



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.004.03.2022

Pan
Krzysztof Olejniczak
Dyrektor
Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu
ul. Wilczak 17
61-623 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.224.2022
Komisji Rozstrzygającej z 6 kwietnia 2023 r.

S/22/004 – Zarządzanie reklamą w przestrzeni miejskiej Poznania

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu ¹ , ul. Wilczak 17, 61-623 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Olejniczak, Dyrektor ZDM ² od 1 stycznia 2020 r., wcześniej, od 1 stycznia 2019 r., pełniący obowiązki Dyrektora Zarządu. W okresie od 14 maja 2015 r. do 31 grudnia 2018 r., stanowisko Dyrektora Zarządu zajmowała Katarzyna Bolimowska.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wdrażanie koncepcji eliminowania z przestrzeni miejskiej nielegalnych reklam oraz gospodarowania powierzchnią reklamową, w tym wydawania zezwoleń na umieszczenie w pasie drogowym obiektów reklamowych. Monitorowanie pasa drogowego w zakresie przestrzegania zasad umieszczania nośników i powierzchni reklamowych w pasie drogowym.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018 - 2022. Badaniami kontrolnymi objęto również zdarzenia i dokumenty sprzed tego okresu, jeśli miały one związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Przemysław Grad, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/113/2022 z 24 czerwca 2022 r. oraz nr LPO/178/2022 z 3 listopada 2022 r. 2. Joanna Piasecka-Girguś, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/114/2022 z 24 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str.1-6)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zarząd Dróg Miejskich, realizując uchwałę nr LXV/1196/VII/2018 Rady Miasta Poznania z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie powierzenia spółce Międzynarodowe Targi Poznańskie sp. z o.o.⁵ zadania własnego gminy, prawidłowo dokonał 3 grudnia 2020 r. zbycia na rzecz MTP betonowych słupów reklamowo-ogłoszeniowych usytuowanych w pasie drogowym. Przed sprzedażą ZDM wydzierżawił Spółce na okres trzech lat powierzchnię betonowych słupów, w celu korzystania z nich na potrzeby reklamowo-informacyjne, za stosownym wynagrodzeniem uzależnionym w głównej mierze od opłaty za zajęcie pasa drogowego, ustalonej według kategorii drogi, przy której posadowiony był słup. W związku z uchwałą Rady Miasta z 27 marca 2018 r., zmniejszającą wysokość stawki opłat za umieszczenie w pasie drogowym drogi publicznej reklam na słupach ogłoszeniowo-reklamowych o 55% w porównaniu do dotychczasowych, opłaty uiszczane przez MTP z tego tytułu na rzecz budżetu Miasta uległy w okresie objętym kontrolą zmniejszeniu o 668,6 tys. zł.

¹ Dalej: ZDM

² Ddalej: Dyrektor ZDM

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formuluje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: MTP lub Spółka.

ZDM nie realizował rzetelnie zadań z zakresu ochrony pasa drogowego i dróg wewnętrznych przed umieszczaniem nielegalnych tablic i urządzeń reklamowych. Nie monitorowano systematycznie sieci drogowej w celu stwierdzenia samowolnego lub niezgodnego z decyzją zajęcia pasa drogowego na cele reklamy. W latach 2018-2022 (I półrocze) ZDM przeprowadził łącznie 381 kontroli pasa drogowego pod względem jego wykorzystania na cele reklamowe bez stosownego zezwolenia, przy czym główne źródło zainicjonowanych działań kontrolnych stanowiły sygnały zewnętrzne. W tym okresie wydano 327 decyzji administracyjnych wymierzających karę pieniężną za zajęcie pasa drogowego⁶ na łączną kwotę 1 070,5 tys. zł, z których 263 stało się ostatecznych. Tylko 18,2% postępowań administracyjnych w zakresie nielegalnego zajęcia pasa drogowego wszczętych w okresie 2019-2021 było następstwem czynności kontrolnych wynikających z przyjętego w jednostce harmonogramu kontroli. W przypadku pozostałych 81,8% postępowań administracyjnych – wszczęto je w wyniku nieplanowanych działań kontrolnych, w szczególności zainicjonowanych na podstawie zgłoszeń osób trzecich czy będących efektem kontroli doraźnych. W ocenie NIK nie sprzyjało to skutecznemu eliminowaniu nielegalnych obiektów z przestrzeni publicznej, pomimo, że ZDM podejmował niezwłoczne działania w reakcji na sygnały zewnętrzne związane z takimi reklamami. Do efektywnego monitoringu pasa drogowego nie przyczyniały się również przyjęte w ZDM rozwiązania organizacyjne⁷.

Postępowania administracyjne wymierzające karę pieniężną w trzech przypadkach prowadzono nierzetelnie ze względu na dopuszczenie do nieuzasadnionych przerw w podejmowanych czynnościach. Brak stałego monitoringu oraz długotrwałość postępowań administracyjnych nie sprzyjał skutecznemu działaniu w celu sprawnego usuwania z pasa drogowego obiektów znajdujących się tam bez zgody i wiedzy zarządcy drogi oraz pozbawiło dodatkowych wpływów budżetów z tytułu nałożonych kar pieniężnych. ZDM przez okres trzech lat nie podpisał – po wygaśnięciu dotychczasowej umowy w maju 2019 r. – nowej umowy dzierżawy nieruchomości na cele reklamowe, mimo wniosku złożonego przez dzierżawcę w 2019 r. o zawarcie nowej umowy w celu umieszczenia trzech słupów ogłoszeniowo-reklamowych. Pozbawiło to Miasta w tym okresie należnych opłat w wysokości 33,2 tys. zł (w tym Vat 4,7 tys. zł) i naruszało zasady gospodarki finansowej określone w art. 42 ust. 5 w związku z art. 254 pkt. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸. Z kolei wskutek niedopatrzenia pracowników Wydziału Finansowo-Księgowego nie naliczono odsetek od nieterminowej wpłaty opłaty za zajęcie pasa drogowego przez inną spółkę komunalną wysokości 2,1 tys. zł, co było sprzeczne z art. 40d ustawy o drogach publicznych.

ZDM prawidłowo wykonywał obowiązki w zakresie wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i umieszczenie w nim obiektów reklamowych, rzetelnie ustalając opłaty za umieszczenie w pasie drogowym obiektów reklamowych oraz zgodnie z przepisami ustawy o drogach publicznych, wydając stosowne zezwolenia lub zawierając odpowiednie umowy dzierżawy. Nie dochowano jednakże należytej staranności, wydając jedną (spośród 22 zbadanych) decyzję zezwalającą na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy po upływie trzech miesięcy od daty złożenia wniosku. Ponadto, w sześciu zbadanych postępowaniach, zakończonych wydaniem decyzji zezwalających na lokalizację obiektu reklamowego w celu umieszczenia słupów reklamowych, ZDM wyraził zgodę na odstąpienie od wymogu

⁶ O której mowa w art. 40 ust 12 pkt. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.), dalej: udp, ustawa o drogach publicznych.

⁷ W odniesieniu do liczby pracowników zajmujących się kontrolą pasa drogowego w zakresie umieszczania w nim urządzeń i tablic reklamowych.

⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm., dalej: ufp, ustawa o finansach publicznych.

zachowania minimalnych odległości określonych w art. 43 ust. 1 udp pomimo, że MTP nie wskazał we wniosku na wystąpienie szczególnie uzasadnionych przypadków zmniejszenia odległości sytuowania obiektów od zewnętrznej krawędzi jezdni.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wdrażanie koncepcji eliminowania z przestrzeni miejskiej nielegalnych reklam oraz gospodarowania powierzchnią reklamową, w tym wydawania zezwoleń na umieszczenie w pasie drogowym obiektów reklamowych.

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą ZDM wykonywał obowiązki zarządcy dróg publicznych w granicach administracyjnych Miasta Poznania¹⁰, określone w ustawie o drogach publicznych oraz zarządzał drogami wewnętrznymi znajdującymi się na gruntach stanowiących własność Miasta i własność Skarbu Państwa¹¹.

