymogów uchwały krajobrazowej b/ w przypadku 117 podjęto po okresie dostosowawczym działania mające na celu ustalenie właściciela reklamy z informacją o konieczności dostosowania tablic i urządzeń reklamowych do uchwały krajobrazowej z 2019 r. wraz z pouczeniem o konieczności przeprowadzenia postępowania administracyjnego w celu naliczenia kary pieniężnej za umieszczenie tablic i urządzeń reklamowych niezgodnie z uchwałą, c/ w trzech sprawach wydano decyzje wymierzające administracyjne kary pieniężne za nielegalne reklamy w łącznej kwocie 169,6 tys. zł. Każdorazowo zespół ds. realizacji uchwały krajobrazowej dokonywał inwentaryzacji tablic i urządzeń reklamowych na terenie Opola, ewidencji tablic reklamowych i urządzeń, sprawdzania zgodności tablic i urządzeń reklamowych z zapisami uchwały oraz ustalania właścicieli tablic i urządzeń reklamowych.

(akta kontroli str. 223-224, 289-295, 579-580, 646-659, 748-749, 1203-1211, 1335-1344, 1463-1472)

1.5. Zgodnie przyjętymi standardami kontroli zarządczej<sup>46</sup> Prezydent w regulaminie organizacyjnym Urzędu określił, że: a/ Wydział Gospodarki Nieruchomościami odpowiadał za prowadzenie spraw w zakresie gospodarowania nieruchomościami Miasta, b/ Biuro Nieruchomości Skarbu Państwa odpowiadało za gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, c/ Wydział UAB odpowiadał za prowadzenie spraw związanych z uchwałą krajobrazową (przy czym Pierwszy Zastępca Prezydenta Miasta odpowiadał za koordynację i nadzór wykonywanych zadań), d/ Wydział Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej<sup>47</sup> oraz Wydział Transportu i Zarządzania Ruchem<sup>48</sup> sprawowały nadzór nad MZD (przy czym Drugi Zastępca Prezydenta Miasta odpowiadał za koordynację i nadzór wykonywanych zadań), e/ Wydział Lokalowy sprawował nadzór nad Miejskim Zarządem Lokali Komunalnych (a Trzeci Zastępca Prezydenta Miasta odpowiadał za koordynację wykonywanych zadań i nadzór nad nimi), f/ Pełnomocnik ds. Nadzoru Korporacyjnego prowadził sprawy związane z nadzorem właścicielskim nad spółkami, w których Miasto posiadało udziały lub akcje (a bezpośredni nadzór sprawowała Prezydent).

<sup>44</sup> Dalej: SIP.

<sup>45</sup> Stan na 18 lipca 2023 r.

<sup>46</sup> Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Finansów Nr 15, poz. 84).

<sup>47</sup> Do 21 lipca 2021 r.

<sup>48</sup> Od 22 lipca 2021 r.



Architektowi Miejskiemu w ramach obowiązków służbowych powierzono m.in. realizację zadań wynikających z uchwały krajobrazowej z 2019 r., w tym opiniowanie reklam oraz miejsc usytuowania ogródków gastronomicznych oraz obiektów małej architektury.

Prezydent zarządzeniem w sprawie realizacji uchwały krajobrazowej powołał zespół ds. realizacji uchwały krajobrazowej, do zadań którego należało m.in.: 1/ bieżąca kontrola oraz inwentaryzacja tablic i urządzeń reklamowych na terenie Opola, 2/ prowadzenie ewidencji tablic i urządzeń reklamowych, 3/ sprawdzanie zgodności tablic i urządzeń reklamowych z zapisami uchwały, 4/ ustalanie właścicieli tablic i urządzeń reklamowych, 5/ prowadzenie postępowań administracyjnych w przedmiocie naliczania kar pieniężnych za niezgodne umieszczanie tablic i urządzeń reklamowych. Zadania te powierzono wskazanym pracownikom Wydziału a nadzór Naczelnikowi Wydziału.

Uchwałą Rady Miasta Opola utworzono<sup>49</sup> w 2013 r. Miejski Zarząd Lokali Komunalnych w Opolu, której to jednostce powierzono zarząd nad komunalnymi nieruchomościami Miasta: zasobem mieszkaniowym, lokalami użytkowymi oraz terenami mieszkaniowymi. Zgodnie z treścią statutu MZD, jednostka ta sprawowała zarząd nad drogami publicznymi w granicach Opola i drogami wewnętrznymi zlokalizowanymi na gruntach należących do Miasta, w tym wiatami przystankowymi z wbudowanymi gablotami reklamowymi.

