



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.22.2.2023

Pan
Tomasz Staruchowicz
Dyrektor
Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu
Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu
ul. Długa 49
53-633 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/079 – „Zarządzanie reklamą w przestrzeni publicznej”

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu ¹ , ul. Długa 49, 53-633 Wrocław. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Tomasz Staruchowicz, Dyrektor ZDiUM ² , od 1 czerwca 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Sławomir Gonciarz, Dyrektor ZDiUM, w okresie od 7 maja 2012 r. do 31 maja 2021 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 ³ , z wykorzystaniem dowodów wytworzonych przed tym okresem, jeżeli miały one istotny wpływ dla ustaleń i ocen kontroli. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ . |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu |
| Kontroler | Katarzyna Marczyńska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/131/2023 z 8 sierpnia 2023 r. |

(akta kontroli: tom I, str. 1, 14-16)

¹ Dalej: ZDiUM lub Zarząd.

² Dalej także: Dyrektor Zarządu.

³ Czynności kontrolne zostały zakończone 24 października 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Nadzór ZDiUM w latach 2020-2023 (III kwartał) w zakresie zapewnienia prawidłowości umieszczania reklam w pasie drogowym i gospodarowania powierzchnią reklamową nie był prowadzony w pełni prawidłowo oraz skutecznie.

Pomimo podejmowanych przez ZDiUM działań dotyczących monitorowania pasa drogowego pod kątem legalności jego zajęcia na cele reklamowe nie okazały się one w pełni skuteczne, ponieważ stwierdzone przypadki zajęcia pasa drogowego przez reklamy bez stosownego zezwolenia stanowiły 45,6% badanej próby⁶, a nielegalne reklamy stwierdzono także na terenie Parku Kulturowego⁷.

Również realizowane zadania w zakresie nakładania kar za nielegalne zajęcie pasa drogowego oraz ich egzekwowanie nie były w pełni rzetelne. Reklamy umieszczane bez stosownego zezwolenia co prawda zostały usunięte, niemniej stwierdzono, że w sześciu wydanych decyzjach nakładających kary (30% próby) nieprawidłowo określono czas zajęcia pasa drogowego. W ośmiu przypadkach (40% próby) nie podjęto działań w celu wyegzekwowania nieopłaconych kar na łączną kwotę 26 186,40 zł, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸.

Decyzje o zajęciu pasa drogowego na cele reklamowe wydawane były terminowo i zawierały niezbędne elementy określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹, lecz w 17 przypadkach (85% próby) wydano je na podstawie wniosków, które nie spełniały wymogów formalnych. Zarząd w większości przypadków prawidłowo wydawał zezwolenia na umieszczanie reklam w pasie drogowym, w tym ustalał należne stawki za zajęcie pasa drogowego, jednakże w dwóch decyzjach (10% próby) nieprawidłowo naliczono wysokości należnych opłat zaniżając je o 2 390,14 zł.

Dodatkowo ZDiUM nie przekazywał do Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Wrocławia oraz Straży Miejskiej Wrocławia informacji o nielegalnych nośnikach reklamowych, w szczególności zlokalizowanych na terenie Parku Kulturowego i na zabytkach wpisanych do rejestru, co było działaniem nierzetelnym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Zapewnienie prawidłowości umieszczania reklam w pasie drogowym i gospodarowania powierzchnią reklamową

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą ZDiUM wykonywał obowiązki zarządcy dróg publicznych¹⁰ na terenie Miasta Wrocławia¹¹ w zakresie zapewnienia prawidłowości umieszczania reklam w pasie drogowym i gospodarowania powierzchnią reklamową

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

⁶ W 2021 r. przypadki nielegalnego zajęcia pasa drogowego przez reklamy stanowiły 59% badanej próby. Źródło: wystąpienie pokontrolne P/21/031, dostępne pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/21/031/LWR/> (dostęp: 6 października 2023 r.).

⁷ Uchwała nr LVII/1465/14 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 10 kwietnia 2014 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego „Stare Miasto”, ze zm. Uchwała weszła w życie 7 maja 2014 r., dostępna pod adresem: <https://bip.um.wroc.pl/artykuly/676/park-kulturowy-stare-miasto> (dostęp: 17 sierpnia 2023 r.). Dalej: Park Kulturowy.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm. Dalej: ufp.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm. Dalej: kpa.

¹⁰ Z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych.

¹¹ Dalej: Miasto.

poprzez realizację m.in. następujących zadań określonych w Statucie¹²: wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego dróg publicznych oraz zawieranie umów dotyczących zajęcia pasa drogowego dróg wewnętrznych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg; wydawanie zezwoleń na lokalizację w pasie drogowym obiektów budowlanych, urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego; pobieranie opłat i kar pieniężnych przewidzianych ustawą o drogach publicznych oraz windykacja tych opłat i kar, a także podejmowanie działań mających na celu ochronę pasa drogowego oraz przywrócenie go do stanu poprzedniego¹³.

(akta kontroli: tom I, str. 6-13)

Zgodnie z przyjętym w ZDiUM Regulaminem organizacyjnym¹⁴ ww. zadania realizował Wydział Ochrony Pasa Drogowego¹⁵, w skład którego wchodziły: Dział Zezwoleń i Administracji Pasa Drogowego¹⁶, Dział Kontroli i Spraw Terenowych¹⁷ oraz Zespół Ewidencji Dróg¹⁸.

Zadania związane z zarządzaniem reklamą przypisano głównie EOZA, którego zadania polegały w szczególności na:

- rozpatrywaniu wniosków i wydawaniu zezwoleń (decyzji administracyjnych) w sprawach o zajęcia pasa drogowego dróg publicznych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczących umieszczenia w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, w tym reklam oraz zajęcia pasa drogowego dróg publicznych na prawach wyłączności;
- rozpatrywaniu ofert i sporządzaniu umów cywilnoprawnych dotyczących zajęcia pasa drogowego dróg wewnętrznych oraz udostępniania gruntów będących w zarządzie ZDiUM na ww. cele i wystawianiu faktur;
- kontrolowaniu zajęć pasa drogowego pod względem legalności oraz prowadzeniu postępowań administracyjnych z tym związanych;
- rozpatrywaniu odwołań od wydanych decyzji administracyjnych;
- rozpatrywaniu wniosków i sporządzaniu umów na dzierżawę słupów reklamowych należących do ZDiUM, w celu umieszczenia reklam oraz wystawianiu faktur;
- zleceniu usuwania istniejących w pasie drogowym reklam oraz obiektów, dla których nie wydano zezwolenia, w przypadku braku możliwości ustalenia ich właściciela;
- podejmowaniu działań mających na celu ochronę pasa drogowego oraz przywrócenie pasa drogowego do stanu poprzedniego.

Z kolei do zadań EOKK należało m.in.:

- obsługa zgłoszeń i nadzór nad zgłoszeniami dotyczącymi nieprawidłowości występujących w pasie drogowym dróg publicznych oraz przekazanych do ZDiUM

¹² Uchwała nr XXXII/742/12 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 18 października 2012 r. w sprawie nadania statutu Zarządowi Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu, ze zm. Dalej: Statut.

¹³ Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 13-16 i 40 Statutu.

¹⁴ Regulamin organizacyjny ZDiUM został opracowany na podstawie § 3 ust. 1 i 2 Statutu oraz zarządzenia nr 3208/15 Prezydenta Wrocławia z 31 grudnia 2015 r. w sprawie określenia procedury wyrażania zgody na treść regulaminów organizacyjnych miejskich jednostek organizacyjnych Wrocławia. W okresie objętym kontrolą obowiązywały trzy wersje Regulaminu organizacyjnego, tj. z 16 lutego 2017 r., 1 kwietnia 2022 r. oraz 13 kwietnia 2023 r., dostępne pod adresem: <https://bjp.zdiwm.wroc.pl/regulamin-organizacyjny-2/> (dostęp 17 sierpnia 2023 r.).

¹⁵ Dalej: EO. Do 1 kwietnia 2022 r. w skład struktury tego wydziału wchodził Dział Zezwoleń i Opłat (wraz z podległym Zespołem Administracji Pasa Drogowego i Zespołem Zajęć Planowych i Awaryjnych), Zespół Ewidencji Dróg oraz Zespół Kontroli.

¹⁶ Dalej: EOZ. W skład EOZ wchodziły: Zespół Zajęć Planowych i Awaryjnych (dalej: EOZZ) oraz Zespół Administracji Pasa Drogowego (dalej: EOZA).

¹⁷ Dalej: EOK. W skład EOK wchodziły: Zespół Kontroli i Kar (EOKK) oraz Zespół Spraw Terenowych (EOKT).

¹⁸ Dalej: EOXE.

dróg wewnętrznych i innych nieruchomości w zakresie zadań Wydziału Ochrony Pasa Drogowego;

- kontrolowanie zajęć pasa drogowego pod względem legalności oraz prowadzenie postępowań administracyjnych z tym związanych;
- prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach o przywrócenie pasa drogowego do stanu poprzedniego oraz wydawanie decyzji administracyjnych w tym zakresie;
- prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach o zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, bez zezwolenia zarządcy drogi, z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu zarządcy drogi lub o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu zarządcy drogi oraz wymierzanie z tego tytułu kar pieniężnych (w drodze decyzji administracyjnej);
- rozpatrywanie odwołań od wydanych decyzji administracyjnych;
- podejmowanie działań mających na celu ochronę pasa drogowego dróg wewnętrznych oraz przywrócenie pasa drogowego do stanu poprzedniego.

Ponadto Zespół Przystanków¹⁹, wyodrębniony w strukturze Wydziału Eksploatacji i Utrzymania²⁰, zajmował się m.in. prowadzeniem całości spraw związanych z funkcjonowaniem wiat przystankowych z panelami reklamowymi, a także rozpatrywaniem wniosków i przygotowaniem decyzji administracyjnych na zajęcie pasa drogowego w obrębie przystanków pod obiekty i urządzenia oraz pod reklamy²¹.

