



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.12.2.2023

Pani
Teresa Sobel-Wiej
Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg
Miejski Zarząd Dróg w Opolu
ul. płk Witolda Pileckiego 1
45-331 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.227.2023 Komisji
Rozstrzygającej z 19 stycznia 2024 r.

P/23/079 – Zarządzanie reklamą w przestrzeni publicznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Dróg w Opolu ¹ , ul. płk Witolda Pileckiego 1, 45-331 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Sobel-Wiej, Dyrektor, od 1 marca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie prawidłowości umieszczania reklam w pasie drogowym i gospodarowania powierzchnią reklamową
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do dnia zakończenia kontroli)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Celina Augustyn, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/71 /2023 z 11 lipca 2023 r.2. Miron Rokujżo, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/75/2023 z 24 sierpnia 2023 r.3. Zygmunt Świętek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/83/2023 z 19 września 2023 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: Zarząd lub MZD.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Podjęte w MZD działania dotyczące umieszczania reklam w pasie drogowym i gospodarowania powierzchnią reklamową nie były w pełni prawidłowe. Do połowy 2022 r. Zarząd nie dokumentował czynności związanych z monitorowaniem pasa drogowego dróg publicznych i wewnętrznych. W tym okresie Dyrektor MZD wydawała zezwolenia lub zawierała umowy dotyczące umieszczania reklam, których powierzchnia i czas ekspozycji nie były weryfikowane. Dodatkowo nie planowano takich działań, np. na podstawie harmonogramu kontroli. Brak planowania działań kontrolnych oraz brak faktycznej kontroli ze strony MZD były przyczyną zidentyfikowania w trakcie dwóch lat 2020-2021 tylko jednej reklamy, co odbyło się nie wskutek monitorowania pasa drogowego przez MZD, ale zawiadomienia o tym fakcie przez samego wnioskodawcę⁴.

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny 39 reklam wykazały, że pięć z nich zostało umieszczonych w pasie drogowym bez decyzji o zezwoleniu na ich umieszczenie. W czterech przypadkach Zarząd niezwłocznie⁵ przystąpił do procedury sprawdzającej i wszczął postępowania administracyjne⁶.

Dopiero od II połowy 2022 r. Zarząd wykorzystując wiedzę o zasadach i koncepcji zarządzania reklamą w Mieście Opolu⁷, przystąpił do egzekwowania tych zasad od podmiotów, które nielegalnie umieszczały reklamy w pasie drogowym.

W 57 przypadkach podjęto działania w celu eliminacji reklam umieszczonych nielegalnie lub z zagrożeniem bezpieczeństwa ruchu drogowego⁸, poprzez prowadzenie postępowań administracyjnych z urzędu⁹, kierowanie wniosków do Straży Miejskiej¹⁰. Intensyfikacja działań MZD wynikała z upływu okresu dostosowawczego przyjętego w Uchwale nr XIII/199/19 Rady Miasta Opolą z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń w Opolu¹¹ oraz wzmożonych sygnałów (sugestii podjęcia działań) ze strony zespołu powołanego przez Prezydenta Miasta¹².

W tym okresie pomimo zwiększenia zaangażowania Zarządu mierzonego liczbą jego działań odnoszących się do stwierdzonych nielegalnych reklam, nie wzrosła liczba decyzji¹³ nakładających karę pieniężną na podmiot nielegalnie umieszczający reklamę.

Ponadto nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

a/ zaniechania wydania na rzecz Telewizji Polskiej S.A.¹⁴ decyzji administracyjnej w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za zajęcie pasów drogowych dróg gminnych

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dotyczy spółki Wodociągi i Kanalizacja w Opolu Sp. z o.o., która zbyt późno złożyła wniosek o zajęcie pasa drogowego na kolejny okres i sama się do tego przyznała.

⁵ W dniu przeprowadzonych oględzin 31 sierpnia 2023 r.

⁶ W jednym przypadku 18 września 2023 r.

⁷ Wynikających z Uchwały nr XIII/199/19 Rady Miasta Opolą 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.

⁸ Tzw. reklamy „na kółkach”.

⁹ W ośmiu przypadkach (znany był podmiot umieszczający nielegalnie reklamę).

¹⁰ W 23 przypadkach (z art. 63a ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń).

¹¹ Dalej: uchwała krajobrazowa z 2019 r.

¹² W okresie od września 2022 r. do sierpnia 2023 r. łącznie 18 informacji sygnałnych. MZD nie uczestniczył w pracach Zespołu, gdyż nie był do niego powołany.

¹³ Oprócz jedynej decyzji z 2020 r. dotyczącej Wodociągów i Kanalizacji Sp. o.o.

¹⁴ Dalej: TVP S.A.

w czasie 58 Krajowego Festiwalu Polskiej Piosenki w 2021 r. oraz wydania decyzji, która była niewykonalna,
b/ nieegzekwowania w 12 sprawach od wnioskodawców przed wydaniem decyzji usunięcia braków wniosku,
c/ braku dokumentowania prowadzenia postępowań, o czym świadczyły: a/ wydanie decyzji¹⁵ wcześniej niż wpłynął wniosek na piśmie w tej sprawie; b/ przyjęcie wniosku niepodpisanego przez uprawnioną osobę¹⁶.

Ponadto spośród objętych szczegółowym badaniem 21 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego i umieszczenie w nim urządzeń reklamowych, w 14 przypadkach billboardów, pylonów i innych urządzeń reklamowych z konstrukcjami, Zarząd nierzetelnie ustalił i zaniżył ogółem o co najmniej 92 358,10 zł opłaty za umieszczenie w pasie drogowym tych obiektów.

W stosunku do decyzji zezwalającej na zamieszczenie przez TVP S.A. reklam w pasie drogowym, w trakcie kontroli NIK przekazano sprawę do postępowania w Samorządowym Kolegium Odwoławczym z uwagi na ryzyko stwierdzenia jej nieważności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zasady zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej

1. Gmina Miasto Opole¹⁷ w ramach zarządu drogami publicznymi położonymi w granicach administracyjnych i drogami wewnętrznymi stanowiącymi jej własność powierzyła MZD sprawy związane z zarządzaniem ruchem i zajęciem pasa drogowego, w tym dotyczące wydawania zezwoleń na ustawianie reklam oraz znaków informacyjnych w liniach rozgraniczających pasa drogowego, co mieściło się w ramach koordynowania robót prowadzonych w obrębie pasa drogowego. Zadanie to zostało wskazane w Statucie¹⁸ jednostki kontrolowanej, a następnie uszczegółowione w jej Regulaminie Organizacyjnym¹⁹ (w § 3 ust. 2 pkt 3) jako jedno z zadań podstawowych MZD.

(akta kontroli str. 7-15, 21, 1090-1095)

2. Zapewnienie prawidłowości umieszczania reklam w pasie drogowym od 1 marca 2017 r.²⁰ należało do Działu Uzgodnień i Zajęcia Pasa Drogowego²¹, który realizował łącznie 21 zadań²². Najważniejsze z nich obejmowały m.in. opiniowanie inwestycji budowlanych oraz lokalizacji w pasie drogowym: a/ obiektów i urządzeń budowlanych

¹⁵ Decyzja NZ.4106.1.2.2022 z 3 stycznia 2022 r.

¹⁶ Jedynym złożonym dokumentem było pismo z pieczętką firmową, zamiast podpisu właściciela lub upoważnionego przedstawiciela.

¹⁷ Dalej: Miasto.

¹⁸ 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.).

¹⁹ Zarządzenie Dyrektora MZD z dnia 1 marca 2017 r. nr NA.021.09.2017 w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego MZD (ze zm.); dalej: regulamin MZD. Regulamin organizacyjny podlegał zatwierdzeniu przez Zastępcę Prezydenta Miasta Opola.

²⁰ Zgodnie z regulaminem MZD.

²¹ Dalej: Dział Uzgodnień.

²² Katalog zamknięty.

związanych lub niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami, b/ obiektów albo urządzeń znajdujących się w pasie drogowym²³, c/ zjazdów z dróg, ich przebudowy i remontów. Realizacja zadań przez ww. komórkę organizacyjną, oprócz prowadzenia postępowań administracyjnych, miała formę uzgodnień, opiniowania wniosków lub współpracy z innymi jednostkami organizacyjnymi Miasta (przede wszystkim ze Strażą Miejską) lub z innymi podmiotami.

(akta kontroli str. 630-641)

Po wejściu w życie uchwały nr XXXVI/708/16 Rady Miasta Opola z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń w Opolu²⁴, katalog zadań realizowanych przez Dział Uzgodnień nie uległ zmianie pod względem formalnym²⁵, a kwestie zarządzania reklamą²⁶ sprowadzały się do czynności: 1/ wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego z przeznaczeniem na reklamy oraz załatwiania spraw z tym związanych; 2/ wydawania zezwoleń na dzierżawę oraz zajęcie pasa drogowego, w tym na ustawianie reklam. Treść tych dwóch zadań w regulaminie MZD nie uległa zmianom do zakończenia kontroli NIK²⁷.

(akta kontroli str. 17-69, 630-641)

W Dziale Uzgodnień od marca 2017 r. do dnia kontroli NIK²⁸, liczba pracowników w różnych okresach wynosiła od siedmiu²⁹ do dziewięciu osób (łącznie z kierownikiem i osobą do pomocy administracyjnej). Według stanu na 20 września 2023 r. w ww. komórce organizacyjnej zatrudnionych było czterech pracowników z doświadczeniem co najmniej sześcioletnim i trzech pracowników ze stażem nieprzekraczającym 1,5 roku (rozpoczęli oni pracę w MZD w okresie od 1 marca 2022 r. do 6 lipca 2023 r.).³⁰

Zadania związane z zarządzaniem reklamą w pasie drogowym dróg publicznych i dróg wewnętrznych przypisane były jednemu pracownikowi Działu Uzgodnień³¹. Osoba ta realizowała zadania w zakresie wydawania decyzji (tj. decyzji zezwalających na lokalizację reklam w pasie drogowym oraz decyzji o nałożeniu kary za umieszczenia reklamy w pasie drogowym bez zezwolenia) oraz zawierania umów związanych z reklamami. Pracownik ten był odpowiedzialny za prowadzenie postępowań administracyjnych, przygotowanie projektów decyzji administracyjnych oraz umów związanych z zajęciem pasa drogowego dróg publicznych i dróg wewnętrznych. Ponadto do jego zadań należało przeprowadzanie kontroli w terenie pasów drogowych pod kątem nielegalnie umieszczanych reklam. Zdaniem Dyrektora MZD, stan zatrudnienia w Dziale Uzgodnień był *adekwatny do liczby i różnorodności zadań wykonywanych przez siedmiu pracowników merytorycznych*.

(akta kontroli str. 127-145, 938-939)

²³ Pas drogowy, zgodnie z art. 4 pkt 1 i pkt 5-6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645, ze zm.), jest to wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga (w skład drogi wchodzi między innymi jezdnia i chodnik) oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą.

²⁴ Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2017 r. poz. 129; dalej: uchwała krajobrazowa z 2016 r. Data wejścia w życie: 24 stycznia 2017 r.

²⁵ Tzn. regulamin MZD obowiązywał w niezmienionej treści.

²⁶ W rozumieniu definicji z art. 4 pkt 23 ustawy o drogach publicznych. W pozostałych punktach katalogu zadań tego Działu w ogóle nie pojawiało się określenie „reklama”.

²⁷ Do 29 września 2023 r.

²⁸ Stan na 20 września 2023 r.

²⁹ W okresach występowania wakatów stan osób zatrudnionych był pomniejszony o jednego pracownika.

³⁰ Od 1 marca 2022 r. nastąpiło objęcie stanowiska przez nowego kierownika.

³¹ Zatrudnienie od maja 2022 r., po ustaniu zatrudnienia innego pracownika odpowiedzialnego za realizację tych zadań.

W okresie od stycznia 2020 r. do maja 2022 r. ww. zadania realizowało dwóch pracowników. W dniu rozpoczęcia kontroli osoby te nie były już zatrudnione w MZD.
(akta kontroli str. 127, 938-939)

Proces identyfikacji i oceny ryzyka w MZD, który został ustalony w załączniku do zarządzenia Dyrektora MZD z dnia 22 stycznia 2014 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości w MZD, nie przebiegał we właściwy sposób, co zostało szczegółowo określone w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 513-529)

Prezydent Miasta Opola umożliwił MZD uczestnictwo w wypracowaniu koncepcji zarządzania reklamą zewnętrzną na terenie Miasta, zarówno w trakcie prac nad projektem uchwały krajobrazowej z 2016 r., jak i nad projektem 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 Opolu³² (po zmianie granic wynikającej z przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy³³) – o udziale MZD w pracach grupy roboczej świadczyły pisemne powiadomienia o dacie spotkań³⁴. Jak wyjaśniła Dyrektor MZD, przedstawiciel Działu Uzgodnień uczestniczył w kilku spotkaniach zespołu roboczego dotyczących wypracowania koncepcji i zasad zarządzania reklamą na terenie Miasta, ale na treść projektu uchwały nie miał wpływu. Jak podkreśliła, jednostka kontrolowana nie posiada dokumentacji związanej z tą kwestią. Również Sekretarz Miasta potwierdził uczestnictwo pracownika MZD w spotkaniach grupy roboczej, które organizował Wydział Urbanistyki, Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Opola.