W latach 2018-2022 (I półrocze) z tytułu zajęcia pasa drogowego na potrzeby umieszczenia reklam naliczono opłaty w łącznej wysokości 9 934,6 tys. zł, z tego w 2018 r. – 1 809,7 tys. zł a w 2021 i I półroczu 2022 r. odpowiednio 2 907,3 tys. zł i 1 342,3 tys. zł¹². Opłaty naliczone za zajęcia pasa drogowego na cele reklamowe przez czterech głównych operatorów powierzchni reklamowych stanowiły 46,2% (tj. 4 586,8 tys. zł) ogółu opłat w tym okresie.

(akta kontroli str. 274-290, 297-376)

W latach 2018-2022 (I półrocze) ZDM wydał 195 zezwoleń na lokalizację reklamy w pasie drogowym dla wnioskowanych nowych reklam, z tego 140 zezwoleń na lokalizację obiektu reklamowego udzielono spółce MTP. Badanie sześciu postępowań w sprawie uzyskania zezwolenia na lokalizację reklamy w pasie drogowym wykazało, że decyzje spełniały wymogi określone w ustawie z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹³ oraz zostały wydane terminowo. Do wniosków o wydanie decyzji lokalizacyjnej dołączono wymagane załączniki, w tym szczegółowy plan sytuacyjny¹⁴ z naniesieniem lokalizacji planowanego nośnika reklamowego oraz pisemną pozytywną opinię Pełnomocnika Prezydenta Miasta Poznania ds. estetyki Miasta¹⁵. Stwierdzono, że w odniesieniu do wszystkich zbadanych decyzji ZDM wyraził zgodę na odstępianie od wymogu zachowania minimalnych odległości określonych w art. 43 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁶, bez szczegółowego uzasadnienia okoliczności tego odstępiania, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 12-97, 291-296)

W okresie objętym kontrolą, do ZDM wpłynęło 3 607 wniosków o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na cele związane z reklamą, z tego

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych. Miasto Poznań – dalej: Miasto.

¹¹ Zgodnie z § 3 Statutu ZDM stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr LXXIII/1154/VI/2014 Rady Miasta Poznania z dnia 30 września 2014 r.

¹² W latach 2020-2021 naliczono opłaty odpowiednio w wysokości 1 830,2 tys. zł i 2 045,1 tys. zł

¹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm., dalej: kpa.

¹⁴ Wykonany na mapie w skali 1:500 z Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego "Geopoz"

¹⁵ Dalej: pełnomocnik ds. estetyki Miasta.

¹⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 1963 ze zm., dalej: udp.

w 2018 r. – 653 a w 2021 r. i I półroczu 2022 r. odpowiednio 881 i 139¹⁷. W tym okresie ZDM wydał 2 076 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w trybie administracyjnym - na podstawie art. 40 ust. 1 udp. Badaniem objęto 22 postępowania o udzielenie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklam na drodze publicznej, z tego: w czterech przypadkach - reklam na wiatkach przystankowych, trzech na słupach ogłoszeniowo-reklamowych a w pozostałych przypadkach billboardów na konstrukcjach. W wyniku badania ustalono, że ZDM zgodnie z przepisami udp wydawał zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na cele związane z reklamą. Wszystkie złożone wnioski o wydanie decyzji administracyjnej zezwalającej na umieszczenie nośnika reklamowego spełniały niezbędne wymogi określone w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego¹⁸. Dotyczyły one w większości przypadków kontynuacji zajęcia pasa drogowego, w przypadku których nie żądano od wnioskodawców decyzji zezwalającej na lokalizację reklamy¹⁹. Decyzje zawierały wszystkie niezbędne elementy określone w kpa 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. Zbadane decyzje wydawane były terminowo, po za jednym przypadkiem, gdy zezwolenie na zajęcia pasa drogowego na cele reklamowe udzielono po upływie trzech miesięcy od daty złożenia wniosku, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 381-383, 498-805, 807-910, 1439-1607)

Na podstawie ww. 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 8 udp. Opłaty te naliczono z zastosowaniem prawidłowych stawek opłat przyjętych w uchwale XLV/469/IV/2004 Rady Miasta Poznania²⁰ z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach administracyjnych Miasta Poznania²¹. Łączna kwota naliczonych opłat w zbadanych decyzjach wyniosła 436,2 tys. zł. Wszystkie opłaty za zajęcie pasa drogowego zostały uiszczone przez podmioty, którym udzielono zezwoleń (dotyczyło 20 zezwoleń) lub wyegzekwowane w trybie egzekucji w administracyjnej na podstawie wystawionych tytułów wykonawczych przez ZDM (dotyczyło dwóch zezwoleń). Ustalono, że w jednym przypadku ZDM nie naliczył odsetek od nieterminowej wpłaty opłaty za zajęcie pasa drogowego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 933-934, 1439-1607)

W latach 2018 – 2022 (I półrocze) do ZDM złożono dziesięć wniosków o zawarcie umów dzierżawy gruntu na cele związane z reklamą. Wszystkie wnioski zostały pozytywnie rozpatrzone. Badanie trzech wniosków wykazało, że wnioski (wraz z załącznikami) zawierały niezbędne dane umożliwiające ich pozytywne rozpatrzenie, w szczególności w zakresie lokalizacji i powierzchni zajętego gruntu pasa drogowego oraz planowany okres dzierżawy tego gruntu.

W tym okresie, ZDM zawarł 15 umów dzierżawy celem umieszczenia nośnika reklamowego, z tego: 10 umów na umieszczenie tablic reklamowych a pięć umów na

¹⁷ W latach 2019-2020 złożono odpowiednio 779 i 1155 wniosków.

¹⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 1264.

¹⁹ Z uwagi, iż co do zasady o legalności lokalizacji reklamy stanowi po raz pierwszy przeprowadzone zakończone prawomocną decyzją administracyjną postępowanie

²⁰ Dalej: Rada Miasta.

²¹ Uchwała opublikowana została w Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 1 lipca 2004 r., nr 101, poz. 2035, ze zm. Dalej: uchwała Rady Miasta w sprawie opłat za zajęcie pasa drogowego.

umieszczenie słupów ogłoszeniowo-reklamowych. Łącznie, w latach 2018-2022, obowiązywało 18 umów dzierżawy gruntu na cele reklamowe, z tego w 2018 r. – dziewięć, a w 2022 (I półrocze) – dwie. Wszystkie umowy dzierżawy zawarto na okres nieprzekraczający trzech lat, a łączne wynagrodzenie przysługujące ZDM z tego tytułu wyniosło 1 003,7 tys. zł (w tym VAT w kwocie 185,5 tys. zł) za cały okres dzierżawy objęty badaniem. Dochody z tytułu dzierżawy zostały zrealizowane w okresie 2018 – 2022 (I półrocze) w łącznej wysokości 659,1 tys. zł (w tym VAT w kwocie 149,6 tys. zł).

Badaniem objęto dwie umowy²² zawarte z MTP na dzierżawę powierzchni betonowych słupów ogłoszeniowo-reklamowych, znajdujących się na gruntach w pasie drogowym, w celu korzystania z niej na potrzeby reklamowo-informacyjne, poprzez umieszczanie na niej plakatów, ogłoszeń czy innych form reklamy i informacji. Umowy dzierżawy zawarto w trybie przepisu art. 22 ust. 2c udp, umożliwiającego umieszczanie w pasie drogowym tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na podstawie odpłatnej umowy cywilnoprawnej. W umowie nr UZ.U.44.2021 z 1 marca 2021 r. ZDM wydzierżawił MTP powierzchnię słupów reklamowych, które były już wówczas własnością spółki²³. Dyrektor ZDM wyjaśnił, że ww. przepisy nie odnoszą się do kwestii własności reklamy, a jedynie do faktu zamiaru jej umieszczenia w pasie drogowym, a zatem dla udzielenia zezwolenia (w formie odpłatnej umowy cywilnoprawnej) nieistotne jest czyją jest ona własnością. Dodał, że dla jasności i czytelności zapisów zawartej umowy, obie strony zgodnie ustaliły co będzie jej przedmiotem, co miało także bezpośrednie odniesienie do kwoty czynszu, ustalonego w oparciu o przepisy udp, uzależniając go od powierzchni reklamy (parametrów słupa i powierzchni przewidzianej na ekspozycję reklamy). Wysokość tego wynagrodzenia²⁴ przysługującego ZDM została ustalona zgodnie z zasadami określonymi w art. 22 ust 2d udp. Czynsz dzierżawny za używanie i pobieranie pożytków z dzierżawy powierzchni słupów został ustalony w ww. umowach, z uwzględnieniem stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach administracyjnych Miasta, określonych w § 4a uchwały Rady Miasta w sprawie opłat za zajęcie pasa drogowego. Płatności czynszu (rocznie, z dołu) dzierżawca dokonywał na podstawie wystawionych przez ZDM faktur²⁵. Z tytułu realizacji ww. umów MTP uregulowała terminowo należny czynsz dzierżawny za okres 2018 – 2021 w łącznej wysokości 588,0 tys. zł (+ VAT w kwocie 135,2 tys. zł).