Według stanu na 17 sierpnia 2023 r. ww. zadania realizowało łącznie 12 pracowników²², a w okresie objętym kontrolą liczba ta była wyższa o czterech pracowników²³, którzy w latach 2021-2023 odeszli z ZDiUM lub przeszli do innych komórek organizacyjnych Zarządu.

(akta kontroli: tom I, str. 6-165, 174-177, 219-238, 241-247)

Od 2014 r. część obszaru Miasta w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej została objęta parkiem kulturowym. Obejmował on obszar Starego Miasta, Ostrowa Tumskiego oraz wysp odrzańskich: Piasek, Młyńska, Słodowa, Bielarska, Tamka²⁴. W rozdziale trzecim wymienionej uchwały zawarto przepisy dotyczące m.in. ograniczeń w prowadzeniu działań reklamowych na budynkach, z wyjątkiem umieszczania szyldów na ścianach budynków i jednego nośnika reklamowego zawierającego menu na ścianie lokalu gastronomicznego, a także zakazu:

- stosowania banerów;

¹⁹ Dalej: EEIP.

²⁰ Dalej: EE.

²¹ Prowadzeniem działań przedwindykacyjnych (wezwanie do zapłaty) w zakresie kont rozrachunkowych zajmował się Zespół Finansowy, zorganizowany w Dziale Finansowo-Księgowym. Zespół ten w przypadku spraw spornych przekazywał je do Biura Prawnego i do Działu Windykacji, który prowadził windykację należności z tytułu opłat i kar za zajęcie pasa drogowego.

²² W tym: naczelnik EO, naczelnik EE, kierownik EOZ, kierownik Działu Infrastruktury Miejskiej (dalej: EEI), dwie osoby spośród sześciu zatrudnionych w EOZA, pięć osób spośród ośmiu zatrudnionych w EOKK oraz jedna osoba spośród trzech zatrudnionych w EEIP.

²³ Dwie osoby z EOZA i dwie osoby z EOKK.

²⁴ Granica Parku Kulturowego przebiegała kolejno: ul. Nowy Świat, ul. Grodzką na odcinku do Mostu Uniwersyteckiego, mostem Uniwersyteckim, ul. B. Drobnera, ul. H. Sienkiewicza na odcinku do ul. kard. S. Wyszyńskiego, ul. kard. S. Wyszyńskiego na odcinku od ul. H. Sienkiewicza, mostem Pokoju, pl. Powstańców Warszawy na odcinku do alei J. Słowackiego, aleją J. Słowackiego, ul. Z. Krasińskiego na odcinku do południowej ściany budynku nr 13, linią wyznaczoną przez południowe ściany budynków przy ul. Z. Krasińskiego nr 13 i 13a oraz budynku przy ul. Podwale 80, do ul. Podwale, ul. Podwale do pl. Czystego, na południe od ul. Podwale przez pl. T. Kościuszki i pl. Czysty, DH Renoma przy ul. Świdnickiej 40, budynki przy ul. Świdnickiej 37, 39, 41, zabudowę pl. T. Kościuszki, budynki przy ul. T. Kościuszki 17-19, 18, 20, 21, 23, zabudowę przy ul. Świdnickiej na odcinku od pl. T. Kościuszki do ul. J. Piłsudskiego, budynki przy ul. J. Piłsudskiego 52, 54, 56, 60, 62, 64, oraz budynki przy ul. Podwale nr 37-38, ul. Podwale do mostu W. Sikorskiego, południowe nabrzeże Odry na odcinku od mostu W. Sikorskiego do ul. Nowy Świat.

- prowadzenia działań reklamowych na budynkach z całkowitym lub częściowym zasłanianiem m.in. otworów okiennych, balustrad, balkonów, elementów rzeźbiarskich i malarskich, gzymsów;
- używania wolnostojących nośników reklamowych z wyjątkiem: słupów reklamowych w formie zgodnej z uchwałą i miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, stojaków z menu lokalu gastronomicznego oraz służących wyłącznie informacji o działaniach prowadzonych przez informację turystyczną, instytucje kultury i sportu, nośników typu „citylight”²⁵ na ul. Oławskiej i Promenadzie Staromiejskiej wyłącznie dla instytucji kultury;
- ustawiania pojazdów, w tym przyczep i naczep, z przymocowanymi nośnikami reklamowymi, przedstawiającymi treści lub obrazy drastyczne, odrażające, wulgarne, obraźliwe, naruszające dobre obyczaje lub dobra osobiste, zachęcające do popełniania aktów przemocy, a także przedstawiające przemoc lub okrucieństwo;
- działań reklamowych polegających na eksponowaniu i obnoszeniu reklam oraz rozdawaniu ulotek poza budynkami oraz w przejściach i przejazdach bramowych;
- umieszczania reklam na nawierzchniach jezdni, ścieżek rowerowych i chodników.

(akta kontroli: tom I, str. 6-13)

Ponadto w okresie objętym kontrolą obowiązywały niżej wymienione akty prawa miejscowego oraz akty wewnętrzne związane z zarządzaniem przez ZDiUM reklamą w przestrzeni publicznej:

- uchwała nr XXIV/869/08 Rady Miejskiej Wrocławia z 11 września 2008 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach Miasta Wrocławia, ze zm.²⁶;
- uchwała nr LIX/1549/22 Rady Miejskiej Wrocławia z 20 października 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach Wrocławia, ze zm.²⁷;
- zarządzenie nr 7092/13 Prezydenta Wrocławia z 21 marca 2013 r. w sprawie określenia zasad udostępniania nieruchomości w celu umieszczania szyldów, autoreklam, nośników reklamowych²⁸;
- zarządzenie nr 1161/19 Prezydenta Wrocławia z 17 czerwca 2019 r. w sprawie określenia zasad udostępniania nieruchomości gminnych w celu umieszczania szyldów, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, ze zm.²⁹;
- zarządzenie nr 7275/22 Prezydenta Wrocławia z 11 marca 2022 r. w sprawie określenia zasad udostępniania nieruchomości gminnych w celu umieszczania szyldów, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych³⁰;
- zarządzenie nr 1461/11 Prezydenta Wrocławia z 30 maja 2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad oddawania w najem lub dzierżawę pasa drogowego dróg wewnętrznych, będących w zarządzie ZDiUM oraz zasad ustalania wysokości

²⁵ Podświetlane nośniki reklamowe o powierzchni ekspozycji 120 cm x 180 cm.

²⁶ Zmieniona uchwałami Rady Miejskiej Wrocławia nr: VIII/133/11 z 14 kwietnia 2011 r., XVII/476/19 z 18 grudnia 2019 r., XXV/676/20 z 23 lipca 2020 r.; dostępne pod adresem: https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWroclawia/document/19852/Uchwala-LVI_1465_14 (dostęp: 17 sierpnia 2023 r.).

²⁷ Zmieniona uchwałą nr LXI/1582/22 Rady Miejskiej Wrocławia z 24 listopada 2022 r.; dostępna pod adresem: https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWroclawia/document/66328/Uchwala-LIX_1549_22 (dostęp: 17 sierpnia 2023 r.).

²⁸ Dostępne pod adresem: https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWroclawia/document/15913/Zarządzenie-7092_13 (dostęp: 17 sierpnia 2023 r.). Dalej: zarządzenie nr 7092/13 Prezydenta Wrocławia.

²⁹ Zmienione zarządzeniem nr 3131/20 Prezydenta Wrocławia z 3 czerwca 2020 r.; dostępne pod adresem: https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWroclawia/document/38947/Zarządzenie-1161_19 (dostęp: 17 sierpnia 2023 r.). Dalej: zarządzenie nr 1161/19 Prezydenta Wrocławia.

³⁰ Dostępne pod adresem: https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWroclawia/document/64360/Zarządzenie-7275_22 (dostęp: 17 sierpnia 2023 r.). Dalej: zarządzenie nr 7275/22 Prezydenta Wrocławia.

czynszu z tytułu oddawania w najem lub dzierżawę pasa drogowego dróg wewnętrznych, ze zm.³¹;

- zarządzenie nr 19/18 Dyrektora ZDiUM z 27 września 2018 r. w sprawie zasad postępowania w zakresie uzyskania decyzji administracyjnych oraz uzgodnień określonych przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, ze zm.³²;
- zarządzenie nr 12/21 Dyrektora ZDiUM z 16 kwietnia 2021 r. w sprawie zasad postępowania w zakresie uzyskania decyzji administracyjnych oraz uzgodnień określonych przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³³.

(akta kontroli: tom I, str. 6-165)

Na terenie Miasta według stanu na 23 sierpnia 2023 r. obowiązywało 518³⁴ miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego³⁵. Na podstawie próby obejmującej 20 z nich, stwierdzono, że w przypadku:

- trzech mpzp³⁶, nie zawierały one postanowień odnoszących się do kwestii reklamy zewnętrznej;
- pięciu mpzp³⁷, zawarto całkowity zakaz nośników reklamowych;
- jednego mpzp³⁸, dopuszczono lokalizację wolnostojących, związanych trwale z gruntem urządzeń reklamowych na terenach przeznaczonych do realizacji lokalnych celów publicznych z wyjątkiem terenu oznaczonego symbolem 2KD-S³⁹, a na terenach oznaczonych symbolami AGC⁴⁰, AG⁴¹ i U⁴² dopuszczono dodatkowo instalowanie urządzeń reklamowych na budynkach;
- jednego mpzp⁴³, dopuszczono nośniki reklamowe na elewacjach budynków o powierzchni nie większej niż 4,5 m² oraz w ramach elementów wyposażenia przystanków transportu publicznego;
- pozostałych 10 mpzp zawarto częściowe zakazy, obejmujące: [1] zakaz lokalizacji wolnostojących nośników reklamowych i zakaz umieszczania reklam na budynkach znajdujących się w rejestrze zabytków⁴⁴; [2] zakaz sytuowania reklam i nośników reklamowych zarówno w obiektach jak i w formie wolnostojących wielkogabarytowych konstrukcji; z jednoczesnym dopuszczeniem informacji dotyczących poszczególnych obiektów w formie szyldów; zakaz nadwieszania elementów informacyjnych i nośników reklamowych nad ulicami stanowiącymi

³¹ Zmienione zarządzeniami Prezydenta Wrocławia nr: 6852/13 z 27 lutego 2013 r., 10662/14 z 6 maja 2014 r., 5032/16 z 4 sierpnia 2016 r., 266/19 z 23 stycznia 2019 r.; dostępne pod adresem: <https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWroclawia/document/9497/Zarzadzenie-1461.11> (dostęp: 17 sierpnia 2023 r.).