(akta kontroli str. 309-312, 749-753)

Wymogi uchwał krajobrazowych były realizowane częściowo przez jednostkę kontrolowaną, albowiem zasadniczy ciężar weryfikacji legalności nośników reklamowych (tj. ich zgodności z zasadami ustalonymi w uchwałach krajobrazowych) spoczywał na funkcjonującym w Urzędzie Miasta Opola zespole ds. uchwały krajobrazowej, a do jego składu nie został powołany przedstawiciel MZD.

Udział jednostki kontrolowanej w sprawdzeniu tego, w jaki sposób podmioty zajmujące pas drogowy dostosowały istniejące nośniki reklam do uchwały krajobrazowej z 2019 r.³⁵ polegał na żądaniu przedstawienia opinii Architekta Miejskiego co do tej zgodności. W okresie od 21 lipca 2022 r. do dnia kontroli NIK, jednostka kontrolowana skierowała takie żądanie do trzech wnioskodawców³⁶. Niezależnie od ww. działań na wniosek zespołu ds. uchwały krajobrazowej (począwszy od października 2022 r.) MZD weryfikował, czy dane urządzenie reklamowe posiada odpowiednie zgody na zajęcie pasa drogowego. W okresie od 17 października 2022 r. do 19 września 2023 r. zespół ds. uchwały krajobrazowej 18 razy zwrócił się do kontrolowanej jednostki o taką weryfikację. Jak wyjaśniła Dyrektor MZD, kierowana przez nią jednostka weryfikuje dostosowanie nośników reklam do wymogów uchwały krajobrazowej za pośrednictwem Architekta Miejskiego, który je opiniuje.

³² Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2310; dalej: uchwała krajobrazowa z 2019 r.

³³ Dz. U. poz. 1134.

³⁴ Np. powiadomienia (z 15 listopada 2018 r. i 6 kwietnia 2019 r.) o posiedzeniach zespołu roboczego do prac nad określeniem zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury.

³⁵ Sprawy, w których wnioski były złożone przed upływem 36-miesięcznego terminu na dostosowanie, tj. przed 21 lipca 2022 r.

³⁶ Każdorazowo przy okazji upływu terminu ważności zezwolenia i zwrócenia się tych podmiotów do MZD o wydanie nowego zezwolenia.

W przypadku lokalizacji nowych reklam, MZD w Opolu wymaga od wnioskodawcy pozytywnej opinii Architekta Miejskiego.

(akta kontroli str. 926-929, 947-964)

2. Działalność MZD w latach 2018-2023 w zakresie zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej regulowały następujące akty wewnętrzne i akty prawa miejscowego: 1/ uchwała nr XVI/275/15 Rady Miasta Opola z dnia 24 września 2015 r. w sprawie przygotowania przez Prezydenta Miasta Opola projektu uchwały Rady Miasta Opola w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, a jakich mogą być wykonane; 2/ zarządzenie Prezydenta Miasta Opola z dnia 5 sierpnia 2016 r. znak OR-I.0050.433.2016 w sprawie powołania zespołu roboczego do prac nad określeniem i zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń; 3/ uchwała nr XXXVI/708/16 Rady Miasta Opola 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; 4/ 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 5/ uchwała krajobrazowa z 2019 r.; 6/ zarządzenie Prezydenta Miasta Opola z dnia 10 kwietnia 2012 r. znak OR-I.0050.162.2012 w sprawie wprowadzenia zasad oddawania w najem lub dzierżawę dróg wewnętrznych będących w zarządzie MZD oraz zasad ustalania wysokości czynszu z tytułu oddawania w najem lub dzierżawę pasa drogowego dróg wewnętrznych³⁷; 7/ uchwała nr XLIV/856/21 Rady Miasta Opola z dnia 30 września 2019 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych³⁸.

(akta kontroli str.82-126)

Na stronie internetowej MZD jednostka kontrolowana zamieściła (dla zainteresowanych uzyskaniem zezwolenia): a/ warunki techniczne dla reklam oraz b/ obligatoryjne załączniki do wniosku.

W warunkach technicznych (na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych) wskazano wymaganą odległość konstrukcji reklamowej od krawędzi jezdni, w tym odrębnie dla słupów ogłoszeniowych (1,5 m) i reklam o powierzchni powyżej 1 m² (3 m)³⁹, zakaz lokalizacji reklamy w pasie rozdziału ulic dwujezdniowych (także na mostach, wiaduktach, wysepkach i rondach). Dodatkowo precyzyjnie określono jaki wygląd reklamy (jej kolor, kształt oraz zamocowania) powinien być wyeliminowany z przestrzeni publicznej.

(akta kontroli str.1120-1126)

Zgodnie z aktami prawa miejscowego w sprawie wysokości stawek za zajęcie pasa (odpowiednio drogi publicznej i drogi wewnętrznej), stawki opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego drogi publicznej w zależności od rodzaju reklamy za każdy dzień wynosiły: a/ 0,10 zł – dla reklam umieszczonych w gablotach zintegrowanych z wiatą przystankową; 2/ 3,50 zł – dla wszystkich pozostałych urządzeń reklamowych. Stawki opłat za każdy dzień zajęcia pasa drogowego drogi wewnętrznej⁴⁰ w zależności od rodzaju reklamy wynosiły: 1/ 0,01 zł – dla reklam zawierających: obwieszczenia, informację o gminie, powiecie lub województwie, o wystawach, o bezpłatnych

³⁷ Dalej: zarządzenie Prezydenta w sprawie stawek czynszu (drogi wewnętrzne).

³⁸ Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2021 r. poz. 2521; dalej: uchwała w sprawie wysokości stawek.

³⁹ Odległość od skrzyżowania (przejścia dla pieszych, znaku drogowego, sygnalizatorów, innych reklam).

⁴⁰ Drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym.

badaniach profilaktycznych; 2/ 0,10 zł – dla reklam na wiatkach przystankowych oraz 3/ 1,0 zł – dla reklam umieszczonych na obiekcie, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza. Stawkę opłaty podwyższano o 100 % w przypadku reklam świetlnych i podświetlanych. Ponadto zgodnie z § 4 ust. 1 w związku z § 1 ust. 3 uchwały w sprawie wysokości stawek, za umieszczenie w pasie drogowym reklamy, ustala się stawkę 1,0 zł za 1 m² pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy obiektu za każdy dzień zajęcia.

(akta kontroli str. 117-126)

Zasady i warunki sytuowania reklam⁴¹ w Mieście, w pasie drogowym i poza nim, były określone w aktach prawa miejscowego. Zezwolenia (decyzje) na lokalizację reklamy w pasie drogowym oraz na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy wydawane były na wnioski zainteresowanych. Wzór wniosku o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy⁴² zawierał wykaz załączników, obejmujących: szczegółowy (we wskazanej skali) plan sytuacyjny z zaznaczeniem lokalizacji oraz wymiarów reklamy i jej szaty graficznej; opinię Architekta Miejskiego, w szczególnych przypadkach również pozwolenie Miejskiego Konserwatora Zabytków (w przypadku wniosku dotyczącego umieszczenia reklamy na zabytku), kserokopię aktualnego dokumentu potwierdzającego status prawny wnioskodawcy. Uchwały krajobrazowe zakładały, że ograniczeniom powinny podlegać: gabaryty, standardy jakościowe, rodzaje materiałów budowlanych, określone odpowiednio dla obiektów małej architektury, tablic reklamowych, tablic semaforowych⁴³, pylonów⁴⁴ i innych urządzeń służących za nośniki reklamy. Na potrzeby uchwały krajobrazowej dokonano podziału Miasta na pięć obszarów (A-E) o różnych poziomach restrykcji z wyłączeniem terenów zamkniętych (zgodnie z załącznikami nr 1 do uchwał krajobrazowych). Uchwała krajobrazowa z 2019 r. wyznaczała 36-miesięczny termin dostosowawczy dla reklam i urządzeń reklamowych. Przykładem zidentyfikowania (przez zespół ds. uchwały krajobrazowej) niezgodności było usytuowanie dwóch wolnostojących billboardów (w obszarze E) w odległości mniejszej niż 100 m, pomimo iż § 8 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały krajobrazowej z 2019 r. dopuszczał maksymalnie dwa billboardy na jednej nieruchomości w odległości co najmniej 100 m pomiędzy nimi.

(akta kontroli str.117-123, 949-952)

Zarządzanie wiatami przystankowymi (jako mieniem komunalnym), stanowiącymi nośniki reklamowe, wchodziło do zakresu zadania statutowego jednostki kontrolowanej pn. *Realizacja zadań z zakresu budowy, przebudowy, remontu, utrzymania wiat przystankowych (...) usytuowanych w pasie dróg publicznych oraz dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Opole*. Zadanie realizowane było przez Dział Utrzymania Zieleni i Czystości we współpracy z Działem Zamówień Publicznych i Planowania Budżetu MZD.

(akta kontroli str.9-15, 31-32, 45-46, 1040-1062)

⁴¹ W rozumieniu art. 4 pkt 23 ustawy o drogach publicznych.

⁴² <https://mzd.opole.pl/zajecie-pasa-drogowego-w-celu-umieszczenia-reklamy/>.

⁴³ Popularne szyldy, w formie tablicy płaskiej, logotypu, mocowany prostopadle do lica elewacji, w szczególności poprzez zastosowanie wysięgnika z tłem.

⁴⁴ Urządzenie stanowiące tło na całej wysokości, lub w jego górnej części dla treści reklamowych lub informacyjnych, z możliwością wykorzystania technologii cyfrowych.

Zarządzanie pozostałymi składnikami mienia, takimi jak słupy ogłoszeniowe oraz citylighty (jako nośniki reklamy), należało natomiast do zadań innych jednostek organizacyjnych Miasta⁴⁵, tj. Zakładu Komunalnego Spółki z o. o. oraz Centrum Wystawienniczo-Kongresowego (do 30 grudnia 2019 r.).⁴⁶

(akta kontroli str.127-145, 938-939)

W latach 2020-2023 MZD przeprowadził pięć postępowań⁴⁷ związanych z budową, przebudową, remontem lub modernizacją wiat przystankowych i wyposażeniem ich w gabloty jako nośniki reklamowe:

1/ postępowanie *Wykonanie, dostawa i montaż wiat przystankowych na terenie Miasta Opola w roku 2020* w ramach zadania pn. *Budowa i modernizacja infrastruktury przystankowej* (NP.260.04.2020.P)⁴⁸ – w wyniku realizacji zamówienia powstało 19 szt. wiat;

2/ postępowanie *Dostawa i montaż wiaty przystankowej wraz z nasadzeniami na terenie Miasta Opola* – w 2020 r. w ramach zadania pn. *Zielone przystanki w Opolu oraz pielęgnacja posadzonych roślin* w ramach zadania: *Pielęgnacja terenów zieleni*⁴⁹ – w wyniku realizacji zamówienia powstał tzw. zielony przystanek zlokalizowany przy ul. Oleskiej 1 (przystanek Plac Kopernika-Sienkiewicza w kierunku ul. Henryka Sienkiewicza);

3/ postępowanie *Wykonanie, dostawa i montaż wiat przystankowych oraz gablot reklamowych na terenie miasta Opola w roku 2020* w ramach zadania pn. *Budowa i modernizacja infrastruktury przystankowej* (NP.260.31.2020.P)⁵⁰ – w wyniku realizacji zamówienia powstało 10 szt. wiat;

4/ postępowanie *Wykonanie, dostawa i montaż modułowych wiat przystankowych i gablot reklamowych na terenie miasta Opola* – w trybie zaproszenia do składania ofert (NP.261.02.2021.P)⁵¹ – w wyniku realizacji zamówienia powstało 5 szt. wiat oraz zainstalowano 22 gabloty w istniejących wiatach⁵²;

5/ postępowanie *Dostawa i montaż dwóch wiat przystankowych wraz z nasadzeniami na terenie Miasta Opola* (zamówienie NP.260.17.2022.P) prowadzone w trybie podstawowym w ramach zadania: *Zielony przystanek – pętla autobusu nr 13 przy ul. Opolskiej – Dzielnica XII*⁵³ – udzielone w wyniku tego postępowania zamówienie zostało zrealizowane.

Żadne z ww. zamówień nie dotyczyło projektu lub programu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej.

(akta kontroli str. 1040-1072)

W badanych czterech postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów dotyczących zamówień publicznych, opis przedmiotu zamówienia w Specyfikacji Warunków Zamówienia/Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia był prawidłowy i wyczerpujący, treść oferty i treść umowy były tożsame z przedmiotem postępowania.

⁴⁵ Zgodnie z ewidencją bilansową tych jednostek.

⁴⁶ Mienie znajdujące się w zarządzie likwidowanej jednostki budżetowej CWK w Opolu przejął Urząd Miasta Opola.

⁴⁷ Dwa z nich prowadzone były w trybie przetargu nieograniczonego według ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.); jedno w trybie podstawowym z możliwością negocjacji, o którym mowa w art. 275 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.).

⁴⁸ W trybie przetargu nieograniczonego wybrano ofertę wykonawcy za kwotę 134,8 tys. zł brutto.

⁴⁹ Dostawa wiaty wraz z montażem wyniosła 32 892 zł.

⁵⁰ W trybie przetargu nieograniczonego wybrano ofertę wykonawcy za kwotę 115 200 zł.