(akta kontroli str. 381-383, 806, 911-913,1809)

Kontrola czterech umów dzierżawy²⁶ części nieruchomości stanowiącej drogę wewnętrzną (zlokalizowanych w granicach administracyjnych Miasta Poznania) na cele reklamowe wykazała, że dwie umowy²⁷ zawarto na wsteczny okres oraz ze znacznym opóźnieniem od daty złożenia wniosku, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Pozostałe umowy (w celu umieszczenia nośnika reklamowego i zamontowania tablicy reklamowej) została zawarta niezwłocznie po rozpatrzeniu wniosku oraz z okresem obowiązywania od daty złożenia wniosku.

²² Umowy: z 22 lutego 2018 r. i 1 marca 2021 r.

²³ Spółka nabyła prawo własności 83 słupów betonowych zlokalizowanych w pasie drogowym na terenie Miasta na podstawie umowy sprzedaży z 3 grudnia 2020 r. pomiędzy ZDM a MTP.

²⁴ Wysokość czynszu odpowiadającego wysokości jednostkowej opłaty za zajęcie pasa drogowego, powiększonej o podatek VAT oraz równowartość kwoty podatku od nieruchomości, naliczonego w odniesieniu do każdego ze Słupów powiększona o podatek VAT w wysokości zgodnej z obowiązującymi przepisami - o ile obowiązek jego poniesienia będzie obciążał ZDM.

²⁵ Nr ZZ/2/2019 z 15 stycznia 2019 r. na kwotę 167 505,8 zł, nr FKT/FV/UZ/1348/ZDM/12/2019 z 31 grudnia 2019 r. na kwotę 190 327,32 zł, nr FKT/FV/UZ/50/ZDM/12/2020 z 31 grudnia 2020 r. na kwotę 185 625,98 zł, oraz FKT/FV/UZ/929/ZDM/12/2021 z 31 grudnia 2021 r. na kwotę 179 810,78 zł.

²⁶ Umowy: nr UZ.U.107.2022 i nr UZ.U.108.2022 z 9 maja 2022 r. oraz nr 215/UZ/2019 z 27 maja 2019 r. i UZ.U.369.2021 z 3 stycznia 2022 r.

²⁷ Zawarte w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń reklamowych - trzech słupów ogłoszeniowo-reklamowych.

Wynagrodzenie za umieszczenie reklamy w drodze wewnętrznej ustalone zostało w ww. umowach zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Prezydenta Miasta Poznania w sprawie wysokości stawek czynszu dzierżawnego za zajęcie nieruchomości komunalnych, stanowiących drogi wewnętrzne, zlokalizowanych w granicach administracyjnych Miasta Poznania²⁸. Płatności czynszu dokonywano w oparciu o wystawione przez ZDM faktury²⁹. Z tytułu realizacji ww. umów dzierżawcy uiszcili terminowo należny czynsz dzierżawny w łącznej wysokości 46,6 tys. zł (+ VAT w kwocie 10,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 1608-1628, 1842-1845)

1.2. ZDM, realizując koncepcję zarządzania przestrzenią reklamową przez MTP, udzielał spółce stosownych zezwoleń na umieszczenie reklam w pasie drogowym. W okresie objętym kontrolą ZDM wydał 711 decyzji zezwalających na usytuowanie przez MTP w pasie drogowym reklam, z czego 31 decyzji dotyczyło reklam umieszczanych na wiatach przystankowych, 606 zezwoleń na umieszczenie słupów reklamowo-ogłoszeniowych a 74 konstrukcji billboardowych. MTP uiszczała na rzecz ZDM należne opłaty za zajęcie pasa drogowego w łącznej wysokości 2 694,6 tys. zł, co stanowiło 27,1% ogółu opłat z tego tytułu w latach 2018-2022 (I półrocze).

(akta kontroli str. 1099-1123, 1629-1684)

Zgodnie z ustaleniami z punktu 9 narady 125/VII/34/2017 Prezydenta Miasta Poznania³⁰ z Zastępcami Prezydenta, Skarbnikiem i Sekretarzem z dnia 16 listopada 2017 r., postanowiono o etapowym podejściu do powierzenia MTP gospodarowania poszczególnymi typami mienia Miasta, które mogły być wykorzystane jako nośniki reklamy. W związku z tym, Prezydent polecił ZDM przekazanie MTP - w drodze umowy dzierżawy – słupów informacyjno-ogłoszeniowych do gospodarowania nimi. Po wygaśnięciu umowy dzierżawy³¹ słupów z dotychczasowym dzierżawcą ZDM zawarł 22 lutego 2018 r. - w trybie art. 22 ust 2c udp - umowę dzierżawy z MTP. Wybór nowego dzierżawcy nie został poprzedzony postępowaniem konkursowym. Z opinii prawnej radcy ZDM przekazanej do Urzędu Miasta wynikało, że ZDM stosował formę przetargu na wyłonienie dzierżawcy, w oparciu o przepisy ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³², celem zachowania przejrzystości i uzyskania, jak największego dochodu dla Miasta. Według tej opinii *organ wykonawczy gminy, uznając, iż dla osiągnięcia pozytywnych skutków dla Miasta (finansowych, prawidłowego zagospodarowania przestrzeni miejskiej) celowe będzie wskazanie podmiotu, który będzie te założenia realizował, wówczas ZDM zawrze z takim podmiotem umowę*. Ówczesny Zastępca Prezydenta Miasta³³ wskazał, że decyzja o zmianie dotychczasowego dzierżawcy i powierzenie zarządzania słupami ogłoszeniowo-reklamowymi MTP wynikała z dążenia władz Miasta do uporządkowania przestrzeni publicznej i poprawy jakości zarówno nośników, jak i sposobu prezentacji informacji. Na podstawie umowy z 22 lutego 2018 r. ZDM wydzierżawił MTP (na czas określony - od 1 marca 2018 do 28 lutego 2021 r.) powierzchnię 75 betonowych słupów³⁴, posadowionych w pasie drogowym, w celu korzystania z nich na potrzeby reklamowo-

²⁸ Zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania: nr 759/2008/P z 27 listopada 2008 r. a następnie nr 941/2019/P z 19 listopada 2019 r. (ze zmianami).

²⁹Nr FKT/FV/UZ/15/ZDM/06/2022 i nr FKT/FV/UZ/16/ZDM/06/2022 z 28 czerwca 2022 r. na kwotę odpowiednio 16961,79 zł i 23839,25 zł, nr FKT/FV/UZ/100/ZDM/03/2020 z 20 marca 2020 r. na kwotę 4822,09 zł, FKT/FV/UZ/1336/ZDM/12/2020 z 30 kwietnia 2020 r. na kwotę 3626,53 zł, FKT/FV/UZ/1336/ZDM/12/2019 z 31 grudnia 2019 r. na kwotę 6137,21 zł i FKT/FV/UZ/56/ZDM/06/2022 z 30 czerwca 2022 r. na kwotę 2003,67 zł.

³⁰ Dalej: Prezydent.

³¹ Umowa dzierżawy z 15 grudnia 2015 r. zawarta z Spółdzielnią Wielobranżową USI zmieniona aneksami nr 1 z 25 lipca 2016 r. i nr 2 z 30 stycznia 2017 r., która obowiązywała w okresie 1 lutego 2016 r. – 28 lutego 2018 r. Na jej podstawie wydzierżawiono 76 betonowych słupów reklamowo-ogłoszeniowych.

³² Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm., dalej: kc, kodeks cywilny.

³³ Pismo nr NW-III.0232.10.5.2017 z 16 marca 2018 r. skierowane do Spółdzielni Wielobranżowej USI

³⁴ Siedem z nich objętych było ochroną konserwatorską

informacyjne, poprzez umieszczanie na nich plakatów, ogłoszeń czy innych form reklamy i informacji. Po zmianach wprowadzonych do ww. umowy³⁵ zwiększono liczbę dzierżawionych powierzchni słupów betonowych o kolejne 13. Za używanie i pobieranie pożytków z dzierżawy powierzchni słupów MTP zobowiązana była do uiszczania na rzecz ZDM czynszu w wysokości stanowiącej równowartość jednostkowej opłaty za zajęcie pasa drogowego, ustalonej wg kategorii drogi, przy której posadowiony był słup (+VAT) oraz równowartości kwoty podatku od nieruchomości³⁶, w odniesieniu do każdego słupa.

(akta kontroli str. 1685-1707, 1840-1841, 1844-1846)

Uchwałą nr LXIV/1182/VII/2018 Rady Miasta z 27 marca 2018 r. zmniejszono wysokość stawki opłat za umieszczenie w pasie drogowym drogi publicznej reklam na słupach ogłoszeniowo-reklamowych³⁷ o 55% w porównaniu do dotychczasowych opłat, aczkolwiek czynsz dzierżawny był wyższy o 33% w porównaniu do czynszu uiszczanego przez poprzedniego dzierżawcę. W uzasadnieniu do projektu uchwały Dyrektor Biura Nadzoru Właścicielskiego Urzędu Miasta wskazała, że zmiana wynikała z identyfikacji zasadności zróżnicowania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego ze względu na rodzaj nośnika posadowionego w pasie drogowym (słup betonowy lub inny, na którym nakleja się reklamy oraz inne nośniki), gdyż zarówno koszty utrzymania nośnika, jak i możliwe do uzyskania przychody z jego użytkowania, są uzależnione od jego rodzaju i wymagają w konsekwencji zróżnicowania stawek opłat. W wyniku tych zmian należne opłaty za zajęcie pasa drogowego uiszczane na rzecz Miasta uległy w latach 2018-2021 zmniejszeniu łącznie o 668,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 928-934, 1718-1727, 1842-1843)

ZDM, realizując decyzję Prezydenta³⁸ o nabyciu przez MTP nośników reklamowych (słupów betonowych), zawarł 3 grudnia 2020 r. z MTP umowę sprzedaży 83 słupów betonowych za kwotę 82,6 tys. zł (+VAT).

Po wygaśnięciu umowy dzierżawy z 22 lutego 2018 r. ZDM, zawarł z MTP, kolejną umowę dzierżawy powierzchni słupów (będących już wtedy własnością Spółki) w celu korzystania na potrzeby reklamowo-informacyjne w okresie od 1 marca 2021 r. do 29 lutego 2024 r. Czynsz dzierżawny został ustalony na tych samych zasadach co w poprzedniej umowie, co szerzej omówiono w pkt 1.1 wystąpienia.

(akta kontroli str. 1685-1707, 1840-1841, 1844-1846)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie dochowano należytej staranności przy rozpatrywaniu wniosku MTP z 9 maja 2019 r. o zawarcie nowej umowy dzierżawy gruntu w celu umieszczenia trzech słupów ogłoszeniowo-reklamowych, przez co spółka przez okres trzech lat bez sformalizowanej umowy korzystała z nieruchomości miejskich i nie ponosiła należnych opłat dzierżawnych na rzecz budżetu Miasta. Działanie ZDM naruszało zasady gospodarki finansowej, określone w art. 42 ust. 5 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁹ w związku z art. 254 pkt. 1 ufp.

W związku z wygaśnięciem 18 maja 2019 r. umowy dzierżawy nr 432/ZZ/2018 z 20 grudnia 2018 r.⁴⁰ MTP złożyła do ZDM 9 maja 2019 r. wniosek o zawarcie nowej umowy i jednocześnie wniosła o zawieszenie postępowania do czasu uzyskania

³⁵ Aneksy nr 2 z 5 października 2018 r. i nr 3 z 19 grudnia 2018 r.

³⁶ Stanowiącego sumę: stawki podatku 0,91 zł/1 m²/rok za powierzchnię rzutu poziomego słupa (przyjęto 1 m²) oraz stawki podatku od nieruchomości (2% wartości budowli).

³⁷ Betonowych, na których nakleja się reklamy.

³⁸ Wyrażoną w trakcie narady Prezydenta Miasta z zastępcami, skarbnikiem i sekretarzem nr 156/VII/27/2018 z 16 sierpnia 2018 r.

³⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm., dalej: ufp, ustawa o finansach publicznych.

⁴⁰ Obowiązującej w okresie 21 grudnia 2018 – 18 maja 2019 r.

pozwoleń na budowę nośnika reklamowego. Decyzje udzielające pozwolenia na budowę (trzech słupów ogłoszeniowo-reklamowych) zostały wydane 18 lipca 2019 r.⁴¹. Pomimo uzupełnienia przez MTP w lipcu 2019 r. wniosku o niezbędne dokumenty i pełnomocnictwa w ZDM nie podjęto działań zmierzających do zawarcia stosownej umowy dzierżawy. Dopiero 9 maja 2022 r. ZDM zawarł z MTP dwie umowy dzierżawy części nieruchomości stanowiącej drogę wewnętrzną w celu umieszczenia trzech słupów ogłoszeniowo-reklamowych, tj. po upływie ponad trzech lat od złożenia wniosku. Zawarte umowy sankcjonowały korzystanie z nieruchomości przez MTP, która w okresie trzyletnim nie ponosiła należnych opłat dzierżawnych na rzecz budżetu Miasta.

Zgodnie z umową nr UZ.U.107.2022 wydzierżawiono MTP części nieruchomości, na których umieszczono urządzenia reklamowe⁴², na czas określony (od 19 maja 2019 r. do 31 grudnia 2020 r.), za wynagrodzeniem w wysokości 13,8 tys. zł (+ VAT w kwocie 3,2 tys. zł). Natomiast umową nr UZ.U.108.2022 wydzierżawiono MTP części nieruchomości, na których umieszczono urządzenia reklamowe, na czas określony (od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2022 r.), za wynagrodzeniem w wysokości 19,4 tys. zł (+ VAT w kwocie 4,5 tys. zł). MTP uiściła należne wynagrodzenie w dniu 28 czerwca 2022 r.

Dyrektor ZDM wyjaśnił, że w aktach sprawy znajduje się notatka służbowa z 28 kwietnia 2022 r. pracownika prowadzącego sprawę informująca o fakcie nieprzygotowania aktualnej umowy dzierżawy, na której jest odręczna adnotacja Naczelnika Wydziału Zarządzania i Ewidencji Dróg, zawierająca, m.in. upomnienie pracownika o terminowości załatwiania spraw. Wskazał że po uwzględnieniu wskazań zawartych w dokumentacji, w maju 2022 r. została przygotowana i podpisana umowa w zakresie okresu wynikającego z ujętego we wniosku harmonogramu oraz wystawiona i opłacona przez wnioskodawcę faktura obejmująca okres przewidziany w umowie. Ponadto dodał, że nie można mówić o bezumownym korzystaniu przez Spółkę MTP z nieruchomości miejskiej, a fakt uregulowania przez ZDM tej kwestii z opóźnieniem wynikał z wcześniejszego nieumyślnego niedopatrzenia.

(akta kontroli str. 1608-1615, 1621-1628, 1808-1809)

2. Nie dochowano należytej staranności, wydając decyzję (spośród 22 zbadanych) zezwalającą na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy po upływie trzech miesięcy od daty złożenia wniosku. MTP złożyła 28 marca 2022 r. wniosek o wydanie decyzji na zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe w celu umieszczenia plakatów reklamowych w wiatkach przystankowych na okres od 1 do 30 kwietnia 2022 r. Zezwolenie nr UZ.RPS.4151.SOLI.2.77.2022 na zajęcia pasa drogowego na cele reklamowe (wiaty przystankowe) w tym okresie zostało wydane dopiero 23 czerwca 2022 r. Opłata została uiszczona przez MTP.