³² Zmienione zarządzeniem nr 2/19 Dyrektora ZDiUM z 20 marca 2019 r. Dalej: zarządzenie w sprawie uzyskania decyzji administracyjnych z 2018 r.

³³ Dalej: zarządzenie w sprawie uzyskania decyzji administracyjnych z 2021 r.

³⁴ Według informacji zawartej na stronie internetowej: <https://geoportal.wroclaw.pl/mpzp/#stat-mpzp> (dostęp: 23 sierpnia 2023 r.).

³⁵ Dalej: mpzp.

³⁶ Mpzp nr: 699 (uchwała nr LIII/1453/22 Rady Miejskiej Wrocławia z 7 czerwca 2022 r.), 695 (uchwała nr XX/537/20 Rady Miejskiej Wrocławia z 27 lutego 2020 r.) i 313 (uchwała nr XL/1263/09 Rady Miejskiej Wrocławia z 22 października 2009 r.).

³⁷ Mpzp nr: 433 (uchwała nr XXXVI/828/12 Rady Miejskiej Wrocławia z 28 grudnia 2012 r.), 296 (uchwała nr LIV/1608/10 Rady Miejskiej Wrocławia z 9 września 2010 r., ze zm.), 196 (uchwała nr X/202/03 Rady Miejskiej Wrocławia z 12 czerwca 2003 r., ze zm.), 401 (uchwała nr LI/1496/10 Rady Miejskiej Wrocławia z 10 czerwca 2010 r.) i 490 (uchwała nr XLVII/1151/13 Rady Miejskiej Wrocławia z 11 lipca 2013 r., ze zm.).

³⁸ Mpzp nr 234 (uchwała nr XXXIV/2318/05 Rady Miejskiej Wrocławia z 10 lutego 2005 r., ze zm.).

³⁹ Droga krajowa klasy S.

⁴⁰ Tereny aktywności przemysłowej.

⁴¹ Tereny przemysłowe.

⁴² Teren usług.

⁴³ Mpzp nr 372 (uchwała nr XLV/1366/10 Rady Miejskiej Wrocławia z 21 stycznia 2010 r., ze zm.).

⁴⁴ Mpzp nr 123 (uchwała nr IV/48/07 Rady Miejskiej Wrocławia z 18 stycznia 2007 r.) oraz 349 (uchwała nr XXIV/883/08 Rady Miejskiej Wrocławia z 11 września 2008 r.; tylko w zakresie zakazu lokalizacji wolnostojących nośników reklamowych).

osie widokowo-kompozycyjne⁴⁵; [3] zakaz sytuowania wolnostojących nośników reklamowych z wyjątkiem stanowiących wyposażenie przystanków komunikacji zbiorowej⁴⁶; [4] zakaz nośników reklamowych na budowach oraz wolnostojących, o ile ustalenia dla terenów nie stanowią inaczej (nie dotyczy nośników reklamowych stanowiących wyposażenie przystanków komunikacji zbiorowej); zakaz nośników reklamowych o powierzchni tablicy większej niż 4 m², o ile ustalenia dla terenów nie stanowią inaczej⁴⁷; [5] zakaz nośników reklamowych z wyjątkiem stanowiących wyposażenie przystanków transportu publicznego oraz słupów reklamowych⁴⁸ oraz [6] dotyczące wykluczenia lokalizacji wolnostojących, wielkogabarytowych tablic reklamowych (megareklam, tablic billboardowych i innych, kasetonów, neonów).

(akta kontroli: tom I, str. 390-392)

ZDiUM współuczestniczył w wypracowywaniu zasad zarządzania reklamą zewnętrzną na terenie Wrocławia poprzez opracowanie projektów uchwał Rady Miejskiej Wrocławia i zarządzeń Prezydenta Wrocławia⁴⁹. Ponadto Kierownik EOZ uczestniczył w otwartych konsultacjach prowadzonych przez Urząd Miejski Wrocławia w zakresie procedowanej uchwały krajobrazowej, która nie została uchwalona do czasu zakończenia czynności kontrolnych.

(akta kontroli: tom I, str. 6-13, 365-366)

W Zarządzie nie wprowadzono własnych regulacji związanych z umieszczaniem reklam w przestrzeni publicznej.

(akta kontroli: tom I, str. 6-13)

W 2022 r. na zlecenie Dyrektora ZDiUM, po wprowadzeniu zmian organizacyjnych w EO, została przeprowadzona przez pracowników tej jednostki kontrola problemowa, której przedmiotem była ocena monitorowania pasa drogowego w celu wykrycia nielegalnego zajęcia i przestrzegania warunków decyzji na jego zajęcie. Kontrolę przeprowadzono na obszarze czterech ulic. W jej wyniku stwierdzono cztery przypadki umieszczenia reklam bez wymaganego zezwolenia zarządcy drogi. W dwóch przypadkach, pomimo zakończenia postępowania dowodowego, szyldy nie zostały usunięte, zaś w pozostałych przypadkach wysłano zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego. Jednocześnie stwierdzono możliwe do podjęcia usprawnienia dotyczące: wzmocnienia zarządzania pasem drogowym w 2024 r. poprzez planowane na poziomie Urzędu Miejskiego Wrocławia wdrożenie Zintegrowanego Systemu Zarządzania (JST), który ma się stać podstawowym oprogramowaniem, do wykrywania nielegalnych zajęć pasa drogowego i obsługi w zakresie nakładania kar⁵⁰; analizy możliwości i ewentualnych potrzeb EOZ w zakresie zwiększenia skuteczności monitorowania pasa drogowego pod względem legalności.

⁴⁵ Mppz nr 206 (uchwała nr XXXVIII/2451/05 Rady Miejskiej Wrocławia z 19 maja 2005 r., ze zm.).

⁴⁶ Mppz nr 300 (uchwała nr XLVI/1370/10 Rady Miejskiej Wrocławia z 21 stycznia 2010 r., ze zm.).

⁴⁷ Mppz nr 329 (uchwała nr XXXVIII/1226/09 Rady Miejskiej Wrocławia z 24 września 2009 r., ze zm.).

⁴⁸ Mppz nr: 359 (uchwała nr LVI/1726/10 Rady Miejskiej Wrocławia z 4 listopada 2010 r.), 395 (uchwała nr VIII/144/11 Rady Miejskiej Wrocławia z 14 kwietnia 2011 r.), 514 (uchwała nr LXIV/1659/14 Rady Miejskiej Wrocławia z 16 października 2014 r.) i 529 (uchwała nr LXII/1604/14 Rady Miejskiej Wrocławia z 4 września 2014 r.).

⁴⁹ Tj. uchwały nr XXIV/869/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 września 2008 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, ze zm. oraz zarządzenia nr 1461/11 Prezydenta Wrocławia z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad oddawania w najem lub dzierżawę pasa drogowego dróg wewnętrznych, będących w zarządzie Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu oraz zasad ustalania wysokości czynszu z tytułu oddawania w najem lub dzierżawę pasa drogowego dróg wewnętrznych, ze zm.

⁵⁰ Finałnie ZDiUM samodzielnie przeprowadzi postępowanie o zamówienie publiczne, którego ogłoszenie zaplanowano na przełomie listopada/grudnia 2023 r.

Kierownik EOZ wyjaśnił, że w wyniku przeprowadzonej kontroli kadra zarządzająca EO zdiagnozowała potrzeby, które dotyczyły przede wszystkim wdrożenia systemu informatycznego do zarządzania pasem drogowym oraz braków kadrowych zarówno w zakresie obsadzenia wakatów, jak również możliwości zwiększenia etatyzacji. Z uwagi na dokonane już zmiany w strukturze EO i pozytywną ocenę przyjętych rozwiązań przez kadrę kierowniczą, jak wyjaśnił, nie zdefiniowano potrzeby kolejnej reorganizacji Wydziału. Dopiero po wdrożeniu systemu i jego przetestowaniu zostaną na nowo określone potrzeby Wydziału pod kątem optymalizacji wydajności pracy i ewentualnych przesunięć na stanowiskach pracy bądź wnioskowania do Urzędu Miejskiego Wrocławia o przyznanie dodatkowych etatów.

(akta kontroli: tom I, str. 6-13, 159-165; tom II, str. 149-151)

W oparciu o dokonaną samoocenę przeprowadzoną w ramach kontroli zarządczej, w przekazywanych do Urzędu Miejskiego Wrocławia przez Dyrektora Zarządu informacjach o stanie kontroli zarządczej za lata 2020-2022 nie stwierdzono naruszeń w obszarze ZDiUM/B/01: utrzymanie dróg i infrastruktury. Ryzyka te zostały zdefiniowane jako „rosnąca liczba wniosków o zajęcie pasa drogowego” oraz „wydanie wadliwej decyzji administracyjnej” w zakresie realizacji zadania „wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego dróg publicznych oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych”.

(akta kontroli: tom I, str. 555-586)

1.2. W latach 2020-2023 (11 sierpnia) ZDiUM wydał łącznie 32 771 decyzji (zezwoleń)⁵¹ w przedmiocie zajęcia pasa drogowego, w tym 1311 (4%)⁵² dotyczyło zajęcia pasa na cele reklamowe. W tym okresie do ZDiUM wpłynęło ogółem 29 580⁵³ wniosków o wydanie ww. decyzji, z czego 1322 (4,5%)⁵⁴ dotyczyły umieszczenia reklam w pasie drogowym. Wszystkie wnioski w zakresie zajęcia pasa drogowego na cele reklamowe zostały pozytywnie załatwione⁵⁵.