Zakład Komunalny Spółka z o.o. corocznie składał sprawozdania ze swojej działalności, w których wykazywał m.in. uzyskane dochody z działalności komercyjnej związanej z dzierżawą słupów reklamowych i wieży reklamy wizualnej.

(akta kontroli str. 55-222, 532-536, 556-559, 677-678, 966-969, 1626-1651)

W sprawie sprawowanego nadzoru nad reklamami w przestrzeni publicznej Prezydent wyjaśnił, że (...) powołał zespół ds. uchwały krajobrazowej, który realizuje całokształt zadania w sprawie usytuowanych reklam obejmujących teren całej gminy. Naczelnik Wydziału UAB koordynuje zadania wskazanego zespołu i na bieżąco przekazuje informację z jego działalności Prezydentowi Miasta na spotkaniach roboczych. (...) w przypadku stwierdzenia usytuowania nośników reklamowych na mieniu lub nieruchomości Gminy wyspecjalizowany zespół ds. uchwały krajobrazowej informuje odpowiedni wydział lub jednostkę odpowiedzialną za nadzór nad danym terenem. Zespół koordynuje doprowadzenie do dostosowania lub usunięcia nośników reklamowych, które są niezgodne z zapisami uchwały krajobrazowej. Zespół ds. uchwały krajobrazowej wspomaga proces nadzoru nad mieniem Miasta. (...) Poszczególne wydziały dbają o mienie w zakresie reklam w ramach powierzonych zadań, jednak nie jest to ich głównym zadaniem, w związku z czym wyspecjalizowany zespół jest odpowiedzialny za inwentaryzację wszystkich reklam na terenie miasta Opola, w tym również na terenach gminnych.

(akta kontroli str. 783-784)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Wykonanie postanowień uchwały krajobrazowej Prezydent powierzył zespołowi ds. realizacji uchwały krajobrazowej, który dokonywał inwentaryzacji reklam a także weryfikował legalność urządzeń i tablic reklamowych. W wewnętrznych regulacjach dokonano podziału zadań związanych z nadzorem nad mieniem Miasta, określono zasady dzierżawy oraz przypisano obowiązki pracownikom Urzędu.

<sup>49</sup> Uchwała nr XLVI/712/13 Rady Miasta Opola z dnia 29 sierpnia 2013 r. w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej pod nazwą Miejski Zarząd Budynków Komunalnych w Opolu. Dalej: MZLK.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie zrealizowano i zachowano trwałość dwóch projektów zrealizowanych w ramach RPO WO 2014-2020, których elementem była budowa, przebudowa lub remont wiat przystankowych lub innych elementów infrastruktury komunalnej, na których docelowo zamieszczano nośniki reklamowe, a których okres trwałości przypadał na okres objęty kontrolą. Powyższe dotyczyło: a/ projektu pn. *Budowa, rozbudowa i przebudowa infrastruktury niskoemisyjnego transportu publicznego w Opolu – etap I*<sup>50</sup>, w ramach którego zbudowano cztery wiaty przystankowe z gablotami reklamowymi umiejscowione na Dworcu Zachodnim w Opolu; b/ projektu pn. *Bezpieczny transport w Opolu*<sup>51</sup>, w ramach którego wybudowano wiatę przystankową, do której MZD dobudował gablotę reklamową. Przedmiotowe nośniki reklamy nie były wykorzystywane w okresie trwałości projektu w celach komercyjnych, co stwierdzono w wyniku oględzin<sup>52</sup>.

(akta kontroli str. 537-552, 599-602, 634-645)