Dyrektor ZDM wyjaśnił, że decyzja została wydana z opóźnieniem z uwagi na błąd systemu kancelaryjnego TiMSI, który nie zarejestrował prawidłowo wysłanego przez wnioskodawcę pocztą elektroniczną wniosku. Dodał, że wniosek nie został zaciągnięty automatycznie przez system kancelaryjny i dopiero w wyniku zgłoszenia pracownika merytorycznego w dniu 14 czerwca 2022 r. wniosek odnaleziono i dodano ręcznie do systemu kancelaryjnego, a po jego niezwłocznym rozpatrzeniu wydano decyzję.

Zdaniem NIK wydanie decyzji z takim opóźnieniem było działaniem nierzetelnym, skoro w ZDM dysponowano wiedzą o cyklicznym wnioskowaniu przez MTP

⁴¹ Decyzje Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta z 18 lipca 2019 r.: nr UA-V.6740.1252.2019, UA-V.6740.1276.2019 i UA-V.6740.1281.2019.

⁴² Słupy ogłoszeniowo - reklamowe o łącznej powierzchni 17,70 m2.

o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego na potrzeby umieszczania na wiatach przystankowych paneli reklamowych i uiszczaniu z tego tytułu miesięcznych opłat w wysokości ok 50,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1440-1465, 1814)

3. ZDM wyraził zgodę na odstępianie od wymogu zachowania minimalnych odległości określonych w art. 43 ust. 1 udp, pomimo że wnioskodawca (MTP) nie uzasadnił szczególnej potrzeby zmniejszenia odległości sytuowania obiektów od zewnętrznej krawędzi jezdni, co było niezgodne z art. 43 ust. 2 i 3 udp.

Przepisy art. 43 ust. 2 i 3 udp upoważniają właściwego zarządcę drogi do wyrażania zgody na sytuowanie obiektu budowlanego w odległości mniejszej od krawędzi jezdni niż wyznaczona w art. 43 ust. 1, jednak możliwość udzielenia zgody została ograniczona jedynie do przypadków szczególnie uzasadnionych. W zbadanych sześciu postępowaniach, zakończonych wydaniem decyzji zezwalających na lokalizację obiektu reklamowego w celu umieszczenia słupów reklamowych, wnioskodawca - MTP nie wykazała istnienia szczególnych okoliczności uzasadniających do takiego odstępiania. Naczelnik Wydziału ds. Zarządzania i Ewidencji Dróg ZDM wyjaśniła, że decyzje wydano w odpowiedzi na odpowiednio skierowane do ZDM wnioski - wyrażone w formie wypełnionych formularzy oraz załączonych do nich map zasadniczych z naniesioną lokalizacją reklamy – słupa reklamowego. Organ, rozpatrując ww. sprawy przyjął, że żądanie strony odstępiania od warunku wynikającego z art. 43 ust. 1 udp sformułowane zostało poprzez naniesienie w skali (umożliwiającej odczytanie odległości) lokalizacji konkretnego słupa na mapie zasadniczej.

Odnosząc się do wskazania istnienia szczególnie uzasadnionych okoliczności odstępiania od zachowania minimalnych odległości, Naczelnik Wydziału ds. Zarządzania i Ewidencji Dróg wyjaśniła, że *ZDM rozpatrując ww. sprawy badała szereg okoliczności formalno-prawnych, m.in.: właściwość organu, kategoria drogi publicznej, parametry techniczne elementów pasa drogowego, bezpieczeństwo użytkowników drogi związane z zachowaniem odpowiednich szerokości chodnika, a także rodzaj i charakter obiektu (tj. słupa reklamowego o określonych parametrach i funkcji, który miał zostać umieszczony w pasie drogowym). Powyższe znalazło odzwierciedlenie w krótkim uzasadnieniu decyzji a organ nie uznał za niezbędne w bardziej rozbudowany sposób uzasadniać podjętego rozstrzygnięcia, ponieważ spełnione zostało żądanie strony wyrażone we wniosku. Ponadto wyjaśniła, że słup reklamowy jest obiektem o określonej wielkości, funkcji i przeznaczeniu i – jako taki – wpisuje się w politykę Miasta wyrażoną w zapisach projektu uchwały krajobrazowej. Dopuszczenie lokowania tego typu obiektów wzdłuż ulic (wzorując się na istniejących przykładach krajowych i zagranicznych) w oczywisty sposób dopuszcza ich umieszczanie w odległościach mniejszych niż przewidziane w art. 43 ust. 1 lp.3 cytowanej ustawy.*

NIK wskazuje, że w uzasadnieniach wydanych decyzji nie odniesiono się w ogóle do okoliczności umożliwiających odstępianie od wymogu zachowania minimalnych odległości od krawędzi jezdni. W świetle przepisu art. 43 ust. 2 udp, umieszczanie w pasie drogowych urządzeń i dokonywanie czynności niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami ma charakter wyjątkowy. Stąd generalny zakaz podejmowania takich działań, jeżeli tylko mogłyby, m.in. zagrazać bezpieczeństwu ruchu drogowego. Z tego też względu, ustawa dopuszcza możliwość umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach⁴³. Tym samym to na wnioskodawcy spoczywa obowiązek wykazania, iż proponowana przez niego lokalizacja takiego urządzenia

⁴³ por. wyrok NSA z 7 grudnia 2016 r., II GSK 1135/5.

lub reklamy jest szczególnie uzasadniona, zaś organ powinien przedstawione przez stronę okoliczności rozważyć przy podejmowaniu decyzji i ocenić wnioski, mając na uwadze ogólną zasadę ochrony pasa drogowego, niedopuszczalność stwarzania zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu oraz konieczność zachowania szczególnej ostrożności na skrzyżowaniach. ZDM nie był w obowiązku z urzędu w sprawie dotyczącej rozpatrzenia wniosku o umieszczenie reklamy w pasie drogowym prowadzenia szczegółowego postępowania dowodowego celem wykazania, że umieszczenie reklamy w danej lokalizacji zagrozi bezpieczeństwu drogowemu. Przeciwnie, to wnioskodawca musiałby dowieść, że jego reklama wyjątkowo tej ogólnej zasadzie nie uchybi, a umieszczenie reklamy w danym miejscu jest z konkretnych powodów szczególnie uzasadnione⁴⁴. Tym bardziej ZDM nie może przyjmować istnienia tych przesłanek w sposób dorozumiany, na podstawie sposobu naniesienia lokalizacji konkretnego słupa na mapie zasadniczej.

(akta kontroli str. 6-97, 269-270)

4. Nie naliczono odsetek od nieterminowej wpłaty opłaty za zajęcie pasa drogowego w wysokości 2,1 tys. zł, co było niezgodne z art. 40d udp i naruszało zasady gospodarki finansowej, określone w art. 42 ust. 5 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z art. 254 pkt. 1 ufp.

ZDM udzielił decyzją nr UZ.RPJ.4151.KAPR.4.18.2022 z 14 kwietnia 2022 r. zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym reklam w okresie 11 kwietnia 2022 r. – 31 marca 2027 r. naliczając opłatą w wysokości 133,4 tys. zł. Decyzja stała się ostateczna z dniem 4 maja 2022 r., a termin płatności przypadał na 18 maja 2022 r. (14 dni od dnia jej uprawomocnienia). Podmiot wnioskujący dokonał wpłaty dopiero 8 lipca 2022 r.

Dyrektor ZDM wyjaśnił, że ZDM nie naliczył noty odsetkowej z uwagi na fakt złożenia przez podmiot wniosku o rozłożenie płatności wynikającej z decyzji na raty. Wskazał, że wniosek nie był kompletny, dlatego Wydział prowadzący sprawę zwrócił się o jego uzupełnienie, lecz podmiot nie dopełnił tego obowiązku we wskazanym w terminie, rezygnując tym samym z jego rozpatrzenia. Dodał, że po dokonaniu wpłaty przez podmiot Wydział Finansowo-Księgowy nie włączył funkcji naliczania odsetek, a tym samym nie wystawił noty odsetkowej w miesiącu wrześniu 2022 r. Popętniony błąd niezwłocznie został skorygowany i 9 listopada 2022 r. (w trakcie kontroli NIK) wystawiono notę odsetkową oraz wysłano ją do kontrahenta.