(akta kontroli: tom I, str. 174-218)

Na podstawie 20 decyzji⁵⁶ o zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy ustalono, że wszystkie decyzje zostały wydane terminowo i zawierały niezbędne elementy określone w art. 107 kpa. W jednym przypadku w treści decyzji wskazano niewłaściwą stawkę opłaty, natomiast kwota została naliczona według prawidłowej stawki⁵⁷. W kolejnych dwóch przypadkach opłatę naliczono w odniesieniu do powierzchni samej treści reklamowej bez uwzględnienia jej elementów konstrukcyjnych i zamocowań, tj. w kwocie 6 677,01 zł zamiast w kwocie 7 720,27 zł (pierwszy przypadek) oraz w kwocie 8 743,68 zł zamiast w kwocie 10 090,56 zł (drugi przypadek), co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W 17 przypadkach do wniosków o wydanie zezwolenia wnioskodawcy nie załączali wymaganych dokumentów i nie byli wzywani do ich uzupełnienia, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W 12 przypadkach opłata została prawidłowo wniesiona w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Z kolei w dwóch przypadkach opłata została umorzona decyzją wydaną przez upoważnionego pracownika Urzędu Miejskiego Wrocławia. W sześciu

⁵¹ Liczba wydanych decyzji w okresie objętym kontrolą prezentowała się następująco: 8 549 w 2020 r., 9 745 w 2021 r., 9 342 w 2022 r. i 5 135 w 2023 r.

⁵² Liczba zezwoleń na cele reklamowe w okresie objętym kontrolą prezentowała się następująco: 387 (4,5%) w 2020 r., 395 (4,1%) w 2021 r., 376 (4%) w 2022 r. i 153 (2,9%) w 2023 r.

⁵³ Liczba złożonych wniosków w okresie objętym kontrolą prezentowała się to następująco: 6 644 w 2020 r., 7 811 w 2021 r., 9 162 w 2022 r. i 5 963 w 2023 r.

⁵⁴ Tj. 388 (5,8%) w 2020 r., 396 (5,1%) w 2021 r., 379 (4,1%) w 2022 r. i 159 (2,7%) w 2023 r.

⁵⁵ Nie wszystkie wnioski zostały załatwione w danym roku kalendarzowym, stąd różnica pomiędzy liczbą złożonych wniosków oraz wydanych zezwoleń.

⁵⁶ Po pięć decyzji wydanych w każdym roku objętym kontrolą.

⁵⁷ Decyzja została sprostowana 4 października 2023 r.

przypadkach opłata nie została uiszczona w ww. terminie, w związku z czym w trzech przypadkach naliczono i pobrano odsetki, w dwóch przypadkach prawidłowo nie pobrano odsetek (kwota była poniżej 8,70 zł), zaś w jednym przypadku na podstawie tytułu wykonawczego opłata wraz z odsetkami została wyegzekwowana. Nie było przypadków wydawania decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy z datą wsteczną, w stosunku do daty złożenia wniosku lub z pominięciem okresu, w którym reklama zajmowała pas drogowy, a właściciel jeszcze przed upływem terminu ważności wydanego zezwolenia nie wniósł o wydanie ponownego zezwolenia na następny okres.

(akta kontroli: tom II, str. 1-87, 90-92, 101-140)

W latach 2020-2023 (III kwartał) na podstawie art. 22 ust. 2c ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵⁸ zawarto dwie umowy cywilnoprawne. Przedmiotowe umowy zostały zawarte 1 sierpnia 2023 r. na czas określony do 31 lipca 2025 r.⁵⁹ jako kontynuacje wcześniejszych umów⁶⁰. Zastępca Dyrektora Zarządu oświadczył, że ZDiUM realizował zadania polegające na wyposażeniu przystanków komunikacji miejskiej w wiaty przystankowe i ich bieżącym utrzymaniu w dwóch formach, tj.: [1] zlecenia podmiotom zewnętrznym obsługi obiektów wyposażenia przystanków oraz [2] zawarcia z podmiotami zewnętrznymi umów dzierżawy gruntów, na których posadowione były wiaty przystankowe. Przedmiotem ww. umów było oddanie podmiotowi gospodarczemu przez ZDiUM w dzierżawę gruntów niezbędnych do posadowienia wiat na przystankach komunikacji miejskiej we Wrocławiu w pasie dróg publicznych wraz z prawem do ich wyłącznej eksploatacji oraz zobowiązanie dzierżawcy do świadczenia na rzecz Zarządu usługi polegającej na wyposażeniu w wiaty przystankowe przystanków komunikacji miejskiej oraz ich utrzymaniu. Jednocześnie w ramach prawa do eksploatacji przedmiotu dzierżawy, podmiot ten otrzymał prawo do prowadzenia własnym staraniem komercyjnej eksploatacji reklam w panelach reklamowych zamontowanych w wiatach przystankowych posadowionych na wydzierżawianych gruntach. Przed zawarciem przedmiotowych umów została wykonana analiza ekonomiczno-finansowa, w której wskazano, że planowane transakcje nie mogą być uznane za zamówienie publiczne lub jakąkolwiek formę partnerstwa publiczno-prywatnego. Wynikało z niej również, że wydzierżawiający (ZDiUM) z tytułu zawartych umów osiągnie nadwyżkę finansową w kwocie 1,3 mln zł (w pierwszym roku umowy) oraz 1,1 mln zł (w drugim roku umowy). Ponadto w preambułach ww. umów zawarto informację, że Gmina Wrocław jest zainteresowana przejęciem na własność wiat i przyłączy energetycznych, objętych tymi umowami, po zakończeniu ich obowiązywania. Należności z tytułu ww. umów według stanu na 5 października 2023 r. zostały opłacone w wysokości 348 787,93 zł.

(akta kontroli: tom I, str. 241-255, 256-364; tom II, str. 156-293)

Na podstawie szczegółowego badania dziewięciu decyzji dotyczących 14 nośników reklamowych oraz dwóch umów cywilnoprawnych dotyczących 10 nośników stwierdzono, że zajęcie pasa drogowego nastąpiło zgodnie z wydanymi decyzjami i zawartymi umowami.

(akta kontroli: tom I, str. 522-554)

1.3. ZDiUM nie posiadał sformalizowanej procedury monitoringu pasa drogowego pod kątem legalności jego zajęcia, w tym reklam. Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że monitorowanie pasa drogowego w zakresie jego zajęcia prowadzone było przez

⁵⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 645, ze zm.; dalej: udp.

⁵⁹ Tj. umowa nr TXU/EEIP/7/2023 oraz TXU/EEIP/8/2023.

⁶⁰ W wyniku wcześniej zawartych umów z dzierżawcami (TXZ/EEIP/5/2023 i TXZ/EEIP/6/2023) byli oni zobowiązani do 31 lipca 2023 r. świadczyć usługę polegającą na wyposażeniu przystanków komunikacji miejskiej we Wrocławiu w wiaty oraz ich bieżącym utrzymaniu.

zespoły merytoryczne w EO⁶¹. EOKK – jak wyjaśnił – prowadził codzienny monitoring sieci dróg w ramach wykonywanych obowiązków służbowych oraz przeprowadzał kontrole interwencyjne w zakresie reklam zlecone przez EOZA. W przypadku wykrycia zajęcia w pasie drogowym następowała weryfikacja jego legalności. Informacje o nielegalnych zajęciach w zakresie nośników reklamowych EOKK przekazywał do EOZA, który podejmował stosowne czynności. Wyjaśniając dalej Dyrektor Zarządu wskazał, że równolegle EOZA prowadził kontrole mające na celu ujawnianie przypadków zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, a pracownicy tego zespołu tworzyli i gromadzili dokumentację w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych. Wyjaśnił także, że w 2022 r. w ramach zmiany struktury EO, w celu poprawy skuteczności monitorowania zajęć pasa drogowego, wydzielono EOK, przy czym kontrola zajęć pasa drogowego w celu umieszczenia reklam zasadniczo była wyłączona z zakresu jego zadań. Dyrektor Zarządu wskazał ponadto, że podjęto czynności zmierzające do pozyskania kompleksowego oprogramowania, o którym mowa w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom I, str. 241-255)

W latach 2020-2023⁶² przeprowadzono łącznie 15 808 kontroli pasa drogowego, w tym 221 (1,4%) dotyczących reklam⁶³. W tym okresie stwierdzono 3028 przypadków nielegalnych zajęć pasa drogowego, z czego 391 (12,9%) dotyczyło reklam⁶⁴. Kierownik EOZ wyjaśnił, że w całkowitej liczbie przeprowadzonych w tym okresie kontroli w zakresie reklam, 96 z nich stanowiło kontrole pierwotne, 84 – kontrole prowadzone w związku z prowadzonymi postępowaniami, 16 – kontrole po zgłoszeniu przywrócenia pasa drogowego oraz 25 – kontrole ciągów ulic, na których nie stwierdzono nielegalnych zajęć pasa.

(akta kontroli: tom I, str. 174-184; tom II, str. 296-297)

Kontrole wydanych decyzji na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklam były prowadzone łącznie z kontrolami, mającymi na celu ujawnienie przypadków zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia. Kierownik EOZ wyjaśnił, że dokumentowane były wyłącznie przypadki zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia lub przekroczenia terminu zajęcia, w odniesieniu do których prowadzono następnie postępowania administracyjne w celu nałożenia kary pieniężnej. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków zajęcia pasa drogowego o większej powierzchni niż wskazano we wniosku.

(akta kontroli: tom II, str. 149-151)

W ZDiUM nie wprowadzono wewnętrznych zasad dotyczących ściśle weryfikacji prawidłowości ustalania i pobierania opłat za najem powierzchni na działkach i obiektach miejskich zarządzanych przez ZDiUM lub znajdujących się w pasie drogowym dróg publicznych na terenie Miasta. Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że w ZDiUM w ramach kontroli zarządczej opracowano i wdrożono skuteczne mechanizmy kontrolne, w tym procedury obiegu dokumentów finansowo-księgowych. Proces weryfikacji prawidłowości ustalania i pobierania opłat opierał się – jak wyjaśnił – również na bieżącej kontroli wewnętrznej i funkcjonalnej zapewniającej, że działania

⁶¹ EOZA, EOZZ, EOKT oraz EOKK.