2.2. Rada Miasta Opola powierzyła wykonanie uchwały krajobrazowej Prezydentowi, który w celu realizacji tego zadania powołał zespół ds. realizacji uchwały krajobrazowej, co szczegółowo opisano w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Zespół ten, po zakończeniu okresu dostosowawczego, na bieżąco realizował powierzone zadania dokonując bieżącej kontroli oraz inwentaryzacji tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, które ewidencjonował w SIP. W okresie objętym kontrolą w ww. zespole prowadzono łącznie 428 spraw dotyczących weryfikacji legalności nośników reklamowych, które wynikały z bieżącej kontroli reklam umiejscowionych na terenie miasta. Dziewięć z tych spraw podjęto w wyniku informacji uzyskanych od mieszkańców, które wpłynęły na utworzony adres e-mail<sup>53</sup>. Zgodnie z przyjętymi zasadami, ww. zespół przeprowadzając inwentaryzację reklam sporządzał dokumentację fotograficzną na podstawie, której wprowadzał dane o reklamie do SIP, ustalając właściciela nieruchomości, na której posadowiono reklamę. Na tej podstawie podejmowano czynności w sprawie weryfikacji legalności reklamy wysyłając pismo informacyjne do właściciela terenu w celu ustalenia osoby lub podmiotu odpowiedzialnych za umieszczenie danej tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego wraz z informacją o konieczności ich dostosowania do wymogów uchwały krajobrazowej z 2019 r. oraz z pouczeniem o możliwości przeprowadzenia postępowania administracyjnego w celu naliczenia kary pieniężnej za umieszczenie tablic i urządzeń reklamowych niezgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W toku prowadzonych czynności związanych z weryfikacją legalności tablic i urządzeń reklamowych: a/ w przypadku sześciu nośników reklamy zwrócono się w 2023 r. do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Opola<sup>54</sup> o ustalenie stanu faktycznego przedmiotowych nośników, b/ w przypadku 30 nośników poinformowano (w 2022 r. – w 14 przypadkach, w 2023 r. – w 16 przypadkach) MZD o nośnikach reklamy znajdujących się w pasie drogowym lub znajdujących się na nieruchomościach w trwałym zarządzie MZD, c/ MZLK powiadomiono w 2023 r. o ośmiu nośnikach reklamy znajdujących się na

<sup>50</sup> Nr umowy: RPOP.03.01.02-16-004/16-00.

<sup>51</sup> Nr umowy: RPOP.03.01.02-16-003/16-00.

<sup>52</sup> W dniach 2 i 4 sierpnia 2023 r.

<sup>53</sup> Co opisano szerzej w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>54</sup> Dalej: PINB.

zarządzanym mieniu Opola. W jednym z ww. przypadków PINB doprowadził do usunięcia nielegalnej reklamy, a w pozostałych sprawach postępowanie nie zostało zakończone. Ponadto MZD w 14 z 30 przypadków doprowadził do usunięcia reklam (tj. przyczep z tablicami reklamowymi). W pozostałych z ww. przypadków działania prowadzone przez Zespół, dotyczące umieszczonych reklam na nieruchomościach Miasta i Skarbu Państwa, zakończyło się usunięciem nielegalnych reklam. W 2022 r. w rezultacie prowadzonych wizji lokalnych nieruchomości Miasta Wydział Gospodarki Nieruchomościami Urzędu doprowadził do usunięcia siedmiu nielegalnych reklam umieszczonych na przyczepach.

(akta kontroli str. 579-580, 748-749, 783)

Celowym badaniem NIK objęto 32 sprawy dotyczące weryfikacji legalności nośników reklamowych. W badanej próbie, w przypadku 30 spraw podjętych z urzędu nie zawiadomiono stron o wszczęciu postępowania, zgodnie art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>55</sup>, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 746-747)

Miasto wydzierżawiło<sup>56</sup> Zakładowi Komunalnemu grunty pod słupy reklamowe oraz nieruchomości po zlikwidowanym Centrum Kongresowo-Wystawienniczym<sup>57</sup>. Zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 35 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>58</sup> sporządzono i podano w przewidziany sposób do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę. W przypadku dzierżawy przedmiotowych nieruchomości nie stosowano przepisu art. 37 ust 4 ww. ustawy (zgodnie z którym zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu), a umowy dzierżawy zawierano na czas nie przekraczający trzech lat. Zastosowane stawki dzierżawy wynikały z zarządzeń w sprawie wydzierżawienia nieruchomości gminnych.

(akta kontroli str. 764-765, 866-867, 925-943)

2.3. W latach 2020-2023 Miastu nie powierzono w drodze porozumienia, o którym mowa w art. 96 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>59</sup>, prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Wojewody Opolskiego jako organu ochrony zabytków. Z uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków informacji wynikało, że na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami organ ten wydał w okresie objętym kontrolą 67 pozwoleń dotyczących zabytków na terenie Opola, w tym 44 pozwolenia na umieszczanie na zabytkach tablic reklamowych, urządzeń reklamowych i napisów<sup>60</sup> oraz 23 pozwolenia na umieszczanie na zabytku urządzeń technicznych<sup>61</sup> (w 2020 r. – 12 pozwoleń na umieszczanie na zabytku tablic reklamowych, urządzeń reklamowych i napisów oraz 11 pozwoleń na umieszczanie na zabytku urządzeń technicznych, w 2021 r. odpowiednio 12 i 5 pozwoleń, w 2022 r. odpowiednio 15 i 6 pozwoleń a do 31 lipca 2023 r. odpowiednio 5 pozwoleń i 1 pozwolenie). W ww. okresie Opolski Wojewódzki Konserwator Zabytków nie kierował zawiadomień o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia w związku z umieszczaniem na zabytku urządzeń i tablic reklamowych

<sup>55</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm., dalej: Kpa.