(akta kontroli str. 1484-1522, 1818-1819)

OCENA CZĄSTKOWA

ZDM orzez okres trzech lat nie podpisał – po wygaśnięciu dotychczasowej umowy w maju 2019 r. – nowej umowy dzierżawy nieruchomości na cele reklamowe, mimo złożonego przez dzierżawcę 9 maja 2019 r. wniosku o zawarcie nowej umowy dzierżawy gruntu w celu umieszczenia trzech słupów ogłoszeniowo-reklamowych. W efekcie, w okresie trzyletnim właściciel nośników reklamowych nie ponosił należnych opłat dzierżawnych na rzecz budżetu Miasta, co naruszało zasady gospodarki finansowej określone w ufp. Nie dochowano również należytej staranności, wydając decyzję (spośród 22 zbadanych) zezwalającą na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy po upływie trzech miesięcy od daty złożenia wniosku. Z kolei wskutek niedopatrzenia pracowników Wydziału Finansowo-Księgowego nie naliczono odsetek od nieterminowej wpłaty opłaty za zajęcie pasa drogowego w wysokości 2,1 tys. zł, co było sprzeczne z art. 40d udp. Ponadto, w postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji zezwalających na lokalizację

⁴⁴ por. wyrok WSA w Warszawie z 9 stycznia 2013 r., VII SA/Wa 1732/12.

objektu reklamowego nie uzasadniano okoliczności odstąpienia od wymogu zachowania minimalnych odległości określonych w art. 43 ust. 1 udp.

OBSZAR

2. Monitorowanie pasa drogowego w zakresie przestrzegania zasad umieszczania nośników i powierzchni reklamowych w pasie drogowym

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2018-2022 (I półrocze) ZDM przeprowadził łącznie 381 kontroli pasa drogowego pod względem wykorzystania na cele reklamowe bez stosownego zezwolenia, z tego w 2018 r. – 96 a w 2021 r. i I półroczu 2022 r. odpowiednio 102 i 54 kontrole⁴⁵. W wyniku tych kontroli ujawniono 300 przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego na cele reklamowe, z tego najwięcej w 2018 r. i 2020 r.⁴⁶ odpowiednio: 73 i 70 przypadków, a w I półroczu 2022 r. – 47 przypadków.

(akta kontroli str. 383-386)

Zgodnie z § 39 Regulaminu Organizacyjnego ZDM⁴⁷ do zadań Wydziału Zarządzania i Ewidencji Dróg należało m.in.: ochrona pasa drogowego oraz przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników poprzez wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i umieszczenie w nim obiektów nie związanych z gospodarką drogową oraz naliczanie kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. Zadania w zakresie kontroli pasa drogowego wykonywały dwie osoby zatrudnione na stanowisku ds. kontroli pasa drogowego w tym Wydziale. Jak wyjaśnił Dyrektor ZDM jedna osoba zajmowała się kontrolą pasa drogowego pod kątem zajęcia bez zezwolenia pod reklamy oraz obiekty handlowe i usługowe, druga zaś kontrolą pod pozostałe zajęcia bez zezwolenia (m.in. prowadzenie robót, umieszczanie urządzeń, kontenery itp.). Dodał, że osoby te prowadziły również postępowania administracyjne związane z ujawnionymi w trakcie tych kontroli zajęciami pasa drogowego bez zezwolenia.

(akta kontroli str. 1250-1296, 1816)

W ZDM nie wprowadzono szczególnych pisemnych procedur monitoringu pasa drogowego, określających m.in. częstotliwość objazdów sieci drogowej, terminów kontroli prawidłowości realizacji wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Przyjęto praktykę postępowania z urzędu w celu monitorowania pasa drogowego pod względem wykorzystania tych nieruchomości bez zezwolenia na cele reklamowe. Zgodnie z tą praktyką przeprowadzenie kontroli pasa drogowego z urzędu podejmowano doraźnie, zgodnie z harmonogramem (dot. ustalonych oględzin, wszczętych postępowań administracyjnych), na polecenie przełożonych (działania nagłe/interwencyjne) lub w wyniku pisemnego lub telefonicznego zgłoszenia.

Analiza wszczętych postępowań administracyjnych za zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia w latach 2019-2021 wykazała, że ZDM nie dokonywał systematycznego monitorowania pasa drogowego w celu nielegalnego ujawnienia umieszczania reklam bez zezwolenia, lecz w większości przypadków kontrole przeprowadzano doraźnie, na podstawie zgłoszeń innych podmiotów i osób trzecich, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Spośród 231 ww. postępowań w 30,3% z nich zostały wszczęte w wyniku kontroli zainicjowanych wskutek pisemnych lub telefonicznych zgłoszeń osób trzecich, 23,8% postępowań było efektem kontroli przeprowadzonych na polecenie przełożonych, a tylko w 18,2% postępowań wynikających z czynności kontrolnych wynikających z harmonogramu kontroli. Pozostałe postępowania

⁴⁵ W latach 2019-2020 przeprowadzono odpowiednio 75 i 54 kontrole pasa drogowego

⁴⁶ W 2019 r. i 2021 ujawniono odpowiednio: 53 i 57 przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego.

⁴⁷ Stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 32 Dyrektora ZDM z dnia 29 września 2021 r.

wszczęto w efekcie przeprowadzonych doraźnych kontroli lub w wyniku braku kolejnego wniosku o zajęcie pasa drogowego (odpowiednio w 16,0% i 11,7% postępowań).

(akta kontroli str. 381-383, 935-1094, 1346-1361)

W okresie objętym kontrolą do ZDM wpłynęło 190 pism od podmiotów (osób fizycznych i prawnych) sygnalizujących przypadki nielegalnego zajęcia pasa drogowego na cele reklamy lub nieprzestrzegania warunków decyzji lub umów na jego zajęcie. Analiza 25 spraw wynikających z sygnałów zewnętrznych wskazujących na przypadki nielegalnego zajęcia pasa drogowego na cele reklamy wykazała, że ZDM podejmował bez zbędnej zwłoki działania kontrolne pasa drogowego w celu zweryfikowania informacji o umieszczeniu nielegalnych reklam w pasie drogowym. Spośród tych 25 kontroli w 11 sprawach ujawniono nośniki reklamowe znajdujące się w pasie drogowym, a w 12 kolejnych stwierdzono nośniki reklamowe znajdujące się poza pasem drogowym, z których większość usytuowana była na nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym podmiotów innych niż Miasto lub stanowiących własność osób trzecich. W przypadku ujawnienia - podczas ww. kontroli pasa drogowego - nośników reklamowych poza pasem drogowym zlokalizowanych na nieruchomościach miejskich (będących w użytkowaniu wieczystym Miasta lub stanowiących ich własność) przekazywano sprawę celem dalszego procedowania do Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta⁴⁸.

Informacje o ujawnionych podczas kontroli nośnikach reklamowych znajdujących się poza pasem drogowym, zlokalizowanych na nieruchomościach będących w użytkowaniu wieczystym innych podmiotów nie przekazywano do Urzędu Miasta (Wydziału Podatków i Opłat) do wykorzystania dla celów podatkowych⁴⁹. Dyrektor ZDM wyjaśnił, że nośniki reklamowe znajdujące się poza pasem drogowym, zlokalizowane na innych nieruchomościach nie były w zarządzie ZDM i dlatego nie posiada on w tym zakresie stosownej delegacji ustawowej.