⁵¹ Zamówienie dotyczyło oprócz dwóch nowych wiat przystankowych, również montaż 15 gablot do reklamowych do już istniejących wiat typu Orion ST. W 2018 r. inna firma wykonała i zamontowała na terenie Miasta 18 wiat przystankowych tego modelu.

⁵² W tym w wiacie zakupionej ze środków własnych MZD w lokalizacji Niemodlińska-Szkoła (kierunek Dambonia).

⁵³ Wyłoniono wykonawcę z oferta na kwotę 140,1 tys. zł.

Wynagrodzenie wykonawcy odpowiadało treści oferty, a umowa została podpisana przez osoby prawidłowo umocowane do reprezentowania stron. W postępowaniach NP.260.37.2020.P oraz NP.260.17.2022.P zamawiający wezwał wykonawcę do wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. W postępowaniach przetargowych zamawiający ustanawiał zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości nieprzekraczającej 5% ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy, a także gwarantował należyte wykonanie umowy poprzez ustanowienie kar umownych; w treści umów o zamówienie publiczne zamawiający nie zamieszczał postanowień abuzywnych.

(akta kontroli str. 1040-1072)

W jednym postępowaniu NP.261.02.2021.P z 2021 r. (prowadzonym na podstawie przepisów wewnętrznych⁵⁴) zamawiający wskazał szacunkową liczbę i rodzaj wiat przystankowych i gablot reklamowych (minimum dwie i maksymalnie 15); wybór wykonawcy poprzedzało rozeznanie rynku poprzez pozyskanie ofert w następstwie zapytania ofertowego skierowanego do trzech potencjalnych wykonawców zadania. W uzasadnieniu wniosku o udzielenie zamówienia, zamawiający wskazał umieszczanie informacji społecznej jako cel montowania gablot reklamowych. Zgodnie z zamówieniem na bocznej ścianie wiaty przewidziano niepodświetlane gabloty reklamowe o wymiarach zewnętrznych: szerokość 1 284 mm i długość 1 920 mm. Wewnątrz gablot zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia, umocowana powinna być luźno zwisająca plexi, na której musi zmieścić się plakat o wymiarach 1 200 mm x 1 800 mm.

(akta kontroli str.1068-1072, 1100-1112)

3. W odniesieniu do dróg wewnętrznych Prezydent Miasta Opola opracował szczegółowe zasady oddawania w najem lub dzierżawę pasa drogowego⁵⁵, przewidując kolejno czynności, które mają doprowadzić do zawarcia umowy pomiędzy MZD i podmiotem zamierzającym zająć pas drogi wewnętrznej. Zasady te wymagały od wnioskodawcy złożenia do MZD oferty⁵⁶ wraz z załącznikami, którymi powinny być: a/ szczegółowy plan sytuacyjny w skali 1:1 000/1:1 500⁵⁷ oraz b/ pozwolenie na budowę lub zgłoszenie. Umowa najmu lub dzierżawy powinna określać szczegółowe warunki zajęcia pasa drogowego, warunki jego przywrócenia do stanu poprzedniego, a także cel i sposób korzystania z zajętego pasa drogowego. Zasady ujęte w zarządzeniu w sposób uproszczony regulowały procedurę przekazania terenu pasa drogowego przez jednostki organizacyjne Miasta; z pominięciem oferty oraz na podstawie protokołu przekazania zamiast umowy. MZD stosowało protokoły przekazania w odniesieniu do terenu drogi wewnętrznej corocznie wykorzystanego do organizacji festiwalu opolskiego (działania prowadzone przez Wydział Promocji Urzędu Miasta Opola).

(akta kontroli str.82-116, 146-147, 121-122, 269-290)

4. Słupy reklamowe wykorzystywane jako nośniki reklamy (10 słupów) na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta z 23 czerwca 2020 r. zostały przekazane Zakładowi Komunalnemu Spółce z o. o. Przed tą datą nośniki reklamy (39 słupów) stanowiły własność Miasta (były wpisane do ewidencji bilansowej środków trwałych). Z protokołu zdawczo-odbiorczego z sierpnia 2018 r. wynikał fakt udostępnienia 31 słupów na cele ogłoszeniowe w terminie do 31 grudnia 2018 r. Ze względu na położenie części słupów (poz. 1-21) na działkach zlokalizowanych w pasach

⁵⁴ Na podstawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych poniżej 130 tys. zł.

⁵⁵ Zarządzenie Prezydenta Miasta nr OR-I.0050.162.2012 z dnia 10 kwietnia 2012 r. Zarządzenie zmieniające z 18 września 2015 r. pozostawiło ten wymóg.

⁵⁶ Jej wzór stanowił załącznik nr 4 do zarządzenia.

⁵⁷ Analogicznie do wymogu z procedurze ubiegania się o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego.

drogowych dróg publicznych, a dwóch (poz. 22-23) w pasie dróg wewnętrznych, Prezydent Miasta Opola polecił Centrum Wystawienniczo-Kongresowemu w Opolu wystąpienie z wnioskiem o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego – Centrum Wystawienniczo-Kongresowe w Opolu dopełniło tego obowiązku (zezwolenie TZ.4106.28.2018 z 31 października 2018 r.), a obowiązywanie ostatniego z wydanych zezwoleń⁵⁸ (na 21 lokalizacji) upłynęło 29 lutego 2020 r. W celu umieszczenia reklam na dwóch słupach umieszczonych w pasie drogi wewnętrznej (Rynek Miasta) MZD i przedstawiciel Miasta podpisali 31 października 2018 r. protokół przekazania działki do użytkowania.

(akta kontroli str. 726-748)

5. MZD do dnia zakończenia kontroli nie przeprowadził inwentaryzacji reklam⁵⁹ (w rozumieniu art. 4 pkt 23 ustawy o drogach publicznych) lub nośników reklamowych w poszczególnych rejonach Miasta (podzielonego na strefy A-E). Jak wyjaśniła Dyrektor MZD, *jednostka działa w oparciu o złożone wnioski na umieszczenie reklamy*. Zestawienie⁶⁰ złożonych wniosków i wydanych decyzji⁶¹ w Dziale Uzgodnień w latach 2020-2023, obejmowało lokalizacje reklamy, podmiot zajmujący pas drogowy, wysokość opłaty, oznaczenia decyzji wraz z datą i okresem obowiązywania. W odniesieniu do dróg wewnętrznych zestawienia oprócz ww. danych obejmowały cel zajęcia (szyld reklamowy⁶², wystawa, scena, ogródek gastronomiczny).

(akta kontroli str. 77-81, 940-945)

Jak wyjaśniła Dyrektor MZD, uchwała krajobrazowa z 2019 r. nie nakładała na MZD obowiązku opracowania inwentaryzacji reklam w poszczególnych obszarach Miasta w pasa drogowych dróg publicznych czy wewnętrznych.

(akta kontroli str. 1013-1016)

Na podstawie danych pochodzących z kontroli w Urzędzie Miasta (LOP.410.12.1.2023) stwierdzono, że na terenie Miasta była prowadzona inwentaryzacja na podstawie ortofotomapy. Zlecono również podmiotowi zewnętrznemu wykonanie inwentaryzacji w pasie drogowym i poza nim, a jej zakres obejmował wybrane odcinki dróg o łącznej długości około 10 km. Powyższe działania odbywały się bez udziału jednostki kontrolowanej.

(akta kontroli str. 989-990)

W przeciwieństwie do braku inwentaryzacji samych reklam w pasie drogowym, została przeprowadzona (z udziałem pracownika MZD) inwentaryzacja mienia⁶³ związanego z realizacją zadania udostępnienia powierzchni reklamowej (nośników informacji wizualnej należących do Miasta Opola oraz jej jednostek organizacyjnych). Status prawny środków trwałych udostępnianych na potrzeby reklamy był zróżnicowany. I tak:

a/ wiaty przystankowe – dokumentacja inwentaryzacji⁶⁴ według stanu na 31 grudnia 2022 r. wskazywała na pozostawianie 23 wiat przystankowych w ewidencji majątku MZD;

⁵⁸ Zezwolenie TZ.4106.1.2020 z 2 stycznia 2020 r.

⁵⁹ Rozumianej jako spis wszystkich urządzeń reklamowych, w podziale na poszczególne ich rodzaje.

⁶⁰ Wykorzystany do wyłonienia próby 30 spraw.

⁶¹ Zestawienie prowadzone w arkuszu Excel, z podziałem na lata i miesiące danego roku. W klasyfikacji JRWA oznaczonej jako zajęcie pasa drogowego przez reklamy stałe symbol 4106.

⁶² Wyłącznie szyld stanowił urządzenie reklamowe.

⁶³ Środki trwałe 011 oraz KŚT 809. Obowiązek inwentaryzacji wynikał z przepisów art. 26 i art. 27 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).

⁶⁴ Zarządzenie nr 021.60.2022 Dyrektora MZD z dnia 6.10.2022 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji.

b/ słupy reklamowe⁶⁵ (ogłoszeniowe) w 21 lokalizacjach znajdowały się poza zarządem jednostki kontrolowanej z uwagi na ich usytuowanie poza pasem drogowym; status prawny tych nośników (powierzchni) reklamowych regulowało zarządzenie nr OR-1.0050.549.2020 Prezydenta Miasta Opola z dnia 15 listopada 2020 r. w sprawie wniesienia wkładu niepieniężnego⁶⁶ (aportu) do spółki Zakład Komunalny Spółka z o. o. w Opolu; MZD w okresie lat 2019-2020 wydało łącznie dziewięć zezwoleń⁶⁷ na umieszczenie reklam na tych nośnikach;

c/ nośniki typu citylight⁶⁸ (9 szt.) zostały ujęte w ewidencji majątku Miasta (jako wyposażenie na stanie Wydziału Promocji Urzędu Miasta Opola⁶⁹).

(akta kontroli str. 750-789, 795-797)

6. Od stycznia 2017 r. na terenie Miasta obowiązywała uchwała krajobrazowa z 2016 r., która wyłączała – na podstawie art. 12 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu⁷⁰ – uregulowania odnoszące się do kwestii reklamy zewnętrznej, a znajdujące się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Jak wyjaśniła Dyrektor MZD, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie Miasta tylko w niewielkim zakresie należało do jednostki kontrolowanej⁷¹ i było ograniczone do opiniowania projektów mpzp. Jak wynika z ustaleń kontroli w Urzędzie Miasta Opola, na terenie Miasta nie utworzono parku kulturowego w rozumieniu art. 16 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁷².

(akta kontroli str. 77-79)

7. Jednostka kontrolowana od początku obowiązywania uchwały krajobrazowej z 2016 r. nie opracowywała własnych procedur lub zasad wydzierżawiania i wynajmowania gruntów komunalnych na cele związane z zarządzaniem reklamą w przestrzeni publicznej. Zasady, którymi posługiwał się MZD przy rozpatrywaniu wniosków o zajęcie pasa wynikały z przepisów ustawy o drogach publicznych oraz aktów prawa miejscowego. Były one jednakowe w odniesieniu do reklam w pasie drogowym umieszczanych na elementach mienia komunalnego (wiaty przystankowe, citylighty, słupy ogłoszeniowe), jak również do reklam i szyldów zamieszczonych na budynkach. MZD nie stosowało szczególnych zasad udostępniania powierzchni reklamowej i ogłoszeniowej dla lokalnych przedsiębiorców i mieszkańców Miasta. Jak wyjaśniła Dyrektor MZD, zarządca wydaje zezwolenie na umieszczenie reklam w pasie drogowym w oparciu o art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych oraz akty prawa miejscowego (uchwałę krajobrazową z 2019 r. oraz zarządzenie Prezydenta Miasta Opola z dnia 11 grudnia 2015 r.). Zdaniem Dyrektora MZD, niezasadnym jest wprowadzanie dodatkowych przepisów.

(akta kontroli str. 77-79, 309-312, 1017-1020)

⁶⁵ Przed ich przekazaniem we władanie Zakładowi Komunalnemu według inwentaryzacji przeprowadzonej w sierpniu 2018 r. słupów było 39.

⁶⁶ O wartości 2,8 mln zł.

⁶⁷ Ostatnia z decyzji obowiązywała do 31 marca 2020 r. Po tej dacie nie wpłynął ani jeden wniosek do MZD w sprawie umieszczenia reklam na słupach.

⁶⁸ Citylight (z ang. światło uliczne, rodzaj ulicznej reklamy zewnętrznej w postaci tablic ogłoszeniowych, zazwyczaj podświetlanych, o niewielkich rozmiarach – zwykle 1,2 na 1,8 m. Umieszcza się je w najbardziej uczęszczanych miejscach miast takich jak deptaki, dworce kolejowe, przystanki.

⁶⁹ Dokumentacja z inwentaryzacji znajdowała się w Referacie Inwentaryzacji w Wydziale Podatków i Opłat Lokalnych Urzędu Miasta Opola.

⁷⁰ Dz. U. poz. 774 ze zm.

⁷¹ Zadanie to realizowało Biuro Urbanistyczne Urzędu Miasta Opola.

⁷² Dz. U. z 2023 r. poz. 840 ze zm.

8. W latach 2020-2023 (do 30 września 2023 r. nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych ani audytów w MZD w żadnym zakresie działalności MZD.