⁶² Według stanu na 11 sierpnia 2023 r.

⁶³ W poszczególnych latach przeprowadzono: 3627 kontroli pasa drogowego (bez kontroli reklam) w 2020 r.; 3936 kontroli pasa drogowego (w tym 29 (0,7%) kontroli dotyczących reklam) w 2021 r.; 4566 kontroli pasa drogowego (w tym 100 (2,2%) kontroli dotyczących reklam) w 2022 r. i 3679 kontroli pasa drogowego (w tym 92 (2,5%) kontroli dotyczących reklam) w 2023 r.

⁶⁴ Tj. 674 stwierdzonych nielegalnych zajęć pasa drogowego (w tym brak dotyczących reklam) w 2020 r., 852 stwierdzonych nielegalnych zajęć pasa drogowego (w tym 25 (2,9%) dotyczące reklam) w 2021 r., 1002 stwierdzonych nielegalnych zajęć pasa drogowego (w tym 252 (25,1%) dotyczące reklam) w 2022 r. i 500 stwierdzonych nielegalnych zajęć pasa drogowego (w tym 114 (22,8%) dotyczące reklam) w 2023 r.

wykonywane przez podległych pracowników były prawidłowo realizowane na każdym etapie procesu.

(akta kontroli: tom I, str. 241-255)

W okresie objętym kontrolą wydano łącznie 99⁶⁵ decyzji o nałożeniu kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklam bez zezwolenia lub umowy, na łączną kwotę 249 097,40 zł⁶⁶. Łączna kwota wpływów z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego oraz nałożonych kar w ww. okresie wyniosła 5 045 142,07 zł (opłaty)⁶⁷ oraz 45 371,62 zł (kary)⁶⁸.

(akta kontroli: tom I, str. 174-184; tom II, str. 149-151)

Na podstawie 20 przypadków nałożenia najwyższych kwotowo kar, sprawdzono poprawność nakładania kar pieniężnych. Ustalono, że czas jaki upłynął od momentu stwierdzenia nielegalnego zajęcia pasa drogowego do momentu wszczęcia postępowania wobec podmiotu nielegalnie użytkującego nośniki i powierzchnie reklamowe wynosił od jednego do 34 dni. W żadnym z badanych przypadków nie doszło do sytuacji, w której po nielegalnym zajęciu pasa drogowego zamiast naliczenia kary naliczono wstecznie opłatę za zajęcie pasa drogowego. Nie odstępiono również od wymierzenia kary za zajęcie pasa drogowego bez stosownego zezwolenia. Wszystkie decyzje zostały wydane terminowo i zawierały niezbędne elementy określone w art. 107 kpa. Zastosowano również prawidłowe wysokości stawek. Dwie decyzje zostały uchylone przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu⁶⁹, które stwierdziło, że nie została należycie wyjaśniona kwestia dotycząca tego czy w ogóle doszło do zajęcia pasa drogowego wymagającego zezwolenia zarządcy drogi i ewentualnie jaki podmiot jest odpowiedzialny za jego samowolne zajęcie. Ponadto SKO uznało, że do kary pieniężnej mają zastosowanie przepisy art. 189f kpa⁷⁰ regulujące podstawy i zasady odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. W ocenie SKO zarządca drogi, oprócz standardowych ustaleń co do faktu zajęcia pasa drogowego w tych warunkach winien również, z urzędu, podjąć ustalenia i rozważyć czy w danej sprawie zaistniały przesłanki do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej wskazane w ww. przepisie. W sześciu decyzjach kara została naliczona w niewłaściwej wysokości z powodu nieprawidłowego określenia czasu zajęcia pasa drogowego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W siedmiu przypadkach kary zostały uiszczone na łączną kwotę 16 903,70 zł, zaś w pozostałych 11 przypadkach w łącznej kwocie 29 297,90 zł – nie uiszczono ich. Nieopłacone kary w trzech przypadkach zostały przekazane do Działu Windykacji w celu ich wyegzekwowania, natomiast pozostałe osiem nie zostało przekazanych, o czym szerzej w sekcji

⁶⁵ Według stanu na 11 sierpnia 2023 r.

⁶⁶ W tym: trzy w 2020 r. w kwocie 2124,50 zł, 12 w 2021 r. w kwocie 26 279,40 zł, 50 w 2022 r. w kwocie 102 683,30 zł i 34 w 2023 r. w kwocie 118 010,20 zł.

⁶⁷ Kwota wniesionych opłat dotyczących reklam w okresie objętym kontrolą prezentowała się następująco: 1 083 619,89 zł w 2020 r., 1 390 202,38 zł w 2021 r., 1 733 326,26 zł w 2022 r. oraz 837 993,54 zł w 2023 r. (11 sierpnia).

⁶⁸ Kwota wniesionych kar dotyczących reklam w okresie objętym kontrolą prezentowała się następująco: 8427,00 zł w 2020 r., 4619,90 zł w 2021 r., 8280,40 zł w 2022 r. oraz 24 044,32 zł w 2023 r. (11 sierpnia).

⁶⁹ Dalej: SKO.

⁷⁰ Zgodnie z § 1 tego przepisu organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli: [1] waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub [2] za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Z kolei zgodnie z § 2 w przypadkach innych niż wymienione w § 1, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających: [1] usunięcie naruszenia prawa lub [2] powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia.

Stwierdzone nieprawidłowości. W wyniku nałożonych kar wszystkie nielegalne reklamy zostały usunięte bądź zasłonięte, co zostało potwierdzone i udokumentowane przez pracowników ZDiUM w toku przeprowadzonych kontroli w terenie. Zasłonięcie reklam dotyczyło czterech przypadków (szyldów na budynkach). Kierownik EOZ wyjaśnił, że przypadki, w których strony prowadzonych postępowań administracyjnych zasłoniły istniejące nośniki reklamowe, celem uniknięcia nałożenia kolejnych kar, wynikały zazwyczaj z woli uregulowania stanu prawnego, poprzez uzyskanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Procedura uzyskania zezwolenia, jak wyjaśnił, jest długotrwała, wymaga zgromadzenia szeregu dodatkowych uzgodnień i zezwoleń, również w formie decyzji administracyjnych. Z uwagi na powyższe strony decydowały się na czasowe zasłonięcie nośników reklamowych, żeby nie ponosić kosztu ich demontażu, licząc na możliwość legalnego korzystania z pasa drogowego, po uzyskaniu stosownego zezwolenia.

Informacje o umieszczeniu reklamy bez zgody zarządcy drogi nie były przekazywane do Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia, jak również do Straży Miejskiej Wrocławia, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 393-503, 508-521; tom II, str. 101-140, 296-297)

Na podstawie sprawdzenia wykonania 12 decyzji, w których nałożono kary, stwierdzono, że zaprzestano samowolnego zajmowania pasa drogowego. Pięć kar dotyczyło reklam umieszczonych w Parku Kulturowym, zaś pozostałe siedem – w dzielnicy Psie Pole. Jednocześnie w toku badania dotyczącego sprawdzenia wykonania ww. decyzji ujawniono łącznie 57 reklam, z których 31 (54,4%) posiadało zezwolenie, natomiast 26 (45,6%) takiego zezwolenia nie posiadało. Spośród 26 nielegalnych nośników, 16 znajdowało się w Parku Kulturowym, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wobec ujawnionych reklam umieszczonych bez zezwolenia, ZDiUM podjął następujące działania:

- w stosunku do czterech banerów wyborczych umieszczonych na ogrodzeniach wiat przystankowych przekazano do Straży Miejskiej Wrocławia, celem służbowego wykorzystania, informację w trybie przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy⁷¹;
- w 13 przypadkach zostały wszczęte postępowania administracyjne w sprawie zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia;
- w jednym przypadku nie ustalono właściciela szyldu, zaś lokal był zamknięty;
- w ośmiu przypadkach podjęto działania w celu ustalenia właścicieli reklam.

Kierownik EOZ wyjaśnił, że z uwagi na brak informacji o wymiarach reklam, nie było możliwe oszacowanie wysokości utraconych dochodów.

(akta kontroli: tom I, str. 523-554; tom II, str. 101-140)

W okresie objętym kontrolą do ZDiUM nie wpłynęły skargi/zawiadomienia dotyczące nielegalnego posadowienia nośników reklamowych.

(akta kontroli: tom I, str. 166-173)

Na podstawie 20 protokołów z kontroli stwierdzających bezprawne zajęcie pasa drogowego stwierdzono, że na ich podstawie, w czterech sprawach, zostały wydane cztery decyzje nakładające kary⁷².

(akta kontroli: tom I, str. 367-368)

⁷¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, ze zm.

⁷² Tj.: [1] decyzja nr K.14.2022r., obejmująca osiem protokołów kontroli; [2] decyzja nr K.12.2021r., obejmująca 10 protokołów kontroli; [3] decyzja nr K.2.2022r., obejmująca jeden protokół kontroli oraz [4] decyzja nr K.28.2023r., obejmująca jeden protokół kontroli.

1.4. W wyniku oględzin 10 odcinków dróg⁷³ oraz czterech wiat przystankowych⁷⁴ wyposażonych w panele LED ujawniono dwie reklamy emitujące światło⁷⁵ umieszczone w dwóch wiatkach przystankowych na podstawie zawartej umowy ze spółką⁷⁶. W pierwszym przypadku⁷⁷ wyświetlacz panelu LED znajdował się od strony zewnętrznej wiaty przystankowej i był zwrócony w kierunku jazdy samochodów. W drugim przypadku⁷⁸ wyświetlacz umieszczony wewnątrz wiaty przystankowej był zwrócony w przeciwnym kierunku do jazdy samochodów. W obu przypadkach reklamy spełniały wymagania określone w art. 42a ust. 2 pkt 1 i 2 udp, tj. nie wyświetlały ruchomych obrazów, nie stosowano efektów wizualnych i przerw pomiędzy kolejno wyświetlanymi informacjami, a minimalny czas prezentacji informacji był dłuższy niż 10 sekund.