(akta kontroli str. 441-461, 935-1094, 1126-1249, 1438, 1817-1818)

Spośród 11 kontroli, w których ujawniono nośniki reklamowe znajdujące się w pasie drogowym, w sześciu sprawach wszczęto postępowania administracyjne zakończone wydaniem decyzji o nałożeniu kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi. Ustalono, że w dwóch postępowaniach (spośród ww. sześciu) stwierdzono nierzetelne prowadzenie postępowań ze względu na dopuszczenie do nieuzasadnionych przerw w podejmowanych czynnościach, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W pozostałych pięciu sprawach ze względu na nieustalenie właściciela nośnika reklamowego zlecono ich usunięcie i zdeponowano w magazynie. W przypadku sprawy nr UZ.K1.412.52.2020 dotyczących trzech nośników reklamowych zlokalizowanych w pasie drogowym w odniesieniu do których nie wszczęto postępowania administracyjnego Dyrektor ZDM wyjaśnił, że aby skutecznie przeprowadzić postępowanie administracyjne, należy w pierwszej kolejności ustalić właściciela reklamy. Dodał, że w związku z brakiem możliwości dokonania takich ustaleń na podstawie treści reklamy, biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę, wystosowano zapytanie do właściciela nieruchomości sąsiadującej z pasem drogowym. Wskazał, że z informacji uzyskanej od tego podmiotu nie wynikało czyją stanowią własność, ustalając jedynie dane adresowe jednego z podmiotów, który nie potwierdził własności tej reklamy. Podkreślił, że z powodu braku możliwości bezspornego ustalenia właściciela reklamy i niezalezienia innych przesłanek dających możliwość takiego ustalenia, zlecono

⁴⁸ Dotyczyło to trzech spraw nr UZ.K1.412.17.2019, UZ.K1.412.1.2021 i UZ.K1.412.3.2022

⁴⁹ Dotyczyło pięciu spraw nr UZ.K1.412.41.2020, UZ.K1.412.42.2020, UZ.K1.412.43.2020, UZ.K1.412.44.2020 oraz UZ.K1.412.45.2020

usunięcie pozostających w pasie drogowym reklam, gdyż na dalsze ich pozostawienie, ze względów bezpieczeństwa, ZDM nie mógł pozwolić.

(akta kontroli str. 1126-1216, 1815-1816)

W latach 2018-2022 (I półrocze) ZDM wszczął 361 postępowań administracyjnych związanych z zajęciem pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi. W tym okresie wydano 327 decyzji administracyjnych wymierzających karę pieniężną za zajęcie pasa drogowego⁵⁰ na łączną kwotę 1 070,5 tys. zł, z których 263 stało się ostatecznych. Najwięcej kar pieniężnych ZDM nałożył w 2020 r. i 2021 r., odpowiednio: 70 i 57 na kwotę 284,0 tys. zł i 275,5 tys. zł. W I półroczu 2022 r. wymierzono 47 kar pieniężnych na kwotę 198,2 tys. zł.

Analiza 11 postępowań administracyjnych wskazała, że w ich wyniku wymierzono karę pieniężną za zajęcie pasa drogowego w łącznej wysokości 45,8 tys. zł (z których pięć zakończonych zostało wydaniem decyzji ostatecznych). Badanie wykazało, że w trzech postępowaniach stwierdzono nierzetelne prowadzenie postępowań z uwagi na dopuszczenie do nieuzasadnionych przerw w podejmowanych czynnościach, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Nakładane kary były zgodne z przepisami udp, w szczególności w zakresie terminów i wysokości stawki.

(akta kontroli str. 215-260, 1126-1216, 1817)

W postępowaniu administracyjnym wymierzającym karę pieniężną⁵¹ doszło do dwukrotnego uchylecia przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze⁵² decyzji ZDM i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Organ odwoławczy rozpatrując sprawę uznał, że zarządca drogi nie ustalił i nie udokumentował czy podmiot określony jako sprawca postępowania był podmiotem, który umieścił reklamę w pasie drogowym. W związku z tym ZDM wyznaczył rozprawę, na której przesłuchano pełnomocnika strony. Następnie ZDM wydał kolejną decyzję w sprawie, która została uchylona przez SKO z uwagi na brak ustalenia właściciela reklamy i skierowana do ponownego rozpatrzenia. W konsekwencji ZDM umorzył postępowanie w sprawie.

Dyrektor ZDM wyjaśnił, że we wskazanym okresie organ przeprowadzał regularne kontrole pasa drogowego ul. Lechickiej, ze względu na reklamy umieszczane bez zgody zarządcy drogi. Wskazał, że Zarząd w okresie od 18 grudnia 2019 r. do 29 czerwca 2020 r. uznał, że nie ma potrzeby poszukiwania podmiotu innego niż widniejący na przedmiotowych reklamach, ponieważ spółka O.L. miała interes prawny aby się reklamować, co zostało wyjaśnione w uzasadnieniu decyzji administracyjnej z 16 kwietnia 2021 r. Podkreślił przy tym, że reklamy znajdowały się w pasie drogowym ul. Lechickiej i w bezpośredniej bliskości hotelu, którego te reklamy dotyczyły. Dyrektor ZDM podniósł również, że w toku postępowania strona, pomimo zapewnienia jej możliwości czynnego w nim udziału, nie wskazała żadnego innego podmiotu, który mógł umieścić reklamę w pasie drogowym.

(akta kontroli str. 215-248, 1811-1812)

Podczas przeprowadzonych oględzin urzędzeń reklamowych zlokalizowanych przy czterech ulicach⁵³ Miasta stwierdzono, że na 34 reklamy zlokalizowane na tych ulicach w jednym przypadku nośnik reklamowy usytuowany był w pasie drogowym bez zezwolenia, a w czterech przypadkach reklamy prawdopodobnie położone były częściowo w pasie drogowym bez zezwolenia. W wyniku tych oględzin ZDM wszczęło

⁵⁰ O której mowa w art. 40 ust 12 pkt. 1 udp.

⁵¹ Dotyczy sprawy nr ZZ.K1.413.LECH.1.2019.

⁵² Dalej: SKO.

⁵³ ul. Wojciechowskiego (od początku ulicy, tj. od ul. Wiechowicza do skrzyżowania z ulicą T. Zana), ul. Kurpińskiego (od skrzyżowania z ulicą Wojciechowskiego do skrzyżowania z ul. Lechicka), gen. Stanisława Maczka, Aleje Solidarności (od przystanku autobusowego Os. Zwycięstwa w kierunku Rondo Serbska.

postępowanie administracyjne zmierzające do nałożenia kary pieniężnej, a w pozostałych czterech przypadkach - ze względu na brak możliwości ustalenia dostępnymi na miejscu narzędziami dokładnej powierzchni ewentualnego zajęcia - ZDM zlecił dokonanie pomiarów uprawnionemu geodecie. Jak wyjaśnił Dyrektor ZDM po otrzymaniu wyników pomiaru dokonana zostanie ocena zasadności wszczęcia postępowania.

(akta kontroli str. 1362-1438)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. ZDM nie zapewnił systematycznej kontroli pasa drogowego w zakresie umieszczania reklam w pasie drogowym. W większości przypadków kontrole przeprowadzane ze względu na zgłoszenia innych podmiotów i osób trzecich lub były efektem kontroli doraźnych. Tylko 18,2% wszczętych postępowań administracyjnych w okresie 2019-2021 było następstwem czynności kontrolnych wynikających z przyjętego w jednostce harmonogramu kontroli. W przypadku pozostałych 81,8% postępowań administracyjnych - zostały one wszczęte w wyniku nieplanowanych kontroli, w szczególności zainicjowanych na podstawie pisemnych lub telefonicznych zgłoszeń osób trzecich (30,3% postępowań), poleceń przełożonych (23,8% postępowań) czy będących efektem kontroli doraźnych kontroli (11,7% postępowań). W ocenie NIK nieprowadzenie systematycznego monitoringu pasa drogowego (w oparciu o ustalony harmonogram kontroli) - przy skali i złożoności spraw związanych z nielegalnymi reklamami - może wpływać na niską skuteczność działań prowadzonych w celu eliminowania nielegalnych reklam z przestrzeni miejskiej.

Dyrektor ZDM wyjaśnił, że sposób i częstotliwość realizacji planowych kontroli uzależniona jest także od ilości prowadzonych postępowań administracyjnych, ich stopnia skomplikowania oraz wynikającego z nich zaangażowania czasu pracy pracownika. Dodał, że corocznie ustalany jest plan kontroli (w szczególności dotyczący umieszczania reklam w pasach drogowych) przewidziany do realizacji w określonych kwartałach z tym, że w pierwszej kolejności realizowane są zadania wynikające z konieczności terminowej obsługi korespondencji wpływającej na to stanowisko, a zawierającej z reguły wskazania sygnalistów domagających się informacji o wielu różnych lokalizacjach, wielokrotnie nie będących w pasie drogowym, co wynika z przeprowadzanych w tych sprawach kontroli, a znajduje odzwierciedlenie w udzielanych odpowiedziach.

Zdaniem NIK na niską aktywność ZDM w inicjowaniu planowanych działań nadzorczych wpływała m.in. zbyt mała liczba pracowników ZDM zajmującą się kontrolą pasa drogowego, co ograniczało możliwość zapewnienia bieżącego monitorowania pasa drogowego.

(akta kontroli str. 935-1094, 1346-1361, 1708-1715)

2. W jednym postępowaniu, w wyniku którego wymierzono karę pieniężną⁵⁴, przez okres 137 dni nie podejmowano żadnych czynności w sprawie. Nie dokonano także powiadomienia PINB o umieszczeniu reklamy – tablicy zamontowanej na dwóch nogach, co było działaniem nierzetelnym.

W terminie od 13 grudnia 2021 r. do 29 kwietnia 2022 r. nie podejmowano żadnych czynności w sprawie. Po tym okresie wydana została decyzja z 29 kwietnia 2022 r. Natomiast w okresie poprzedzającym, tj. od 27 sierpnia do 28 października 2021 r. przeprowadzono 18 kontroli pasa drogowego w miejscu zlokalizowania reklamy,

⁵⁴ Dotyczy sprawy nr UZ.K1.413.STRZES.15.2021.

potwierdzając umieszczenie reklamy. Dyrektor ZDM wyjaśnił, że we wskazanym okresie organ przeprowadzał regularne kontrole pasa drogowego ul. Strzeszyńskiej, ze względu na reklamę umieszczoną bez zgody zarządcy drogi. Ze względu na oświadczenie złożone w dniu 14 września 2021 r. przez członka rodziny strony postępowania o usunięciu reklamy, organ musiał potwierdzić stan faktyczny. W wyniku oględzin 29 września 2021 r. stwierdzono ciągłe istnienie reklamy w pasie drogowym ul. Strzeszyńskiej, co w żadnym stopniu nie zgadzało się z treścią oświadczenia i wymagało każdorazowej kontroli pasa drogowego. Z powodu epidemii Covid-19 i wynikającego z niej charakteru i sposobu pracy, termin wydania decyzji się wydłużył. Powyższa okoliczność nie miała wpływu na wysokość opłaty karnej oraz nie zmieniła faktu poprawnego doręczenia wszelkiej korespondencji. Dodał, że reklama znajdowała się na konstrukcji, która nie wymagała pozwolenia na rozbiórkę. Z tego powodu ZDM nie znalazł uzasadnienia, aby powiadamiać PINB, natomiast nałożył w wydanej decyzji na stronę postępowania obowiązek usunięcia reklamy z pasa drogowego.

NIK wskazuje, że z dokumentacji sprawy nie wynika, aby ZDM zbadał, czy konstrukcja nośnika reklamowego wzniesionego na dwóch nogach wymagała pozwolenia na budowę, a w konsekwencji również decyzji na jego rozbiórkę. Brak zawiadomienia PINB o wzniesieniu samowoli budowlanych powoduje unikanie poniesienia pełnego katalogu kar przez podmioty bezprawnie korzystając z pasa drogowego.

NIK zauważa również, że kara wymierzona w jednym postępowaniu⁵⁵ obejmowała okres od 27 lipca do 28 października 2021 r., tj. do terminu przeprowadzenia ostatniej kontroli pasa drogowego. Nie obejmowała okresu pięciu miesięcy poprzedzających wydanie decyzji. Do dnia 30 czerwca 2022 r. w ZDM nie wszczęto postępowania dotyczącego wymierzenia kolejnej kary za zajęcie pasa drogowego za kolejny okres.

(akta kontroli str. 249-260, 1811-1812)

W kolejnych dwóch postępowaniach wymierzającym karę pieniężną⁵⁶ również przez okres ponad 130 dni (od 13 grudnia 2021 r. do 29 kwietnia 2022 r.) nie podejmowano żadnych czynności w sprawie. Po tym okresie wydana została decyzja z 29 kwietnia 2022 r. Natomiast w okresie poprzedzającym, tj. od 24 sierpnia do 28 października 2021 r. przeprowadzono kilkanaście kontroli pasa drogowego w miejscu zlokalizowania reklamy w okresie, potwierdzając umieszczenie reklamy. Dyrektor ZDM wyjaśnił, że w ww. okresie organ przeprowadzał regularne kontrole pasa drogowego ul. Strzeszyńskiej, ze względu na reklamy umieszczone bez zgody zarządcy drogi. Wskazał, że ze względu na oświadczenie o usunięciu reklamy złożone 13 września 2021 r. przez spółkę J.M. organ musiał potwierdzić stan faktyczny i w wyniku oględzin z 29 września 2021 r. stwierdzono ciągłe istnienie reklam w pasie drogowym, co nie zgadzało się z treścią oświadczenia (usunięto tylko część reklam) i wymagało każdorazowej kontroli pasa drogowego (kolejne pismo w tej sprawie wpłynęło 23 listopada 2021 r.). Dodał, że z powodu okresu pandemii COVID-19 i wynikającego z niego charakteru i sposobu pracy, termin wydania decyzji się wydłużył. Powyższa okoliczność nie miała jednak wpływu na wysokość opłaty karnej oraz nie zmieniła faktu poprawnego doręczenia wszelkiej korespondencji.

NIK zauważa również, że kara wymierzona w tym postępowaniu obejmowała okres od 27 lipca do 28 października 2021 r., tj. do terminu przeprowadzenia ostatniej kontroli pasa drogowego. Nie obejmowała okresu pięciu miesięcy poprzedzających

⁵⁵ Dotyczy sprawy UZ.K1.413.STRZES.11.2021.

⁵⁶ Dotyczy spraw nr UZ.K1.413.STRZES.11.2021 i nr UZ.K1.413.STRZES.6.2021

wydanie decyzji. Do dnia 30 czerwca 2022 r. w ZDM nie wszczęto postępowania dotyczącego wymierzenia kolejnej kary za zajęcie pasa drogowego za kolejny okres.

(akta kontroli str. 1126-1216, 1817)

OCENA CZĄSTKOWA

ZDM nie monitorował systematycznie sieci drogowej dróg publicznych na terenie Miasta Poznania w celu wykrycia samowolnego lub niezgodnego z decyzją zajęcia pasa drogowego na cele reklamy. Zasadniczym źródłem zainicjonowanych działań kontrolnych pasa drogowego były sygnały zewnętrzne, co przy skali i złożoności spraw związanych z nielegalnymi reklamami, nie sprzyjało skutecznemu eliminowaniu nielegalnych obiektów z przestrzeni publicznej. Postępowania administracyjne wymierzające karę pieniężną w trzech przypadkach prowadzono nierzetelnie ze względu na dopuszczenie do nieuzasadnionych przerw w podejmowanych czynnościach.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

- 1) zapobiegania przypadkom opóźnień w rozpatrywaniu wniosków umów dzierżawy gruntu na cele reklamowe, będących następstwem niedopatrzenia pracowników;
- 2) wydawania decyzji zezwalających na lokalizację obiektu reklamowego w pasie drogowym na podstawie art. 43 ust. 2 udp, wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, tj. w oparciu o wskazane przez wnioskodawcę okoliczności uzasadniające potrzebę odstąpienia od ww. wymogów;
- 3) zapewnienia bieżącego naliczania odsetek od nieterminowej wpłaty opłaty za zajęcie pasa drogowego;
- 4) zapewnienia systematycznej kontroli reklam umieszczonych w pasie drogowym;
- 5) rzetelnego prowadzenia postępowań administracyjnych wymierzających karę pieniężną bez nieuzasadnionych przerw.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

Poznań, 22 listopada 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Przemysław Grad
główny specjalista kontroli państwowej

/-/

p.o. Dyrektor
dr Marcin Stefaniak

/-/

Joanna Girguś-Piasecka
starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu Karolina Wirszyc-Sitkowska.