(akta kontroli str. 750-751)

1.2. Obowiązki w zakresie wydawania zezwoleń na umieszczenie reklam w pasie drogowym i ustalania należnych stawek za zajęcie pasa drogowego

1. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe⁷³ (w trybie administracyjnym) wymagało zezwolenia zarządcy drogi udzielanego w drodze decyzji administracyjnej. Takie zezwolenia były wydawane w całym okresie objętym kontrolą. Dyrektor MZD udzielał zezwoleń na czas ściśle określony (najdłuższe na 6 lat⁷⁴) i w zależności od liczby dni zajęcia, powierzchni reklamy oraz stawki za zajęcie pasa drogowego pobierana była opłata (zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych). W poszczególnych latach liczba wniosków o zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe – odpowiednio na lokalizację reklam i na umieszczenie szyldów – wynosiła łącznie (do 30 czerwca 2023 r.):

a/ w 2020 r. – 49 (36 i 13),

b/ w 2021 r. – 35 (20 i 15),

c/ w 2022 r. – 27 (13 i 14),

d/ w 2023 r. – 13 (8 i 5).

Nie wystąpiły przypadki odrzucenia wniosku lub odmowy wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego dróg publicznych.

(akta kontroli str. 148)

W okresie objętym kontrolą MZD wydał odpowiednio: 45, 34, 23 i 13 (do 30 czerwca 2023 r.) zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w trybie administracyjnym, tj. na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Badaniem objęto 21 postępowań o udzielenie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklam na drodze publicznej, z tego: a/ w dwóch przypadkach – reklam na wiatkach przystankowych, b/ w dwóch przypadkach – reklam na słupach reklamowych, c/ w dwóch przypadkach – tablic informacyjnych, d/ w dwóch przypadkach – citylighta, e/ w dwóch przypadkach – balonów reklamowych, f/ w dwóch przypadkach – pylonów cenowych na konstrukcjach, g/ w jednym przypadku – naklejek chodnikowych, a w pozostałych przypadkach tablic, bilbordów oraz szyldów na konstrukcjach. W wyniku badania ustalono, że MZD wydawał zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na cele związane z reklamą, jednak nie wszystkie złożone wnioski o wydanie decyzji administracyjnej zezwalającej na umieszczenie nośnika reklamowego spełniały wymogi określone w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego⁷⁵. Dotyczyły one w większości przypadków kontynuacji zajęcia pasa drogowego, w przypadku których nie żądano od wnioskodawców decyzji zezwalającej na lokalizację reklamy⁷⁶. W części analizowanych spraw⁷⁷ przy wydawaniu decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego, MZD opierało się na „archiwalnych” wnioskach, złożonych w latach

⁷³ Czyli na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

⁷⁴ Umieszczenie tablicy informacyjnej o dofinansowaniu ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

⁷⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1264.

⁷⁶ Z uwagi, iż co do zasady o legalności lokalizacji reklamy stanowi po raz pierwszy przeprowadzone zakończone prawomocną decyzją administracyjną postępowanie.

⁷⁷ TZ.4106.25.2020; NZ.4106.1.2.2022; TZ.4106.1.16.2021; NZ.4106.1.17.2021.

2009-2016, które jednakże nie zostały dołączone do teczki postępowania. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.393-397, 874-893, 1090-1093)

Decyzje wydane w trybie art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych zawierały wszystkie niezbędne elementy określone w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷⁸ i uwzględniały wymogi bezpieczeństwa ruchu drogowego. Decyzje zezwalające na ponowne zajęcie pasa drogowego przez nośnik reklamy wydawano po dacie złożenia wniosku, a wnioskodawcy jeszcze przed upływem terminu ważności dotychczasowego zezwolenia wnosili o wydanie ponownego zezwolenia na następny okres. W jednym przypadku zezwolenie na zajęcie pasa drogowego udzielono po upływie wskazanego we wniosku okresu zajęcia, jak również z naruszeniem art. 64 § 2 KPA dotyczącego obowiązku wezwania do uzupełnienia braków formalnych wniosku, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W sprawie tej – w trakcie kontroli NIK, jednostka zwróciła się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu z wnioskiem o sprawdzenie z urzędu legalności decyzji.

(akta kontroli str. 313-325, 930-934)

Należy wskazać, że w kolejnym 2023 r. MZD egzekwowało we właściwy sposób obowiązek uzupełniania braków formalnych wniosku, czego przykładem było pozostawienie bez rozpoznania nieuzupełnionego wniosku we wskazanym przez organ czasie.

(akta kontroli str. 859-863)

Badanie 25 postępowań w stosunku do 13 wnioskodawców⁷⁹ w sprawie uzyskania zezwolenia na lokalizację reklamy w pasie drogowym wykazało, że decyzje spełniały wymogi określone w KPA oraz zostały wydane terminowo. W podstawie prawnej wszystkich zbadanych decyzji podano prawidłowe i aktualne przepisy, ponadto wszystkie decyzje zawierały m.in.: nazwy ulic, których dotyczyło zajęcie pasa drogowego, liczbę nośników i tablic reklamowych, ich powierzchnię i uzgodnioną lokalizację, termin obowiązywania zezwolenia, ustalenie należnej opłaty z podanym sposobem wyliczenia (iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni reklamy, liczby dni planowanego zajęcia pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego) oraz sposób i termin dokonania zapłaty.

W badanych decyzjach zamieszczone były warunki zezwolenia, w tym zobowiązanie zajmującego pas drogowy do: zachowania właściwego stanu technicznego umieszczonych reklam, przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego. Wszystkie zbadane decyzje dotyczyły zezwoleń na umieszczenie w pasie drogowym reklam zlokalizowanych poza obiektami wpisanymi do rejestru zabytków.

Do wniosków o wydanie zezwolenia dołączono wymagane załączniki, w tym w 11 sprawach szczegółowy plan sytuacyjny⁸⁰ z naniesieniem lokalizacji planowanego nośnika reklamowego, w ośmiu przypadkach⁸¹ pisemną pozytywną opinię Architekta Miejskiego lub Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta

⁷⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 775; dalej: KPA.

⁷⁹ Postępowania o numerach (w poszczególnych punktach wykazano postępowania prowadzone na wniosek jednego podmiotu): 1/ TZ.4106.11.2020; 2/ TZ.4106.33.2020, NZ.4106.1.3.2023; 3/ TZ.4106.1.2020, TZ.4106.9.2020; 4/ TZ.4106.25.2020, NZ.4106.1.16.2021 oraz NZ.4106.1.10.2022; 5/ TZ.4106.21.2020; 6/ TZ. 4106.1.2.2021, NZ.4106.1.12.2022, NZ.4106.1.17.2021, NZ.4106.1.13.2021, NZ.4103.1.90.2022; 7/ NZ.4103.2.32.2022; 8/ NZ.4106.1.11.2022; 9/ NZ.4106.1.7.2023; 10/ NZ.4106.1.1.2023; 11/ NZ.4106.1.4.2023; 12/ NZ.4106.1.5.2023; 13/ NZ.4103.2.29.2022.

⁸⁰ Wykonany na mapie w skali 1:500 pochodzący z Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, Geodezji i Kartografii UMO.

⁸¹ NZ.4106.1.3.2023; NZ.4106.1.4.2023; NZ.4106.1.5.2023; NZ.4106.1.7.2023; TZ.4106.7.2020; NZ.4103.2.29.2022; NZ.4103.2.42.2022; TZ.4103.2.23.2021.

Opola, w jednym – opinię Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków⁸². W części spraw zamiast ww. dokumentów załącznikami do wniosku były: wydruk z portalu arcgisportal.um.opole.pl (sprawa NZ.41.06.1.13.2021 (TVP S.A.) lub wydruk z GISPartner moduł ewidencji gruntów i budynków⁸³.

(akta kontroli str. 313-325, 930-934)

W trakcie analizy dokumentacji (wniosku wraz z załącznikami) poddano sprawdzeniu, czy kontrolowana jednostka przed wydaniem decyzji (z wysokością zobowiązania wnioskodawcy) weryfikował:

a/ długość i szerokość reklamy (nie tylko powierzchnię);

b/ czy wymiary (lub powierzchnia) uwzględniały konstrukcję urządzenia reklamowego;

c/ czy zobowiązanie z decyzji odpowiadało wielkości opłaty wynikającej z faktycznych wymiarów reklamy wraz z konstrukcją.

Spośród ogółu badanych decyzji⁸⁴ (25) poddano szczegółowemu badaniu pod kątem naliczenia w nich opłat zgodnie z wymogami ustawy o drogach publicznych te zezwolenia, które związane były z umieszczeniem reklam na konstrukcjach i umocowaniach; w tym podzbiórze spraw poddano szczegółowemu sprawdzeniu 21 decyzji z lat 2019-2023 ustalających wysokość opłat za umieszczenie reklam w pasie drogowym. Badanie wykazało, że prawidłowo naliczono opłaty w siedmiu decyzjach (wydanych dla czterech podmiotów). W pozostałych 14 decyzjach⁸⁵ wyliczenie opłat nastąpiło z naruszeniem wymogu wynikającego z art. 40 ust. 6 ustawy o drogach publicznych, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 873-893)

2. MZD nie zawierało umów na umieszczenie reklam w pasie drogowym na podstawie art. 22 ust. 2c ustawy o drogach publicznych, tj. w trybie cywilnoprawnym.

(akta kontroli, str. 399)

3. W trybie administracyjnym (na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych) MZD zawarł łącznie w latach 2020-2023 (do 30 czerwca 2023 r.) 1 123 umowy, z tej liczby na cele reklamowe zawarto dziewięć umów (po cztery w 2020 r. i w 2022 r. oraz jedną w 2021 r.). Nie było ani jednego przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku. Czasookres obowiązywania umów wynosił od jednego dnia do jednego roku⁸⁶, zatem nie występowały umowy wieloletnie.

(akta kontroli str. 148)

Wysokość czynszu z tytułu najmu wyznaczona była na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Opola w sprawie stawek (drogi wewnętrzne) i stanowiła iloczyn powierzchni reklamowej, obowiązującej stawki oraz liczby dni zajęcia. Obliczone w ten sposób wynagrodzenie wynosiło od 52 zł⁸⁷ (jednodniowe zajęcie pasa) do 4 340 zł⁸⁸. We wszystkich dziewięciu przypadkach, czynsz wpłynął na konto MZD w terminie 14 dni lub wpływa w dalszym ciągu (w przypadku trwającej umowy

⁸² Sprawa NZ.4106.1.3.2023 (reklamy dwustronne NCCP).

⁸³ Dotyczy spraw: NZ.4106.1.12.2022 (Urząd Miasta Opola) oraz TZ.4103.9.2020 (Zakład Komunalny).

⁸⁴ Badanie umów opisano w dalszej części wystąpienia.

⁸⁵ TZ.4106.31.2019, TZ.4106.33.2020, NZ.4106.1.3.2023, NZ.4106.1.12.2022, NZ.4106.1.19.2021, TZ.4106.12.2020, TZ.4106.29.2020, NZ.4106.1.10.2022, NZ.4106.1.16.2021, TZ.4106.25.2020, TZ.4106.36.2019, NZ.4106.1.11.2022, NZ.4106.1.4.2023, NZ.4106.1.5.2023.

⁸⁶ Najdłużej (23.07.2020-22.07.2021) trwała umowa zawarta na umieszczenie szyldu na Rynku przez GSU Spółka Ubezpieczeniowa.

⁸⁷ Umowa TZ.4103.3.2020 z Wałbrzyską Strefą Ekonomiczną.

⁸⁸ Umowa TZ.4103.9.2020.U. szyld Banku Millennium, umowa trwa do końca grudnia 2025 r.

z Zakładem Komunalnym Spółką z o. o.). Łączna kwota wniesionych opłat (czynszu) wyniosła 9,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 148, 244-246, 393-396)

We wszystkich dziewięciu przypadkach, podpisanie umowy poprzedzało wniesienie pisma, które – pomimo wzoru oferty zamieszczonego na stronie internetowej MZD – przyjmowało dowolną formę pisemną (najczęściej wzoru dla wniosków o wydanie decyzji). MZD nie kwestionowało takiego działania i procedowało pismo oferenta pomimo obowiązującego zarządzenia prezydenta Miasta. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 487-491)

Wynagrodzenie za umieszczenie reklamy w obrębie drogi wewnętrznej ustalone zostało w ww. umowach zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Prezydenta Miasta Opola w sprawie wysokości stawek czynszu (drogi wewnętrzne). Płatności dokonywano w oparciu o wystawione przez MZD faktury, przy czym nie stwierdzono odstępstw od prawidłowego ustalenia i uiszczenia czynszu.

Podmioty do wniosku każdorazowo dołączyły dokumenty wskazujące na: lokalizację reklamy, jej powierzchnię lub wymiary, kopie mapy zasadniczej lub wydruk z GISPartner⁸⁹. W przypadku jednego z nich (z uwagi na lokalizację w obszarze A) do wniosku załączono pozytywną opinię Architekta Miejskiego oraz Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

(akta kontroli str. 487-491, 550-557)

W przypadku jednej z dziewięciu umów (NZ.4103.2.27.2022) objętych badaniem szczegółowym, wniosek (zamiast oferty) złożony przez TVP S.A. na zajęcie pasa drogi wewnętrznej (Rynek przy głównym wejściu do Ratusza), w dniach 16-22 września 2022 r. poprzez umieszczenie balona reklamowego o treści TVP1, nie zawierał wszystkich⁹⁰ wymaganych załączników, o których mowa w załączniku nr 4 do *Szczegółowych zasad oddawania w najem lub dzierżawę pasa drogowego drogi wewnętrznej*.

(akta kontroli str. 327-341)

Na podstawie dokumentacji 21 decyzji zezwalających na zajęcia pasa drogowego stwierdzono, że opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe ustalano zgodnie z warunkami określonymi art. 40 ust. 6 i ust. 8 ustawy o drogach publicznych oraz z zastosowaniem prawidłowych stawek opłat przyjętych w uchwale Rady Miasta Opola w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych. Łączna kwota naliczonych i wniesionych opłat w badanych decyzjach wyniosła 634,4 tys. zł. Wszystkie opłaty za zajęcie pasa drogowego zostały uiszczone przez podmioty, którym udzielono zezwoleń. W jednym przypadku⁹¹ ZDM naliczył odsetki (812,58 zł) od nieterminowej wpłaty opłaty za zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli str. 801-830)

1.3. Obowiązki w zakresie monitorowania pasa drogowego

1. MZD do zakończenia kontroli nie opracowało wytycznych ani procedur monitoringu pasa drogowego. Jak wyjaśniła Dyrektor MZD, *monitoring pasa drogowego określa art. 20 ustawy o drogach publicznych, a objazdy oraz kontrole dokonywane są cyklicznie, tj. codziennie przez pracowników MZD*. Dyrektor MZD podkreśliła ponadto,

⁸⁹ Dotyczy wniosku złożonego przez Zakład Komunalny.

⁹⁰ Wydruki z arcgisportal.um.opole.pl zostały wygenerowane z systemu tego samego dnia co wydanie decyzji, a pismo TVP S.A. wpłynęło dwa dni wcześniej.

⁹¹ TZ.4106.21.2020 Fundacja im. Romana Kirsteina (nalepki chodnikowe).

że przepisy prawa, w oparciu o które działa kontrolowana jednostka, *nie nakazują ustalić procedury z jaką częstotliwością i w jakim trybie powinno odbywać się monitorowanie pasa drogowego w celu weryfikacji legalności nośników reklamowych.*
(akta kontroli str. 77-81, 1013-1015)

Zdaniem Dyrektora MZD codzienny monitoring dróg wynika z zapisów *Ewidencji wyjazdów służbowych*. Ponadto, jak wyjaśniła, monitorowanie oraz kontrola pasa drogowego, odbywa się za pomocą narzędzi: a/ mapy ewidencji gruntów i budynków Miejskiego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjno-Kartograficznej Urzędu Miasta Opola przy wykorzystaniu oprogramowania Geo-Info (narzędzie to umożliwia dostęp do przebiegu granic działek, ich właścicieli, sieci uzbrojenia terenu), b/ fotorejestracji – dokumentacji fotograficznej pasa drogowego dokonywanej na skrzyżowaniach dróg, c/ oprogramowania Arcgisportal (systemu informacji przestrzennej Urzędu Miasta Opola).

(akta kontroli str. 77-81, 291-295a)

Realizacja zadania polegającego na monitorowaniu pasa drogowego dróg publicznych i wewnętrznych nie była dokumentowana, a pierwsze ślady rewizyjne takich działań datowane były na 30 czerwca 2022 r. Brak dokumentowania działań (np. w formie notatek służbowych) powodował, że nie było możliwym w trakcie kontroli NIK wykazanie za okres 2020 r. – I półrocze 2022 r. takich danych jak: a/ częstotliwość monitoringu nielegalnie posadowionych reklam; b/ konkretne terminy objazdów dróg w tym celu; c/ liczba kontroli pasa drogowego pod kątem nielegalnie posadowionych obiektów reklamowych.

(akta kontroli str. 291-295a, 509-511, 928-929a)

W trakcie kontroli sporządzone zostało zestawienie liczby kontroli doraźnych⁹² przeprowadzonych przez pracowników Działu Uzgodnień na podstawie danych gromadzonych w *Ewidencji wyjazdów służbowych*⁹³. W zastawieniu tym ujęto łącznie 907 kontroli na drogach wewnętrznych oraz na drogach publicznych. Zaniechanie dokumentowania monitorowania pasa drogowego zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie od 30 czerwca 2022 r. do 28 czerwca 2023 r. nowoprzyjęty pracownik Działu Uzgodnień przeprowadził 16 kontroli w terenie nieudokumentowanych notatkami⁹⁴.

W trakcie kontroli NIK przeprowadzono kolejne sprawdzenia wynikające ze współpracy z zespołem ds. uchwały krajobrazowej, z których część zostało udokumentowane notatkami (np. 4 sierpnia 2023 r. sprawdzenie bilbordów przy ul. Budowlanych).

(akta kontroli str. 295-295a, 509-511, 926-929, 1027-1031)

2. W latach 2020-2023 (do 30 czerwca 2023 r.) Dyrektor MZD⁹⁵ tylko w jednym przypadku – po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego – wydał decyzję o nałożeniu kary pieniężnej za zajęcie bez wymaganego zezwolenia pasa drogowego na cele reklamy. Kara w kwocie 2 027 zł została nałożona na Wodociągi i Kanalizacja Spółki z o.o.⁹⁶. Dla porównania łączna kwota naliczonych kar za nielegalne zajęcie pasa drogowego, z innych powodów niż usytuowanie reklam, wyniosła 126 013 zł.

(akta kontroli str. 149, 367-381)

⁹² Określonych jako inne niż planowe.

⁹³ W ewidencji tej brak było zapisów, że przyczyną wyjazdu służbowego była realizacja kontroli.

⁹⁴ Nie były one dokumentowane notatkami służbowymi, ale zgromadzonymi w jednym segregatorze odrębnymi notatkami na kserokopiach umów.

⁹⁵ Działający z upoważnienia Prezydenta Miasta Opola.

⁹⁶ Dalej: WIK.

Stwierdzenie nielegalnego zajęcia pasa drogowego przez WIK w 2020 r. nastąpiło po wpłynięciu 30 grudnia 2019 r. wniosku o wydanie zezwolenia na okres wsteczny⁹⁷ (tj. od 4 lipca 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.) na umieszczenie szyldu reklamowego o treści „WIK Opole Oczyszczalnia Ścieków”⁹⁸. Postępowanie wszczęto w następnym dniu roboczym po wpłynięciu wniosku WIK. Z uwagi na wygaśnięcie zezwolenia wydanego na rok (decyzja z 3 lipca 2018 r.⁹⁹), MZD w decyzji z 5 lutego 2020 r. stwierdził przekroczenie o pięć miesięcy terminu określonego w zezwoleniu zarządcy drogi. Kara pieniężna została ustalona stosownie do przepisu art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych (przy zastosowaniu stawki opłat wynikającej z § 4.1. załącznika do uchwały Rady Miasta w sprawie stawek opłat).

(akta kontroli str. 367-381)

W trakcie kontroli prowadzone było również postępowanie NZ.4109.282.2023, w ramach którego MZD powiadomił właściciela billboardów reklamowych usytuowanych w pasie drogowym ulic Wrocławskiej i Tarnopolskiej, że zostanie naliczona kara pieniężna na podstawie ww. art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Zarządzie stosowna decyzja nie została wydana¹⁰⁰.

(akta kontroli str. 1068-1084)

3. W stosunku do podmiotów, z którymi zawarto łącznie dziewięć umów najmu/dzierżawy pasa drogowego na cele reklamy, nie podejmowano działań kontrolnych mających na celu weryfikację prawidłowości realizacji zobowiązań umownych, jak też nie prowadzono postępowań administracyjnych w zakresie nałożenia kar.

(akta kontroli str. 149, 291-295a, 398)

W Zarządzie nie wprowadzono wewnętrznych zasad weryfikacji prawidłowości ustalania opłat czynszowych za najem powierzchni reklamowej zintegrowanej z wiatami przystankowymi oraz ich pobierania. Jak wyjaśniła Dyrektor MZD, jedyną powierzchnią reklamową pozostającą we władaniu MZD są gabloty zintegrowane wiatami przystankowymi i z tego powodu, zdaniem Dyrektora MZD, *nie ma potrzeby wprowadzania zasad wewnętrznych dotyczących weryfikacji prawidłowości ustalanych i pobieranych opłat za najem*.

(akta kontroli str. 888-890)

4. W dniu 31 sierpnia 2023 r. przeprowadzone zostały oględziny urzędzeń reklamowych zlokalizowanych w pasie drogowym dróg publicznych, którymi objęto łącznie 39 odcinków dróg¹⁰¹. Oględzinami objęto miejsca usytuowania reklam, dla

⁹⁷ Przypadek ten nie został zidentyfikowany w trakcie kontroli prowadzonej przez WIK.

⁹⁸ Jednocześnie WIK skierował drugi wniosek na okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.

⁹⁹ Decyzja TZ.4103.126.2018 z dnia 2 lipca 2018 r.

¹⁰⁰ Ostatnie pismo w tej sprawie Wezwanie do zapoznania się z materiałem z 12 października 2023 r.

¹⁰¹ Były to odcinki dróg z: wiatami przystankowymi (Ozimska – Katowicka, kierunek Częstochowska, przy pływalni Akwarium, Prószkowska Politechnika, kierunek Centrum, Witosy – Osiedle, kierunek Ozimska, Dambonia-Pętle; ze słupami ogłoszeniowymi (Wrocławska 6, dz. nr 133, Oleska 40, dz. Nr 1, Podgórna 1; z Citylightami (Prószkowska Politechnika, kierunek Winów, przy przystanku, Sosnkowskiego, dz. nr 14/4, przy przystanku przy pawilonie handlowym za rondem ul. Wiejska do centrum); pylonami reklamowymi (Ozimska przy McDonald, Wrocławska, przy skrzyżowaniu z Partyzancką, Obwodnica Północna, dz. nr 5/73 przy działce 5/75 arkusze 62, Półwieś, przy Partyzanckiej równoległa do Obwodnicy droga dojazdowa do Karolinki), a także z szyldami semaforowymi (Rynek 25, przy skrzyżowaniu Krakowska z św. Wojciecha, Krakowska dz. nr 101/4, za Rynkiem w kierunku Katedry), tablicami Teatru Lalek i Aktora (Plac Kopernika przy centrum handlowym Solaris; z tablicami reklamowymi o działalności lub kierunku dojazdu (Popieluszki, przy skrzyżowaniu z Al. Przyjaźni, Głogowska 23, Centrum Rowerowe, za KPPSP w kierunku NFZ), tablica informująca o dofinansowaniu z UE (Obwodnica Północna, przy Partyzanckiej za Makro, w kierunku Budowlanych).

których udzielono zgody¹⁰² (na podstawie zezwolenia lub umowy). Na tych odcinkach znajdowały się urządzenia reklamowe umieszczone w pasie drogowym na podstawie 15 zezwoleń lub umów objętych próbą badawczą¹⁰³. Oprócz tego oględzinami objęto całą ul. Partyzancką oraz odcinek ul. Budowlanych od Ronda do Obwodnicy Północnej.

W trakcie tych czynności nie stwierdzono w pasie drogowym żadnego z czterech urządzeń reklamowych, co do których ważność zezwolenia wygasła, a 21 urządzeń reklamowych, objętych obowiązującymi decyzjami było usytuowane w prawidłowych lokalizacjach. Ponadto w trakcie oględzin zidentyfikowano¹⁰⁴ pięć urządzeń reklamowych, które nie powinny znajdować się w pasie drogowym. Należały do nich: 1/ tabliczka reklamowa na zbiegu ulic Budowlanych i Zakładowej¹⁰⁵ usytuowana w bezpośrednim sąsiedztwie jezdni; 2/ tablica reklamowa przy ul. Ozimskiej¹⁰⁶; 3/ tablica reklamowa na słupie oświetleniowy przy ul. Głogowskiej-Chłodniczej¹⁰⁷; 4/ tablica reklamowa przy stacji paliw przy zbiegu ulic Ozimskiej i Piotrkowskiej¹⁰⁸ oraz 5/ tablica reklamowa przy zbiegu ulic Popieluszki i Podmiejskiej (konstrukcja z kilkoma tablicami, a zezwolenie dotyczyło tylko jednej z nich)¹⁰⁹. Żadne z urządzeń nie powodowały utrudnień w ruchu drogowym, jak też nie wykazywały uszkodzeń elementów konstrukcyjnych. Przed dokonaniem oględzin MZD nie dysponował informacjami¹¹⁰ o ww. nielegalnie posadowionych tablicach reklamowych.

(akta kontroli str. 837-843)

1.4. Działania MZD w przypadku umieszczania w pasie drogowym obiektów zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego lub pieszych

1. Oględziny odcinków dróg¹¹¹ nie wykazały przypadków zamieszczania w pasie drogowym reklam imitujących znaki i sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie stwierdzono również usytuowania w pasie drogowym reklam emitujących ruchome obrazy (billboardy LED/LCD). W razie stwierdzenia umieszczania reklam z naruszeniem warunków jej sytuowania określonych w art. 42a ustawy o drogach publicznych, Dyrektor MZD przekazywała stosowne informacje do Straży Miejskiej w celu ukarania sprawcy wykroczenia, o którym mowa w art. 63a § 1 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń¹¹². W latach 2020-2023 MZD skierowało do Straży Miejskiej w Opolu łącznie 23 wnioski o ukaranie sprawców nielegalnego umieszczenia ogłoszeń lub plakatów reklamowych, w tym sześć wniosków w 2022 r. i 17 wniosków w 2023 r. Według oświadczenia kierownika Działu Uzgodnień, wśród zidentyfikowanych nielegalnych reklam w 2022 r. większość stanowiły reklamy umieszczone na pojazdach, co mogło powodować (nie wnoszono jednak skarg) uciążliwości dla przechodniów i kierowców.