(akta kontroli: tom I, str. 523-554)

W okresie objętym kontrolą Zarząd nie wykrył nielegalnych reklam emitujących światło, o których mowa w art. 42a udp na administrowanej sieci drogowej. Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że nie stwierdzono przypadków zamieszczania reklam emitujących światło niezgodnie z wymogami ww. ustawy przez podmioty, którym udostępniono infrastrukturę komunalną, przy czym wskazał, że jednostka nie dysponowała miernikami luminacji⁷⁹ i nie zlecała wykonania takich pomiarów podmiotom zewnętrznym.

(akta kontroli: tom I, str. 241-247)

1.5. Według stanu na 21 września 2023 r. ZDiUM zarządzał następującym rodzajem mienia komunalnego, wykorzystywanego do działalności reklamowej:

- 42 szt. słupów betonowych⁸⁰, przekazanymi na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego 26 czerwca 2006 r. przez Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa Sp. z o.o.;
- 872 szt. wiat przystankowych wraz z panelami reklamowymi⁸¹, których podstawę zarządzania stanowił Statut Zarządu i jego regulamin organizacyjny.

(akta kontroli: tom I, str. 241-247, 371-389)

W okresie objętym kontrolą obowiązywało pięć umów⁸², które zawarto w trybie przetargu na podstawie przepisów art. 70¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁸³. Ich przedmiotem była dzierżawa wiat przystankowych wraz z panelami reklamowymi lub gruntów w pasie drogowym z posadowionymi na nich słupami reklamowymi. Umowy te zawierały klauzulę, zgodnie z którą ekspozycja reklam była

⁷³ Tj.: [1] ul. Długosza od początku do skrzyżowania z ul. Boya-Żeleńskiego; [2] ul. Boya-Żeleńskiego od skrzyżowania z ul. Długosza do al. Kasprowicza; [3] al. Kasprowicza od skrzyżowania z ul. Boya-Żeleńskiego do ul. Żmigrodzkiej; [4] ul. Sienkiewicza od skrzyżowania z ul. Piastowską do al. Kochanowskiego; [5] al. Kochanowskiego do al. Brücknera; [6] al. Brücknera do ul. Krzywoustego; [7] ul. Kowalska od skrzyżowania z ul. Krzywoustego do firmy 3M; [8] pl. Powstańców Warszawy przez Most Pokoju, ul. Wyszyńskiego do pl. Katedralnego; [9] ul. Legnicka od C.H. Magnolia Park do pl. Jana Pawła II; [10] ul. Grabiszyńska od skrzyżowania z ul. Pereca do pl. Legionów.

⁷⁴ Wiata nr: 12202 przy skrzyżowaniu ul. Legnickiej i Niedźwiedziej; 10404 przy skrzyżowaniu ul. Legnickiej i Młodych Techników; 20202 przy pl. Wróblewskiego oraz 23131 przy ul. Żmigrodzkiej.

⁷⁵ Zgodnie z art. 42a ust. 1 udp, reklamą emitującą światło jest widoczna z jezdni przez kierującego pojazdem reklama, umieszczona w pasie drogowym lub w odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni, o której mowa w art. 43 ust. 1 tejże ustawy.

⁷⁶ Umowa nr TXU/EEIP/7/2023 z 1 sierpnia 2023 r. Spółka, z którą została zawarta umowa była właścicielem wiat przystankowych.

⁷⁷ Reklama emitująca światło znajdowała się w wiacie przystankowej nr 10404 przy skrzyżowaniu ul. Legnickiej i Młodych Techników.

⁷⁸ Reklama emitująca światło znajdowała się w wiacie przystankowej nr 23131 przy ul. Żmigrodzkiej.

⁷⁹ Urządzenia pomiarowe jasności drogi i pasa drogowego.

⁸⁰ Ich liczba w latach 2020-2023 nie uległa zmianie.

⁸¹ Ich liczba na koniec roku 2020, 2021 i 2022 przedstawiała się następująco: 772 szt., 830 szt. i 831 szt.

⁸² Tj. umowy nr: NOZA 2/2017, TXU/EEIP/44/2018, NOZA 4/2020, TXU/EEIP/5/2020 oraz TXU/EEIP/4/2022.

⁸³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm. Dalej: Kodeks cywilny.

możliwa pod warunkiem uzyskania odrębnego zezwolenia wydanego w oparciu o art. 40 ust. 2 pkt 3 udp. W latach 2020-2023 wydano łącznie 187 decyzji⁸⁴ zezwalających na zajęcia pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy na ww. słupach reklamowych i w panelach reklamowych.

NIK wskazuje, że wydania zezwolenia na umieszczenie reklamy na słupach reklamowych i panelach reklamowych będących własnością Gminy Wrocław, nie wymaga ekspozycja reklamy w sensie prezentacji informacji promującej w formie wizualnej na znajdującym się wcześniej w pasie drogowym nośniku reklamowym.

Wysokość uzyskiwanych rocznie przychodów z tytułu zawarcia ww. umów w latach 2020-2023⁸⁵ wynosiła odpowiednio: 254 520,90 zł, 435 341,94 zł, 422 014,84 zł i 472 832,91 zł. Natomiast wysokość wniesionych opłat w związku z wydanymi decyzjami zezwalającymi na ekspozycję reklam w ww. okresie przedstawiała się następująco: 81 016,19 zł, 160 685,64 zł, 155 336,28 zł i 81 900,00 zł. Koszt udostępnienia pojedynczego zestandaryzowanego panelu reklamowego (2,16 m²) na cele reklamowe ustalany był na podstawie stawek określonych w uchwałach Rady Miejskiej Wrocławia i w latach 2020-2023 wynosił od 0,20 zł do 0,70 zł.

Zasadnicze obowiązki dzierżawców polegały m.in. na: dokonywaniu wszelkich czynności związanych z bieżącym utrzymaniem, konserwacją i naprawami oraz ponoszeniu kosztów z tym związanych; zapewnieniu nadzoru nad wykonywaniem robót przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych; przestrzeganiu norm w zakresie ochrony środowiska naturalnego; dbaniu o stan techniczny i estetyczny dzierżawionych obiektów; usuwaniu z terenu lub otoczenia obiektów odpadków, nieczystości i innych pozostałości po wykonaniu czynności; kompleksowym malowaniu wiat typu PROMEST i paneli wolnostojących; ponoszeniu kosztów związanych z gospodarką odpadami oraz zużyciem energii elektrycznej do oświetlenia obiektów. Z kolei ZDiUM zobowiązany był m.in. do: zawarcia i utrzymania umów dostawy energii elektrycznej do obiektów posiadających istniejące przyłącze energii elektrycznej; utrzymania istniejących przyłączy energii elektrycznej do obiektów w należyłym stanie technicznym, naprawy/usuwania uszkodzeń niezwłocznie po zgłoszeniu usterek przez dzierżawcę; informowania dzierżawcy o zmianie lokalizacji obiektów w przypadku wystąpienia konieczności ich demontażu (stałego lub czasowego), czasowego wyłączenia lub przeniesienia wskutek zmian trasy komunikacji miejskiej lub przebudowy układu drogowego.

Trzy⁸⁶ spośród pięciu zawartych umów dzierżawy wiat przystankowych przewidywały zasady dotyczące treści umieszczanych reklam, zgodnie z którymi miały one uwzględniać wytyczne zawarte w Kodeksie Postępowania w Dziedzinie Reklamy Zewnętrznej ustanowionym przez Izbę Gospodarczą Reklamy Zewnętrznej. W przypadku umieszczenia reklam niezgodnych z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, zasadami współzycia społecznego i dobrymi obyczajami ZDiUM miał prawo wezwać pisemnie dzierżawcę do usunięcia danej reklamy. W pozostałych dwóch umowach⁸⁷ - dotyczących dzierżawy słupów reklamowych - wskazano, że dzierżawca ponosi odpowiedzialność za wszelkie szkody pozostające w jakimkolwiek związku z umieszczaniem reklamy na słupie. Przy czym przedmiotem ww. umów nie była ekspozycja reklam.

W trzech umowach dzierżawy wiat przystankowych Zarząd zastrzegł sobie prawo do zorganizowania kontroli obiektów wspólnie z dzierżawcą, nie częściej niż raz w miesiącu, z których miał być sporządzany protokół stanowiący podstawę do naliczenia kar umownych, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w ich realizacji. Pozostałe umowy takich warunków nie zawierały. Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że nie

⁸⁴ W tym: 52 w 2020 r., 59 w 2021 r., 56 w 2022 r. i 20 w 2023 r. według stanu na 8 września 2023 r.

⁸⁵ Według stanu na 1 października 2023 r.

⁸⁶ TXU/EEIP/44/2018, TXU/EEIP/5/2020 oraz TXU/EEIP/4/2022.

⁸⁷ NOZA 2/2017 i NOZA 4/2020.

prowadzono wspólnych kontroli z dzierżawcami, natomiast poprawność realizacji postanowień w odniesieniu do wszystkich umów kontrolowano podczas wykonywania innych czynności służbowych. W związku z brakiem uchybień, czynności te nie były dokumentowane i nie zachodziła potrzeba organizowania kontroli. Dzierżawcy informowali ZDiUM, zgodnie z postanowieniami umów, o wykonaniu obowiązków związanych z myciem i malowaniem wiat przystankowych, przesyłając w tym celu stosowne raporty.

Wyżej wymienione umowy nie zawierały przepisów umożliwiających mieszkańcom nieodpłatne zamieszczanie reklam i ogłoszeń na udostępnionych nośnikach. Udostępniona infrastruktura nie była objęta trwałością projektów unijnych.