<sup>56</sup> Umowa z 11 stycznia 2021 r.

<sup>57</sup> Umowy z 27 marca 2020 r., z 29 czerwca 2020 r. oraz z 29 marca 2023 r.

<sup>58</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.

<sup>59</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 840.

<sup>60</sup> Z tego: w 2020 r. i w 2021 r. po 12 pozwoleń, w 2022 r. – 15 a do 31 lipca 2023 r. – 5.

<sup>61</sup> Z tego: w 2020 r. – 11, w 2021 r. – 5, w 2022 r. – 6 i do 31 lipca 2023 r. – 1.

bez pozwolenia, o którym mowa w art. 41 w związku z art. 118 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

(akta kontroli str. 572)

2.4. W okresie objętym kontrolą w jednym przypadku Biuro Nieruchomości Skarbu Państwa Urzędu dokonało naliczenia czynszu dzierżawnego za trzyletni okres bezumownego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa wykorzystywanej pod lokalizację wolnostojącego urządzenia reklamowego, który ustalono w oparciu o postanowienia zarządzeń w sprawie wydzierżawiania nieruchomości gminnych dla reklam wolnostojących o powierzchni ponad 3 m<sup>2</sup>. Prezydent wyjaśnił, że (...) kwota nie została uregulowana. Uzasadnieniem powyższego jest fakt złożenia wniosku do Sądu (...) o zasiedzenie (...). Biuro Nieruchomości Skarbu Państwa, po konsultacji z radcą prawnym (...), przekazało Wydziałowi Dochodów Budżetowych stanowisko wskazujące na potrzebę zawieszenia działań związanych z próbą uzyskania należnej Skarbowi Państwa kwoty, do czasu zakończenia postępowania sądowego (...).

(akta kontroli str. 579-580, 582-583, 742, 748-749)

W przypadku dwóch objętych kontrolą spraw zaniechano dochodzenia opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości Miasta, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 746-747, 1299-1333)

W toku realizowanych w kontrolowanej jednostce działań mających na celu weryfikację legalności reklam prowadzono dziewięć<sup>62</sup> spraw, w toku których nie wszczęto postępowania administracyjnego mającego na celu nałożenie administracyjnej kary pieniężnej zgodnie z art. 37d ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy czym podejmowane działania doprowadziły do usunięcia reklam nie spełniających wymogów wynikających z uchwały krajobrazowej z 2019 r.

(akta kontroli str. 579-580, 748-749, 783)

W sprawie braku wprowadzenia opłaty reklamowej na terenie Opola Prezydent wyjaśnił, że *Zgodnie z dodanym do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych art. 17a, rada gminy może wprowadzić opłatę reklamową (...) jej wprowadzenie powoduje wiele wątpliwości wynikających z niejasnych zapisów zarówno w zakresie ustawy (...) jak i prawa lokalnego (...) Motywację przyjęcia uchwały dot. opłaty reklamowej osłabia również fakt, że nowe przepisy ustawy krajobrazowej zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego i wciąż czekają na jego opinię. (...) W konsekwencji tego, na koniec 2022 r. uchwały krajobrazowe wprowadziły jedynie 64 gminy, (...). Natomiast uchwały w zakresie samej opłaty reklamowej pojawiły się jedynie w ok. 10 gminach. (...) Należy podkreślić, że wprowadzenie do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych opłaty reklamowej wywołały kolejne luki i problemy interpretacyjne. Brak właściwej i jednoznacznej definicji przedmiotów opodatkowania opłatą reklamową, brak ustawowego uregulowania terminów płatności opłaty reklamowanej na pewno zniechęca gminy w tym również Opole do podejmowania takich uchwał. Opłata reklamowana stanowi niewątpliwie nowe źródło dochodów samorządu gminnego, jednak biorąc pod uwagę koszty związane z wdrożeniem i obsługą tej daniny, dochód z tego tytułu staje się niewielki, ponieważ ustawodawca przyjął, że opłata reklamowa ma być narzędziem do uporządkowania przestrzeni publicznej, a nie do uzyskiwania dochodu. Opłata ma spełniać cele społeczne, a nie fiskalne. Wobec czego opłata ta nie może stanowić realnego źródła dochodu dla gmin. Natomiast uporządkowanie przestrzeni publicznej staje się już możliwe na podstawie uchwały krajobrazowej*

<sup>62</sup> Sprawa nr UAB: a/ 3135.225.2023, b/ 3135.286.2023, c/ 3135.165.2023, d/ 3135.153.2023, e/ 3135.156.2023, f/ 3135.157.2023, g/ 3135.165.2023, h/ 3135.281.2023, i/ 3135.273.2023.