(akta kontroli str. 837-843, 926-929)

¹⁰² Zarówno te reklamy,

¹⁰³ Nie wybrano do próby takich urządzeń, które były związane z konkretnym wydarzeniem kulturalnym lub rozrywkowym (naklejki chodnikowe, balony TVP) i po zakończeniu tych wydarzeń były usuwane.

¹⁰⁴ W trakcie objazdu odcinków dróg w drugiej części oględzin – poza zweryfikowaniem zezwoleń z próby badawczej.

¹⁰⁵ Poz. 10 protokołu oględzin.

¹⁰⁶ Poz. 3 protokołu oględzin.

¹⁰⁷ Poz. 23 protokołu oględzin.

¹⁰⁸ Poz. 21 protokołu oględzin.

¹⁰⁹ Poz. 25 protokołu oględzin.

¹¹⁰ Protokół oględzin zgodnie podpisany przez uczestników czynności.

¹¹¹ Oprócz oględzin 39 reklam w czynności oględzin zwrócono uwagę na reklamy naruszające/zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego.

¹¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 2119.

2. Jednostka nie realizowała ani nie zlecała pomiarów jasności drogi i pasa drogowego. W trakcie objazdów dokonywanych przez jednostkę oraz oględzin w trakcie kontroli NIK, nie stwierdzono umieszczania na drodze lub w jej pobliżu urządzeń wysyłających lub odbijających światło w sposób powodujący oślepienie albo wprowadzających w błąd uczestników ruchu. Jak wyjaśniła Dyrektor MZD, za oświetlenie uliczne w mieście odpowiada Wydział Infrastruktury i Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Opola¹¹³, dlatego MZD nie posiadało miernika luminacji. Sprzętem technicznym, jakim dysponowali pracownicy Działu Uzgodnień w trakcie objazdów dróg, była miarka oraz koło miernicze.

(akta kontroli str. 51a-594, 926-929)

3. Nie wystąpiły przypadki legalizacji reklam emitujących światło lub umożliwiających bieżącą zmianę informacji wizualnej zarówno w przypadku udostępnienia własnego mienia (wiaty przystankowe), jak też w przypadku nośników reklam zlokalizowanych w pasie drogowym, będącym w zarządzie MZD.

(akta kontroli str. 291-295a)

4. W jednej sprawie TZ.4109.53.2020¹¹⁴, konstrukcja reklamowa umieszczona przy ulicy Luboszyckiej, w postaci stalowego stojaka reklamowego w obrębie pasa drogowego, była przyczyną uszkodzenia ciała. Osoba poszkodowana wniosła do Prezydenta Miasta Opola o ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za stan drogi publicznej. MZD stwierdził, że konstrukcja zamontowana była bez zgody tej jednostki i zwrócił się z wnioskiem do Straży Miejskiej o ustalenie właściciela konstrukcji. Konstrukcja została usunięta po upływie 20 dni od wpłynięcia skargi, a informację o możliwości uzyskania odszkodowania MZD skierowało do poszkodowanej przed upływem 30 dni. Do MZD nie wpływały inne skargi dotyczące nośników reklamowych, w tym zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego, emitujących światło lub umożliwiających bieżącą zmianę informacji wizualnej.

(akta kontroli str. 232, 1085-1086)

1.5. Udostępnianie elementów infrastruktury komunalnej w celu prowadzenia działalności reklamowej oraz sprawowanie nadzoru nad powierzchniami reklamowymi

1. Do zadań MZD należała przebudowa, remont, utrzymanie przystanków oraz wiat przystankowych usytuowanych w pasie dróg publicznych, w granicach Miasta, zlokalizowanych w ciągach dróg publicznych oraz dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Opole. Zadanie to realizował Dział Utrzymania Zieleni i Czystości we współpracy z Wydziałem Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Opola.

MZD dysponował łącznie 51 wiatami, z których 39 posiadało gabloty reklamowe¹¹⁵. Jedyne zezwolenie, jakie wydano na wykorzystanie tych powierzchni reklamowych stanowiła decyzja TZ.4106.11.2020 na rzecz Zakładu Komunalnego Spółki z o.o. w Opolu¹¹⁶.

(akta kontroli str. 7-15, 21, 64-65, 591a-618)

2. MZD nie udostępniało wiat przystankowych podmiotom trzecim innym niż związane z Miastem¹¹⁷. Zezwolenie na umieszczenie reklam dwustronnych w gablotach reklamowych zintegrowanych z wiatami przystankowymi wydano tylko jednemu

¹¹³ Referat Oświetlenia Miasta.

¹¹⁴ Następnie rozdzielona na dwie odrębne sprawy NZ.4109.344.2.2023 i NZ.4109.345.2023.

¹¹⁵ Stan na 28 sierpnia 2023 r.

¹¹⁶ Dalej: Zakład Komunalny.

¹¹⁷ Zakład Komunalny był spółką prawa handlowego, w którym większość udziałów posiadało Miasto Opole.

podmiotowi. W marcu 2020 r. do MZD wpłynął wniosek Zakładu Komunalnego o zajęcie pasa drogowego poprzez umieszczenie w pasie drogowym 51 reklam o wymiarach 1,3 m (długość) i 1,9 m (wysokość) na okres od 1 maja 2020 r. do 30 kwietnia 2025 r. Do wniosku¹¹⁸ dołączono zwymiarowany schemat reklamy i konstrukcji, wizualizację wiat z gablotami, pozytywną opinię Architekta Miejskiego z Wydziału Urbanistyki i Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Opola, plan sytuacyjny z naniesioną lokalizacją reklamy, projekt szaty graficznej oraz wypis z KRS. Wniosek dotyczył reklam niepodświetlanych, a treść reklam wnioskodawca określił jako „różną”. Decyzję (zezwolenie TZ.4106.11.2020) wydano 4 maja 2020 r. i obejmowała ona łączną powierzchnię 250 m² (iloczyn 50x5m²). Przy uwzględnieniu liczby dni zajęcia pasa drogowego oraz stawki 0,10 zł za 1 m² zajętej powierzchni, MZD prawidłowo naliczył opłatę 45 650 zł, a Zakład Komunalny terminowo przekazał ww. kwotę na rachunek MZD. Wnioskodawca złożył do wniosku kopie mapy zasadniczej¹¹⁹ z zaznaczeniem usytuowania reklamy (41 sztuk¹²⁰).

(akta kontroli str. 177-190, 651-709)

Teczka sprawy z wniosku Zakładu Komunalnego nie zawierała kompletnej dokumentacji potwierdzającej czynności, które zostały podjęte w sprawie, co stanowi o nierzetelnym dokumentowaniu prowadzenia tego postępowania. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 642-709)

3. Do MZD wpływały w latach 2020-2023¹²¹ poprzez skrzynkę ePUAP, sygnały od podmiotów zewnętrznych (np. w trybie wniosku o udostępnienie informacji publicznej). Cztery z pięciu sygnałów dotyczyły zapytań o udzielenie (lub jego brak) zezwolenia na umieszczenie plakatu, tablicy lub innego urządzenia reklamowego, a jedno reklamy na pojeździe. Wszystkie informacje sygnałowe podlegały sprawdzeniu. Na podstawie sygnałów zewnętrznych MZD zidentyfikowało siedem tablic reklamowych umieszczonych w formie przyczep samochodowych, wszystkie poddano sprawdzeniu w terenie; z tego sześć przypadków zostało skierowanych do załatwienia w formie wniosku o ukaranie do Straży Miejskiej, w jednym przypadku kontrola wykazała brak przyczepy we wskazanym miejscu.

W II połowie 2022 r. odbywał się cykl spotkań roboczych z udziałem Architekta Miejskiego, MZD oraz przedstawicieli Straży Miejskiej w sprawie usuwania z pasa drogowego (oraz z całej przestrzeni Miasta) przyczep reklamowych. Uzgodniony został sposób działania polegający na współpracy ze Strażą Miejską, co umożliwiło w znacznym stopniu wyeliminowanie w pasie drogowym nielegalnych reklam „na kółkach”.

(akta kontroli str. 384-392, 935-937)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W MZD do 30 czerwca 2022 r. nie zapewniono rzetelnego dokumentowania czynności polegających na monitorowaniu pasa drogowego dróg publicznych i wewnętrznych (pierwsze działania mające charakter sprawdzający datowane były na 30 czerwca 2022 r.). Powyższe, zdaniem NIK, ograniczało możliwość skutecznego planowania działań podejmowanych w ramach takiego monitoringu, w tym przy uwzględnieniu potrzeby racjonalnego wykorzystania zasobów, jak też oceny prawidłowości ich realizacji. Jednocześnie działania na rzecz identyfikacji reklam

¹¹⁸ Po uprzednim wezwaniu do usunięcia braków formalnych.

¹¹⁹ W tym 18 sztuk datowane na 5 maja 2020 i 23 sztuki datowane na 6 maja 2020.

¹²⁰ Liczba 40 zamiast 50 sztuk kopii mapy zasadniczej, gdyż w kilku przypadkach na jednej kopii były dwie lokalizacje.

¹²¹ Według stanu na 29 września 2023 r.

nielegalnie usytuowanych w pasie dróg publicznych nie były w pełni skuteczne, o czym świadczyły przypadki ujawnione w trakcie oględzin przeprowadzonych przez NIK.

(akta kontroli str. 509-512, 830-843, 899-925)

Jak wyjaśniła Dyrektor MZD, brak dokumentowania czynności monitorowania pasa drogowego w latach 2020-I półrocze 2022 r. wynikało z ograniczenia czynności w terenie ze względu na pandemię, szczególnie w jej pierwszym okresie od marca 2020 r. do połowy 2021 r. Dostępność pracowników w tym czasie była mocno ograniczona (kwarantanna, zachorowania, opieka na dziećmi) i braki te były odczuwane w realizacji wszystkich zadań w MZD. Sprawami procedowania wniosków w sprawie zezwoleń na umieszczenie reklam w tym czasie (2020-2021) zajmowało się dwóch pracowników, którzy aktualnie już nie pracują w MZD. Jeden z nich (K.M.) często korzystał ze zwolnień lekarskich, zastępstwo pełnił wówczas drugi pracownik, który musiał w tym czasie wykonać obowiązki własne i w zastępstwie za nieobecnego pracownika. Te okoliczności (absencje) wpływały na jakość wykonywanych obowiązków, w tym na monitorowanie pasa drogowego. Jak zapewniła Dyrektor MZD, kontrolowana jednostka jako zarządca dróg publicznych i dróg wewnętrznych posiada wiedzę na temat urządzeń reklamowych, które znajdują się w pasie drogowym tych dróg.

(akta kontroli str. 1013-1015, 1090-1094)

NIK zwraca również uwagę, że od początku obowiązywania przepisów uchwały krajobrazowej z 2019 r., działania MZD na rzecz eliminowania z przestrzeni publicznej reklam nielegalnie w niej umieszczonych¹²², nie były prowadzone w ujednolicony sposób. Pomimo tego Dyrektor MZD nie uznała za zasadne opracowania procedury określającej szczegółowe zasady takiego monitoringu.

2. W 14 z 25 decyzji objętych szczegółowym badaniem (dla sześciu podmiotów) w MZD nieprawidłowo (zaniżając) wyliczano opłaty z nich wynikające, co było naruszeniem art. 40 ust. 6 ustawy o drogach publicznych. Powyższe wynikało z uwzględniania w wyliczeniach wysokości opłat tylko powierzchni reklamy – z pominięciem powierzchni konstrukcji, na której dana reklama była umieszczona. Kwota opłat za umieszczenie reklam w pasie drogowym została zaniżona ogółem na kwotę co najmniej 92 358,10 zł¹²³.

(akta kontroli str. 873-893)

Zgodnie z art. 40 ust. 6 ustawy o drogach publicznych opłatę za umieszczenie reklamy w pasie drogowym ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego.

Jak wynika z art. 4 pkt 23 ww. ustawy, reklamę należy definiować jako urządzenie wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami. Dlatego, zdaniem NIK, za przyjęcie podstawy do wyliczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego służyć powinno pojęcie „reklamy” nie tylko jako części „ekspozycyjnej”, „treści reklamy” (powierzchni plakatu), ale także reklamy jako treści reklamowej wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami¹²⁴.

¹²² Z naruszeniem art. 39 ust. 3 i art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

¹²³ W tym: 21 062,72 zł dla trzech decyzji ustalających wysokość opłat na 2020 r. (co stanowiło 10,6% wysokości ustalonych nimi opłat); po 21 941,00 zł dla trzech decyzji ustalających wysokość opłat na 2021 r. i 2022 r. (po 7,5%) oraz 29 413,38 zł dla sześciu decyzji ustalających wysokość opłat na 2023 r. (12%).

¹²⁴ Dla zobrazowania: gdybyśmy „przewrócili” stojące urządzenie/nośnik na grunt to jako powierzchnię reklamy traktowalibyśmy całość znajdującą się w obrysie całej konstrukcji nośnika/urządzenia.

Ponadto stosownie do § 4 ust. 2 uchwały w sprawie wysokości stawek zarządca powinien wyliczyć opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenie reklamy) według stawki wynoszącej 3,50 zł lub 0,10 zł (w przypadku reklamy zintegrowanej z wiatą przystankową) - za każdy dzień zajęcia.

Oprócz tego zgodnie z § 4 ust. 1 ww. uchwały Rady Miasta, za umieszczenie w pasie drogowym obiektów, o których mowa w § 1 pkt 3 ww. uchwały, zarządca ustala opłatę w wysokości 1,0 zł za 1m² pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy obiektu - za każdy dzień zajęcia.

(akta kontroli str. 123-126)

W wyjaśnieniach przyczyn odstąpienia od tej zasady, Dyrektor MZD przytoczyła treść art. 40 ust. 6 ustawy o drogach publicznych dotyczący ustalania opłaty za zajęcie pasa, w którym zwrot „albo powierzchni reklamy” nie pozwala na jednoczesne ujmowania powierzchni reklamy i rzutu poziomego urządzenia obcego.

(akta kontroli str.1017-1020)

Zdaniem NIK, wyjaśnienia Dyrektora MZD pozostają w sprzeczności z treścią § 4 ust. 1 i 2 uchwały w sprawie wysokości stawek, do której stosowania organ został zobowiązany. Jeśli przepis art. 40 ust. 6 ustawy o drogach publicznych nie odpowiada regulacjom aktu prawa miejscowego, Dyrektor MZD powinna podjąć inicjatywę w sprawie zmiany tych zapisów.

3. Kontrolowana jednostka w 12 sprawach dotyczących wydania kolejnego zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, z naruszeniem przepisów KPA¹²⁵ oraz przepisów aktu wykonawczego do ustawy o drogach publicznych (tj. § 1 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń), nie wzywała wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych wniosku.

Wnioski były akceptowane, pomimo iż wnioskodawcy nie załączali do nich map do celów lokalizacyjnych wraz z uzgodnieniem lokalizacji, aktualnego wypisu z rejestru gruntów wraz z mapą ewidencji gruntów, pozwolenia na budowę/użytkowania/decyzji o braku sprzeciwu, opinii Architekta Miasta bądź konserwatora zabytków, projektu technicznego reklamy i projektu szaty graficznej reklamy (zdjęcia).

W przypadku umieszczenia reklamy należało podać we wniosku jej wymiary, a nie tylko powierzchnię, czego w dziewięciu przypadkach badanych decyzji i poprzedzających je wniosków nie dopełniono, co naruszało § 1 ust. 2 pkt 3 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 530-591, 874-893)

Dyrektor MZD wyjaśniła, że *we wszystkich 12 sprawach mamy do czynienia z kontynuacją zajęcia pasa drogowego na kolejny okres czasu, a więc lokalizacja i parametry z pierwotnego wniosku nie uległy zmianie. Pierwotny wniosek był kompletny w porównaniu z wymogami par. 1 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajecie pasa drogowego.*

(akta kontroli str. 1017-1020)

Dodatkowo Dyrektor MZD wskazała: *(...) w postępowaniach, które są kontynuacją wcześniej wydanych zezwoleń, a nie zmieniła się lokalizacja czy treść reklamy, nie ma powodu, aby wymagać od wnioskodawcy ponownego planu sytuacyjnego, ponieważ wymogi rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajecie pasa drogowego dotyczą wniosków składanych przed planowanym zajęciem pasa drogowego. W przypadku kontynuacji zajęcia pasa drogowego na kolejny okres czasu, weryfikacja polega na sprawdzeniu akt sprawy z poprzednim wnioskiem i wydanym zezwoleniem. Praktyka*

¹²⁵ Przed procedowaniem wniosku dotkniętego brakami formalnymi organ powinien zwrócić się o ich usunięcie w trybie art. 64 § 2 KPA.

taka została utrwalona w MZD na podstawie wypracowanego doświadczenia z klientami, a także potwierdzona na odbytych szkoleniach.

(akta kontroli str. 873-893, 1017-1020)

Należy wskazać, że Zarząd wydając decyzje administracyjne zezwalające na zajęcie pasa drogowego, opierał się na „archiwalnych” wnioskach, złożonych w latach 2008-2016. Ze spisu zdawczo-odbiorczego sporządzonego na potrzeby „wniosku o wydanie zgody na brakowanie akt” do Archiwum Państwowego w Opolu wynikało, że dokumentacja archiwalna oznaczona JRWA 4116 z lat 2002-2008 od lutego 2021 r. nie istnieje (została zniszczona). Od tej daty niemożliwym był powrót do pierwotnego wniosku czterech podmiotów (dwóch stacji paliw oraz dwóch agencji reklamowych).

Jak wyjaśniła Dyrektor MZD, w przypadku kontynuacji zajęcia pasa drogowego, do akt powinien każdorazowo zostać dołączony pierwotny wniosek. Okoliczność, że w teczce prowadzonego postępowania takich pierwotnych wniosków nie było, oceniam jako błąd ze strony pracownika, mógł bowiem sięgnąć do archiwum. Jak podkreśliła Dyrektor MZD, nie miałam świadomości, że pracownik nie miał dostępu do pierwotnego wniosku; nikt wcześniej nie zgłaszał potrzeby dotarcia do wniosku archiwalnego (pierwotnego).

(akta kontroli str. 420-453, 1090-1095)

4. W toku postępowania znak NZ.4106.1.13. dotyczącego zajęcia pasa drogowego przez TVP S.A. na potrzeby organizacji 58 Krajowego Festiwalu Polskiej Piosenki w Opolu, Zarząd zaniechał wydania na rzecz TVP S.A. decyzji administracyjnej w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za zajęcie pasów drogowych dróg gminnych w okresie od 2 do 8 września 2021 r. bez wymaganego zezwolenia, jak również odstąpił od wymogu procedury administracyjnej poprzez wydanie decyzji pomimo niezuzupełnienia przez wnioskodawcę braków formalnych wniosku.

Zgodnie z art. 64 § 2 KPA, jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

MZD 14 października 2021 r., po ponad miesiącu od ustania¹²⁶ nielegalnego zajęcia pasa drogowego, wydał decyzję, w której organ ustalił opłatę zwykłą (4 434,50 zł) na podstawie art. 40 ust. 6 ustawy o drogach publicznych zamiast wymierzenia kary pieniężnej w wysokości dziesięciokrotności opłaty zwykłej zgodnie z art. 40 ust. 12 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy (w wysokości 44 340 zł).

(akta kontroli str. 313-324, 620-623)

W sprawie tej TVP S.A. wystąpiło 27 sierpnia 2021 r. (na sześć dni przed wydarzeniem, którego dotyczyła reklama) do MZD o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w ośmiu lokalizacjach (siedmiu odcinkach drogi publicznej i jednej drogi wewnętrznej). Wniosek „zamówienia zakupu” oprócz lokalizacji, okresu zamierzonego zajęcia pasa drogowego zawierał zapis (prawdopodobnie pozostały po poprzednim zamówieniu) wskazujący na kwotę 813 zł netto i 1 000 zł brutto.

Do wniosku nie załączono mapy zasadniczej, wizualizacji projektu przedstawiającego wymiary reklam, tj. nie spełniono wymogów z § 1 ust. 3 rozporządzenia w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń. Lokalizacje urządzeń reklamowych (elementy pompowane, balony z logo TVP1) wynikały z dołączonej mapki „podglądowej” z powierzchniami (bez wymiarów) elementów pompowanych.

(akta kontroli str. 313-324, 620-623)

¹²⁶ Zajęcie trwało przez 7 dni, tj. 2-8 września 2021 r.

Organ prowadzący postępowanie wezwał 30 sierpnia 2021 r. TVP S.A. do usunięcia braków formalnych, wyznaczając termin na ich dostarczenie. Nie zostały one dopełnione, a urządzenia reklamowe zostały ustawione w siedmiu lokalizacjach dróg gminnych¹²⁷, w tym w sześciu odcinkach dróg publicznych, tj. ulic Rynek (trzy lokalizacje), Krakowska (dwie lokalizacje), Odrowążów, Piastowska (dwie lokalizacje) oraz jednego odcinka drogi wewnętrznej (Rynek-wejście do Ratusza) o łącznej powierzchni 181 m².

Dodatkowo w decyzji NZ.4106.1.13.2021 z 14 października 2021 r. ujęto tylko lokalizację „Rynek w Opolu”, podczas gdy wniosek dotyczył lokalizacji na czterech ulicach, natomiast powierzchnia 181 m² odpowiadała wnioskowanym siedmiu lokalizacjom.

(akta kontroli str. 313-324, 620-623)

TVP S.A. nie została wymierzona kara pieniężna w trybie decyzji administracyjnej na podstawie art. 40 ust. 12 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych.

Dyrektor MZD wyjaśniła w tej kwestii: *pracownik prowadzący sprawę błędnie zinterpretował zapisy art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych i przyjął, że wpływ wniosku jest tożsamy z zezwoleniem na zajęcie pasa drogowego, dlatego też nie została wymierzona kara, lecz wydana została decyzja ze wsteczną mocą obowiązywania.*

(akta kontroli str. 487-491)

Dodatkowo odnosząc się do kwestii nienaliczenia kary, Dyrektor wyjaśniła: *przeprowadzenie postępowania zajmuje około 40 dni, co powoduje ograniczenia działania w sytuacji wydarzeń kilkudniowych, a takim był Festiwal. Wszczęcie postępowania na podstawie art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych wiąże się ze żmudnymi procedurami dowodowymi oraz finalnym urzędowym dokumentem geodezyjnym, wymagającym na podstawie art. 79 KPA udziału strony w postępowaniu dowodowym. To oznacza, że strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Biorąc pod uwagę przepisy KPA dot. doręczenia oraz charakter zajęcia – reklama ruchoma niezwiązana z gruntem, brak jest możliwości jego przeprowadzenia. Dodatkowo organ II instancji, tj. SKO w Opolu zawsze wymaga przy decyzjach naliczających opłaty karne – geodezyjnego dokumentu urzędowego (wymagane oględziny z geodetą). Pamiętam jedną ze spraw dot. opłaty karnej, w której WSA w Opolu zarzucił Zarządowi prowadzenie postępowania w sposób mało liberalny. Dodatkowo ranga wydarzenia i fakt współorganizacji festiwalu przez Miasto, powodowały podjęcie takiej właśnie decyzji.*

(akta kontroli str. 1090-1095)

Kontrolowana jednostka 24 sierpnia 2023 r., tj. w trakcie czynności kontrolnych prowadzonych przez NIK, skierowała do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu wniosek o sprawdzenie z urzędu legalności wydanej decyzji NZ.4106.1.13.2021 w przedmiocie zezwolenia udzielonego Telewizji Polskiej S.A. na zajęcie pasów drogowych dróg gminnych w okresie od 2 do 8 września 2021 r.

Jak wyjaśniła Dyrektor MZD, (...) *po zwróceniu na to uwagi w trakcie kontroli NIK, przekazałam sprawę do oceny legalności wydania decyzji do SKO. W zależności od rozstrzygnięcia, będę podejmować dalsze kroki.*

(akta kontroli str. 932-934, 1090-1095)

5. W trzech sprawach administracyjnych z lat 2020-2022 przebieg postępowania nie został udokumentowany w teczkach spraw, a odtworzenie ich przebiegu było możliwe

¹²⁷ W pasie drogowym drogi publicznej i wewnętrznej (Rynek) każdego roku zajmowanych przez TVP SA. w trakcie wydarzeń festiwalowych.

wyłącznie na podstawie wyjaśnień kierownika jednostki kontrolowanej. Teczki spraw nie zawierały kompletnej dokumentacji potwierdzającej czynności, które zostały podjęte w danej sprawie, co naruszało wymogi wynikające z art. 14 § 1 i § 2 oraz art. 72 § 1 KPA, oraz przepisy § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń.

Brak dokumentowania przebiegu postępowania dotyczyło spraw TZ.4106.11.2020, NZ.4106.1.2.2022 i NZ.4106.1.17.2021.

(akta kontroli str. 932-934)

Zgodnie z art. 72 § 1 KPA, czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności.

W pierwszym przypadku (TZ.4106.11.2020) wyjaśnienia Dyrektora MZD złożone w trakcie kontroli NIK zastąpiły odzwierciedlenie przebiegu postępowania, ponieważ w tezcze sprawy nie było ani jednej notatki służbowej z przeprowadzonych rozmów telefonicznych, z Architektem Miejskim i Wydziałem Geodezji i Kartografii UM Opola czy też z wnioskodawcą (Zakładem Komunalnym).

Dyrektor MZD potwierdziła, że wniosek Zakładu Komunalnego nie zawierał załączników; wobec powyższego zostało wysłane wezwanie do usunięcia braków formalnych (...).

Jak wyjaśniła Dyrektor MZD, dalsze postępowanie administracyjne polegało na tym, że: 1/ wnioskodawca nie dostarczył elementów wyszczególnionych w wezwaniu, w związku z czym oczekiwano na dalsze uzupełnienia; 2/ powzięto informację, że Architekt Miasta zaopiniował pozytywnie przedłożone propozycje elementów reklamowych dla wszystkich przedłożonych lokalizacji; 3/ uzyskano telefonicznie informacje, że wystąpiono do Wydziału Geodezji i Kartografii UM Opola o wydanie kopii mapy zasadniczej dla wnioskowanych lokalizacji; 4/ pomimo braku ww. kopii mapy zasadniczej, przystąpiono do sprawdzenia działek, na których mają być zlokalizowane reklamy; 5/ po pozytywnej weryfikacji działek, pracownik przystąpił do opracowywania treści decyzji; prace zostały rozpoczęte 4 maja 2020 r., a zakończone po otrzymaniu kopii map zasadniczych. Jak podkreśliła Dyrektor MZD, *mapy zostały dostarczone osobiście do pracownika, który niestety nie odnotował tego faktu.* Ponadto Dyrektor MZD przyznała, że *po zakończeniu pisania decyzji, data nie została zaktualizowana i pozostała niezmienną.*

(akta kontroli str. 642-709, 790-794)

W związku z faktem, że na kopiach map zasadniczych widniały daty 5 i 6 maja 2020 r. istniały dwie możliwości: 1/ pracownik przekazał projekt decyzji do podpisu Zastępcy Dyrektora MZD przed otrzymaniem kopii map lub 2/ data 4 maja 2020 r. nie jest rzeczywistą datą wydania decyzji.

Dyrektor MZD wyjaśniła: *Z uwagi na to, że nie byłam zaangażowana w proces podpisywania decyzji wydanej na wniosek Zakładu Komunalnego, nie potrafię odnieść się do kwestii, która z dwóch przedstawionych możliwości miała faktycznie miejsce. Istotne jest, że data wysłania decyzji do Zakładu Komunalnego zaznaczona na zezwoleniu to 15 maja 2020 r., co może wskazywać, że pracownik oczekiwał na dostarczenie kopii map zasadniczych (wygenerowanych przez system 5 i 6 maja 2020 r.), stąd wysyłka nastąpiła po 10 dniach od daty widniejącej na decyzji.*

(akta kontroli str. 1090-1095)

Dodatkowo na etapie weryfikacji wniosku, nie wyegzekwowano jego skorygowania poprzez wyłączenie poz. 2 stanowiącej odcinek drogi wewnętrznej, co wymagało odrębnego trybu procedowania i zawarcia umowy.

Jak wyjaśniła Dyrektor MZD, *składający wnioski często nie dostrzegają różnicy pomiędzy pasem drogi publicznej a pasem drogi wewnętrznej, dla których obowiązują*

inne zasady postępowania, tj. przy wydawaniu zezwoleń (decyzji) i zawieraniu umów (...). Dyrektor MZD nie odniosła się do tego konkretnego przypadku (Zakładu Komunalnego) ale uogólniła tego rodzaju sytuacje i wskazała: Jeżeli składany jest wniosek na kilka albo kilkanaście lokalizacji reklam, (...) to pracownik Działu po sprawdzeniu lokalizacji, poinformowaniu o tym fakcie składającego wniosek i uzyskaniu jego zgody (najczęściej telefonicznie) sam dokonuje podziału takiego wniosku na drogi publiczne i drogi wewnętrzne i wydaje odpowiednio decyzję i umowę. Dyrektor MZD podkreśliła, że jest to swego rodzaju pomoc i eliminacja utrudnień dla składającego wniosek.

W przypadku sprawy NZ.4106.1.2.2022, MZD wydał decyzję (3 stycznia 2022 r.) wcześniej niż wpłynął wniosek w tej sprawie (data wpływu 5 stycznia 2022 r.). Pismo oprócz tego, że nie zawierało załączników, to nie zostało prawidłowo podpisane, opatrzone zostało parafą i pieczętą firmową.

Jak wyjaśniła Dyrektor MZD, *decyzja została wystawiona na podstawie wniosku, który wpłynął (29 grudnia 2021 r.) drogą mailową na adres K.M. pracownika Działu Uzgodnień. W teczce sprawy nie znajdowała się zarówno przedmiotowa korespondencja, jak również nie było notatki służbowej o wpływie wniosku inicjującego postępowanie.*

(akta kontroli str. 534-538, 790-794, 932-934)

W sprawie NZ.4106.1.17.2021 przyjęty został wniosek z nieaktualnym adresem zarządcy drogi, niepodpisany przez osobę uprawnioną, tj. przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą, jego pełnomocnika lub inną albo upoważnioną osobę, co naruszało § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń, jak również przepis art. 63 KPA. Pismo, które wpłynęło do MZD 1 grudnia 2021 r. dotyczyło przedłużenia decyzji na „tych samych zasadach” i zostało opatrzone nieczytelną parafą z pieczętą firmową. W teczce ww. sprawy nie było żadnego dokumentu, z którego wynikałoby, że wnioskodawca upoważnił inną osobę do złożenia wniosku. Organ nie zwrócił się do wnioskodawcy o uzupełnienie braków formalnych zarówno w zakresie właściwego podpisu, jak też dostarczenia innych obligatoryjnych załączników. Decyzję tę na okres jednego roku MZD wydało tego samego dnia, w którym wpłynął wniosek.

(akta kontroli str. 534-538, 790-794, 932-934)

Jak wyjaśniła Dyrektor MZD, *firma (...) składała wnioski w MZD od 2009 r. i jest zachowana powtarzalność podpisu, na podstawie tego można stwierdzić indywidualne cechy podpisu. Dyrektor MZD przytoczyła również przepis art. 78 § 1 kodeksu cywilnego, który jej zdaniem stanowi argument na rzecz poprawności złożonego wniosku; jak stwierdziła: podpis musi być złożony własnoręcznie, ale nie jest sformułowane w treści, że musi być pełne brzmienie imienia i nazwiska.*

(akta kontroli str.530-533, 790-794)

Dyrektor MZD odnosząc się do niewymagania załączników w sprawach NZ.4106.1.2.2022 i NZ.4106.1.17.2021 wyjaśniła: *(...) w dwóch sprawach dokumenty zostały dostarczone przed „planowanym zajęciem pasa drogowego” (zgodnie z brzmieniem §1 ust. 1 rozporządzenia) w pierwotnym wniosku złożonym przez te podmioty. (...) wnioski badane w kontroli były kontynuacją pierwotnego wniosku i możliwa jest praktyka analogiczna jak w przypadku decyzji lokalizacyjnej. Te powody zadecydowały o przyjęciu w Dziale Uzgodnień praktyki niewystępowania o uzupełnienie braków formalnych w przypadkach ponownego (a nie pierwszego) występowania o zezwolenie.*

(akta kontroli str. 1090-1095)

NIK zwraca uwagę, iż art. 14 § 2 KPA dopuszcza taki sposób załatwienia sprawy jak: ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji na odległość. Niemniej jednak

treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. W teczkach wybranych do badania postępowań nie stwierdzono sporządzania notatek przez prowadzących je pracowników.

6. W MZD nie przestrzegano dochowywania *Szczegółowych zasad oddawania w najem lub dzierżawę pasa drogowego drogi wewnętrznej*, określonych w załączniku nr 1 do zarządzenia nr OR-I.0050.162.2012 Prezydenta Opola z 10 kwietnia 2012 r., tj. wymogów dotyczących zawierania umów najmu pasa drogi wewnętrznej. Wzór oferty (poprzedzającej zawarcie umowy) został zamieszczony na stronie MZD, jednak jego stosowanie przez podmioty zainteresowane najmem lub dzierżawą pasów drogowych dróg wewnętrznych nie było egzekwowane.

W rezultacie podmiot zamierzający zająć pas drogowy w drodze najmu lub dzierżawy wyrażał swój zamiar w dowolny sposób, tj. zwykłym pismem, używając wzoru przeznaczonego dla wniosków o wydanie decyzji – zamiast stosowania zatwierdzonego przez służby prawne Prezydenta Miasta wzoru oferty (zał. nr 4 do ww. zarządzenia), w którym oprócz właściwej treści enumeratywnie, wskazano wymagane załączniki do oferty, co nie spotykało się z reakcją pracowników kontrolowanej jednostki

(akta kontroli str. 276-287, 1005-1012)

Pomimo że ww. *Szczegółowe zasady (...)* wymagały złożenia oferty („Zarząd podejmuje czynności zmierzające do zawarcia umowy po złożeniu oferty”) w badanej próbie dziewięciu umów ani razu nie pojawiła się oferta.

Jak wyjaśniła Dyrektor MZD, *praktyka przyjęta na szczeblu kierownika Działu Uzgodnień pozwalała na dowolność składanego pisma (pismo zwykle bez formularza, wykorzystanie formularza przeznaczonego dla zezwolenia). Nie stanowiło to jakiegoś istotnego problemu, ponieważ te pisma zawierały wszystkie niezbędne informacje. Nawet, gdyby nie było załącznika nr 4 do ww. zarządzenia Prezydenta, pracownicy wiedzieliby, jakich dokumentów mają żądać, aby doszło do podpisania umowy. Ta wiedza wynikała z podobieństwa do procedury dotyczącej dróg publicznych.*

(akta kontroli str. 1090-1095)

Dodatkowo Dyrektor MZD powołała również inny argument: *pomimo informacji na stronie internetowej, informacjach udzielanych telefonicznie, składający wnioski nie zawsze stosują dostępny formularz, ale gdy składany jest wniosek (w innej wersji niż ten dostępny) i zawiera on wszystkie potrzebne informacje związane z zajęciem pasa drogowego drogi wewnętrznej, jest rozpatrywany i nie wzywa się składającego do wymiany wniosku.*

(akta kontroli str. 487-491)

NIK zwraca uwagę, że w przypadku najmu powierzchni drogi wewnętrznej przez Opolski Teatr Lalki i Aktora¹²⁸, nawet w treści umowy nr TZ.4103.2.2020 z dnia 2 stycznia 2020 r. (§ 2 ust. 2 umowy), MZD nie posługiwał się terminologią z zarządzenia Prezydenta Miasta, i pismo Dyrektora Teatru nazywał „wnioskiem” zamiast „ofertą”. 23 grudnia 2019 r. MZD przyjęło *Wniosek o przedłużenie decyzji z dnia 12 grudnia 2014 r. zezwalającej na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia informacji kulturalnej na słupach oświetlenia drogowego* (decyzja była ważna do 31 grudnia 2019 r.). Pismo było pozbawione załączników, o których mowa w załączniku nr 4 do ww. zarządzenia Prezydenta Miasta, a którymi są: a/ szczegółowy plan sytuacyjny w skali 1:1000/1:1500 z zaznaczeniem lokalizacji uzgodnionej z Zarządem, b/ kserokopia wypisu z właściwego rejestru. Dodatkowo

¹²⁸ Droga wewnętrzna przy ulicy Plac Kopernika stanowiąca własność Gminy Opole.

zwykle pismo nie zawierało danych o treści reklamy, o fakcie podświetlenia, które powinny być istotne dla wyrażenia zgody przez MZD.

(akta kontroli str. 242-251, 487-491)

7. Dyrektor MZD dokonywała identyfikacji i oceny ryzyka w MZD w sposób, który nie odpowiadał wymogom wynikającym z zarządzenia Dyrektora MZD z dnia 22 stycznia 2014 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości w MZD, tj. z pominięciem opinii kierowników i specjalistów wyrażanej w *Arkuszach*.

(akta kontroli str. 513-539, 1090-1095)

W zał. nr 3 do ww. zarządzenia, w § 10 ust. 1 wskazano, że: „kierownicy komórek organizacyjnych oraz pracownicy na samodzielnych stanowiskach (specjaliści) wypełniają Arkusze identyfikacji, oceny i przeciwdziałania ryzyku – według wzoru zamieszczonego w zał. nr 3 do zarządzenia. Arkusze te powinny być następnie przedłożone do zatwierdzenia, tymczasem od 2019 r. samodzielnie Dyrektor MZD sama dokonywała odnotowań w Arkuszach identyfikacji ryzyk, a następnie je zatwierdzała.

(akta kontroli str. 513-529, 578-591)

Dyrektor MZD wyjaśniła: (...) *od 2019 r. sama wypełniałam Arkusze Identyfikacji, oceny oraz określenia metody przeciwdziałania ryzyku. Pracownik merytoryczny (kierownik J.S) poinformowała mnie w 2019 r. o takiej właśnie praktyce w MZD, że Dyrektor samodzielnie wypełnia przedmiotowe arkusze. Polegałam na tej informacji i nie wnikałam w treść zarządzenia. Zamierzam dokonać przeglądu tych dokumentów i jeśli zajdzie taka potrzeba to zmienię, uaktualnię jego zapisy.*

(akta kontroli str. 1090-1095)

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. Uwzględnianie w wyliczeniach opłat w zezwoleniach i umowach nie tylko powierzchni reklamy, ale również powierzchni konstrukcji, na której reklama jest umieszczona.
2. Zapewnienie dokumentowania przez organ prowadzący postępowanie administracyjne czynności w nim podejmowanych, na zasadach przewidzianych w art. 72 § 1 KPA.
3. Zapewnienie wypełniania *Arkuszy identyfikacji, oceny oraz określenia metody przeciwdziałania ryzyku* przez właściwe osoby, tj. kierowników komórek organizacyjnych i specjalistów.

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
wykorzystania uwag
i 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.

Opole, 31 października 2023 r.

Kontrolerzy
Celina Augustyn
główny specjalista kontroli
państwowej

/ - /

.....
podpis

Zygmunt Świętek
specjalista kontroli państwowej

/ - /

.....
podpis

Miron Rokujžo
główny specjalista kontroli
państwowej

/ - /

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor
z up. Wicedyrektor

/ - /

Janusz Madej

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała: Iwona Zyman, Dyrektor Delegatury w Opolu.


.....
DIREKTOR
Delegatury NIK w Opolu
podpis
Iwona Zyman