W ramach szczegółowego badania dokonano analizy trzech⁸⁸ spośród pięciu postępowań przetargowych na dzierżawę wiat przystankowych wraz z panelami reklamowymi. Wszystkie postępowania odbyły się na podstawie art. 70¹ Kodeksu cywilnego. Warunki jakie musiały spełnić zainteresowane podmioty polegały na udokumentowanym posiadaniu co najmniej 12-miesięcznego doświadczenia w realizacji przedsięwzięć odpowiadających przedmiotowi przetargu, obejmujących utrzymanie co najmniej 20⁸⁹ lub 50⁹⁰ wiat przystankowych w czystości i należytym stanie technicznym oraz braku zaległości w opłacaniu podatków i innych należności publicznoprawnych. W przetargu z 2018 r. oferty złożyły dwa podmioty, których oferowane ceny wynosiły 17 158,50 zł brutto oraz 22 250,70 zł brutto. Wybrano ofertę opiewającą na wyższą kwotę. Z kolei w przetargu w 2020 r. wpłynęła tylko jedna oferta na kwotę 36 703,20 zł brutto, którą następnie wybrano. Natomiast do przetargu w 2022 r. zgłosiły się cztery zainteresowane podmioty oferując cenę w wysokości: 46 555,50 zł brutto, 40 713,00 zł brutto, 19 249,50 zł brutto i 11 594,20 zł brutto. Wybrano ofertę o najwyższej proponowanej cenie. We wszystkich postępowaniach złożone przez zainteresowanych oferty spełniały wymogi ogłoszenia o przetargu. Postępowania prowadzone były na zasadach konkurencyjności w sposób transparentny, zapewniając jednocześnie równy dostęp zainteresowanym podmiotom. Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że przyjęty tryb zawierania umów był zgodny z obowiązującymi przepisami prawa i wynikał z utrwalonej przez lata praktyki. Uwzględnienie w procedurze trybu przetargowego służyło zachowaniu pełnej przejrzystości.

(akta kontroli: tom I, str. 241-247, 256-364, 371-389;
tom II, str. 143-146, 298-303, 306-307)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Brak w pełni skutecznego monitorowania sieci dróg publicznych w granicach administracyjnych Wrocławia pod kątem legalności zajęcia pasa drogowego na cele reklamowe. Spośród objętej badaniem próby 57 reklam znajdujących się w pasie drogowym 26 reklam (45,6% próby) zostało umieszczonych nielegalnie, z czego 16 (28,1% zbadanych reklam) znajdowało się w Parku Kulturowym.

Kierownik EOZ wyjaśnił, że w okresie epidemii COVID-19 w związku z ograniczeniami w kontaktach, obostrzeniami wprowadzonymi w celu zapobiegania rozprzestrzeniania się tego wirusa, nie były prowadzone kontrole w terenie w przedmiotowym zakresie. Wyjaśnił przy tym, że w trakcie kontroli standardowo prowadzone są czynności wyjaśniające, tj.: ustaleni są właściciele nośników reklamowych, dodatkowo zainteresowanym przedstawiane są obowiązujące procedury oraz przekazywane informacje o niezbędnych uzgodnieniach i dokumentach, wymaganych dla uzyskania zezwolenie na

⁸⁸ Po jednym w 2018 r., 2020 r. i 2022 r.

⁸⁹ W przypadku przetargów w roku 2020 i 2022.

⁹⁰ W przypadku przetargu z 2018 r.

zajęcie pasa drogowego. Sytuacja epidemiczna i obostrzenia z nią związane nie pozwoliły na kontrole w terenie i osobisty kontakt ze stronami, dodatkowo prowadzenie czynności w terenie komplikowało odgórne, tymczasowe zamknięcie m.in. lokali usługowych.

(akta kontroli: tom I, str. 523-554; tom II, str. 101-140, 296-297)

2. Nieprzekazywanie informacji do Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Wrocławia oraz Straży Miejskiej Wrocławia o nielegalnych reklamach, w tym w szczególności na terenie Parku Kulturowego oraz na zabytkach wpisanych do rejestru, co było działaniem nierzetelnym.

Kierownik EOZ wyjaśnił, że taki obowiązek nie wynikał z art. 40 ust. 12 udp.

NIK wskazuje, że zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 19 Regulaminu organizacyjnego, do zadań i kompetencji Dyrektora ZDiUM należy w szczególności zapewnianie należytej współpracy z miejskimi jednostkami organizacyjnymi, komórkami organizacyjnymi Urzędu oraz spółkami Gminy Wrocław w zakresie zadań realizowanych przez jednostkę. W przypadku ujawniania nielegalnie umieszczonych reklam ZDiUM powinien informować również inne organy właściwe rzeczowo, adekwatnie do poszczególnych przypadków. W szczególności w odniesieniu do reklam umieszczanych na terenie Parku Kulturowego lub na zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, tj. w sytuacji, gdy umieszczanie reklam stanowi wykroczenie o którym mowa w art. 112 i 118 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹¹.

(akta kontroli: tom I, str. 393-503, 508-521; tom II, str. 101-140, 296-297)

3. W wyniku analizy 20 prowadzonych postępowań w sprawie wniosku o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe stwierdzono, że w 17 sprawach (85%) postępowania prowadzone były nierzetelnie oraz z naruszeniem zasad legalności.

W przypadku siedemnastu decyzji⁹² o zajęciu pasa drogowego, procedowano je pomimo iż składane w tym zakresie wnioski przez wnioskodawców nie spełniały wymogów formalnych, tj. były niekompletne. Przedmiotowe wnioski nie spełniały wymogów określonych w § 1 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego⁹³, zgodnie z którym do wniosku należy załączyć szczegółowy plan sytuacyjny w skali 1:1000 lub 1:500, z zaznaczeniem granic i podaniem wymiarów reklamy. Ponadto do żadnego złożonego wniosku wnioskodawcy nie załączali wymaganych załącznikiem nr 4 do zarządzenia w sprawie uzyskania decyzji administracyjnych z 2018 r. oraz z 2021 r. dokumentów⁹⁴.

Wnioski te nie spełniały również wymagań określonych w załączniku nr 2 do zarządzenia nr 7092/13, 1161/19 i 7275/22 Prezydenta Wrocławia w zakresie

⁹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.

⁹² Decyzje nr: 10.2023, 26.2023, 62.2023, 42.2022, 176.2022, 153.2022, 171.2022, 178.2022, 45/2021, 44/2021, 80/2021, 107/2021, 53/2021, 77/2020, 55/2020, 56/2020 i 133/2020.

⁹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1264, dalej: rozporządzenie w sprawie warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

⁹⁴ W postaci: [1] szczegółowego planu sytuacyjnego w skali 1:500 z zaznaczeniem lokalizacji; [2] opinii Koordynatora Projektu Plastycznego Wystrój Miasta; [3] pozwoleń Miejskiego Konserwatora Zabytków na umieszczenie reklamy na zabytku; [4] zgody właściciela budynku lub wykonawcy posiadającego zezwolenie na rusztowanie; [5] oświadczenia o posiadaniu ważnego pozwolenia na budowę lub oświadczenia o braku sprzeciwu właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanego do złożonego zgłoszenia zamiaru umieszczenia urządzenia reklamowego w pasie drogowym, jeżeli wymagają tego przepisy prawa budowlanego; [6] kopii aktualnego dokumentu potwierdzającego status prawny wnioskodawcy; [7] opinii Urzędu Miejskiego Wrocławia, Wydział Inżynierii Miejskiej, Dział Zarządzania Ruchem.

trybu rozpatrywania wniosków w sprawie lokalizacji i formy szyldów, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, zgodnie z którym do wniosku powinno być dołączone m.in. zdjęcie (wizualizacja komputerowa) elewacji nieruchomości z zaznaczeniem lokalizacji oraz dokumentacja projektowa szyldu, tablicy lub urządzenia reklamowego. Przy rozpatrywaniu wniosków wnioskodawcy nie byli wzywani w celu ich uzupełnienia.

W odniesieniu do ww. decyzji o zajęciu pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy Kierownik EOZ wyjaśnił, że wnioski o zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy, które były składane systematycznie, tj. każdego miesiąca, kwartalnie lub raz w roku, mając na względzie fakt, że komplet niezbędnych załączników dołączony był do pierwszej sprawy, organ zgodnie z przyjętą praktyką nie wymagał, aby każdorazowo do wniosku dołączone były wszystkie uzgodnienia, zezwolenia i opinie. Wynikało to m.in. – jak wyjaśnił – ze stosowanej wiele lat temu organizacji przechowywania akt, gdzie dla konkretnych spraw prowadzone były osobne segregatory, w których w jednym miejscu znajdowały się wszystkie wnioski, łącznie z pierwotnym, zawierającym załączniki. Aktualnie, dokumentacja przechowywana jest zgodnie z numeracją udzielonych zezwoleń. Ponadto wyjaśnił, że z uwagi na fakt, że w ciągu ostatnich 10 lat Wydział wielokrotnie zmieniał miejsce pracy, części archiwalnych akt zawierających załączniki nie udało się odnaleźć. Podkreślił przy tym również, że wiele dokumentów prowadzonych spraw zostało zniszczonych, z uwagi na zalanie archiwum zakładowego w trakcie powodzi z 1997 roku.

NIK wskazuje, że pracownicy ZDiUM wydając decyzje administracyjne zezwalające na zajęcie pasa drogowego, opierali się na „archiwalnych” wnioskach, tzw. „pierwszych sprawach”, złożonych w latach 2014-2020, co nie odpowiadało zasadom wynikającym z udp i rozporządzenia w sprawie warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego⁹⁵. Zezwolenia powinny być wydawane w oparciu o kompletne wnioski, spełniające wymagania określone w obowiązujących uregulowaniach prawnych.