*i zastosowaniu kar pieniężnych. Nadmieniam również, że z informacji uzyskanych z gmin, które wprowadziły taką daninę m.in. Ciechanów, Baranów wynika, że podjęcie uchwały w sprawie opłaty reklamowej spotkało się z daleko idącą krytyką miejscowych przedsiębiorców, którzy podnosili, że wprowadzenie takiej opłaty spowodowało wiele utrudnień w prowadzeniu działalności gospodarczej i generalny chaos.*

(akta kontroli str. 578-579)

2.5. W badanym okresie nie prowadzono postępowań podatkowych określających wysokość zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości dotyczących nośników reklamy, nie umarzano postępowań ze względu na przedawnienie zobowiązania podatkowego, jak też nie prowadzono postępowań karnoskarbowych w ww. zakresie. Prezydent wskazał ponadto, że nie posiada ewidencji budowli stanowiących wyłącznie nośniki reklamy, które są wykorzystywane w działalności gospodarczej podatników. Kierownik kontrolowanej jednostki wyjaśnił, że (...) są przeprowadzane wrywkowe kontrole przedsiębiorców w zakresie poprawności deklarowanych podstaw opodatkowania w tym budowli lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, (...). W toku prowadzonych czynności organ podatkowy ustala stan faktyczny w oparciu o rejestry środków trwałych, dokumenty księgowe, oświadczenia podatników, oględziny oraz inne dowody prawem dopuszczone, które z budowli podlegają opodatkowaniu (...).

(akta kontroli str. 575, 734)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W okresie od 20 lipca 2022 r. (tj. od zakończenia okresu dostosowawczego wynikającego z postanowień uchwały krajobrazowej z 2019 r.) do zakończenia czynności kontrolnych, nie we wszystkich przypadkach wszczynano postępowania w przedmiocie nałożenia kar pieniężnych na podmioty umieszczające tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe niezgodnie z postanowieniami tej uchwały. Badaniem NIK objęto próbę 32 spraw dotyczących weryfikacji legalności nośników reklamowych. W badanej próbie, w przypadku 30<sup>63</sup> spraw podjętych z urzędu (w ramach, których prowadzono tzw. działania przygotowawcze) organ nie zawiadomił pisemnie stron o wszczęciu postępowania, pomimo wymogu w tym zakresie wynikającego z art. 61 § 4 Kpa. Uniemożliwiało to nałożenie administracyjnych kar pieniężnych zgodnie z art. 37d ust. 4 i ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(akta kontroli str. 746-747)

Zgodnie z art. 61 § 4 Kpa, o wszczęciu postępowania z urzędu należy zawiadomić wszystkie podmioty będące stronami w sprawie. Obowiązek ten związany jest z zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego, tj. z zasadą praworządności, o której mowa w art. 6 tej ustawy, oraz z zasadą wysłuchania stron, o której mowa w art. 10 § 1 Kpa. Ponadto zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego z urzędu pozwala stronie na ustalenie daty tego zdarzenia, co związane jest z uprawnieniami, o których mowa w art. 36 i w art. 37 ww. ustawy.

Prezydent wyjaśnił: *Organ działa z własnej inicjatywy w przypadku podjęcia wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu, (...) Przed wszczęciem*

<sup>63</sup> Sprawy UAB nr 1/ 3135.196.2023, 2/ 3135.92.2023, 3/ 3135.46.2023, 4/ 3135.164.2023, 5/ 3135.120.2023, 6/ 3135.153.2023, 7/ 3135.88.2023, 8/ 3135.182.2023, 9/ 3135.161.2023, 10/ 3135.156.2023, 11/ 3135.158.2022, 12/ 3135.2.2022, 13/ 3135.84.2022, 14/ 3135.3.2022, 15/ 3135.44.2022, 16/ 3135.60.2022, 17/ 3135.46.2022, 18/ 3135.126.2022, 19/ 3135.24.2022, 20/ 3135.66.2022, 21/ 3135.204.2023, 22/ 3135.140.2022, 23/ 3135.173.2023, 24/ 3135.116.2023, 25/ 3135.159.2023, 26/ 3135.223.2023, 27/ 3135.233.2023, 28/ 3135.234.2023, 29/ 3135.166.2023, 30/ 3135.141.2023.

postępowania z urzędu, organ dąży do eliminowania przypadków niepewności co do prawa. W związku z czym niezbędne jest prawidłowe ustalenie podmiotu, który odpowiada za konkretny nośnik reklamowy w przypadku zaistnienia sytuacji stwierdzającej niezgodność reklamy z zapisami uchwały krajobrazowej. Jest to istotne ze względu na fakt, iż wszczęcie postępowania administracyjnego w tym przypadku dotyczy wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. (...) Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 17 kwietnia 2012 r., sygn. II GSK 1319/11 „Pomimo, iż przyjętego w art. 9 Kpa obowiązku informowania nie należy rozumieć jako absolutnego obowiązku informacyjnej aktywności organów administracji we wszelkich kontaktach z obywatelem, to jednak nie można ograniczać tego nakazu wyłącznie do toczącego się postępowania, jeśli charakter danej regulacji nie tylko usprawiedliwia, ale wymaga takiego działania” (...) W postępowaniu administracyjnym obowiązkiem organu jest wyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla sprawy. Organ musi więc podjąć wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego zgodnie z art. 7 Kpa jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego. (...) organ zobowiązany jest do prawidłowego i niebudzącego wątpliwości określenia strony postępowania administracyjnego, gdyż efektem prowadzonych postępowań jest naliczenie konkretnej sankcji administracyjnej w postaci kary pieniężnej. Uwzględniając powyższe przepisy Kpa w pierwszej kolejności tutaj organ prowadzi czynności przygotowawcze, które mają na celu ustalenie czy zaistniała niezgodność reklamy lub nośnika reklamowego z obowiązującą uchwałą, legalność usytuowania nośników reklamowych, podmiotu odpowiedzialnego za usytuowanie urządzenia reklamowego lub tablicy reklamowej niezgodnego z przepisami uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przypadku braku możliwości ustalenia podmiotu, który umieścił urządzenie reklamowe lub tablicę reklamową niezgodną z przepisami uchwały, zobowiązany jest ustalić właściciela, użytkownika wieczystego lub posiadacza samoistnego nieruchomości lub obiektu budowlanego, na którym umieszczono tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe (art. 37d ust. 1 i ust. 2). (...) Są to czynności przygotowawcze organu, które zmierzają do ustalenia strony postępowania administracyjnego oraz zakresu ewentualnej niezgodności reklamy lub nośnika reklamowego z obowiązującą uchwałą. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 8 marca 2012 r. (sygn. akt II SAB/Po 84/11): „czynności przygotowawcze urzędu zmierzające do ustalenia, czy postępowanie ma być wszczęte, nie oznaczają wszczęcia postępowania. Przepis art. 61 § 1 Kpa nie daje wystarczających podstaw do przyjęcia, że wszczęcie postępowania jest przedmiotem sprawy administracyjnej, która wymaga rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej (V SA 178/92)”. Jeżeli ustalony podmiot w trakcie prowadzonych przez tutejszy organ czynności przygotowawczych (...) dostosuje lub usunie nośnik ustaje przyczyna dająca podstawę do wszczęcia postępowania. (...) co przyczynia się do wygaśnięcia podstawy do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usytuowanie urządzenia reklamowego lub tablicy reklamowej niezgodnie z przepisami uchwały krajobrazowej. (...). Organ pragnie jednocześnie podkreślić, iż kara nie jest daniną, podatkiem czy opłatą lokalną i jej głównym celem nie jest zwiększenie dochodów gminy, a stanowi jedynie narzędzie służące egzekwowaniu obowiązku wynikającego z uchwały krajobrazowej. Nie wszczęto postępowań administracyjnych w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za nielegalne reklamy w wybranych i szczegółowo badanych przypadkach, ponieważ w trakcie prowadzonych czynności przygotowawczych oraz przed dokonaniem pomiaru doszło do usunięcia nośników reklamowych. (...). Postępowanie sądowe wobec aktualnej uchwały krajobrazowej zostało zawieszona przez WSA, stąd niepewność co do zgodności z prawem jej podstawy prawnej i kwestii związanych

*z naliczaniem kar pieniężnych. Do dnia dzisiejszego sprawa nie została rozstrzygnięta ze względu na brak zajęcia stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. Istniejący stan prawny obowiązującej uchwały i przepisów ustawy stanowiących dla niej podstawę prawną powoduje niejasność/niepewność w kwestii stosowania zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie art. 37d regulującym naliczanie administracyjnych kar pieniężnych przez gminę. Należy zwrócić również uwagę, iż dla gminy korzystna jest ostrożność w aspekcie pobierania kar w sytuacjach kiedy nie jest to niezbędne, a cel uchwały krajobrazowej można osiągnąć w inny sposób z uwagi na fakt, iż przepisy stanowiące podstawę prawną nałożenia kary zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może zostać uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją RP, co w efekcie skutkowałoby wznowieniami postępowań administracyjnych zgodnie z art. 145a Kpa. Wznowienie postępowań administracyjnych w przedmiotowym zakresie niesłoby za sobą konsekwencję zwrotu nienależnie pobranych kar, ale też mogłoby narazić gminę na roszczenia odszkodowawcze przekraczające dochody osiągnięte z kar. Kary uregulowane przepisem art. 37d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mają za zadanie wyegzekwowanie realizacji głównego celu gminy – usunięcia chaosu reklamowego poprzez skłonienie podmiotów sytuujących urządzenia i tablice reklamowe do wypełnienia obowiązku wynikającego z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczącego dostosowania lub usunięcia urządzeń reklamowych lub tablic reklamowych stosownie do ustaleń uchwały krajobrazowej.*

(akta kontroli str. 592-597, 715-718, 721-724)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że z art. 37d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynika możliwość odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej – karze tej podlega podmiot, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodnie z przepisami uchwały krajobrazowej z 2019 r. (ust. 1) albo – gdy nie jest możliwe ustalenie tego podmiotu – właściciel/użytkownik wieczysty/posiadacz samoistny nieruchomości lub obiektu budowlanego, na których umieszczono tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe (ust. 2). W ust. 4 wskazano, że karę pieniężną wymierza się od dnia wszczęcia postępowania do dnia dostosowania tablicy/urządzenia reklamowego do przepisów uchwały krajobrazowej albo ich usunięcia (ust. 4). Jednocześnie NIK zauważa, że czynności przygotowawcze, o których mowa w wyjaśnieniach kierownika jednostki kontrolowanej, nie znajdują swojego uzasadnienia ani w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ani w przepisach Kp. W razie stwierdzenia, że tablica/urządzenie reklamowe umieszczone są niezgodnie z przepisami uchwały krajobrazowej obowiązkiem organu, wynikającym z art. 37d ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest wszczęcie postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, którego stroną jest właściciel/użytkownik wieczysty/posiadacz samoistny nieruchomości lub obiektu budowlanego. W razie natomiast, gdyby w toku prowadzonego postępowania administracyjnego okazało się, że ww. podmioty nie są odpowiedzialne za umieszczenie tablicy lub urządzenia reklamowego, to ze zgrupowanego w tej sprawie materiału dowodowego powinno wynikać, kto jest odpowiedzialny za umieszczenie tablicy/urządzenia reklamowego i wobec kogo należy wszcząć postępowanie administracyjne na podstawie art. 37d ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Natomiast postępowanie administracyjne wszczęte wobec właściciela/użytkownika wieczystego/posiadacza samoistnego podlegać powinno umorzeniu (zgodnie z art. 105 § 1 Kpa).

2. W ramach postępowań dotyczących inwentaryzacji reklam:

a/ znak UAB.3135.156.2023.SB, w ramach którego 9 marca 2023 r. ujawniono nielegalnie umieszczoną reklamę na nieruchomości Miasta Opola<sup>64</sup> (usuniętą najpóźniej 18 maja 2023 r.),

b/ znak UAB.3135.153.2023.SB, w ramach którego 9 marca 2023 r. ujawniono nielegalnie umieszczoną reklamę na nieruchomości Miasta Opola<sup>65</sup> (usuniętą przed 30 czerwca 2023 r.)<sup>66</sup>,

nie podjęto działań zmierzających do naliczenia opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości Miasta.

(akta kontroli str. 576, 580, 739, 743, 1299-1333)

Zaniechanie podjęcia działań zmierzających do dochodzenia opłat za bezumowne korzystanie z ww. nieruchomości naruszono art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>67</sup>, art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>68</sup>, a ponadto regulacje art. 25 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 5 i pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tymi regulacjami jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Prezydent wyjaśnił, iż *W zakresie rozbieżności w dochodzeniu (...) roszczeń o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz Gminy (...) informuję, iż każda z tego typu spraw jest rozpatrywana indywidualnie, pod kątem możliwości bezsprzecznego udowodnienia faktu zajmowania gruntów przez osoby trzecie oraz określenia czasu przez jaki to zajmowanie trwa (...). W postępowaniu (...) jasno można było ustalić czas od jakiego korzystanie z gruntu Skarbu Państwa nastąpiło – jest to data decyzji wywłaszczeniowej (...), jak również złą wiarę użytkowników gruntu, czyli świadomość korzystania z cudzej rzeczy, a także termin umiejscowienia na nim nośnika reklamowego (...). Wszystkie te okoliczności stanowiły podstawę do działań mających na celu wyegzekwowanie roszczeń Skarbu Państwa za bezumowne korzystanie z gruntu, (...). W przypadku gruntów będących własnością Gminy Opole przesłanki spraw były zupełnie odmienne, tj. brak zawartych umów, stawek dzierżawy. Nadmienię, iż po powzięciu informacji o zajęciu gruntów (...) Urząd niezwłocznie podjął czynności zmierzające do usunięcia nośników reklamowych.*

(akta kontroli str. 588-589, 741-742)

Naczelnik Wydziału Gospodarkami Nieruchomościami wyjaśnił, że (...) *Wystawiając notę obciążeniową za bezumowne korzystanie z gruntu gminnego podmiotowi, z którym nie była wcześniej zawarta umowa dzierżawy lub najmu zostaje pomięta ścieżka prawna. Drogi do spełnienia roszczeń są dwie tj. polubowna, (...) oraz sądowa (...) roszczenie o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości (nota obciążeniowa) jest opłatą, którą musiałby właścicielowi uiszczać korzystający, gdyby miał tytuł prawny do użytkowania nieruchomościami. W przypadku, kiedy takiej umowy nie ma, należy złożyć pozew do sądu o zapłatę za bezumowne korzystanie z gruntu gminnego. (...) To powód (Gmina) musi udowodnić, że jego żądania są zasadne oraz że pozwany działał w złej wierze. (...)*

(akta kontroli str. 744-745)

<sup>64</sup> Dz. nr 619, obręb: Zakrzów, ul. Budowlanych 101a.

<sup>65</sup> Dz. nr 619, obręb: Zakrzów, ul. Budowlanych 101a.

<sup>66</sup> Przy czym 18 maja 2023 r. znajdowała się ona nadal na tej nieruchomości.

<sup>67</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

<sup>68</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2267, ze zm.



Zdaniem NIK bezsprzecznym jest fakt realizacji obowiązku porządkowania przestrzeni publicznej z nielegalnych reklam, jednak realizacja jednego obowiązku nie zwalnia kontrolowanej jednostki z realizacji pozostałych ustawowych obowiązków, w tym związanych z dochodzeniem należności o charakterze cywilnoprawnym.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Sprawowany nadzór nad umieszczeniem reklam nie był w pełni prawidłowy i skuteczny. Kontrolowana jednostka po zakończonym okresie dostosowawczym uchwały krajobrazowej podjęła co prawda szereg działań zmierzających do weryfikacji legalności reklam na terenie Opola (m.in. prowadzono inwentaryzację reklam, ewidencjonowano nośniki reklamy, weryfikowano legalność reklam), w większości skutkujących usunięciem lub dostosowaniem reklamy, jednakże nie we wszystkich sprawach Urząd wszczął postępowania w celu nałożenia kary za nielegalne reklamy. Ponadto w ograniczonym zakresie dochodzono należności za bezumowne korzystanie z nieruchomości Miasta.

## IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność podejmowania – w ramach prowadzonych działań związanych z inwentaryzacją reklam – czynności zmierzających do każdorazowego ustalenia powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego. Czynności takie umożliwiają bowiem wszechstronne ustalenie stanu faktycznego na potrzeby zarówno postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 37d ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i na potrzeby postępowania dotyczącego bezumownego korzystania czy to z gruntu należącego do Miasta, czy też gruntu należącego do Skarbu Państwa, zarządzanego przez Prezydenta jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań zapewniających informowanie stron postępowań administracyjnych o wszczęciu postępowania w sprawie weryfikacji legalności urządzeń i tablic reklamowych.
2. Podjęcie działań zapewniających niezwłoczne ustalenie i dochodzenie opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości.

## 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 Opolu. 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 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.

Opole, 30 października 2023 r.

Kontroler  
Piotr Mastalerz  
specjalista kontroli państwowej

  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu  
Dyrektor

  
.....  
podpis  
Iwona Zymani