(akta kontroli: tom II, str. 1-87, 101-140)

4. W dwóch⁹⁶ spośród 20 decyzji o zajęciu pasa drogowego na cele reklamowe w zakresie ustalania należnej opłaty stwierdzono, że naliczono opłaty w odniesieniu do powierzchni samej treści reklamowej, wynoszącej 2,16 m² bez uwzględnienia jej elementów konstrukcyjnych i zamocowań, wbrew art. 40 ust. 6 udp. Zgodnie z ww. przepisem, opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 3, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia obcego innego niż wymienione w ust. 2 pkt 2, albo powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego. Powierzchnie reklam, uwzględnione przy kalkulacji opłat w ww. decyzjach wskazane były we wnioskach o zajęcie pasa drogowego. Nie wzywano wnioskodawców w celu skorygowania tych wniosków o prawidłowy rozmiar reklamy. W toku kontroli pracownicy ZDiUM dokonali pomiarów paneli reklamowych objętych treścią wydanych decyzji. Ustalono, że powierzchnia reklamowa ww. paneli wraz z obramowaniem, w zależności od rodzaju panelu, wynosiła ok. 2,40 m² lub 2,50 m² albo 2,52 m². Na tej podstawie wyliczono, że w przypadku pierwszej decyzji określającej opłatę w wysokości 6 677,01 zł, opłata ta przy uwzględnieniu powierzchni całego panelu reklamowego wraz z obramowaniem winna wynieść 7 720,27 zł, tj. o 1 043,26 zł więcej.

⁹⁵ Przy czym w toku kontroli przekazano 10 archiwalnych spraw z 17 żądanych przez kontrolera, gdyż w przypadku pozostałych siedmiu ZDiUM nie był w ich posiadaniu.

⁹⁶ Dotyczyło to decyzji nr EEIP.51.R.2023 oraz EEIP.52.R.2023.

W przypadku zaś drugiej decyzji, w której opłata została określona w wysokości 8 743,68 zł, opłata ta przy uwzględnieniu powierzchni całego panelu reklamowego wraz z obramowaniem winna wynieść 10 090,56 zł, tj. o 1 346,88 zł więcej.

Naczelnik EE wyjaśnił, że w ww. decyzjach opłaty zostały poprawnie wyliczone, tj. przy uwzględnieniu reklam o powierzchni 2,16 m², umieszczanych w istniejących wcześniej konstrukcjach mebli miejskich, będących własnością Gminy Wrocław. Ramki paneli reklamowych nie powiększają powierzchni reklamy w postaci plakatu – przeciwne zdanie, jak wyjaśnił, prowadziłyby do absurda sytuacji.

NIK nie podziela ww. argumentacji i wskazuje, że zgodnie z art. 4 pkt 23 udp, określenie reklama oznacza umieszczone w polu widzenia użytkownika drogi tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹⁷, a także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami. Zatem w przedmiotowej sprawie wnioskodawcy powinni być zostali wezwani w celu dokonania korekty złożonych wniosków o prawidłowy rozmiar reklamy i dopiero na tej podstawie można było wydać decyzje określające wysokość opłaty z uwzględnieniem elementów obramowania paneli reklamowych.

(akta kontroli: tom II, str. 1-87, 95, 143-146)

5. W sześciu⁹⁸ spośród 20 wydanych decyzji nakładających kary za umieszczenie reklamy w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi kary pieniężne zostały naliczone w niewłaściwej wysokości w wyniku nieprawidłowego ustalenia okresu zajęcia pasa drogowego, co było niezgodne z art. 40 ust. 12 pkt 1 udp, w świetle którego za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi – zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty ustalonej zgodnie z ust. 4-6.

Kierownik EOZ wyjaśnił, że w dwóch przypadkach⁹⁹ kary zostały naliczone za nieprawidłowy okres, w jednym przypadku¹⁰⁰ błąd był wynikiem nieuwzględnienia notatki służbowej z 30 stycznia 2023 r. i załączonej do niej dokumentacji fotograficznej potwierdzającej umieszczenie nielegalnej reklamy w pasie drogi, co wynikało z niedopatrzeń. Natomiast w trzech wypadkach¹⁰¹ wskazał, że z uwagi na równoległe prowadzenie wielu postępowań, organ nie był w stanie wszcząć postępowania niezwłocznie, w konsekwencji, aby uniknąć

⁹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.

⁹⁸ [1] decyzja nr K.9.2023 z 26 kwietnia 2023 r. – kara została naliczona w kwocie 812,00 zł za zajęcie pasa drogowego w okresie 14 – 21 lutego 2023 r. zamiast w kwocie 1015,00 zł za zajęcie pasa drogowego w okresie 14 – 24 lutego 2023 r.; [2] decyzja nr K.8.2023 z 26 kwietnia 2023 r. – kara została naliczona w kwocie 800,00 zł za zajęcie pasa drogowego w okresie 14 – 21 lutego 2023 r. zamiast w kwocie 1100,00 zł za zajęcie pasa drogowego w okresie 14 – 24 lutego 2023 r.; [3] decyzja nr K.2.2023 z 12 kwietnia 2023 r. – kara została naliczona w kwocie 1432,00 zł za zajęcie pasa drogowego w okresie 16 i 31 stycznia oraz 1, 2, 6-8 i 14 lutego 2023 r. zamiast w kwocie 1611,00 zł za zajęcie pasa drogowego w okresie 16, 30 i 31 stycznia oraz 1, 2, 6-8 i 14 lutego 2023 r.; [4] decyzja nr K.26.2022 z 30 grudnia 2022 r. – kara została naliczona w kwocie 940,80 zł za zajęcie pasa drogowego w okresie 9 – 22 listopada 2022 r. zamiast w kwocie 1747,20 zł za zajęcie pasa drogowego w okresie 28 października – 22 listopada 2022 r.; [5] decyzja nr K.21.2022 z 15 grudnia 2022 r. – kara została naliczona w kwocie 1050,00 zł za zajęcie pasa drogowego w okresie 9 – 23 listopada 2022 r. zamiast w kwocie 1890,00 zł za zajęcie pasa drogowego w okresie 28 października – 23 listopada 2022 r.; [6] decyzja nr K.20.2022 z 15 grudnia 2022 r. – kara została naliczona w kwocie 3680,30 zł za zajęcie pasa drogowego w okresie 9 – 23 listopada 2022 r. zamiast w kwocie 6624,45 zł za zajęcie pasa drogowego w okresie 28 października – 23 listopada 2022 r.

⁹⁹ Decyzje: nr K.9.2023 z 26 kwietnia 2023 r. oraz nr K.8.2023 z 26 kwietnia 2023 r.

¹⁰⁰ Decyzja nr K.2.2023 z 12 kwietnia 2023 r.

¹⁰¹ Decyzje: nr K.26.2022 z 30 grudnia 2022 r.; nr K.21.2022 z 15 grudnia 2022 r. oraz nr K.20.2022 z 15 grudnia 2022 r.

zarzutu działania na niekorzyść strony, karę naliczono od momentu faktycznego wszczęcia postępowania.

(akta kontroli: tom I, str. 393-503, 508-521; tom II, str. 101-140)

6. W ośmiu przypadkach na 11 nieopłacone decyzje nakładające kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi na łączną kwotę 26 186,40 zł nie zostały przekazane do Działu Windykacji¹⁰², tym samym nie podjęto czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, co było działaniem niezgodnym z art. 42 ust. 5 ufp. Ponadto zgodnie z § 13 ust. 2 zarządzenia K/19/21 Prezydenta Wrocławia z dnia 19 maja 2021 r. zmieniającym zarządzenie nr K/15/15 Prezydenta Wrocławia z dnia 25 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Procedury ewidencji, poboru, księgowania i egzekucji podatków, opłat, nieopodatkowanych należności budżetowych, cywilnoprawnych i administracyjno–prawnych stanowiących dochód Gminy Wrocław oraz Skarbu Państwa”¹⁰³, pracownik ZDiUM obowiązany był do systematycznej kontroli kont podatnika/kontrahenta po upływie terminu płatności należności. W przypadku zaległej należności głównej wraz z odsetkami przewyższającej dziesięciokrotność obowiązujących kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym, upomnienie sporządza się niezwłocznie, jednak nie później niż w ciągu czterech miesięcy od upływu terminu płatności, z wyjątkiem należności, do których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego upomnienia (ust. 14). Kierownik EOZ wyjaśnił, że powodem tego były długotrwałe prace związane z wdrażaniem w 2023 r. oprogramowania komputerowego. Prace związane z migracją danych bilansu otwarcia zakończono dopiero 8 września 2023 r. i w związku z tym nie było możliwości analizy zaległości na kontach księgowych.

(akta kontroli: tom I, str. 393-503, 508-521; tom II, str. 101-140)

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Zapewnienie rzetelnego monitorowania pasa drogowego.
 2. Współdziałanie z jednostkami organizacyjnymi Miasta i właściwymi organami w związku ze stwierdzonymi przypadkami nielegalnych reklam.
 3. Wydawanie decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy na podstawie kompletnych wniosków.
 4. Zapewnienie rzetelnego nadzoru nad naliczaniem opłat w decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego oraz nakładających kary za umieszczenie reklamy w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi.
 5. Niezwłoczne przekazywanie decyzji nakładających kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi do Działu Windykacji w celu ich wyegzekwowania.

¹⁰² Dotyczyło to decyzji nr: K.15.2022 z 12 września 2022 r. w kwocie 3378,20 zł, K.16.2022 z 14 listopada 2022 r. w kwocie 842,40 zł, K.36.2022 z 30 grudnia 2022 r. w kwocie 4622,80 zł, K.1.2023 z 31 stycznia 2023 r. w kwocie 2667,00 zł, K.2.2023 w kwocie 1432,00 zł i K.4.2023 w kwocie 537,00 zł z 12 kwietnia 2023 r., K.17.2023 z 28 kwietnia 2023 r. w kwocie 10 675,00 zł, oraz K.18.2023 z 8 maja 2023 r. w kwocie 2032,00 zł.

¹⁰³ Wprowadzona procedura miała charakter uniwersalny, bowiem znajdowały zastosowanie do wszystkich należności publicznoprawnych oraz cywilnoprawnych stanowiących dochody Gminy Wrocław i Skarbu Państwa.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, 31 października 2023 r.

Kontroler
Katarzyna Marczyńska
Inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis