



LPO.403.5.2023

Nr ewid. 22/2024/P/23/079/LPO

Informacja o wynikach kontroli

ZARZĄDZANIE REKLAMĄ W PRZESTRZENI PUBLICZNEJ

DELEGATURA W POZNANIU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Zarządzanie reklamą w przestrzeni publicznej

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu
Karolina Wirszyc-Sitkowska

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, kwiecień 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJEĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	8
4. WNIOSKI	12
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
5.1. Założenia i zasady eliminowania z przestrzeni miejskiej zbędnych i nielegalnych reklam oraz gospodarowania powierzchnią reklamową	13
5.2. Nadzór nad umieszczaniem nośników reklamowych w przestrzeni miasta i gospodarowaniem powierzchnią reklamową.....	19
5.3. Zapewnienie prawidłowości umieszczania reklam w pasie drogowym i gospodarowania powierzchnią reklamową.....	24
5.3.1. Wydawanie zezwoleń na umieszczenie reklam w pasie drogowym dróg publicznych	25
5.3.2. Kontrola i monitorowanie pasa drogowego dróg publicznych.....	28
6. ZAŁĄCZNIKI	36
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	36
6.2. Analiza stanu prawnego	49
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	60
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	61

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJEĆ

backlight¹	nośnik reklamowy, podświetlany od tyłu o zestandaryzowanych wymiarach 6 m na 3 m lub 8 m na 4 m
billboard²	nośnik reklamowy o zestandaryzowanych wymiarach: 5,04 m na 2,38 m, 6 m na 3 m, 12 m na 3 m lub 18 m na 6 m; konstrukcja (ze względu na wymiary) często trwale połączona z gruntem lub z obciążoną podstawą
citylight³	format ulicznej reklamy zewnętrznej w postaci tablicy, zazwyczaj podświetlany, o zestandaryzowanych wymiarach 1,2 m na 1,8 m
GZDiZ	Gdański Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku
MZD	Miejski Zarząd Dróg w Opolu
park kulturowy	forma ochrony zabytków, wprowadzana uchwałą rady gminy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej na terenie gminy (art. 16 ust. 1 w zw. z art. 7 pkt 3 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ⁴)
pas drogowy	wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga (art. 4 pkt 1 udp)
przestrzeń publiczna	obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 2 pkt 6 upzp). Na potrzeby kontroli przyjęto, że zakres przestrzeni publicznej wyznaczają granice administracyjne miast objętych kontrolą, w obrębie których znajdują się: grunty w pasie drogowym dróg publicznych, nieruchomości komunalne i należące do zasobu Skarbu Państwa (zarządzane przez prezydentów miast na prawach powiatu) oraz nieruchomości należące do pozostałych podmiotów, dla których zasady umieszczania reklam określały właściwe akty prawa miejscowego
reklama	upowszechnienie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne (zgodnie z definicją ustawową z art. 2 pkt 16a ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ⁵). W odniesieniu do reklam zlokalizowanych w polu widzenia użytkownika drogi, reklamami są zarówno tablice i urządzenia reklamowe, ale też każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami ⁶
uchwała krajobrazowa	narzędzie ochrony krajobrazu, wprowadzane uchwałą rady gminy określającą zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (art. 37a ust. 1 upzp)
zarząd dróg	utworzona przez radę gminy jednostka organizacyjna gminy, przy pomocy której prezydent może wykonywać swoje obowiązki jako zarządca dróg (art. 21 ust. 1 udp)
ZDiT	Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi
ZDiUM	Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu
ZDM	Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu

¹ Definicje nośników reklamy, przyjęte na potrzeby kontroli, opracowano na podstawie: M. Markiewicz, Reklama zewnętrzna w mieście, Koszalin 2010, ISBN 978-83-7365-231-6.

² tamże.

³ tamże.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 840, ze zm., dalej: ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, uozoz.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm., dalej: upzp.

⁶ Definicja przyjęta na potrzeby kontroli na podstawie art. 4 pkt 23 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 645, ze zm., dalej: udp.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy nadzór gmin nad zarządzaniem reklamą w przestrzeni publicznej był prawidłowy i skuteczny?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli⁷

1. Czy gminy rzetelnie wypracowały i skutecznie wdrożyły zasady zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej?
2. Czy nadzór gminy nad umieszczaniem reklam, a także gospodarowaniem powierzchnią reklamową był prawidłowy i skuteczny?

Jednostki kontrolowane

pięć urzędów miast oraz pięć zarządów dróg⁸

Okres objęty kontrolą⁹

Lata 2020–2023 (do 31 października), z wykorzystaniem dowodów wytworzonych przed tym okresem, jeżeli miały one istotny wpływ dla ustaleń i ocen kontroli.

Poprawa estetyki przestrzeni publicznej to jedno z istotnych zagadnień związanych z komfortem życia w mieście. Mimo wzrostu społecznej świadomości krajobraz miast nadal jest „zaśmiecany” przez różnego rodzaju reklamy, tj. banery, plakaty, szyldy, billboardy, konstrukcje reklamowe oraz reklamy świetlne. Reklama zewnętrzna narzuca wręcz przymus kontaktu wzrokowego. Bywa, że rozpraszając uwagę, stanowi przyczynę zagrożenia w ruchu drogowym. W przeciwieństwie do reklamy w mediach papierowych i elektronicznych nie można jej „wyłączyć” lub nie zauważyć¹⁰.

Proces zarządzania reklamami w przestrzeni publicznej jest zadaniem o charakterze kompleksowym i wymaga współpracy wielu interesariuszy. Zadania dotyczące kształtowania ładu przestrzennego, ale także dbałość o przestrzeń publiczną należy do zadań własnych gminy, ze względu na przypisanie im innych zadań obejmujących swym zakresem szeroko pojętą przestrzeń publiczną i jej elementy. To właśnie gminy, a także gminne jednostki organizacyjne – w ramach przypisanych statutowo zadań (np. dotyczących utrzymania dróg publicznych, zapewnienia infrastruktury przystankowej czy gospodarowania nieruchomościami komunalnymi lub należącymi do zasobu Skarbu Państwa¹¹) – są odpowiedzialne za ustalenie zasad umieszczania reklam w przestrzeni publicznej oraz egzekwowanie ustalonego sposobu wykorzystania tej przestrzeni na cele reklamowe.

Korzyści dla gminy, płynące z kompleksowego podejścia do problemu chaosu reklamowego, są niezaprzeczalne. Przede wszystkim to podniesienie estetyki i jakości przestrzeni publicznej w miastach, zwiększenie atrakcyjności turystycznej oraz zapewnienie przychodów do budżetu. Od strony organizacyjnej pierwszym etapem procesu powinna być inwentaryzacja przestrzeni miejskiej w zakresie reklam, ogrodzeń oraz elementów małej architektury, która umożliwić będzie pomiar i lokalizację reklam. Z uwagi na złożoność procesu i bez względu na przyjęte rozwiązania należy stale monitorować skuteczność podejmowanych działań i ich adekwatność w odniesieniu do potrzeb danej gminy.

⁷ Opis celów szczegółowych kontroli doraźnej S/22/004/LPO *Zarządzanie reklamą w przestrzeni miejskiej Poznania*, przedstawiony został w części: 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe, na str. 36.

⁸ Cztery urzędy miast i cztery zarządy dróg w kontroli P/23/079 oraz urząd miasta i zarząd dróg w kontroli S/22/004/LPO.

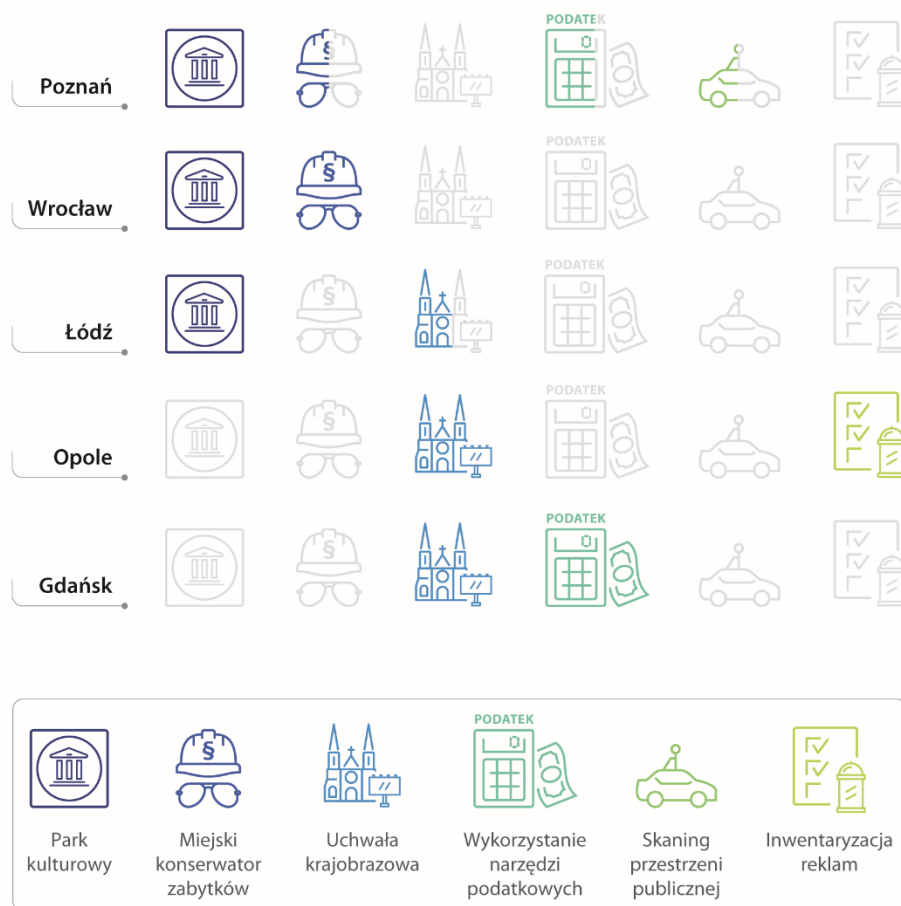
⁹ Dla kontroli S/22/004/LPO: Lata 2018–2022 (do 22 listopada 2022 r. – data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego).

¹⁰ por. M. Czyński, M. Ostrowski, *Reklama w przestrzeni publicznej miasta, Przestrzeń i forma*, 2016 r. s. 214.

¹¹ We wszystkich miastach (na prawach powiatu) prezydenci zarządzali także nieruchomościami znajdującymi się w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, w ramach wykonywania zadania zleconego z zakresu administracji rządowej.

Infografika nr 1

Narzędzia wykorzystywane przez skontrolowane gminy w procesie zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

NIK nie podejmowała dotychczas kontroli dotyczącej zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej. Zagadnienie to stanowiło i nadal jest przedmiotem zainteresowania mediów, ale także było objęte uwagą ekspertów. Po wejściu w życie ustawy z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, opracowano m.in. podręczniki zawierające wskazówki, w jaki sposób zagadnienie to analizować, jak pozyskiwać rzetelną wiedzę i z jakich instrumentów ochrony krajobrazu korzystać. Z tych względów ocena prawidłowości i skuteczności nadzoru gmin nad zarządzaniem reklamą w przestrzeni publicznej była przedmiotem niniejszej kontroli.

Kontrolę P/23/079 *Zarządzanie reklamą w przestrzeni publicznej* przeprowadzono z inicjatywy własnej NIK. Skontrolowano osiem jednostek (cztery urzędy miast i cztery zarządy dróg) w czterech miastach: Gdańsku, Wrocławiu, Łodzi i Opolu, które dobrano w sposób celowy, z uwzględnieniem podobieństw rozwiązań organizacyjnych i zróżnicowanego etapu wdrażania narzędzi ochrony krajobrazu (przede wszystkim uchwał krajobrazowych). Informacja o wynikach kontroli uwzględnia również wyniki kontroli S/22/004/LPO *Zarządzanie reklamą w przestrzeni miejskiej Poznania* (obejmujące urząd miasta i zarząd dróg), a zatem odnoszące się do łącznie pięciu miast wojewódzkich.

2. OCENA OGÓLNA

Nadzór gmin nad zarządzaniem reklamą w przestrzeni publicznej nie w pełni skuteczny i prawidłowy

Nadzór gmin nad zarządzaniem reklamą w przestrzeni publicznej nie był w pełni skuteczny i prawidłowy.

W żadnym z kontrolowanych miast nie wypracowano rzetelnie i nie wdrożono skutecznie zasad zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej. Nie określono w tym zakresie kompleksowych koncepcji i rozwiązań, uwzględniających sposoby: weryfikacji legalności reklam na terenie całego miasta, przeciwdziałania nielegalnemu wykorzystaniu mienia komunalnego i zarządzanych nieruchomości na cele reklamowe, gospodarowania posiadaną powierzchnią reklamową i współpracy pomiędzy komórkami urzędu miasta i miejskimi jednostkami organizacyjnymi. W efekcie, żadna z gmin, przy zróżnicowanej aktywności, odmiennych rozwiązaniach organizacyjnych i prawnych, nie wyeliminowała z przestrzeni publicznej nielegalnych lub niepożądanych reklam.

Uchwały krajobrazowe, planowane jako uniwersalne narzędzie zachowania ładu reklamowego, okazały się rozwiązaniem niewystarczającym w kontekście prawidłowego zarządzania nośnikami reklamy w przestrzeni publicznej. Proces ich projektowania był w niektórych miastach (2 z 5) niejednokrotnie wydłużony i nie w każdym z nich (1 z 3) egzekwowano ich postanowienia. W dwóch gminach, w których wdrożenie uchwał przyniosło najlepsze efekty, nadal każdego roku stwierdzano znaczącą liczbę niepożądanych i nielegalnych reklam.

W większości kontrolowanych gmin nie zapewniono skutecznego nadzoru nad umieszczaniem reklam oraz gospodarowaniem powierzchnią reklamową. Nadzór ten nie był również w pełni prawidłowy, z uwagi na stwierdzone przypadki naruszenia prawa i niegospodarności, skutkującej uszczupleniem przychodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego na łączną kwotę 1019,9 tys. zł. W każdym mieście, w toku kontroli NIK, zidentyfikowano reklamy bez wymaganych zgód i wiedzy jednostek miejskich (od 12 % do nawet 100 %¹² zbadanych przypadków). W większości (4 z 5) miast zaniedbano monitorowanie nieruchomości należących do zasobu komunalnego czy Skarbu Państwa. Tylko w jednej gminie prowadzono bieżącą inwentaryzację reklam w przestrzeni publicznej, przy czym również nie wykorzystywano w pełni jej wyników, np. w celu ustalenia i dochodzenia przypadających gminie należności pieniężnych.

Działania zarządców dróg, mimo prowadzenia kontroli związanych z ochroną pasa drogowego, nie były dostatecznie skuteczne i nie zapobiegły samowolnemu umieszczaniu reklam. Nielegalne nośniki stanowiły od 6,3 % do nawet 79 % reklam wykrywanych w trakcie kontroli pasa drogowego. W większości jednostek (3 z 5), przy rozpoznawaniu wniosków o zajęcie drogi w celu umieszczenia reklamy, wydawaniu zezwoleń i nakładaniu kar – występowały istotne nieprawidłowości, związane z błędnym stosowaniem przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o drogach publicznych. Prawie we wszystkich zarządach (4 z 5) nieprawidłowo ustalano wysokość opłat i kar, tj. należności stanowiących dochody budżetu miasta, a w części jednostek (2 z 5) nie podejmowano działań w celu ich dochodzenia. W jednym z kontrolowanych zarządów dopuszczono nawet do funkcjonowania reklam zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego, tj. wyświetlających obrazy ruchome i efekty wizualne.

¹² Szczegółowy opis na stronie 30.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Brak kompleksowych zasad zarządzania reklamą w przestrzeni miast	W żadnej z objętych kontrolą gminach nie wypracowano i nie wdrożono kompleksowych koncepcji zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej, które uwzględniałyby: zasady weryfikacji legalności reklam na terenie całego miasta, sposoby przeciwdziałania nielegalnemu wykorzystaniu mienia komunalnego na cele reklamowe, gospodarowania posiadaną powierzchnią reklamową i współpracy pomiędzy komórkami urzędu miasta i miejskimi jednostkami organizacyjnymi. Brak takich zasad utrudniał zarządzanie reklamą w przestrzeni miejskiej, z uwagi na rozproszenie zadań i odrębność zakresów właściwości merytorycznej komórek organizacyjnych urzędów i jednostek miejskich, realizujących zadania mające wpływ na zamieszczanie reklam w przestrzeni publicznej. Gminy miejskie objęte kontrolą skoncentrowały się na wykorzystaniu uchwał krajobrazowych, jako narzędzi ochrony krajobrazu miejskiego. [str. 15]
Nie w pełni skuteczne wdrożenie uchwał krajobrazowych	W latach 2020–2023 uchwały krajobrazowe obowiązywały w trzech ¹³ miastach (Gdańsk, Opole, Łódź). Jednakże działania skutkujące wdrożeniem uchwał krajobrazowych i późniejszym egzekwowaniem określonych w nich zasad i warunków umieszczania reklam podjęto tylko w dwóch z nich – Gdańsku i Opolu. Polegały one m.in. na zapewnieniu punktów kontaktu (umożliwiających dokonywanie zgłoszeń dotyczących reklam), opiniowaniu zgodności nośników z wymogami wynikającymi z uchwały krajobrazowej i udostępnieniu serwisów internetowych wspomagających w stosowaniu uchwały, np. poprzez wyszukiwanie obszarów miasta i określonych tam warunków. Wyniki kontroli pokazały, że nawet w tych miastach przyjęte w uchwałach krajobrazowych zasady nie zawsze były rzetelnie przestrzegane w działalności właściwych komórek urzędów i jednostek miejskich (np. błędna praktyka w zakresie ustalania opłat za umieszczenie reklamy w pasie drogowym, niedochodzenie kar za reklamy niespełniające wymogów uchwały krajobrazowej). [str. 15–16, 33]
Negatywna ocena nieegzekwowania zasad określonych w uchwale krajobrazowej w Łodzi	W Urzędzie Miasta Łodzi, mimo wprowadzenia uchwały krajobrazowej już w 2016 r. (jako pierwsze miasto wojewódzkie), w latach 2020–2023 nie egzekwowano ustalonych w niej zasad. Następstwa powyższego były jednoznacznie negatywne. W związku z wejściem w życie uchwały krajobrazowej regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w zakresie dotyczącym zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń utraciły moc. Prezydent nie wykonywał postanowień uchwały krajobrazowej, będącej jedynym (oprócz uchwały o Parku Kulturowym ulicy Piotrkowskiej, obejmującego jedynie 0,34 % powierzchni miasta Łodzi) aktem prawa miejscowego, który regulował zasady umieszczania reklam na wszystkich nieruchomościach na terenie miasta, a nie tylko na nieruchomościach komunalnych. W pozostałych dwóch miastach, w których nie przyjęto uchwał krajobrazowych, pomimo nawet siedmiu lat prac nad ich projektami (Wrocław, Poznań) również brakowało innych skutecznych narzędzi wykorzystywanych w procesie zarządzania reklamą w przestrzeni miejskiej. [str. 17–18]
Nieprzypisanie odpowiedzialności komórkom organizacyjnym urzędu i jednostkom miejskim	Poza dwoma urzędami miast (2 z 5), gdzie odpowiedzialność m.in. za prowadzenie spraw związanych z uchwałą krajobrazową przypisano komórkom organizacyjnym lub powołanym zespołom, zadania związane z reklamami nie były wyodrębnione jako oddzielne i realizowano je jako jeden z elementów ogólnego zakresu zadań poszczególnych komórek. Nieprzydzielenie poszczególnym komórkom urzędu i jednostkom organizacyjnym miasta jasno określonych zadań w procesie zarządzania reklamą (w tym szczególnie odpowiedzialność za jego skuteczność), nie sprzyjało optymalizacji realizowanych zadań. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ¹⁴ struktura organizacyjna jednostki

¹³ Na dzień zakończenia kontroli doraźnej S/22/004/LPO *Zarządzanie reklamą w przestrzeni miejskiej Poznania*, tj. 10 listopada 2022 r. w Poznaniu trwały jeszcze prace nad projektem uchwały krajobrazowej, w związku z tym w informacji o wynikach kontroli – w odniesieniu do Urzędu Miasta Poznania – uwzględnia się stan faktyczny ustalony na 10 listopada 2022 r.

¹⁴ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009, poz. 15 Nr 84), część II A3.

powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinny być określone w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

W jednej gminie całość zadań związanych z realizacją uchwały krajobrazowej przekazano z urzędu miasta do zarządu dróg, któremu przypisano prowadzenie spraw związanych z lokalizacją reklam oraz informacji wizualnej w przestrzeni miejskiej, a także ochroną ładu przestrzennego. [str. 15]

Brak bieżącej inwentaryzacji reklam w przestrzeni publicznej w miastach

Tylko w jednej gminie (1 z 5) przeprowadzono inwentaryzację przestrzeni miejskiej w zakresie reklam, w celu wykorzystania jej wyników przy projektowaniu rozwiązań prawnych i organizacyjnych. W efekcie utworzono (za pomocą narzędzi informatycznych) stale aktualizowaną bazę reklam na terenie miasta. W jednym z czterech pozostałych miast, w ramach projektu pilotażowego, za pomocą skaningu laserowego i fotorejestracji, dokonano sprawdzenia dwóch ulic na odcinku 2 tys. metrów. Wyniki tego badania miały zostać wykorzystane dopiero po wdrożeniu uchwały krajobrazowej. [str. 17–18]

Infografika nr 2

Inwentaryzacja reklam, jako zasadniczy element przy opracowywaniu zasad zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Brak nadzoru nad reklamami na nieruchomościach komunalnych i Skarbu Państwa

Tylko w jednym urzędzie przeprowadzano kontrole pod kątem wykorzystania nieruchomości komunalnych i Skarbu Państwa na cele reklamowe. W pozostałych czterech gminach nie podejmowano takich kontroli, jednakże w jednym z nich przypadki bezumownego korzystania z nieruchomości miejskich identyfikowano przy okazji prowadzonej inwentaryzacji reklam na terenie miasta. W części (2 z 4) ww. jednostek rozpoznane przypadki bezumownego używania nieruchomości miejskich dotyczyły tylko tych lokalizacji, gdzie obowiązywały wcześniej umowy dzierżawy na działkach przeznaczonych do sprzedaży. [str. 20–21]

Udostępnianie pasa drogowego lub infrastruktury komunalnej w sposób dowolny

Jedynie w dwóch zarządach dróg (2 z 5) wiaty przystankowe i słupy reklamowe lub grunty w pasie drogowym pod ww. nośniki udostępniane były podmiotom zewnętrznym na podstawie umów zawartych w wyniku przeprowadzenia postępowań o charakterze konkurencyjnym. W pozostałych trzech jednostkach udostępnienie lub sprzedaż infrastruktury komunalnej na rzecz spółek miejskich nie została poprzedzona takim postępowaniem. W jednej z nich, z naruszeniem zasad legalności i gospodarności, zarządca dróg przekazał spółce miejskiej – na podstawie umowy o świadczenie usług – władanie nad gruntami w pasie drogowym (miejscami przystankowymi) dróg publicznych na terenie miasta. [str. 34–35]

Dowolność postępowania przy wydawaniu decyzji zezwalającej na umieszczenie reklam w pasie drogowym

We wszystkich zarządach dróg (5 z 5), co do zasady, decyzje zezwalające na umieszczenie reklamy w pasie drogowym zawierały niezbędne elementy określone w art. 107 k.p.a. Zarządy na ogół również terminowo wydawały decyzje w sprawie zajęcia pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy, przy czym w dwóch (2 z 5) występowały niezgodne z art. 36 § 1 k.p.a. przypadki niezawiadamiania strony o niezakończonym w terminie.

W większości zarządów dróg (3 z 5) decyzje zezwalające na umieszczenie reklamy w pasie drogowym wydawano na podstawie wniosków, które nie zawierały wymaganych załączników i nie wzywano też wnioskodawców do ich uzupełnienia. Dotyczyło to od 57 % do 80 % zbadanych w toku kontroli wniosków. W dwóch spośród trzech ww. zarządów występowały ponadto przypadki rozpoznawania wniosków niepodpisanych przez osobę uprawnioną do reprezentowania wnioskodawcy oraz wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy cyfrowej, pomimo niedołączenia do wniosku dokumentacji technicznej pozwalającej ocenić, czy reklama emitująca światło spełniać będzie warunki określone w art. 42a ust. 1–3 ustawy o drogach publicznych. [str. 27, 31]

Nieprawidłowe ustalanie wysokości opłaty za umieszczenie reklamy w pasie drogowym

W czterech zarządach dróg¹⁵ (4 z 4) nieprawidłowo ustalano wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy. Do wyliczenia przyjmowano mniejszą wartość powierzchni reklamy (wyłącznie część ekspozycyjną), z pominięciem elementów konstrukcyjnych i zamocowań. Taka praktyka była niezgodna z art. 40 ust. 6, w związku z art. 4 pkt 23 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym opłatę za zajęcie pasa drogowego ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego. W efekcie, w wydanych decyzjach (w sprawach wybranych do szczegółowego badania) zarządy zaniżyły wartość opłaty (stanowiącej dochód budżetu gminy) o łącznie 109,4 tys. zł.

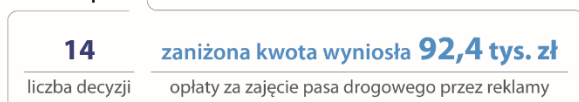
Infografika nr 3

Przyjmowanie przez zarządy dróg niewłaściwych danych dotyczących powierzchni reklamy przy wyliczaniu należnej opłaty za zajęcie pasa drogowego

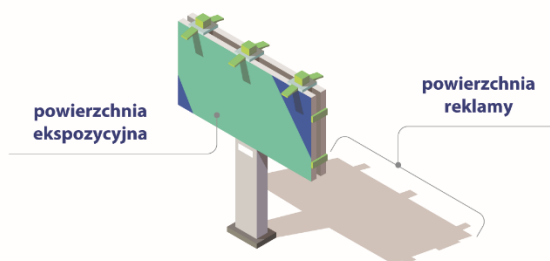
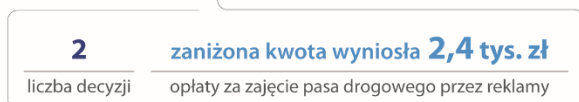
GZDiZ w Gdańsku



MZD w Opolu



ZDiUM we Wrocławiu



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹⁵ W ramach kontroli doraźnej S/22/004/LPO w ZDM w Poznaniu nie badano tego zakresu.

W żadnej z czterech¹⁶ jednostek nie przeprowadzono audytów i kontroli wewnętrznych i zewnętrznych w zakresie weryfikacji realizacji zadań przez zarząd w ramach zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej, co przy skali spraw związanych z zarządzaniem pasem drogowym dróg publicznych, w tym wydawaniem zezwoleń i kontrolą prawidłowości sytuowania reklam mogło wpływać na nieprawidłową ich realizację. [str. 28, 33–34]

Brak procedur monitorowania pasa drogowego

Tylko w jednej z pięciu kontrolowanych jednostek (1 z 5) w okresie objętym kontrolą funkcjonowały pisemne zasady monitorowania pasa drogowego, obejmujące m.in. procedurę ujawniania przypadków samowolnego zajęcia pasa drogowego, kontroli zgodności zajęcia pasa drogowego z wydanymi decyzjami oraz okresowych objazdów drogowych. W jednej, procedurę monitorowania sieci drogowej w celu wykrycia nielegalnych zajęć pasa drogowego wprowadzono 1 stycznia 2022 r. W pozostałych jednostkach nie określono pisemnie takich zasad. [str. 29]

Niewystarczający nadzór nad legalnością reklam w pasie drogowym

W wyniku przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK oględzin wybranych odcinków ulic i weryfikacji legalności wybranych reklam stwierdzono, że działania zarządów dróg nie zapobiegały samowolnemu umieszczaniu nośników w pasie drogowym. We wszystkich jednostkach ujawniono przypadki reklam umieszczonych w pasie drogowym bez zezwolenia. Stanowiły one od 6,3 % do 100 % zbadanych reklam. W jednym z dwóch miast, w których funkcjonowały nośniki cyfrowe, w wyniku oględzin wiat przystankowych na których były one zamontowane stwierdzono, że w każdym przypadku (10 nośników) sposób emisji reklamy był niezgodny z wymogami art. 42a ust. 2 pkt 1–3 ustawy o drogach publicznych, tj. naruszający zasady bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Zarządy dróg prowadziły kontrole pasa drogowego i w większości (4 z 5) dokumentowano te czynności w sposób umożliwiający weryfikację, m.in. częstotliwości, terminów i liczby kontroli pod kątem nielegalnych reklam. W jednej jednostce dopiero na potrzeby kontroli NIK sporządzono zestawienie liczby kontroli doraźnych, na podstawie danych gromadzonych w ewidencji wyjść służbowych. W większości zarządów (4 z 5) podejmowane kontrole skutkowały wydawaniem decyzji nakładających kary pieniężne za nielegalne zajęcie pasa drogowego na podstawie art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych w łącznej kwocie 3630,4 tys. zł. [str. 30–31, 33]

Opieszale prace nad projektami uchwał krajobrazowych

W trzech miastach (3 z 3), w latach 2016–2018, rady miejskie wydały tzw. uchwały intencyjne, zobowiązujące prezydentów do przygotowania projektu uchwały krajobrazowej. Do zakończenia kontroli¹⁷ nie doprowadzono do ich uchwalenia. Przyczyną niewdrażania uchwały w jednej jednostce było planowane powierzenie spółce miejskiej zadań własnych gminy obejmujących zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie ładu przestrzennego, poprzez zarządzanie przestrzenią reklamową i promocji gminy.

W dwóch pozostałych gminach (2 z 3) podnoszono wątpliwości co do konstytucyjności art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku ze skierowanym w czerwcu 2019 r. pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego¹⁸. Zdaniem NIK ocena konstytucyjności przepisów należała do Trybunału Konstytucyjnego, a do czasu wydania rozstrzygnięcia ww. regulacja ustawowa korzystała z domniemania konstytucyjności. NIK zwraca też uwagę, że zakres problemu prawnego odnosił się wyłącznie do tablic i urządzeń reklamowych, które sytuowane zostały zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego (np. na podstawie stosownych zezwoleń), przed wejściem w życie uchwały krajobrazowej. [str. 15–16]

¹⁶ jw.

¹⁷ Kontrola P/23/079 w Urzędzie Miasta Łodzi zakończyła się 21 września, a w Urzędzie Miejskim Wrocławia 30 października 2023 r. Kontrola w Urzędzie Miasta Poznania (S/22/004/LPO) zakończyła się 10 listopada 2022 r.

¹⁸ Szerzej o orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego w Załączniku nr 6.2 Analiza stanu prawnego.

4. WNIOSKI

Minister Rozwoju i Technologii	Rozważenie działań w kierunku podjęcia przez Radę Ministrów inicjatywy legislacyjnej w celu uwzględnienia skutków wyroku ¹⁹ Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2023 r., w sprawie o sygn. akt P 20/19, mając na uwadze potrzebę zapewnienia właściwego mechanizmu kompensacyjnego dla podmiotów, które zostały zobowiązane do usunięcia legalnych tablic i urządzeń reklamowych na podstawie uchwał krajobrazowych.
Prezydenci miast²⁰	<ol style="list-style-type: none"> 1) Zapewnienie prowadzenia systematycznej kontroli legalności reklam umieszczonych w przestrzeni miejskiej, w tym w szczególności na nieruchomościach komunalnych i zarządzanych przez gminę gruntów Skarbu Państwa; 2) podejmowanie działań w celu niezwłocznego ustalania i dochodzenia należności za bezumowne korzystanie z nieruchomości komunalnych i zarządzanych przez gminę gruntów Skarbu Państwa w celach umieszczania reklam; 3) określenie zasad umieszczania reklam na mieniu komunalnym i zarządzanymi przez gminę gruntami Skarbu Państwa oraz dostosowanie istniejących uregulowań wewnętrznych do aktualnych przepisów prawa miejscowego; 4) monitorowanie działań podmiotów zarządzających mieniem komunalnym i gruntami Skarbu Państwa wykorzystywanymi do umieszczania na nim reklam; 5) zapewnienie współpracy między komórkami organizacyjnymi urzędu umożliwiającej pełnienie nadzoru nad wykorzystywaniem gruntów komunalnych i zarządzanych przez gminę gruntów Skarbu Państwa na cele reklamowe.
Dyrektorzy zarządów dróg w miastach	<ol style="list-style-type: none"> 1) Zwiększenie nadzoru nad prowadzeniem postępowań administracyjnych w zakresie rozpoznawania wniosków, wydawania decyzji i naliczania kar, w tym terminowością załatwiania spraw dotyczących naliczania opłat i wymierzania kar za samowolne zajęcie pasa drogowego pod reklamy; 2) wydawanie decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy na podstawie kompletnych i aktualnych wniosków; 3) uwzględnianie właściwej powierzchni reklamy, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, przy wyliczaniu wysokości należnej opłaty za zajęcie pasa drogowego.

¹⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 2739 z 21 grudnia 2023 r., OTK ZU A/2023, poz. 102. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, w jakim nie przewiduje on zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które zostały zobowiązane do usunięcia legalnych tablic i urządzeń reklamowych na podstawie uchwały krajobrazowej.

²⁰ Część ww. wniosków skierowano do prezydentów miast i dyrektorów zarządów dróg w wystąpieniach pokontrolnych po zakończeniu kontroli jednostkowych. Z uwagi na wyniki kontroli NIK uznała za zasadne ponowienie niektórych wniosków w treści niniejszej informacji.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

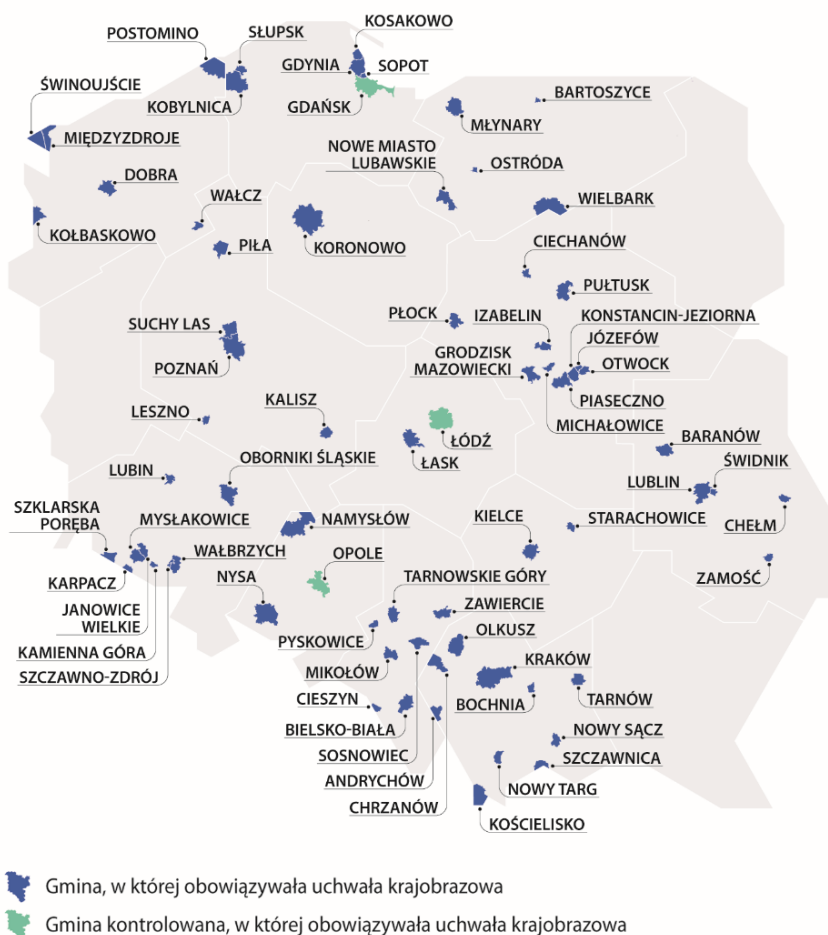
5.1. Założenia i zasady eliminowania z przestrzeni miejskiej zbędnych i nielegalnych reklam oraz gospodarowania powierzchnią reklamową²¹

W żadnej z pięciu skontrolowanych gmin nie wypracowano i nie wdrożono kompleksowych zasad zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej. Jednocześnie, w jednostkach objętych kontrolą, występowały odmienne uwarunkowania organizacyjne, związane z udziałem i zaangażowaniem różnych komórek organizacyjnych urzędu oraz jednostek miejskich w proces zarządzania reklamą w przestrzeni miasta.

Przekładało się to na m.in. nieprzeprowadzenie inwentaryzacji przestrzeni miasta lub jego wybranych obszarów pod kątem legalności reklam (4 z 5) oraz nieustalenie zasad nadzoru nad jednostkami, którym powierzono gospodarowanie powierzchnią reklamową na elementach infrastruktury miejskiej (1 z 5). W większości miast (4 z 5) dysponowano natomiast informacją o rodzaju mienia komunalnego wyposażonego w nośniki reklamowe oraz określono zasady i tryb oddawania w dzierżawę nieruchomości gruntowych stanowiących własność gminy.

Infografika nr 5

Gminy w Polsce, które przyjęły uchwały krajobrazowe do 31 października 2023 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji dostępnych na stronie <https://www.gov.pl/web/kultura/uchwala-krajobrazowa> oraz dzienników urzędowych wszystkich województw w kraju.

²¹ W kontroli doraźnej S/22/004/LPO przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Poznania zakres przedmiotowy kontroli obejmował: Planowanie i wdrażanie koncepcji eliminowania z przestrzeni miejskich zbędnych reklam oraz gospodarowania przestrzenią reklamową. Zakresy przedmiotowe w kontroli S/22/004/LPO i P/23/079 zasadniczo dotyczyły tych samych zagadnień. Różnice (np. wynikające z braku badania określonych zjawisk w kontroli S/22/004/LPO) zostały odpowiednio oznaczone.

Brak kompleksowych zasad zarządzania reklamą w przestrzeni miejskiej

W żadnej z pięciu skontrolowanych gmin nie wypracowano i nie wdrożono kompleksowych zasad zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej, które uwzględniałyby: sposób weryfikacji legalności reklam na terenie całego miasta, sposoby przeciwdziałania nielegalnemu wykorzystaniu mienia komunalnego na cele reklamowe, gospodarowania posiadaną powierzchnią reklamową i współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi urzędu miasta i miejskimi jednostkami organizacyjnym. We wszystkich miastach rozwiązanie problemu nielegalnych i nadmiernych w przestrzeni publicznej reklam upatrywano w przyjęciu uchwały krajobrazowej, które jednakże uchwalone²² zostały tylko w trzech z nich: 16 listopada 2016 r. w Łodzi²³, 22 lutego 2018 r. w Gdańsku, 27 czerwca 2019 r. w Opolu.

Brak przypisania zadań dotyczących zarządzania reklamą

Poza dwoma urzędami miast (2 z 5), gdzie wyraźnie przypisano odpowiedzialność m.in. za prowadzenie spraw związanych z uchwałą krajobrazową właściwej komórce (Biuro Architekta Miasta w Urzędzie Miasta Łodzi) lub zespołowi ds. realizacji uchwały krajobrazowej (w ramach Wydziału Urbanistyki, Architektury i Budownictwa w Urzędzie Miasta Opolo), kwestie związane z reklamami były jednym z elementów wszystkich procesów realizowanych w poszczególnych komórkach organizacyjnych. Nie utworzono w pozostałych trzech urzędach odrębnych komórek organizacyjnych, ani nie przypisano dotychczasowym wiodącej roli w procesie zarządzania reklamą w mieście.

Przykład

Rozwiązaniem zastosowanym przez **Prezydenta Miasta Opolo** było powołanie zespołu ds. uchwały krajobrazowej, w skład którego wchodziło pięć osób z Wydziału Architektury, Urbanistyki i Budownictwa oraz dwóch przedstawicieli straży miejskiej. W Urzędzie Miasta Opolo zadanie dotyczące prowadzenia spraw związanych z uchwałą krajobrazową należało od 2019 r. do właściwości Wydziału Urbanistyki, Architektury i Budownictwa. Prezydent zarządzeniem w sprawie realizacji uchwały krajobrazowej powołał zespół, do zadań którego należało m.in.: bieżąca kontrola oraz inwentaryzacja tablic i urządzeń reklamowych na terenie Opolo, w tym: fotografowanie, pomiary, klasyfikacja tablic i urządzeń reklamowych, prowadzenie ewidencji tablic reklamowych i urządzeń w formie cyfrowej, dokumentacja fotograficzna, sprawdzanie zgodności tablic i urządzeń reklamowych z zapisami uchwały, ustalanie właścicieli tablic i urządzeń reklamowych, prowadzenie postępowań administracyjnych w przedmiocie naliczania kar pieniężnych za niezgodne umieszczanie tablic i urządzeń reklamowych. Zadania te powierzono wskazanym pracownikom Wydziału UAB, m.in. Kierownikowi Referatu Planowania Przestrzennego oraz Architektowi Miejskiemu. Nadzór nad realizacją tych zadań powierzono Naczelnikowi Wydziału UAB.

Niewykonywanie przez prezydentów uchwał rad miejskich

W dwóch gminach (Wrocław, Łódź), mimo upływu odpowiednio siedmiu i pięciu lat, prezydenci miast nie przedłożyli radom miejskim projektów uchwał krajobrazowych, co było działaniem nierzetelnym. W trzeciej gminie (Poznań) również do zakończenia kontroli (tj. przez okres ponad czterech i pół roku) nie zakończono prac nad jej uchwaleniem²⁴. W dwóch z tych gmin (Wrocław i Łódź) podnoszono wątpliwości co do konstytucyjności art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku ze skierowanym w czerwcu 2019 r. pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego²⁵.

²² Wg stanu na dzień zakończenia kontroli w Urzędzie Miasta Poznania, tj. 10 listopada 2022 r., nie przyjęto uchwały krajobrazowej. Prace nad projektem były realizowane w okresie objętym kontrolą (lata 2018–2022), w związku z tym uchwała jako dokument nieobowiązujący – nie były przedmiotem kontroli doraźnej. Dokumentację dotyczącą uchwały krajobrazowej analizowano wyłącznie w kontekście posiadania wiedzy i podejmowania bieżących działań w celu ustalenia legalności nośników reklamowych na terenie miasta.

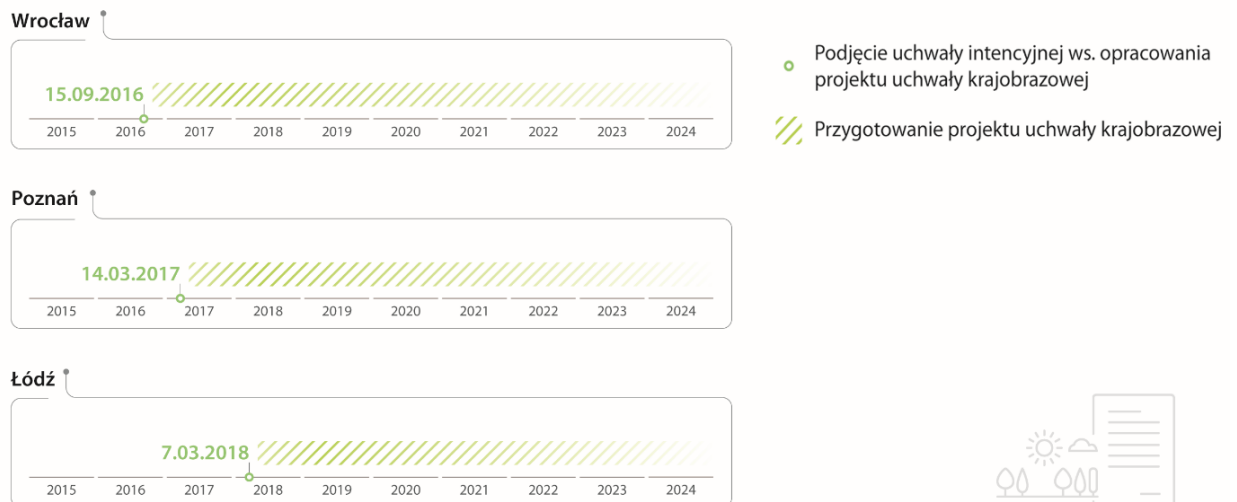
²³ Uchwała krajobrazowa z 2016 r. została przyjęta, jednakże nie była egzekwowana. Uchwałą nr LXVIII/1736/18 z 7 marca 2018 r. Rada Miejska w Łodzi zobowiązała Prezydenta Miasta Łodzi do opracowania nowej uchwały krajobrazowej.

²⁴ Do 10 listopada 2022 r.

²⁵ Więcej o orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego w Załączniku nr 6.2 Analiza stanu prawnego.

Infografika nr 4

Terminy prac nad uchwałami krajobrazowymi we Wrocławiu, Poznaniu i Łodzi



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Nieudana próba przeniesienia zarządzania reklamą w mieście do spółki komunalnej

Poznaniu (1 z 5) w latach 2018–2022 (do 10 listopada) zaplanowano i rozpoczęto wdrażanie przyjętej koncepcji zarządzania przestrzenią reklamową, zgodnie z którą zadanie dotyczące zarządzania powierzchnią reklamową miało zostać powierzone spółce miejskiej. Z uwagi na brak możliwości przekazania zadania dotyczącego ładu przestrzennego, na podstawie uchwały rady miasta²⁶, powierzono spółce wykonywanie zadania własnego o którym mowa w art. 18 pkt ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym²⁷, tj. zarządzania infrastrukturą przystankową, w tym wiatami przystankowymi. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości związane z procesem powierzenia zadania własnego gminy spółce, dotyczące m.in.: nierzetelnego jego przygotowania oraz niepodjęcia przez Prezydenta Miasta Poznania działań w celu jednoznacznego rozstrzygnięcia wątpliwości, czy spółka ma obowiązek stosowania – przy realizacji zadania powierzonego – przepisów o zamówieniach publicznych. Wykonując ww. uchwałę Prezydent Miasta Poznania w sposób nieuprawniony²⁸ przekroczył jej zakres przedmiotowy, zlecając spółce realizację dodatkowego, tzw. zadania powiązanego, dotyczącego budowy i utrzymania wiat znajdujących się poza pasem drogowym.

Niezamierzone osłabienie narzędzi ochrony ładu w przestrzeni publicznej

Istotnym następstwem przyjmowania przez gminy uchwał krajobrazowych był ich wpływ na zakres przedmiotowy innych aktów prawa miejscowego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie danej gminy. W ustawie z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, nowelizującej m.in. ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zawarto przepisy przejściowe, zgodnie z którymi miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego²⁹ obowiązujące w dniu 11 września 2015 r. (data wejścia w życie ustawy nowelizującej) zachowywały moc (art. 12 ust. 1). Regulacje mpzp obowiązujących w tej dacie i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 upzp (dotyczące m.in. reklam), obowiązywały w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie uchwały krajobrazowej (art. 12 ust. 2). Jednocześnie ustalono, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do 11 września 2015 r., zastosowanie miały przepisy dotychczasowe (art. 12 ust. 3).

²⁶ Uchwała Nr LXV/1196/VII/2018 Rady Miasta Poznania z 17 kwietnia 2018 r. w sprawie powierzenia spółce Międzynarodowe Targi Poznańskie sp. z o.o. zadania własnego gminy.

²⁷ Dz.U. z 2023 r., poz. 2778, ze zm., dalej: ustawa o publicznym transporcie zbiorowym.

²⁸ Naruszającego postanowienia uchwały organu stanowiącego gminy i art. 18 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

²⁹ Dalej także: mpzp.

W obu ww. przypadkach ta część regulacji mpzp, która określała zasady i warunki sytuowania m.in. reklam (na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) obowiązywała wyłącznie do momentu wejścia w życie uchwały krajobrazowej. Natomiast mpzp, względem których postępowania planistyczne wszczęto po 11 września 2015 r. nie mogły już zawierać uregulowań dotyczących zasad sytuowania reklam. Oznaczało to, że znowelizowane przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie umożliwiały już gminom regulowania w mpzp kwestii, które odtąd miały być objęte wyłącznie uchwałami krajobrazowymi.

Wagę tego zagadnienia uwidoczniły wyniki kontroli w części jednostek³⁰ (2 z 5), gdzie zmiany stanu prawnego, wskutek nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz nierzetelne działania organów wykonawczych w obu gminach – wbrew nazwie i celowi ustawy nowelizującej upzp – osłabiły narzędzia ochrony krajobrazu stosowane na terenie tych miast. Gminy nie mogły bowiem uregulować – jak do 11 września 2015 r. – zasad umieszczania m.in. reklam w mpzp, a jednocześnie nie decydowały się na przyjmowanie i wdrażanie uchwał krajobrazowych.

Przykład

W **Łodzi** 31 grudnia 2016 r. (data wejścia w życie uchwały krajobrazowej) utraciły moc dotychczasowe regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które wydane zostały na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 upzp, czyli określające m.in. zasady i warunki sytuowania reklam. Jednocześnie w Urzędzie nie stosowano i nie egzekwowano postanowień przyjętej przez Radę Miejską w Łodzi uchwały krajobrazowej, ustanawiającej zasady i warunki sytuowania reklam.

Oznaczało to, że znajdujące się w uchwale krajobrazowej przepisy prawa miejscowego, określające zasady umieszczania reklam na terenie miasta, od 31 grudnia 2016 r. do zakończenia kontroli nie były egzekwowane. Natomiast te przepisy, które znajdowały się wcześniej w mpzp utraciły moc 31 grudnia 2016 r. Jedyny akt prawa miejscowego, który regulował zasady i warunki umieszczania reklam na terenie Łodzi, tj. uchwała o Parku Kulturowym ulicy Piotrkowskiej odnosił się do 0,34 % powierzchni miasta.

Niedostosowanie uregulowań wewnętrznych do przepisów prawa miejscowego

W dwóch gminach, w których obowiązywały uchwały krajobrazowe (2 z 3), nie uchylono zarządzeń organu wykonawczego gminy (prezydenta) regulujących zasady umieszczania reklam w przestrzeni publicznej (w tym na nieruchomościach stanowiących własność gminy), ani nie dostosowano tych aktów wewnętrznych do zasad wynikających z obowiązujących uchwał krajobrazowych.

Przykłady

W **Urzędzie Miasta Łodzi**, pomimo upływu niemal siedmiu lat od wejścia w życie uchwały krajobrazowej i ośmiu – w odniesieniu do uchwały w sprawie Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej – nie uchylono zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie określenia zasad umieszczania urządzeń reklamowych, informacji wizualnej oraz innych dokumentów małej architektury kształtujących przestrzeń publiczną Placu Wolności, ulicy Piotrkowskiej na odcinku od Placu Wolności do alei Marszałka Józefa Piłsudskiego/alei Adama Mickiewicza regulującego te same zagadnienia na tożsamym obszarze. Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu działający z upoważnienia Prezydenta wyjaśnił, że zarządzenie nie było stosowane, a Biuro Architekta Miasta przygotowało projekt jego uchylenia.

W **Urzędzie Miejskim w Gdańsku** w okresie objętym kontrolą nie dostosowano dwóch zarządzeń Prezydenta Miasta Gdańska z 2013 r. (nr 609/13 określającego zasady zawierania umów na umieszczenie nośników reklamy na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Miasta Gdańska oraz nr 104/13 dotyczącego zasad lokalizacji nośników reklamy oraz informacji wizualnej w przestrzeni miejskiej). Brak zgodności z treścią uchwały

³⁰ Łódź i Wrocław.

krajobrazowej odnosił się do postanowień dotyczących m.in. definicji pojęć, zasad lokalizacji nośników reklamy na nieruchomościach, umieszczania szyldów, określenia nośników reklamowych i powierzchni ekspozycyjnych reklamy, a także, stref miasta o zróżnicowanych zasadach lokalizacji reklam, ogólnych zasad lokalizacji reklam, itp.

**Parki kulturowe
– narzędzie
do ochrony
fragmentów miast**

W trzech miastach (3 z 5) w okresie objętym kontrolą funkcjonowały parki kulturowe³¹, utworzone na podstawie uchwał rad miejskich, w celu ochrony krajobrazu kulturowego, zabytków nieruchomości oraz historycznych układów urbanistycznych. We wszystkich trzech uchwałach o parkach kulturowych wprowadzono zakazy i ograniczenia dotyczące umieszczania reklam na obszarze objętym ochroną, w tym reklam wielkoformatowych, reklam na elewacjach budynków, wykorzystywania jako nośników działań reklamowych obiektów małej architektury czy urządzeń infrastruktury technicznej. Obszary parków kulturowych stanowiły odpowiednio 0,15 % (Poznań), 0,34 % (Łódź) i 0,7 % (Wrocław) powierzchni miast.

**Brak
inwentaryzacji reklam
na terenie miast**

Pierwszym etapem w systemowym podejściu do rozwiązania problemu chaosu reklamowego w mieście powinna być inwentaryzacja przestrzeni miejskiej w zakresie reklam, ogrodzeń oraz elementów małej architektury. Sposób jej przeprowadzenia powinien umożliwiać pomiar i lokalizację reklam, tak by wyniki mogły zostać wykorzystane przy projektowaniu rozwiązań prawnych i organizacyjnych.

Tylko w Opolu (1 z 5) przeprowadzono takie działania i wykorzystano później ich wyniki, poprzez utworzenie (za pomocą narzędzi informatycznych) stale aktualizowanej bazy reklam na terenie miasta. Inwentaryzacji nie przeprowadzono w pozostałych kontrolowanych jednostkach (4 z 5). W jednej z nich (1 z 4) podjęto próbę zinwentaryzowania reklam w przestrzeni miejskiej w ramach projektu pilotażowego, którego wyniki miały służyć wdrożeniu uchwały krajobrazowej po jej przyjęciu.

Ustalenie liczby, rodzajów i lokalizacji reklam na terenie gminy nie było wymogiem związanym z opracowaniem i wdrożeniem uchwały krajobrazowej. W art. 37b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymieniono katalog działań, do których wykonania zobowiązano wójta/burmistrza/prezydenta miasta w ramach prac nad projektem uchwały krajobrazowej. Były to m.in.: sporządzenie projektu uchwały, zasięganie opinii i uzgadnianie tego projektu z właściwymi organami i instytucjami (np. Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska, wojewódzkim konserwatorem zabytków, ministrem właściwym ds. zdrowia, Państwową Strażą Pożarną, marszałka województwa), przeprowadzeniu konsultacji społecznych i wprowadzeniu zmian, a także przedstawienia projektu radzie gminy. Brakiem prawnego obowiązku uzasadniono w jednej jednostce nieprzeprowadzenie ww. inwentaryzacji na etapie procedowania uchwały krajobrazowej.

Przykłady

W **Urzędzie Miasta Opola** w listopadzie 2019 r. powołano zespół, do zadań którego należały bieżąca kontrola oraz inwentaryzacja tablic i urządzeń reklamowych na terenie Opola, w tym m.in.: fotografowanie, pomiary, klasyfikacja tablic i urządzeń reklamowych, a także prowadzenie ewidencji tablic reklamowych i urządzeń w formie cyfrowej, dokumentacja fotograficzna, sprawdzanie zgodności tablic i urządzeń reklamowych z uchwałą.

Dla potrzeb przygotowania projektu uchwały krajobrazowej na terenie Opola została przeprowadzona inwentaryzacja reklam na całym terenie miasta celem sporządzenia projektu uchwały krajobrazowej. W trakcie obowiązywania uchwały krajobrazowej (tj. w 2021 r.) wykonano inwentaryzację tablic i urządzeń reklamowych blisko 10 km wybranych odcinków ulic. W ewidencji prowadzonej w Urzędzie zarejestrowano (stan na lipiec 2023 r.) 428 tablic i urządzeń reklamowych.

W **Urzędzie Miasta Poznania**, na zbadanym odcinku 2 km dwóch ulic zidentyfikowano łącznie 516 reklam, z czego 134 znajdowały się w pasie drogowym dróg publicznych (131 bez zezwolenia), 11 było obiektami budowlanymi trwałe

³¹ Utworzone na podstawie art. 16 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

związanymi z gruntem (9 bez zgody budowlanej), a 68 znajdowało się w strefie ochrony konserwatorskiej. Wyniki tego pilotażu nie zostały wykorzystane do weryfikacji i ewentualnego wszczęcia postępowań związanych z nielegalnym umieszczeniem reklamy. W trakcie kontroli NIK, w lipcu 2022 r., dane zawarte w raporcie końcowym zostały przekazane do jednostek organizacyjnych Urzędu oraz ZDM z zaznaczeniem, że wymagają one dodatkowej weryfikacji i szczegółowej analizy dokumentów.

Infrastruktura miejska wyposażona w nośniki reklamy

W większości miast (4 z 5³²) dysponowano spisem elementów infrastruktury komunalnej wykorzystywanej do działalności reklamowej i promocyjnej, takich jak m.in.: wiaty przystankowe wyposażone w panele reklamowe, słupy ogłoszeniowo-reklamowe, wolnostojące citylighty, billboardy, oprawy na latarniach. Nośnikami zarządzały bezpośrednio komórki organizacyjne urzędów miast, miejskie jednostki organizacyjne lub spółki udziałem gminy (zajmujące się m.in. usługami komunalnymi, transportem pasażerskim lub organizacją targów).

Infografika nr 6

Rodzaje wybranych nośników reklam, zewidencjonowanych we wszystkich pięciu miastach w okresie objętym kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Określanie zasad wykorzystania nieruchomości miejskich w celu umieszczania reklam

We wszystkich kontrolowanych urzędach w zarządzeniach prezydentów miast określono zasady i tryb oddawania w dzierżawę nieruchomości gruntowych stanowiących własność gminy dla celów umieszczania reklam, ustalając w nich należne stawki czynszu. Również w większości gmin (Gdańsk, Poznań, Opole, Łódź) w zarządzeniach prezydentów miast ustalono też sposób wyliczania należności z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości komunalnych. Natomiast tylko w Urzędzie Miasta Poznania (1 z 5) ustalono procedurę w sprawach bezumownego korzystania z gruntów i dzierżawy gruntów.

Właściwa reakcja na sygnały od mieszkańców

Do wszystkich kontrolowanych urzędów wpływały sygnały od mieszkańców i innych podmiotów zainteresowanych w sprawie reklam, w tym obowiązywaniem uchwał krajobrazowych, zgłoszeń reklam nielegalnych, ochroną krajobrazu, itp. Do urzędów nie wpływały w tym zakresie skargi w rozumieniu przepisów k.p.a. W latach 2020–2023 (I poł.) do urzędów wpłynęło łącznie: 79 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, 5 interpelacji radnych miejskich, 45 innych zawiadomień. Nie stwierdzono nieprawidłowości przy załatwianiu tych spraw.

Przykłady

Do **Urzędu Miasta Łodzi** wpłynęło najwięcej, bo aż 51 wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Wnioski dotyczyły m.in. obowiązywania kodeksu reklamowego wobec trwających postępowań sądowych, umów zawartych przez miasto w zakresie najmu, dzierżawy powierzchni wykorzystywanych na potrzeby umieszczania na nich reklam, konkretnych nieruchomości – czy znajdowały się w obszarze obowiązywania uchwały krajobrazowej, kar nałożonych w trybie art. 37d upzp, kwot wydatkowanych przez miasto na poszczególne akcje reklamowe, procedowania nowej uchwały krajobrazowej. W odpowiedziach wskazywano m.in., że uchwała krajobrazowa w Łodzi obowiązuje, niemniej jednak nie są przeprowadzane kontrole ani nakładane kary w związku z oczekiwaniem na wyrok sądu administracyjnego i orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

³² Poza Wrocławiem.

W **Urzędzie Miasta Opola**, na specjalny adres e-mail *reklama@um.opole.pl* wpłynęło 10 informacji dotyczących nielegalnych reklam. W związku z tymi sygnałami pracownicy zespołu ds. realizacji uchwały krajobrazowej w dziewięciu przypadkach podjęli działania w zakresie inwentaryzacji przedmiotowych urządzeń reklamowych, m.in. dokonano wizji lokalnych i wysłano pismo w sprawie weryfikacji legalności nośnika reklamy.

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

Nadzór skontrolowanych gmin nad umieszczaniem w przestrzeni publicznej reklam oraz nad gospodarowaniem powierzchnią reklamową nie był w pełni skuteczny i prawidłowy.

W większości urzędów brakowało m.in. zaplanowanej i systematycznej aktywności właściwych komórek organizacyjnych w zakresie wykorzystania nieruchomości komunalnych na cele reklamowe, a podejmowane działania w przeważającej mierze stanowiły reagowanie na sygnały i skargi zewnętrzne. W większości urzędów nie przekazywano innym miejskim jednostkom organizacyjnym informacji związanych np. z bezprawnym wykorzystywaniem mienia komunalnego w celu umieszczenia reklamy lub o popełnionych wykroczeniach. Nieskuteczność nadzoru przejawiała się również brakiem bieżącej współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi urzędów i miejskimi jednostkami, w tym miejskim konserwatorem zabytków i właściwym miejscowo inspektorem nadzoru budowlanego, w celu eliminowania z przestrzeni publicznej zbędnych i nielegalnych reklam (3 z 5).

Weryfikacja zgodności reklam z wymogami uchwały krajobrazowej tylko w Opolu i Gdańsku

W dwóch spośród trzech miast, na terenie których w latach 2020–2023 obowiązywała uchwała krajobrazowa (Gdańsk, Opole) prowadzone były kontrole pod kątem weryfikacji zgodności reklam z wymogami uchwał. W pierwszej z tych gmin kontrole przestrzeni miejskiej – po zakończeniu w kwietniu 2020 r. okresu dostosowawczego przewidzianego w uchwale krajobrazowej – realizowała wyznaczona miejska jednostka organizacyjna (zarząd dróg). W drugiej jednostce dopiero po zakończeniu okresu dostosowawczego (tj. od połowy 2022 r.), podjęto szereg działań zmierzających do weryfikacji legalności reklam na terenie miasta. Polegały one m.in. na inwentaryzacji reklam i ich ewidencjonowaniu oraz weryfikacji ich legalności. W większości przypadków skutkowało to usunięciem lub dostosowaniem reklamy, jednakże nie we wszystkich sprawach wszczęto postępowania w celu nałożenia kary za reklamy niezgodne z postanowieniami uchwały krajobrazowej. Ponadto w 30 sprawach podjętych z urzędu nie zawiadomiono pisemnie stron o wszczęciu postępowania pomimo wymogu w tym zakresie wynikającego z art. 61 § 4 k.p.a., co uniemożliwiało nałożenie administracyjnych kar pieniężnych zgodnie z art. 37d ust. 4 i ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W trzecim z ww. miast (Łódź), pomimo wyznaczenia Biura Architekta Miasta do prowadzenia spraw związanych z wykonaniem uchwały krajobrazowej, działania tej komórki ograniczały się jedynie do reagowania na zgłoszenia kierowane do urzędu w kwestiach zgodności z uchwałą krajobrazową wskazanych reklam.

Brak kontroli prawidłowości wykorzystania nieruchomości miejskich

W większości urzędów (4 z 5) nie realizowano na bieżąco czynności obejmujących monitorowanie nieruchomości komunalnych i zarządzanych przez prezydentów gruntów Skarbu Państwa pod kątem ich wykorzystania w celu umieszczania reklam. Nie planowano też takich czynności. Tylko w jednej jednostce realizowano zadania kontrolne, które obejmowały wykrywanie przypadków nielegalnego wykorzystania nieruchomości komunalnych (Poznań). W pozostałych jednostkach przypadki bezumownego korzystania z nieruchomości komunalnych identyfikowano przy okazji: prowadzonej inwentaryzacji reklam na terenie miasta (1 z 5)³³, weryfikacji tych nieruchomości miejskich, na których

³³ Opole.

obowiązywały wcześniej umowy dzierżawy (2 z 5)³⁴ albo w czasie oględzin działek przeznaczonych do sprzedaży, a także doraźnie – w reakcji na napływające informacje z jednostek miejskich i spoza struktur urzędu (1 z 5)³⁵.

Przykład

W **Urzędzie Miasta Poznania** W latach 2018–2022³⁶ wykonano łącznie 1495 wizji terenowych, przy czym w ewidencji nie oznaczano wizji dotyczących reklam. W latach 2018–2022³⁷ prowadzono łącznie 7646 spraw z zakresu bezumownego korzystania nieruchomości komunalnych i Skarbu Państwa, z czego 54 dotyczyły umieszczania reklam. Spośród tych 54 spraw 19 zostało wszczętych z urzędu – w wyniku działań Wydziału Gospodarowania Nieruchomościami UMP, a 35 w wyniku sygnałów wpływających m.in. od podmiotów podległych urzędowi albo właściwego powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Spośród 43 spraw znajdujących się we właściwości WGN, w 27 nie ustalono należności za bezumowne wykorzystanie nieruchomości komunalnych na cele reklamowe i nie wystosowano wezwania do zapłaty.

Brak nadzoru nad umieszczaniem reklam na nieruchomościach miejskich

W większości urzędów (Poznań, Opole, Wrocław, Łódź) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie bezumownego wykorzystywania nieruchomości komunalnych lub zarządzanych przez prezydenta nieruchomości Skarbu Państwa, w celu umieszczania na nich reklam. Nieprawidłowe działania ww. jednostek polegały m.in. na niewzywaniu użytkowników do wydania nieruchomości, pomimo że umowy dzierżawy z nimi wygasły w latach 2011–2017 (Łódź), a także na dopuszczeniu do bezumownego korzystania przez spółkę z udziałem gminy z gruntów komunalnych³⁸ pod wiatami przystankowymi (Poznań), lub nieustalaniu i niedochodzeniu należności za bezumowne korzystanie z nieruchomości komunalnych, na których umieszczano reklamy (Opole, Wrocław).

Niepodejmowanie działań zmierzających do dochodzenia opłat za bezumowne korzystanie z ww. nieruchomości naruszało art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁹, art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴⁰, a ponadto regulacje art. 25 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 5 i pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którymi jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Przykład

W **Urzędzie Miasta Łodzi** nie zawierano umów dzierżawy nieruchomości na cele reklamowe po wejściu w życie uchwały krajobrazowej. Naliczono natomiast czterem podmiotom opłaty z tytułu bezumownego korzystania z 32 nieruchomości komunalnych na cele reklamowe. We wszystkich 32 przypadkach umowy dzierżawy wygasły w latach 2011–2017, a Urząd nie zawarł kolejnych, wymagałoby to bowiem opinii Biura Architekta Miasta w zakresie ich zgodności z uchwałą krajobrazową. Nie wzywano byłych dzierżawców do zwrotu przedmiotu dzierżawy po zakończeniu umów, co uprawniałoby Urząd do zwiększenia stawki opłaty o 100 %, w przypadku niewydania nieruchomości.

W latach 2018–2022⁴¹ w **Urzędzie Miasta Poznania** stwierdzono również niewystarczający nadzór Prezydenta nad jednostką miejską (Zarząd Transportu Miejskiego), w efekcie którego od 2019 r. do 2022 r. (do zakończenia kontroli

³⁴ Wrocław, Łódź.

³⁵ Wrocław.

³⁶ Lata 2018–2022 (wg stanu do 13 maja).

³⁷ Do 26 kwietnia 2022 r.

³⁸ Grunty te zlokalizowane były poza pasem drogowym dróg publicznych, zarządzanymi przez inną niż zarząd dróg miejską jednostkę organizacyjną.

³⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

⁴⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2267, ze zm.

⁴¹ Do 10 listopada 2022 r.

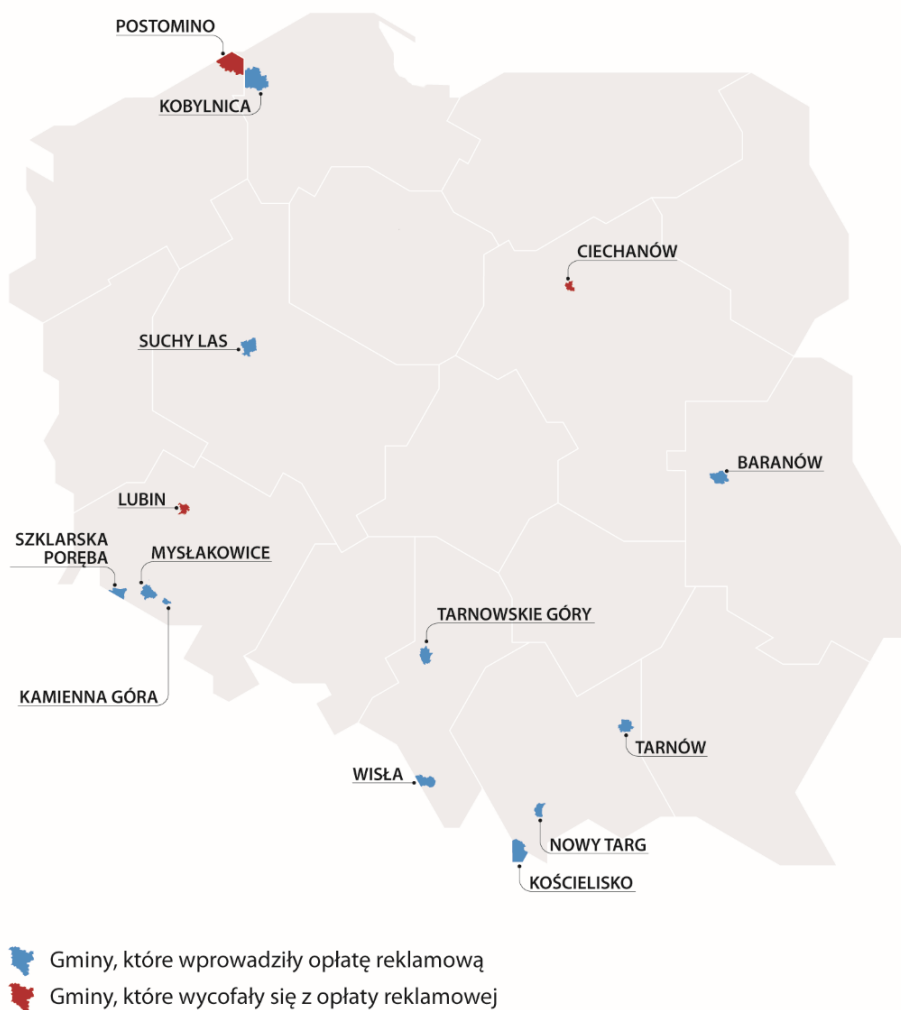
Niewykorzystane narzędzie w postaci opłaty reklamowej

NIK 10 listopada) spółka bezumownie korzystała z gruntów komunalnych pod wiatami zlokalizowanymi poza pasem drogowym. Pozbawiło to Miasto wpływów z tytułu dzierżawy wysokości co najmniej 473,8 tys. zł (+ VAT w należnej wysokości). Dopiero w trakcie kontroli sporządzono projekt umowy, którą zamierzano uregulować tę kwestię.

W żadnej z jednostek objętych kontrolą nie podjęto działań w celu wprowadzenia na terenie gminy opłaty reklamowej od umieszczonych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych. W efekcie na terenie żadnej kontrolowanej gminy nie obowiązywała uchwała w sprawie opłaty reklamowej. W skali kraju opłatę wprowadziło 14 gmin⁴² (spośród 2477), z których następnie 3 gminy uchylili uchwały ustanawiające te opłaty⁴³.

Infografika nr 7

Gminy w Polsce, które wprowadziły opłatę reklamową



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji dostępnych na stronie <https://www.gov.pl/web/kultura/uchwala-krajobrazowa> oraz dzienników urzędowych wszystkich województw w kraju.

Możliwość wprowadzenia takiej opłaty zapewniła ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu z 24 kwietnia 2015 r. Zgodnie z art. 17a ust. 1 ustawy i podatkach i opłatach lokalnych rada gminy może wprowadzić opłatę reklamową jedynie na obszarach, na których obowiązuje

⁴² Liczba gmin wg stanu na 1 stycznia 2023 r., źródło: GUS.

⁴³ Opracowanie własne NIK na podstawie dzienników urzędowych województw.

<p>Brak uprawnień miejskich konserwatorów zabytków</p>	<p>uchwała krajobrazowa. W uzasadnieniu do projektu ustawy⁴⁴ wskazano, że stworzenie takiej możliwości jedynie po spełnieniu określonego warunku było w pełni przemyślane. Na etapie redagowania projektu uznano, że możliwość pozyskania dodatkowych dochodów powinna przysługiwać jedynie tym gminom, w których podejmowane są działania w kierunku uporządkowania przestrzeni publicznej. Projektodawcy wskazali, że opłata za reklamy miała stanowić jedno z narzędzi takiego porządkowania, nie zaś źródło uzyskania łatwego dochodu.</p> <p>We wszystkich objętych kontrolą miastach zadania miejskiego konserwatora zabytków, związane z prowadzeniem kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz wydawaniem pozwoleń na umieszczenie reklam na zabytkach wpisanych do rejestru, określone zostały niejednolicie. Również umiejscowienie i rola miejskiego konserwatora w strukturach kontrolowanych urzędów było odmienne w każdym przypadku.</p>
<p>Nie w pełni skuteczne działania miejskich konserwatorów zabytków</p>	<p>W dwóch urzędach (2 z 5) stanowisko miejskiego konserwatora zabytków włączone zostało organizacyjnie do Biura Architekta Urzędu Miejskiego (Gdańsk) lub Wydziału Architektury i Zabytków (Wrocław), a w kolejnych dwóch (Opole, Łódź) w ogóle ono nie funkcjonowało. W jednej jednostce, w części okresu objętego kontrolą⁴⁵ miejski konserwator zabytków prowadził niektóre sprawy z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków, o których mowa w art. 96 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Natomiast tylko w jednym⁴⁶ przypadku – w ramach urzędu miasta, w całym okresie objętym kontrolą⁴⁷ – funkcjonowało odrębne Biuro Miejskiego Konserwatora Zabytków (Poznań), któremu przypisano zadania wynikające z ww. ustawy. W pozostałych miastach nie obowiązywały ww. porozumienia pomiędzy prezydentami miast a wojewodami. Skutkowało to m.in. brakiem uprawnień lokalnych konserwatorów zabytków do prowadzenia nadzoru konserwatorskiego i wydawania decyzji dotyczących umieszczenia reklam na zabytku wpisanym do rejestru.</p>
<p>Infrastruktura komunalna wykorzystywana w działalności reklamowej</p>	<p>W dwóch z trzech miast, w których funkcjonowało stanowisko miejskiego konserwatora zabytków (Poznań, Wrocław), aktywność i skuteczność działań podejmowanych przez te podmioty była zróżnicowana. W pierwszej jednostce, w latach 2020–2023 (do zakończenia kontroli, tj. do 30 października 2023 r.), miejski konserwator zabytków nie weryfikował legalności nośników reklamowych na zabytkach lub obszarach objętych ochroną konserwatorską na terenie miasta. W drugiej jednostce, pomimo ujawnienia przez miejskiego konserwatora zabytków (w wyniku kontroli własnych) reklam na zabytkach lub w obszarze objętym ochroną, w żadnej z tych spraw⁴⁸ nie dokonano stosownego zawiadomienia o popełnieniu wykroczenia. Obowiązek zawiadomienia przez miejskiego konserwatora zabytków właściwych organów wynikał z art. 41 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z art. 112 lub art. 118 ustawy o zabytkach.</p>
<p>Infrastruktura komunalna wykorzystywana w działalności reklamowej</p>	<p>We wszystkich miastach użytkowano infrastrukturę komunikacyjną (wiaty przystankowe wyposażone w powierzchnie reklamowe), której budowę, przebudowę lub remont zrealizowano z wykorzystaniem środków unijnych. W czterech gminach zarządzaniem wiatami przystankowymi zajmowały się wyznaczone jednostki miejskie – zarządy dróg. W większości (4 z 5) jednostek nie stwierdzono wykorzystywania takich wiat przystankowych w celach komercyjnych. W jednym przypadku stwierdzono, iż zarząd dróg wykorzystywał pięć wiat przystankowych do celów komercyjnych (jako wynajęte nośniki</p>

⁴⁴ Druk 1525 z 28 czerwca 2013 r. przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

⁴⁵ Stosowne porozumienie pomiędzy Prezydentem Miasta Wrocławia a Wojewodą Dolnośląskim wygasło w styczniu 2023 r.

⁴⁶ W Urzędzie Miejskim w Gdańsku w 2021 r. biuro miejskiego konserwatora zabytków włączono do Biura Architekta Miasta.

⁴⁷ Lata 2018–2022 (do 10 listopada).

⁴⁸ Analizą objęto dokumentację 13 kontroli przeprowadzonych przez BMKZ, w wyniku których stwierdzono umieszczenie urządzeń reklamowych na zabytkach lub w obszarze objętym ochroną konserwatorską bez stosownego pozwolenia miejskiego konserwatora zabytków.

reklam), pomimo, że projekt był jeszcze w okresie trwałości. W urzędzie miasta nie dysponowano wiedzą o faktycznym wykorzystaniu wiat. Nastąpiło to dopiero w wyniku kontroli. Stwierdzone przez NIK wykorzystanie powyższych wiat do celów komercyjnych nie stanowiło wprost naruszenia trwałości projektu, jednakże stwarzało ryzyko zmaterializowania się mechanizmu określonego w umowie o dofinansowanie, dotyczącego zwrotu części dochodu proporcjonalnie do kwoty otrzymanych środków.

Przykład

W **Urzędzie Miasta Poznania** wiaty przystankowe, które ze względu na trwałość projektu nie mogły być komercyjnie wykorzystywane i były udostępnione do dyspozycji Gabinetu Prezydenta na cele miasta i miejskich jednostek organizacyjnych.

W **Urzędzie Miasta Opola** w ramach dwóch projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014–2020, których elementem była budowa, przebudowa infrastruktury drogowej, zbudowano łącznie pięć wiat przystankowych.

Niewykorzystanie narzędzi związanych z postępowaniami podatkowymi

Postępowania podatkowe (dotyczące podatku od nieruchomości od budowli będących nośnikami reklamy) nie były elementem procesu zarządzania reklamami w kontrolowanych gminach. Potwierdzają to trudności z identyfikacją właściwych danych dotyczących budowli (reklam) wykorzystywanych w działalności gospodarczej osób fizycznych i osób prawnych we wszystkich niemal jednostkach. Tylko w jednym urzędzie (Gdańsk) dysponowano danymi dotyczącymi zobowiązań w podatku od nieruchomości od budowli (reklamy) wykorzystywanej w działalności gospodarczej w podziale na zobowiązania osób fizycznych i prawnych.

Przykład

W **Urzędzie Miejskim w Gdańsku** dysponowano danymi o wydanych w latach 2020–2023⁴⁹ decyzjach ustalających wysokość zobowiązania osób fizycznych w podatku od nieruchomości w zakresie nośników reklamy oraz prowadzonych postępowaniach podatkowych. Kwota uzyskanych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości dla budowli wykorzystywanych do działalności gospodarczej będących nośnikiem reklamy wyniosła w latach 2020–2023 (do 31 sierpnia) łącznie 758,3 tys. zł.

W pozostałych czterech jednostkach (4 z 5) nie posiadano wyodrębnionych danych w ww. zakresie, przy czym w dwóch z nich możliwe było przedstawienie danych dotyczących postępowań podatkowych prowadzonych wobec wybranych podmiotów (Poznań, Łódź). W jednym z tych dwóch urzędów prowadzono postępowania podatkowe w ww. zakresie w stosunku podmiotów, które w latach wcześniejszych na podstawie umów dzierżawiły nieruchomości komunalne. Przyczyną wszczęcia postępowań wobec tych podmiotów było wykazywanie w deklaracjach na podatek od nieruchomości jedynie wykorzystywanego gruntu, bez wykazania tablic reklamowych lub niezłożenie deklaracji na podatek od nieruchomości w ogóle.

W dwóch jednostkach (Wrocław, Opole) w ogóle nie dysponowano danymi o liczbie decyzji ustalających/określających wysokość zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości od budowli wykorzystywanych do działalności gospodarczej (nośniki reklam), ani wartości zobowiązań określonych w decyzjach. Nie dysponowano także danymi o wysokości dochodów z tytułu tego podatku, ani tym bardziej o liczbie postępowań podatkowych określających wysokość zobowiązania podatkowego. W obu tych jednostkach jako przyczynę podawano brak wyodrębnionej ewidencji budowli stanowiących nośniki reklamy, które były wykorzystywane w działalności gospodarczej podatników.

⁴⁹ Do zakończenia kontroli, tj. 31 października 2023 r.

Przykład

Sekretarz Miasta Opola wyjaśnił w toku kontroli, że w **Urzędzie Miasta Opola** nie posiadano ewidencji budowli stanowiących wyłącznie nośniki reklamy, wykorzystywanych w działalności gospodarczej podatników. Jednocześnie Sekretarz Miasta zapewnił, że w latach 2020–2023 (I poł.) nie prowadzono postępowań podatkowych określających wysokość takiego zobowiązania podatkowego.

W jednej jednostce (1 z 5), stwierdzono, że siedem⁵⁰ postępowań podatkowych, określających wysokość zobowiązania w podatku od nieruchomości, zostało umorzonych ze względu na przedawnienie zobowiązania podatkowego, a określona w wydanych decyzjach kwota podatku od nieruchomości wynosiła ogółem 709,7 tys. zł (UM Poznań).

Nieskuteczna kontrola zarządcza w Urzędzie Miasta Łodzi w obszarze zarządzania reklamą

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Miasta Łodzi nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych i audytów związanych z działaniami urzędu w zakresie zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej. Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli, działający z upoważnienia prezydenta wyjaśnił m.in, że analiza ryzyka przeprowadzana corocznie przy opracowywaniu planów kontroli i planów audytu przez BAWiK, uwzględniająca w szczególności materialność obszarów działalności Miasta, realizację zaleceń uprawnionych organów kontroli zewnętrznej, drażliwe aspekty społeczne oraz dostępne zasoby kadrowe w okresie ostatnich 12 lat nie wskazała na potrzebę przeprowadzania audytów lub kontroli w tym temacie. W związku z ustaleniami kontroli NIK uznała, że brak identyfikacji ryzyk związanych z realizowanymi celami i zadaniami w Urzędzie w zakresie zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej oraz celów i zadań jednostki w tym zakresie nie spełniał standardów kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. NIK stwierdziła, że w okresie objętym kontrolą, Prezydent Miasta Łodzi – wbrew obowiązkowi określonemu w art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz wynikającemu ze standardów C11 kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych – nie zapewnił skutecznego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej, m.in. z tego względu, że nie ustalono zasad nadzoru nad jednostkami, którym przypisano zadania dotyczące gospodarowania powierzchnią reklamową na elementach infrastruktury komunalnej.

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

Zarządcy dróg nie zapewnili w pełni skutecznego nadzoru nad umieszczaniem reklam w pasie drogowym, z tego względu w każdym z miast zidentyfikowano (w toku kontroli NIK) reklamy bez wymaganych zgód i wiedzy jednostek miejskich (od 12 % do nawet 100 %⁵¹ zbadanych przypadków). Nadzór ten nie był też w pełni prawidłowy, gdyż w większości jednostek wydawano zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na podstawie niekompletnych wniosków, a we wszystkich zarządach błędnie wyliczano opłaty za zezwolenie na umieszczenie reklamy w pasie drogowym. Wskutek pobierania opłat z tytułu korzystania z nieruchomości komunalnych na cele reklamowe w wysokości niższej, niż wynikająca z przepisów zaniżono przychodu budżetów jst o łączną kwotę 1019,9 tys. zł.

Nadzór nad gospodarowaniem powierzchnią reklamową w większości miast sprawowany był nierzetelnie lub nieprawidłowo, co związane było z brakiem waloryzacji opłat wynikających z zawartych umów (o 103 tys. zł), niezgodnym z przepisami powierzeniem gospodarowania gruntami w pasie drogowym (wraz z zarządzaniem wiatami przystankowymi), czy dopuszczeniem do bezumownego wykorzystywania gruntów komunalnych na cele reklamowe przez spółkę miejską.

⁵⁰ W zbadanej próbie 21 postępowań prowadzonych w latach 2018–2022 (I połowa).

⁵¹ W wyniku oględzin wybranych 32 odcinków ulic w Łodzi na wszystkich odcinkach ujawniono nielegalne reklamy. Wszystkie 49 reklam (100 %) znajdowało się w pasie drogowym nielegalnie. Szczegółowo opisano to na stronie 30.

5.3.1. Wydawanie zezwoleń na umieszczenie reklam w pasie drogowym dróg publicznych

Zadania zarządów dróg w zarządzaniu reklamą

Spraw związanych z realizacją uchwały krajobrazowej czy spraw dotyczących reklam nie wyodrębniano jako zadań w statutach w zarządach dróg (4 z 5), z wyjątkiem jednej jednostki (GDZiZ). W tym jednym zarządzie zadania związane z reklamami określono już na poziomie statutu jednostki, a do właściwości wyznaczonych komórek, oprócz obowiązków zarządu dróg, należało m.in. opracowanie, monitorowanie oraz aktualizacja zasad lokalizacji reklam oraz informacji wizualnej w przestrzeni miasta, wydawanie uzgodnień na lokalizacje nośników reklamowych, prowadzenie spraw związanych z wdrożeniem i obsługą nośników informacji wizualnej, prowadzenie spraw związanych z merytoryczną obsługą uchwały krajobrazowej oraz prowadzenie postępowań w zakresie zgodności z nią tablic i urządzeń reklamowych.

Wszystkie zarządy zajmowały się wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i jego kontrolą, co wynikało z zakresu ich merytorycznej działalności, jako jednostek realizujących obowiązki zarządcy drogi na terenie miasta, określone w ustawie o drogach publicznych. W trzech zarządach (MZD, ZDiT, ZDM) czynności związane m.in. z rozpatrywaniem wniosków, wydawaniem zezwoleń i nakładaniem kar, prowadzeniem kontroli – w odniesieniu do reklam – realizowało od 1 do 3 pracowników. Natomiast w jednym (ZDiUM) zadania te (wg ogólnej właściwości Wydziału Ochrony Pasa Drogowego, najczęściej bez wyszczególnienia w zakresach obowiązków zadań związanych z reklamami) realizowało 12 osób.

Rodzaje zgód na zajęcie pasa drogowego dróg publicznych

Jednym z zadań statutowych zarządów dróg było wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, w tym umieszczenie reklamy w pasie drogowym na podstawie art. 39 ust. 3 w zw. z art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych. W latach 2020–2023⁵² najwięcej takich zezwoleń wydał Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu, bowiem aż 1311 (na 32 771 decyzji dotyczących wszystkich wniosków o zajęcie pasa drogowego), a najmniej Miejski Zarząd Dróg w Opolu, tj. 124 (na 6593 decyzji dotyczących wszystkich wniosków o zajęcie pasa drogowego). Większość zarządów (4 z 5) udostępniano pas drogowy także w trybie umownym, na podstawie art. 22 ust. 2–2d ustawy o drogach publicznych (z wyjątkiem ZDiT w Łodzi). W latach 2020–2023⁵³ zawarto odpowiednio: 2 (ZDiUM), 9 (MZD), 42 (GZDiZ), a ZDM w Poznaniu w latach 2018–2022 (I poł.) zawarł 15 takich umów.

Niekompletne wnioski o wydanie zezwolenia na umieszczenie reklamy w pasie drogowym

W trzech jednostkach (MZD, ZDiUM, ZDiT) decyzje zezwalające wydawano na podstawie wniosków o zezwolenie na umieszczenie reklamy w pasie drogowym, które nie zawierały wymaganych załączników, w tym wymienionych w rozporządzeniu w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, np. szczegółowego planu sytuacyjnego⁵⁴. W żadnym z tych zarządów nie wzywano wnioskodawców do uzupełnienia tych załączników. Praktyka ta dotyczyła wydawania zezwoleń na nośniki, które były umieszczone w pasie drogowym, na podstawie zezwolenia obejmującego okres bezpośrednio poprzedzający wydanie nowego zezwolenia. W jednej z ww. jednostek w 100 % przypadków⁵⁵ wydano decyzje w oparciu o niekompletne wnioski, a w kolejnych dwóch braki dotyczyły od 57 %⁵⁶ do 85 % spraw⁵⁷. Obciążone brakami wnioski traktowane były jako „kontynuacja zajęcia pasa” w stosunku do zezwoleń wydanych w latach poprzednich dla tych samych podmiotów i lokalizacji. Decyzje zezwalające na umieszczenie reklamy w pasie drogowym wydawane były w ww. przypadkach na podstawie poprzednich decyzji i „archiwalnych” lub „pierwotnych” wniosków.

⁵² Dane za niepełny rok – w przypadku MZD do 30 czerwca 2023 r., w przypadku ZDiUM do 11 sierpnia 2023 r.

⁵³ Dane za lata 2020–2023, dla ZDiT, ZDiUM i MZD do 30.06.2023 r., dla GZDiZ do 17.08.2023 r.

⁵⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, Dz. U. z 2016 r., poz. 1264, ze zm.

⁵⁵ 20 na 20 zbadanych wniosków (ZDiT w Łodzi).

⁵⁶ 12 z 21 zbadanych wniosków (ZDiUM we Wrocławiu).

⁵⁷ 17 z 20 zbadanych wniosków (MZD w Opolu).

W dwóch pozostałych jednostkach (GZDiZ i ZDM) nie stwierdzono nieprawidłowości w ww. zakresie.

Przykłady

W **ZDiT w Łodzi** w latach 2020–2023 wydawano decyzje opierając się na załącznikach dołączonych do „pierwotnych” wniosków z lat 2002–2016. Dyrektor ZDiT wyjaśniła, że decyzje te dotyczyły reklam, które już zostały umieszczone w pasie drogowym (niektóre od wielu lat), a nie nowych. Zdaniem Dyrektora ZDiT wymaganie dołączania cały czas tych samych dokumentów byłoby nadmiernym formalizmem, prowadzącym do sztucznego przedłużania postępowania w postaci wezwań do uzupełnienia dokumentów. Tymczasem przekazane w trakcie kontroli NIK jedynie cztery archiwalne sprawy, z 20 żądanych przez kontrolera (ZDiT nie posiadał dokumentów w 16 pozostałych sprawach) wykazały, że wnioski te nie były kompletne (w brzmieniu obowiązujących już od 2018 r. w ZDiT procedur). W niektórych przypadkach decyzje w latach 2020–2023 wydano na podstawie dokumentacji załączonej do „pierwotnego” wniosku z 2007 r., w którym wnioskowano o zgodę na umieszczenie reklamy o powierzchni 1,77 m², podczas gdy najnowszy wniosek dotyczył już reklamy o powierzchni 9,24 m².

Podobnie **MZD w Opolu**, decyzje administracyjne zezwalające na zajęcie pasa drogowego wydawano na podstawie „archiwalnych” wniosków, złożonych w latach 2008–2016. Tymczasem z „wniosku o wydanie zgody na brakowanie akt” skierowanego do Archiwum Państwowego w Opolu wynikało, że dokumentacja archiwalna oznaczona JRWA 4116 z lat 2002–2008 od lutego 2021 r. nie istnieje (została zniszczona).

W dwóch zarządach (2 z 5) występowały ponadto przypadki rozpoznawania wniosków niepodpisanych przez osobę uprawnioną do reprezentowania wnioskodawcy (MZD) oraz wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy cyfrowej, pomimo niedołączenia do wniosku dokumentacji technicznej pozwalającej ocenić, czy reklama emitująca światło spełniać będzie warunki określone w art. 42a ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych (ZDiT).

Formalnie poprawne decyzje administracyjne i zachowana terminowość w postępowaniu w sprawie o zajęcie pasa

We wszystkich kontrolowanych jednostkach decyzje zezwalające na umieszczenie reklamy w pasie drogowym zawierały niezbędne elementy określone w art. 107 k.p.a. W jednym zarządzie, w komparycji ponad połowy decyzji⁵⁸, podano błędną podstawę prawną z ustawy o drogach publicznych, czego przyczyną było skopiowanie podstawy prawnej z innych szablonów decyzji. Zarządy na ogół terminowo wydawały decyzje w sprawie zajęcia pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy – w jednej tylko jednostce odnotowano niezawiadomienie strony o niezafatwieniu sprawy w terminie (z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu zafatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia), czym naruszono art. 36 § 1 k.p.a. (GZDiZ).

W dwóch jednostkach (MZD, ZDM) stwierdzono, że decyzji zezwalającej na umieszczenie reklamy w pasie drogowym nie wydano przed planowanym zajęciem pasa. W obu przypadkach zezwolenia udzielono już po upływie okresu, którego dotyczył wniosek.

Przykład

W **MZD w Opolu** w dniu 14 października 2021 r. (po ponad miesiącu od zakończenia zajmowania pasa) wydał decyzję zezwalającą na umieszczenie reklamy w pasie drogowym przez spółkę prawa handlowego, w związku z organizacją 58. Festiwalu Polskiej Piosenki w Opolu w dniach od 2 do 8 września 2021 r. MZD wydał decyzję, w której ustalono opłatę zwykłą (4,4 tys. zł) na podstawie art. 40 ust. 6 ustawy o drogach publicznych, zamiast wymierzenia kary pieniężnej w wysokości dziesięciokrotności opłaty zwykłej zgodnie z art. 40 ust. 12 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy, tj. kary w wysokości 44,3 tys. zł.

⁵⁸ 11 z 20 poddanych badaniu.

Umieszczanie reklam poniżej określonych odległości od krawędzi jezdni

Dyrektor MZD w Opolu 24 sierpnia 2023 r., tj. w trakcie kontroli NIK, skierowała do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu wnioski o sprawdzenie z urzędu legalności wydanej decyzji w przedmiocie zezwolenia udzielonego spółce prawa handlowego na zajęcie pasów drogowych dróg gminnych w okresie od 2 do 8 września 2021 r. Jak wyjaśniła Dyrektor MZD, (...) *po zwróceniu na to uwagi w trakcie kontroli NIK, przekazałam sprawę do oceny legalności wydania decyzji do SKO. W zależności od rozstrzygnięcia, będę podejmować dalsze kroki.*

W jednej jednostce (1 z 5) wydawano zgody na sytuowanie obiektu budowlanego (słupy reklamowo-ogłoszeniowe) w odległości mniejszej od krawędzi jezdni niż wyznaczona w art. 43 ust. 1. Decyzje – zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, tj. spółki miejskiej – wydawane na rzecz spółki miejskiej, pomimo niezastąpienia „szczególnie uzasadnionych przypadków”.

Przykład

ZDM w Poznaniu w 27 % zbadanych postępowań⁵⁹, zakończonych wydaniem decyzji zezwalających na lokalizację słupów reklamowych w pasie dróg publicznych, wyraził zgodę na odstępianie od wymogu zachowania minimalnych odległości określonych w art. 43 ust. 1 ww. ustawy, pomimo że wnioskodawca nie uzasadnił szczególnej potrzeby zmniejszenia odległości sytuowania obiektów od zewnętrznej krawędzi jezdni, co było niezgodne z art. 43 ust. 2 i 3 udp.

Nieprawidłowe ustalanie wysokości opłaty za umieszczenie reklamy w pasie drogowym

We wszystkich jednostkach⁶⁰ nieprawidłowo ustalano wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy. Do wyliczenia przyjmowano mniejszą powierzchnię reklamy (wyłącznie część ekspozycyjną), z pominięciem elementów konstrukcyjnych i zamocowań. Taka praktyka była niezgodna z art. 40 ust. 6, w związku z art. 4 pkt 23 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym opłatę za zajęcie pasa drogowego ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego.

W efekcie, w wydanych decyzjach zaniżono wartość opłaty pobieranej przez zarząd dróg i przekazywanej następnie do budżetu miasta.

Przykład

W **MZD w Opolu** w ponad połowie decyzji (14 z 25) objętych szczegółowym badaniem nieprawidłowo wyliczano wysokość opłaty należnej za zajęcie pasa drogowego pod reklamy. Powyższe wynikało z uwzględniania w wyliczeniach wysokości opłat tylko powierzchni reklamy – z pominięciem powierzchni konstrukcji, na której dana reklama była umieszczona. Kwota opłat za umieszczenie reklam w pasie drogowym została zaniżona łącznie na kwotę co najmniej 92,4 tys. zł.

W **GZDiZ w Gdańsku** w czterech decyzjach (na 20 zbadanych), wydanych dla jednego podmiotu, do wyliczenia opłaty przyjęto powierzchnię ekspozycyjną pojedynczego nośnika *citylight*, która wynosiła 2,18 m², podczas gdy powierzchnia reklamy wraz z elementami konstrukcyjnymi liczyła 2,82 m². Łączna opłata za zajęcie pasa drogowego przez reklamy typu *citylight* w latach 2020–2023 (do 27 października) była więc o 14,6 tys. zł zaniżona.

W **ZDiT w Łodzi** w 12 decyzjach (na 20) opłatę dla reklam typu *citylight*, *backlight* oraz reklamy wolnostojącej jednostronnej, naliczono w odniesieniu do powierzchni samej treści reklamowej bez uwzględnienia jej elementów konstrukcyjnych i zamocowań. Pomniejszone powierzchnie reklam, uwzględnione przy kalkulacji opłaty, podawane były przez wnioskodawców we wnioskach o zajęcie pasa drogowego. ZDiT natomiast nie wzywał wnioskodawców w celu skorygowania tych wniosków o prawidłowy rozmiar reklamy.

⁵⁹ 6 z 22 poddanych badaniu.

⁶⁰ Zagadnienie to nie było przedmiotem badań w ramach kontroli S/22/004/LPO w ZDM w Poznaniu.

Opłaty za zajęcie pasa drogowego na podstawie decyzji i umów

W latach 2020–2023⁶¹ skontrolowane zarządy dróg naliczały opłaty w związku z udostępnianiem gruntów w pasie drogowym dróg publicznych w granicach administracyjnych miast. Naliczone opłaty wynosiły: 6413,6 tys. zł (MZD w Opolu), 38 933,2 tys. zł (GZDiZ w Gdańsku), 40 189,8 tys. zł (ZDiUM we Wrocławiu) oraz 44 339,8 tys. zł (ZDiT w Łodzi). Przy czym wysokość opłat z tytułu decyzji i umów na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy wynosiła łącznie: 1052,3 tys. zł (MZD), 1192,1 tys. zł (GZDiZ), 2627,3 tys. zł (ZDiT) oraz 5138,8 tys. zł (ZDiUM). W ZDM w Poznaniu, w latach 2018–2022 (I poł.) naliczono z tego tytułu opłaty w łącznej wysokości 9934,6 tys. zł.

Przykład

W **ZDM w Poznaniu** opłaty naliczone za zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe przez czterech największych operatorów powierzchni reklamowych stanowiły 46,2 % (4586,8 tys. zł) ogółu opłat za lata 2018–2022 (I poł.).

Finansowy wymiar stwierdzonych nieprawidłowości

W latach objętych kontrolą, w wyniku postępowania niezgodnego z prawem, niegospodarnego lub nierzetelnego uszczuplono przychody budżetów jst łączną o kwotę 1019,9 tys. zł. Stanowiła ona sumę nieuzyskanych dla budżetu jednostek samorządu terytorialnego kwot wynikających z działań niezgodnych z prawem, niegospodarnych lub nierzetelnych. Natomiast dodatkowe przychody budżetu jst, których wyegzekwowania podjęto się w trakcie i w związku z kontrolą NIK wyniosły 103 tys. zł.

5.3.2. Kontrola i monitorowanie pasa drogowego dróg publicznych**Brak procedur monitorowania pasa drogowego i ujawniania nielegalnych reklam**

Tylko w jednym zarządzie dróg (ZDiT) w całym okresie objętym kontrolą funkcjonowały pisemne zasady monitorowania pasa drogowego, obejmujące m.in. procedurę ujawniania przypadków samowolnego zajęcia pasa drogowego, kontroli zgodności zajęcia pasa drogowego z wydanymi decyzjami oraz okresowych objazdów drogowych. W kolejnej jednostce (GZDiZ) procedurę monitorowania sieci drogowej w celu wykrycia nielegalnych zajęć pasa drogowego wprowadzono 1 stycznia 2022 r. W pozostałych jednostkach (3 z 5) nie określono pisemnie zasad dotyczących terminów i częstotliwości objazdów sieci drogowej, sprawdzania prawidłowości wykonywania decyzji, weryfikowania samowolnego zajęcia pasa lub przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego po zakończonym okresie zajęcia pasa.

Przykłady

W **ZDiT w Łodzi**, w okresie objętym kontrolą, funkcjonowały procedury ujawniania przypadków samowolnego zajęcia pasa drogowego, wg których kontrole pasa drogowego powinny być dokonywane w sposób umożliwiający porównanie stanu zastanego na miejscu z treścią wydanych zezwoleń. Kontrole takie powinny odbywać się cyklicznie:

- przynajmniej raz na dwa lata dla zajęć stałych pasa (np. reklamy wielkoformatowe umieszczone na fundamentach),
- w terminie umożliwiającym sprawdzenie okoliczności zajętego terenu (np. zajęcie na prawach wyłączności, roboty),
- dwa razy do roku, w tym bezpośrednio przez 1 listopada (dla zajęć dotyczących stoisk handlowych na prawach wyłączności.)

Pracownicy zostali zobowiązani do przeprowadzania okresowych objazdów – przynajmniej raz w miesiącu – terenów drogowych, w celu ustalenia, czy tereny te w wybranym rejonie nie zostały bezprawnie zajęte.

W **GZDiZ w Gdańsku** 1 stycznia 2022 r. weszło w życie zarządzenie nr 47/2021 Dyrektora z 29 października 2021 r. w sprawie wprowadzenia procedury monitorowania zarządzanej sieci drogowej w celu wykrycia nielegalnych zajęć pasa drogowego. Zgodnie z § 1 ust. 1 ww. zarządzenia, kierownik Działu PU zobowiązany został do przeprowadzenia co najmniej 20 kontroli ulic/odcinków dróg w miesiącu w celu monitorowania pasów drogowych pod kątem ich zajęcia bez stosownego zezwolenia, w tym przez reklamy. Wyniki ww. kontroli raportowane miały być w formie składanego na dziennik podawczy protokołu.

⁶¹ Dane za lata 2020–2023, dla ZDiT, ZDiUM i MZD do 30.06.2023 r., dla GZDiZ do 17.08.2023 r.

Niewielki udział kontroli reklam w aktywności kontrolnej zarządów dróg

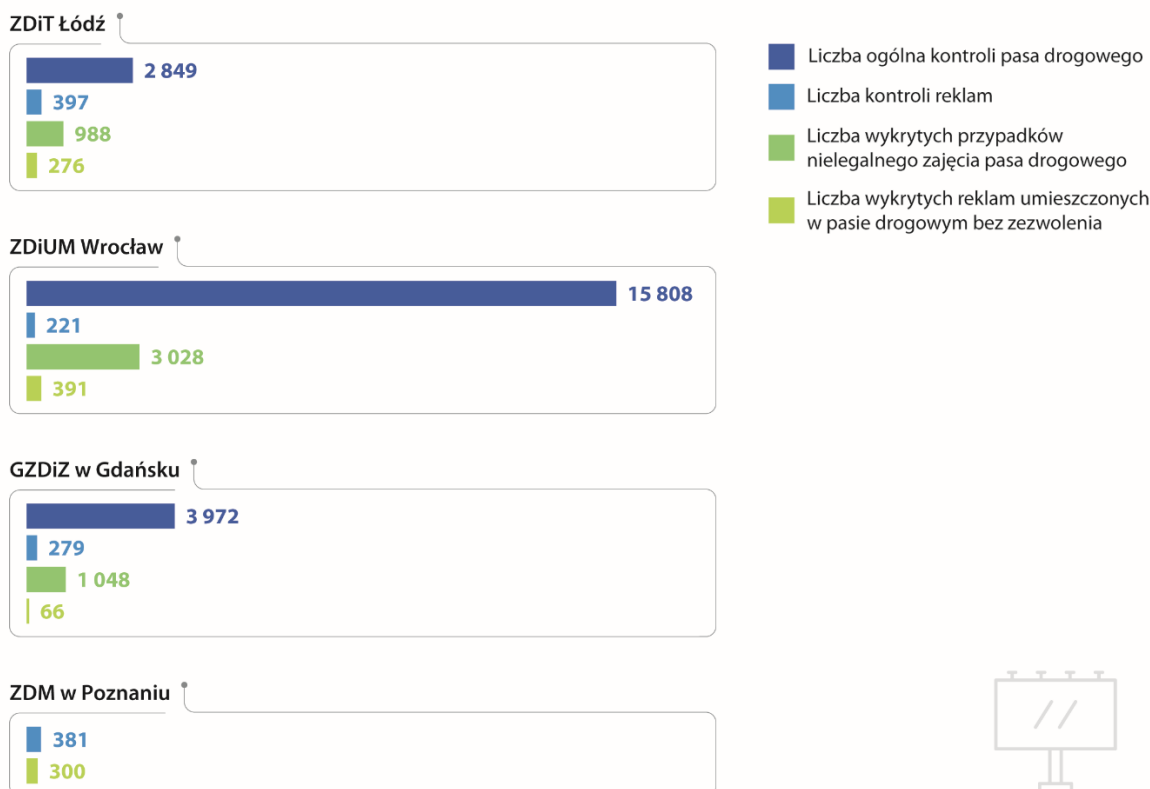
W latach 2020–2023⁶², przeprowadzono w GZDiZ 3972 kontroli pasa drogowego, z czego 279 (7 %) pod kątem umieszczania nielegalnych reklam, a 40 w zakresie przywrócenia pasa do stanu poprzedniego. W 1048 przypadkach stwierdzono nielegalne zajęcie pasa drogowego, z czego w 66 (6,3 %) przypadkach dotyczyło to umieszczenia reklam. W latach 2020–2023⁶³ ZDiT wykonał łącznie 2849 kontroli pasa drogowego, w tym 397 dotyczących reklam (13,9 %). W ich wyniku stwierdzono 988 przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego, w tym 276 w zakresie reklam (27,9 %). Przeprowadzono również 25 kontroli wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe oraz 19 kontroli w zakresie przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego. Ujawniono łącznie 643 przypadki nielegalnego zajęcia pasa drogowego, z czego w 224 przypadkach (34,8 %) były to reklamy. Jednakże w prowadzonym w ZDiT elektronicznym wykazie przeprowadzonych kontroli i okresowych objazdów, w 15 wybranych do badania sprawach nie odnotowywano (żadnych bądź niektórych) kontroli wykonania kontroli pasa drogowego lub objazdów, co było działaniem nierzetelnym i naruszającym obowiązujące w ZDiT procedury ujawniania przypadków samowolnego zajęcia pasa drogowego.

W ZDiUM we Wrocławiu w analogicznym okresie⁶⁴ przeprowadzono łącznie 15 808 kontroli pasa drogowego, z czego 221 (1,4 %) dotyczyło reklam. Stwierdzono 3028 przypadków nielegalnych zajęć pasa, z czego 391 (12,9 %) dotyczyło reklam.

Natomiast w latach 2018–2022 (I poł.) w ZDM w Poznaniu przeprowadzono łącznie 381 kontroli pasa drogowego pod względem wykorzystania na cele reklamowe bez stosownego zezwolenia, a w ich wyniku ujawniono 300 przypadków (78,7 %) nielegalnego zajęcia pasa.

Infografika nr 8

Udział kontroli reklam we wszystkich kontrolach pasa drogowego prowadzonych przez zarządy dróg



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

⁶² Dane za lata 2020–2023 (do 17 sierpnia 2023 r.).

⁶³ Dane za lata 2020–2023 (do 30 czerwca 2023 r.).

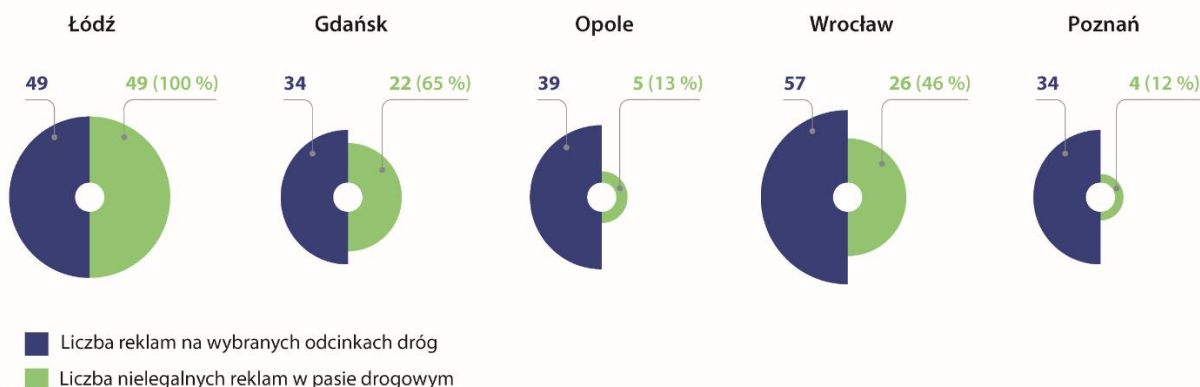
⁶⁴ Dane za lata 2020–2023 (do 11 sierpnia 2023 r.).

(Nie)skuteczność monitorowania pasa – wyniki oględzin w toku kontroli NIK

W wyniku przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK oględzin wybranych odcinków ulic i weryfikacji legalności niektórych reklam stwierdzono, że działania zarządów dróg nie zapobiegały samowolnemu umieszczaniu reklam w pasie drogowym. We wszystkich jednostkach ujawniono przypadki reklam umieszczonych w pasie drogowym bez zezwolenia, które dotyczyły od 12 %⁶⁵ do nawet 100 % zbadanych przypadków.

Infografika nr 10

Zestawienie liczby nielegalnych reklam zidentyfikowanych podczas oględzin w ramach kontroli NIK z liczbą ogólną zbadanych reklam



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Przykłady

W **ZDiT w Łodzi** oględziny wybranych 32 odcinków dróg publicznych wykazały, że na 32 z nich funkcjonowało 49 nośników reklamowych bez wymaganej zgody. Nośniki reklamowe umiejscowione były m.in. na słupach energetycznych, barierach energochłonnych, barierach odgradzających, drzewach, siatkach zabezpieczających budowę nieruchomości, ogrodzeniach placów budowy. Stwierdzono też, że w trzech lokalizacjach nie został przywrócony pas drogowy do stanu pierwotnego, tj. nie zostały usunięte nielegalne reklamy mimo nałożenia – decyzjami administracyjnymi – kar pieniężnych na podmioty.

W **GZDiZ w Gdańsku** w wyniku oględzin wybranych 11 odcinków ulic ujawniono 34 reklamy w pasie drogowym, z czego 22 z nich (64,7 %) znajdowało się w pasie drogowym nielegalnie. Dyrektor GZDiZ wyjaśnił, że kolejność realizacji kontroli w pasie drogowym wynikała z przyjętych priorytetów – w pierwszej kolejności realizowane były kontrole dotyczące nośników o dużej powierzchni reklamowej. W ocenie NIK wyjaśnienia Dyrektora nie usprawiedliwiają nie w pełni skutecznego monitorowania sieci drogowej. Ponadto NIK zauważa, że w latach 2020–2023 (do 17 sierpnia) liczba kontroli dotyczących umieszczania reklam w pasie drogowym wynosiła zaledwie 7 % wszystkich przeprowadzonych kontroli pasa drogowego.

W **ZDiUM we Wrocławiu** w wyniku oględzin 10 wybranych odcinków dróg, przy których znajdowało się 57 reklam ujawniono 26 reklam (45,6 %) bez zezwolenia, z czego 16 (28,1 %) z nich znajdowało się na terenie parku kulturowego obejmującego historyczne centrum. Kierownik Działu Zezwoleń i Administracji Pasa Drogowego ZDiUM wyjaśnił, że w okresie epidemii COVID-19 – w związku z ograniczeniami w kontaktach, obostrzeniami wprowadzonymi w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się tego wirusa – nie były prowadzone kontrole w terenie w przedmiotowym zakresie.

⁶⁵ W wyniku oględzin czterech wybranych odcinków dróg w zarządzie ZDM w Poznaniu stwierdzono, że na 34 reklamy zlokalizowane przy 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 jednym zarządzie (1 z 4⁶⁶) nie prowadzono kontroli pasa drogowego pod kątem funkcjonowania reklam zmiennych treści i pod kątem spełniania przez te nośniki określonych w art. 42a ust. 2 udp wymagań. W toku kontroli NIK stwierdzono, że na wszystkich 10 poddanych oględzinom nośnikach emitowana była reklama ruchomej emisji obrazów i czasie prezentacji poniżej 10 sekund, co naruszało zasady bezpieczeństwa ruchu drogowego. W pozostałych trzech zarządach (3 z 4) nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z umieszczanymi w pasie drogowym reklamami typu *digital*. W dwóch miastach w pasie drogowym w ogóle nie umieszczano takich nośników. W trzeciej jednostce, nośniki poddane oględzinom spełniały ww. wymagania określone w art. 42a ust. 2 pkt 1 i 2 udp.

Przykład

W **Gdańsku** uchwała krajobrazowa zakazywała sytuowania dużych ekranów LED emitujących reklamę o zmiennej treści. Pracownicy GZDiZ, w latach 2020–2022, po przeprowadzeniu kontroli terenowych w siedmiu przypadkach stwierdzili występowanie ekranu reklamowego zmiennej treści typu LED. W rezultacie podjętych przez GZDiZ działań wszystkie nośniki LED zostały usunięte.

Zróznicowana reakcja zarządów dróg na zewnętrzne sygnały o samowolnym zajęciu pasa drogowego

W większości zarządów dróg (4 z 5) ich aktywność w zakresie ujawniania przypadków zajęcia pasa drogowego wynikała również z sygnałów zewnętrznych. W pozostałej jednej jednostce (ZDiUM) w okresie objętym kontrolą nie odnotowano skarg lub zawiadomień dotyczących umieszczania reklam w pasie drogowym. Liczba zgłoszeń dotyczących reklam w pasie drogowym kierowanych do czterech zarządów w okresie objętym kontrolą była zróżnicowana (od 1 do 190). W jednej jednostce odnotowano aż 899 zgłoszeń, przy czym dotyczyły one reklam niezgodnych z uchwałą krajobrazową na terenie całego miasta. Analiza wybranych spraw w czterech jednostkach wykazała, że zostały one załatwione, a w dwóch jednostkach odsetek kontroli pasa drogowego, podjętych w wyniku interwencji zewnętrznych, wyniósł od 30,3 % do 37,5 %. W odniesieniu do jednej z tych jednostek stwierdzono jednakże, że choć w odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej informowano o planowanym podjęciu działań dotyczących nielegalnych reklam w pasie drogowym – w 59 % zarząd nie zweryfikował, czy doszło do samowolnego zajęcia pasa.

Przykłady

W latach 2020–2023 (I połowa) z Urzędu Miejskiego w Gdańsku do **GZDiZ** przekazano 899 zgłoszeń dokonanych za pomocą aplikacji mobilnej Gdańskiego Centrum Kontakt, dotyczących reklam niezgodnych z uchwałą krajobrazową. Sprawy, w których zgłaszającym były udzielone odpowiedzi o sposobie realizacji zgłoszenia były uznawane za załatwione i zamykane. W wyniku badania 53 zgłoszeń, które wpłynęły w I kw. 2023 r. ustalono, że 52 zgłoszenia posiadały status „zamknięte” (udzielono odpowiedzi), a jedno zostało odrzucone.

Do **MZD w Opolu** przekazano z Urzędu Miasta Opola jedną skargę, dotyczącą stalowego stojaka reklamowego znajdującego się w pasie drogowym, będącego przyczyną uszkodzenia ciała przechodnia. Poszkodowany zwrócił się do Prezydenta o ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za stan drogi publicznej. MZD stwierdził, że konstrukcja zamontowana była bez zgody tej jednostki i zwrócił się z wnioskiem do Straży Miejskiej o ustalenie właściciela konstrukcji. Konstrukcja została usunięta po upływie 20 dni od wpłynięcia skargi.

Rzetelne dokumentowanie kontroli przeprowadzanych przez zarządców dróg

W okresie objętym kontrolą zarządy dróg prowadziły kontrole pasa drogowego i w większości (4 z 5) dokumentowały te czynności w sposób umożliwiający weryfikację, m.in. częstotliwości, terminów i liczby kontroli pod kątem nielegalnych reklam. W jednej jednostce (MZD), dopiero na potrzeby kontroli NIK sporządzono zestawienie liczby kontroli doraźnych, na podstawie danych gromadzonych w ewidencji wyjść służbowych (w ewidencji brak było adnotacji o przyczynie wyjścia). Zdaniem NIK, brak rzetelnego dokumentowania

⁶⁶ ZDiT w Łodzi. W ramach kontroli doraźnej S/22/004/LPO w ZDM w Poznaniu nie badano tego zagadnienia.

realizowanych czynności ograniczał możliwość skutecznego planowania działań podejmowanych w ramach takiego monitoringu, w tym przy uwzględnieniu potrzeby racjonalnego wykorzystania zasobów, jak też oceny prawidłowości ich realizacji.

Nieprawidłowości w postępowaniach w sprawie nałożenia kary pieniężnej za nielegalne reklamy w pasie drogowym

Weryfikacja dokumentacji związanej postępowaniami w sprawie wymierzenia kary za nielegalne zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy wykazała, że w większości jednostek (GZDiZ, ZDiUM, ZDiT) nałożono karę za okres krótszy niż liczba dni faktycznego samowolnego zajęcia pasa. W dwóch jednostkach (ZDiUM, ZDiT) postępowania w sprawie wymierzenia kary nie były wszczynane bezpośrednio⁶⁷ po wykryciu nielegalnej reklamy (od 12 do 54 dni), a w jednej z nich postępowania prowadzono z naruszeniem terminów określonych w art. 35 § 3 k.p.a.⁶⁸, wydając decyzje w terminach od 77 do 836 dni od daty wszczęcia postępowania (zwłoka organu wynosiła od 47 dni do 806 dni)⁶⁹. W kolejnym zarządzie (ZDM) w sześciu sprawach poddanych szczegółowemu badaniu ustalono, że w trzech postępowaniach prowadzonych były w sposób nierzetelny, ze względu na dopuszczenie do nieuzasadnionych przerw w czynnościach, tj. przez okres do 136 dni.

Przykłady

W **GZDiZ w Gdańsku** w jednej sprawie karę za zajęcie pasa drogowego poprzez umieszczenie reklamy bez zezwolenia nałożono za okres krótszy o 667 dni od liczby dni faktycznego samowolnego zajęcia pasa, w efekcie czego naliczono karę o 40,6 tys. zł niższą od należnej.

W **ZDiT w Łodzi** w jednej sprawie nie podjęto wystarczających działań w celu rzetelnego zbadania nielegalnego posadowienia reklam, co skutkowało uszczupleniem dochodów gminy w kwocie co najmniej 54,0 tys. zł. W dniu 23 maja 2023 r. wydano decyzję nakładającą karę pieniężną za nielegalne posadowienie reklamy umieszczonej na przyczepie samochodowej za okres 71 dni, do 23 marca 2023 r. Tymczasem 8 maja 2023 r. ZDiT otrzymał informację od Straży Miejskiej w Łodzi o tym, że reklama ta nadal znajduje się w pasie drogowym. Istnienie tej reklamy potwierdziły również oględziny NIK w dniach 16 i 18 sierpnia 2023 r. Gdyby 8 maja 2023 r. pracownicy ZDiT potwierdzili obecność nielegalnej reklamy, kara powinna była wynieść już 137,5 tys. zł.

Nakładanie kar za niezgodne z zezwoleniem zajęcie pasa drogowego

W większości jednostek (4 z 5) podejmowane kontrole skutkowały wydawaniem decyzji nakładających kary pieniężne za nielegalne zajęcie pasa drogowego na podstawie art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych (wysokość kary pieniężnej określona została ustawowo jako 10-krotność opłaty ustalonej za zajęcie pasa drogowego). Natomiast w jednym zarządzie dróg (MZD) decyzję o nałożeniu kary pieniężnej wydano tylko w jednej sprawie (na skutek wniosku zainteresowanego podmiotu o wydanie zezwolenia na okres wsteczny)⁷⁰.

Najwięcej decyzji nakładających kary za nielegalne zajęcie pasa drogowego w latach 2020–2023⁷¹ wydano w ZDM w Poznaniu (327 decyzji, wymierzających kary na łączną kwotę 1070,5 tys. zł), następnie w ZDiT w Łodzi (224 decyzje na kwotę 1556,7 tys. zł), w ZDiUM we Wrocławiu (216 decyzji na kwotę 1877,0 tys. zł), a w GZDiZ w Gdańsku – 67 decyzji na kwotę 754,2 tys. zł.

W dwóch spośród czterech jednostek, w których wydawano decyzje nakładające ww. kary stwierdzono przypadki niegospodarności, dotyczące nieprzekazania do działu windykacji niezapłaconych kar na łączną kwotę 26,2 tys. zł (ZDiUM) oraz naliczenia kar w niewłaściwej wysokości – zaniżonej o 1,3 tys. zł (ZDiT).

⁶⁷ Dotyczyło to wybranych 10 spraw ZDiT w Łodzi (od 14 do 54 dni) oraz 7 wybranych spraw ZDiUM we Wrocławiu (od 12 do 34 dni).

⁶⁸ Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

⁶⁹ Dotyczyło to 11 zbadanych przypadków.

⁷⁰ Była to jedyna kara nałożona w latach 2020–2023 (do 30 czerwca).

⁷¹ Dane za okres: dla GZDiZ (do 17 sierpnia 2023 r.), dla ZDiUM i ZDiT (do 30 czerwca 2023 r.), dla ZDM (lata 2018–2022 – do 30 czerwca 2022 r.).

Niewystarczający nadzór nad komórkami organizacyjnymi zarządów dróg

W tym drugim przypadku do wyliczenia wysokości kary uwzględniono powierzchnię reklamy poniżej 1 m², wbrew art. 40 ust. 10 ustawy o drogach publicznych.

W żadnej z czterech⁷² jednostek nie przeprowadzono audytów i kontroli wewnętrznych i zewnętrznych w zakresie weryfikacji realizacji zadań przez zarząd w ramach zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej. Liczba zadań i obowiązków pracowników zarządów dróg, wynikających ze skali spraw związanych z zarządzaniem pasem drogowym dróg publicznych, w tym wydawaniem zezwoleń i kontrolą prawidłowości sytuowania reklam mogło wpływać na nieprawidłową ich realizację.

W wystąpieniu pokontrolnym do Dyrektora ZDiT w Łodzi, w związku ze skalą stwierdzonych nieprawidłowości (ich zakresem i skutkami, w tym o charakterze finansowym) NIK sformułowała uwagę, że wbrew obowiązkowi określonymu w art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych Dyrektor nie zapewniła właściwego nadzoru nad skutecznym funkcjonowaniem systemu kontroli zarządczej. Nie zagwarantowała bowiem sprawnego działania ZDiT w zakresie realizowania jego zadań obejmujących zapewnienie prawidłowości umieszczania reklam w pasie drogowym i gospodarowania powierzchnią reklamową. Podejmowane działania nie zapewniały w pełni realizacji celów i zadań ZDiT, o których mowa w art. 68 ust. 1 ufp, w szczególności w sposób zgodny z prawem, efektywny i terminowy.

W dwóch jednostkach (GZDiZ, ZDiUM) podejmowano działania związane z usprawnieniem i wzmocnieniem nadzoru nad reklamami w pasie drogowym lub w ramach kontroli zarządczej.

Przykład

W **ZDiUM we Wrocławiu** w wyniku kontroli problemowej oceny monitorowania pasa drogowego w celu wykrycia nielegalnego zajęcia i przestrzegania warunków decyzji na jego zajęcie w 2022 r. stwierdzono możliwe do podjęcia usprawnienia dotyczące: wzmocnienia zarządzania pasem drogowym w 2024 r. poprzez planowane na poziomie Urzędu Miejskiego Wrocławia wdrożenie Zintegrowanego Systemu Zarządzania, a także przeprowadzenie analizy możliwości i ewentualnych potrzeb EOZ w zakresie zwiększenia skuteczności monitorowania pasa drogowego pod względem legalności.

W **GZDiZ w Gdańsku** w planach działalności (w ramach kontroli zarządczej) jednostka corocznie zobowiązana była m.in. do realizacji zadania polegającego na kontroli zgodności reklam z uchwałą krajobrazową na określonym – założono konieczność przeprowadzenia co najmniej 500 takich kontroli rocznie (w badanym okresie zrealizowano 6220 kontroli⁷³). W planie działalności na pierwsze półrocze 2023 r. nie przewidziano takich kontroli. Dyrektor GZDiZ wyjaśnił, że nadzór nad realizacją powierzonych zadań prowadzony był poprzez spotkania kierownictwa działu z dyrekcją w celu podejmowania decyzji i omówienia realizacji bieżących zadań (co najmniej raz w miesiącu) lub obowiązek przekazania do wglądu dyrekcji dokumentacji dotyczącej wszczętych postępowań w sprawach wymierzenia kar za reklamę niezgodną z uchwałą krajobrazową lub za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia.

Brak ścisłej współpracy z miejskimi jednostkami organizacyjnymi

W dwóch zarządach dróg (2 z 5) przekazywano miejskim jednostkom organizacyjnym – według ich właściwości – niektóre informacje o umieszczanych nielegalnie reklamach lub reklamach znajdujących się na nieruchomościach komunalnych i gruntach Skarbu Państwa. W jednej z tych jednostek (MZD) przekazano do Straży Miejskiej wnioski o ukaranie sprawców nielegalnego umieszczenia ogłoszeń lub plakatów. W drugim zarządzie (ZDM) przekazano do komórki organizacyjnej urzędu miasta (właściwej w zakresie gospodarowania nieruchomościami) informacje o reklamach zlokalizowanych na nieruchomościach komunalnych. Nie powiadomiono natomiast właściwego powiatowego inspektora

⁷² W ramach kontroli doraźnej S/22/004/LPO w ZDM w Poznaniu nie badano tego zakresu.

⁷³ Według stanu na 29 sierpnia 2023 r.

nadzoru budowlanego o reklamach będących obiektami budowlanymi trwale związanymi z gruntem, ani właściwej do spraw podatkowych komórki organizacyjnej urzędu miasta (do wykorzystania dla celów podatkowych). W pozostałych jednostkach (3 z 5) nie przekazywano miejskim jednostkom organizacyjnym powyższych informacji lub o popełnionych wykroczeniach.

Przykład

W latach 2020–2023 **MZD w Opolu** skierowało do Straży Miejskiej w Opolu łącznie 23 wnioski o ukaranie sprawców nielegalnego umieszczenia ogłoszeń lub plakatów reklamowych (sześć w 2022 r. i 17 w 2023 r.). Według oświadczenia kierownika Działu Uzgodnień MZD w Opolu, wśród zidentyfikowanych nielegalnych reklam w 2022 r. większość stanowiły reklamy umieszczone na pojazdach, co mogło powodować (nie wnoszono jednak skarg) uciążliwość dla przechodniów i kierowców.

Dysponowanie infrastrukturą wyposażoną w powierzchnie reklamowe

W okresie objętym kontrolą w każdym zarządzie dysponowano mieniem komunalnym wyposażonym w nośniki reklamowe. ZDiUM we Wrocławiu zarządzał⁷⁴ mieniem komunalnym wykorzystywanym do działalności reklamowej w postaci 42 słupami betonowymi⁷⁵ oraz 872 wiatami przystankowymi wraz z panelami reklamowymi. MZD w Opolu posiadał łącznie 51 wiat przystankowych, z których 39 posiadało gabloty reklamowe⁷⁶. ZDiT w Łodzi dysponował, wyposażonymi w powierzchnie reklamowe i wykorzystywanymi do działalności reklamowej, wiatami przystankowymi (349 w 2022 r.). GZDiZ w Gdańsku⁷⁷ dysponował 510 wiatami przystankowymi oraz czterema billboardami. ZDM w Poznaniu do 3 grudnia 2020 r. zarządzał 83 betonowymi słupami ogłoszeniowymi, zlokalizowanymi w pasie drogowym na terenie miasta.

Udostępnianie infrastruktury wyposażonej w powierzchnie reklamowe

Jedynie w dwóch jednostkach (ZDiUM, GZDiZ) udostępniano wiaty przystankowe i słupy reklamowe podmiotom zewnętrznym, wyłonionym w postępowaniach o charakterze konkurencyjnym. We wszystkich postępowaniach złożone przez zainteresowanych oferty spełniały wymogi ogłoszenia o przetargu. Postępowania prowadzone były na zasadach konkurencyjności, zapewniając równy dostęp zainteresowanym podmiotom i wybór najkorzystniejszej cenowo oferty.

W pozostałych trzech zarządach (ZDM, MZD, ZDiT) udostępnienie lub sprzedaż infrastruktury komunalnej na rzecz spółek miejskich nie została poprzedzona takim postępowaniem. W tych trzech jednostkach udostępnienie wiat przystankowych i słupów betonowych nastąpiło na rzecz spółek z większościowym udziałem gminy. W pierwszym przypadku ww. mienie wniesiono do spółki aportem, w drugim – na podstawie umów sprzedaży. W trzecim przypadku – z naruszeniem przepisów ustawy o drogach publicznych⁷⁸ – na podstawie umowy o świadczenie usług przekazano spółce miejskiej zagospodarowanie i utrzymanie miejsc przystankowych⁷⁹.

Przykład

W **GZDiZ w Gdańsku** w jednej z umów na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia billboardu przewidziano realizację przez dzierżawcę – obok świadczenia pieniężnego – także świadczeń niepieniężnych polegających na zobowiązaniu do nasadzenia i pielęgnacji łącznie 22 sztuk drzew oraz zapewnieniu ich pielęgnacji w okresie trwania umowy z zastrzeżeniem, że w okresie pierwszych 36 miesięcy drzewa muszą zachować żywotność.

⁷⁴ Według stanu na 21 września 2023 r.

⁷⁵ Ich liczba w latach 2020–2023 nie uległa zmianie.

⁷⁶ Według stanu na 28 sierpnia 2023 r.

⁷⁷ Według stanu na 31 sierpnia 2023 r.

⁷⁸ Naruszało to art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2–4 i ust. 5 udp, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy.

⁷⁹ Zgodnie z § 1 umowy pod pojęciem miejsc przystankowych rozumiano części gruntów w pasie drogowym (obiekty fizycznie wydzielone w pasie drogowym, bądź teren o szerokości do 5 m położony przy jezdni, o długości 15 m przed i 15 m za znakiem przystankowym).

Niegospodarne „przeoczenie” waloryzacji w umowach z dzierżawcami

Dla czterech umów na zajęcie pasa drogowego (z 21 objętych badaniem, tj. 19,0 %) GZDiZ nie dokonał waloryzacji czynszu dzierżawnego, wbrew wyraźnym postanowieniom tych umów. Zwaloryzowany czynsz dzierżawny obowiązywać miał od 1 maja każdego roku, bez potrzeby zmiany umowy dzierżawy, a o wysokości zwaloryzowanego czynszu wydzierżawiający miał zawiadomić dzierżawcę na piśmie. Pisma i faktury zawierające zwaloryzowane stawki czynszu przekazano do dzierżawców odpowiednio 31 sierpnia 2023 r. oraz 4 września 2023 r. – w trakcie kontroli NIK – po upływie odpowiednio 852 dni dla jednej umowy i 487 dni dla trzech umów, od dnia obowiązywania zgodnie z umowami nowej zwaloryzowanej stawki czynszu dzierżawnego. Łączna wartość nieustalonej i niedochodzonej od kontrahentów należności z tytułu waloryzacji dla ww. czterech umów wyniosła 96,9 tys. zł.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	<p>Celem głównym kontroli P/23/079 była ocena, czy nadzór gmin nad zarządzaniem reklamą w przestrzeni publicznej był prawidłowy i skuteczny.</p> <p>Celem kontroli S/22/004/LPO była ocena skuteczności nadzoru miasta Poznania nad legalnością nośników reklamowych, w tym zarówno na obiektach budowlanych i działkach, jak i w obszarze pasów drogowych.</p>
Cele szczegółowe	<p>Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:</p> <p>W ramach kontroli P/23/079:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Czy gminy rzetelnie wypracowały i skutecznie wdrożyły zasady zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej? 2. Czy nadzór gminy nad umieszczaniem reklam, a także gospodarowaniem powierzchnią reklamową był prawidłowy i skuteczny? <p>W ramach kontroli S/22/004/LPO:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Czy nadzór miasta nad przestrzeganiem zasad umieszczania nośników i powierzchni reklamowych sprzyjał skutecznemu eliminowaniu nielegalnych obiektów z przestrzeni miejskiej? 2. Czy działania odnoszące się do porządkowania chaosu reklamowego i gospodarowania powierzchnią reklamową były prawidłowe i korzystne dla miasta i jego jednostek, w tym również w aspekcie finansowym?
Zakres podmiotowy	<p>W kontroli P/23/079 kontrolą objęto osiem jednostek, w tym: cztery urzędy miast i cztery zarządy dróg.</p> <p>W kontroli S/22/004/LPO skontrolowano trzy jednostki: urząd miasta, zarząd dróg oraz spółkę z większościowym udziałem gminy. Z uwagi na przyjęty jednolity sposób prezentacji wyników kontroli w urzędach miast i zarządach dróg pominięto w niniejszej informacji wyniki kontroli jednostkowej w ww. spółce.</p>
Okres objęty kontrolą	<p>Dla kontroli P/23/079: Lata 2020–2023 do dnia zakończenia kontroli z wykorzystaniem dowodów wytworzonych przed tym okresem, jeżeli miały one istotny wpływ dla ustaleń i ocen kontroli. Kontrolę prowadzono w okresie od 28 czerwca 2023 r. do 31 października 2023 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego).</p> <p>Dla kontroli S/22/004/LPO: Lata 2018–2022. Badaniami kontrolnymi mogły zostać objęte również zdarzenia i dokumenty sprzed tego okresu, jeśli mają one związek z przedmiotem kontroli. Kontrolę prowadzono w okresie od 20 kwietnia 2022 r. do 22 listopada 2022 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego).</p>
Kryteria kontroli	<p>Czynności kontrolne w jednostkach samorządu terytorialnego i ich jednostkach organizacyjnych prowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności.</p>
Pozostałe informacje	<p>Kontrolę koordynowała Delegatura NIK w Poznaniu. W kontroli uczestniczyły Delegatury NIK w: Gdańsku, Łodzi, Opolu i Wrocławiu.</p>
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	<p>W ośmiu wystąpieniach, w ramach kontroli P/23/079, sformułowano łącznie 42 wnioski pokontrolne. Z informacji o sposobie wykonania wniosków, przekazanych przez kierowników jednostek kontrolowanych, wynikało że zrealizowano dotychczas 17 wniosków, 2 były w toku realizacji, a 23 pozostawały niezrealizowane. Po kontroli S/22/004/LPO sformułowano łącznie 11 wniosków pokontrolnych, z których żaden nie został zrealizowany.</p>

**Zastrzeżenia
do wystąpień
pokontrolnych**

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych po kontroli P/23/079 wnieśli kierownicy czterech spośród ośmiu jednostek: Urzędu Miasta Opola, Miejskiego Zarządu Dróg w Opolu, Urzędu Miasta Łodzi oraz Zarządu Dróg i Transportu w Łodzi. Po kontroli S/22/004/LPO zastrzeżenia wniesiono do wszystkich wystąpień. W obu kontrolach wniesiono łącznie 74 zastrzeżenia, w tym 49 po kontroli S/22/004 i 25 po kontroli P/23/079. W wyniku podjęcia rozstrzygnięć przez zespoły orzekające komisji rozstrzygającej 12 zastrzeżeń zostało uwzględnionych w całości (8 w doraźnej i 4 w planowej), 27 uwzględniono w części (25 w doraźnej i 2 w planowej), a 35 zostało oddalonych (16 w doraźnej i 19 w planowej).

**Finansowe
rezultaty kontroli**

Finansowe skutki stwierdzonych nieprawidłowości wyniosły 1019,9 tys. zł, które stanowiły kwoty niezyskane dla budżetu jednostek samorządu terytorialnego (uszczerpienie dochodów budżetu jst), w wyniku postępowania niezgodnego z prawem, niegospodarnego lub nierzetelnego. Natomiast kwota dodatkowe przychody budżetu jst, których wyegzekwowania podjęto się w trakcie i w związku z kontrolą NIK wyniosły 103 tys. zł.

**Zawiadomienia
w zw. z art. 63
ust. 1 i 3 uoNIK**

W związku z ustaleniami dokonanymi w toku kontroli S/22/004/LPO w 2022 r., Delegatura NIK w Poznaniu skierowała zawiadomienie do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych o naruszeniu ochrony danych osobowych w Urzędzie Miasta Poznania, polegające na udostępnieniu nieuprawnionym odbiorcom danych osobowych. Delegatura w Poznaniu skierowała również zawiadomienia do prokuratury dotyczące Miejskiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu (w związku z niezawiadamianiem właściwych organów o wykrytych wykroczeniach z art. 112 lub art. 118 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami) oraz dotyczące Prezydenta Miasta Poznania, w związku dopuszczeniem do przedawnienia zobowiązań podatkowych, wskutek opieszałego wszczynania postępowań w tym zakresie. Wysłano również zawiadomienie do właściwego miejscowo rzecznika dyscypliny finansów publicznych, w związku z nieustaleniem i niedochodzeniem przypadających jednostce sektora finansów publicznych należności pieniężnych.

**Wykaz jednostek
kontrolowanych**

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Miejski w Gdańsku ul. Nowe Ogrody 8/12 80-803 Gdańsk	Aleksandra Dulkiewicz
2.		Gdański Zarząd Dróg i Zieleni ul. Partyzantów 36 80-254 Gdańsk	Mieczysław Kotłowski
3.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Miasta Łodzi ul. Piotrkowska 104 90-926 Łódź	Hanna Zdanowska
4.		Zarząd Dróg i Transportu ul. Juliana Tuwima 36 90-002 Łódź	Ewa Katarzyna Puczyńska
5.	Delegatura NIK w Opolu	Urząd Miasta Opola ul. Rynek 1A 45-015 Opole	Arkadiusz Wiśniewski
6.		Miejski Zarząd Dróg w Opolu ul. Firmowa 1 45-594 Opole	Teresa Sobel-Wlej
7.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Miejski Wrocławia pl. Nowy Targ 1-8 50-141 Wrocław	Jacek Sutryk

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
8.		Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu ul. Długa 49 53-633 Wrocław	Tomasz Staruchowicz
W ramach kontroli S/22/004/LPO			
1.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Miasta Poznania Plac Kolegiacki 17 61-841 Poznań	Jacek Jaśkowiak
2.		Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu ul. Wilczak 16 61-623 Poznań	Krzysztof Olejniczak

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Miejski w Gdańsku	w formie opisowej	Zadania związane z nadzorem nad reklamą w przestrzeni miejskiej powierzono wyznaczonym komórkom organizacyjnym Urzędu (w zakresie reklam niekomercyjnych) i jednostkom organizacyjnym miasta (realizacja uchwały krajobrazowej). Trybunatorowa sprawozdawczość, w szczególności z GZDiZ, pełniącą wiodącą rolę w zakresie nadzoru nad umieszczaniem reklamy komercyjnej, pozwałała na ocenę stanu realizacji najistotniejszych zadań w zakresie zarządzania reklamą. Wdrożono uchwałę krajobrazową i egzekwowano określone w niej zasady i warunki.	Nie dostosowano treści dwóch zarządzeń Prezydenta Miasta dotyczących lokalizacji nośników reklamowych oraz zawierania umów na ich umieszczenie w przestrzeni miasta do przepisów uchwały krajobrazowej. Mimo ustalenia zasad nadzoru nad komórkami urzędu i jednostkami organizacyjnymi w Urzędzie nie posiadano wiedzy odnośnie wykorzystania przez Gdański Zarząd Dróg i Zieleni pięciu wiat przystankowych zbudowanych w ramach projektu dofinansowanego ze środków Unii Europejskiej, do celów komercyjnych.
2.	Gdański Zarząd Dróg i Zieleni	w formie opisowej	Realizowano przyjęte w mieście zasady zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej, a poszczególne zadania w procesie zarządzania reklamą, przypisano konkretnym komórkom organizacyjnym. Wydawane przez GZDiZ decyzje na zajęcie pasa drogowego przez umieszczenie reklamy odpowiadały wymogom art. 107 k.p.a. i – co do zasady – uregulowaniom określonym w art. 40 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z przepisami nakładano kary za zajęcie pasa drogowego przez umieszczenie reklamy bez zezwolenia, ewidencjonowano je i sprawdzano zwolnienie nielegalnie zajętego pasa. W sposób prawidłowy prowadzono postępowania, w ramach których dokonano wyboru dzierżawców na części nieruchomości gruntowych stanowiących pasy drogowe dróg publicznych zabudowane wiatami oraz zawierała umowy na dzierżawę ww. nieruchomości.	Stwierdzone nieprawidłowości: 1) w jednym postępowaniu w sprawie wydania zgody na zajęcie pasa drogowego (z 20 objętych badaniami, tj. 5,0 %) oraz w 10 postępowaniach w sprawie nałożenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego (z 23 objętych badaniami, tj. 43,5 %) nie dochowano terminów, określonych w art. 35 § 3 k.p.a., zgodnie z którym załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej w ciągu dwóch miesięcy; 2) w toku jednego postępowania w sprawie wydania zgody na zajęcie pasa drogowego naruszono art. 36 § 1 k.p.a., nie zawiadamiając strony o niezakończonym postępowaniu w terminie z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaoglenia; 3) opłaty za zajęcie pasa drogowego przez reklamy typu citylight, ustalone w czterech decyzjach (po dwie wydane w 2020 r. i 2023 r.), naliczono od powierzchni ekspozycyjnej, z pominięciem elementów konstrukcyjnych nośnika reklamowego, co było niezgodne z art. 40 ust. 6, w związku z art. 4 pkt 23 udp. 4) nie w pełni skutecznie monitorowano pasy drogowe, w celu wykrycia jego zajęcia przez obiekty i urządzenia reklamowe bez wymaganego zezwolenia, o którym mowa w art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy o drogach publicznych. W trakcie przeprowadzonych przez NIK oględzin 36 obiektów lub urządzeń reklamowych znajdujących się w pasach

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<p>drogowych, stwierdzono, że 22 (61,1 %) z nich znajdowało się w pasie drogowym bez stosownego zezwolenia;</p> <p>5) w jednej sprawie karę za zajęcie pasa drogowego poprzez umieszczenie reklamy o powierzchni 2,34 m² bez zezwolenia nałożono za okres krótszy o 667 dni od liczby dni faktycznego samowolnego zajęcia pasa drogowego (tj. od dnia 28 stycznia 2022 r. w którym GZDiZ ujawnił samowolę, w wyniku kontroli pasa drogowego, zamiast od dnia 1 kwietnia 2020 r., tj. po upływie terminu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego), co było niezgodne z art. 40 ust. 12, w związku z art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych. Wskutek powyższego naliczono karę o 40 580,28 zł niższą od należnej,</p> <p>6) pomimo stwierdzenia w toku siedmiu postępowań w sprawie wymierzenia kary za zajęcie pasa drogowego przez tablice i urządzenia reklamowe bez zezwolenia, że tablice te i urządzenia reklamowe nie spełniają wymogów uchwały krajobrazowej, nie wydano rozstrzygnięcia w sprawie odpowiedzialności z tego tytułu podmiotu, który umieścił ww. tablice i urządzenia reklamowe skutkującej wymierzeniem kary pieniężnej na podst. art. 37d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 7) dla czterech umów na zajęcie pasa drogowego (z 21 objętych badaniem, tj. 19,0 %) nie dokonano waloryzacji czynszu dzierżawnego, co było niezgodne z § 12 pkt 7 zawartych umów,</p> <p>8) w przypadku dwóch umów na zajęcie pasa drogowego, zawartych z jednym kontrahentem (z 21 objętych badaniem, tj. 9,5 %), GZDiZ pomimo braku płatności za wystawione faktury, nie wysłał do dłużnika wezwania do zapłaty w ciągu 30 dni od daty upływu terminu płatności, co było niezgodne z § 3 pkt 6 Zarządzenia Nr 15/2021 Dyrektora GZDiZ z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie zasad postępowania dotyczących windykacji należności pieniężnych w GZDiZ,</p> <p>9) zawiązano należność z tytułu umowy dzierżawy części nieruchomości gruntowych stanowiących pasy drogowe dróg publicznych (z 21 objętych badaniem, tj. 4,8 %) GZDiZ w okresie od 3 lipca do 12 września 2023 r. wynajmował na cele komercyjne nieruchomości gruntowe zabudowane siedmioma wiatami przystankowymi, których budowa została sfinansowana ze środków europejskich, co stwarzało ryzyko zmateralizowania mechanizmu określonego w umowach o dofinansowanie dotyczącego zwrotu części dochodu proporcjonalnie do kwoty dofinansowania.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Urząd Miasta Łodzi	negatywna		<p>Stwierdzone nieprawidłowości:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) niepodjęcie żadnych działań w celu przygotowania projektu nowej uchwały krajobrazowej pomimo podjęcia przez Radę Miejską w Łodzi, w dniu 7 marca 2018 r., uchwały intencyjnej, której celem było uchwalenie nowego kodeksu reklamowego; 2) niezapewnienie właściwego nadzoru nad skutecznym funkcjonowaniem systemu kontroli zarządczej, 3) nieprzeprowadzenie inwentaryzacji reklam umiejscowionych na poszczególnych obszarach Miasta, na nieruchomościach niestanowiących własności gminy, 4) niewykonanie postanowień uchwały krajobrazowej, w tym: nieprzeprowadzenie żadnej kontroli pod kątem zgodności reklam na terenie miasta z kodeksem reklamowym, pomimo przypisania BAM zadań polegających na prowadzeniu spraw związanych z realizacją tej uchwały, niewymierzanie kar pieniężnych w sprawach dotyczących niezgodnego z przepisami uchwały krajobrazowej umieszczenia tablic lub urządzeń reklamowych, wbrew dyspozycji art. 37d upzp. zgodnie z którym podmiot, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodne z przepisami uchwały krajobrazowej podlega karze pieniężnej oraz niepodejmowanie żadnych działań zmierzających do zidentyfikowania przypadków bezumownego korzystania z gruntów komunalnych na terenie miasta, 5) brak nadzoru nad realizacją zadań z zakresu zarządzania reklamą przez poszczególne komórki organizacyjne, 6) nieprzestrzeganie zarządzeń Prezydenta Miasta Łodzi w sprawie stawek czynszu za wydzierżawiane i wynajmowane oraz udostępniane pod infrastrukturę przemysłową nieruchomości gruntowe, których miasto Łódź jest właścicielem lub posiadaczem oraz umów zawartych na ich podstawie.
4.	Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi	negatywna		<p>Stwierdzone nieprawidłowości:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) z naruszeniem zasad legalności i gospodarności, zawarto z MPK-Łódź sp. z o.o. umowę o świadczenie usług w zakresie zagospodarowania i utrzymania miejsc przystankowych, 2) w latach 2020–2022 ZDiT nie egzekwował od MPK-Łódź sp. z o.o. kompletnej informacji na temat zagospodarowania przystanków autobusowych i tramwajowych położonych w granicach administracyjnych Łodzi, co było działaniem nierzetelnym i naruszającym obowiązki wynikające z § 7 ust. 2 umowy.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:
			<p data-bbox="196 864 229 1460">prawidłowe</p> <p data-bbox="196 152 229 864">nieprawidłowe</p>
			<p data-bbox="236 152 1409 864"> 3) niezetelnie oraz z naruszeniem zasad legalności prowadzono postępowania w sprawie wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe, 4) wydano decyzję administracyjną na zajęcie pasa drogowego celem funkcjonowania reklamy wolnostojącej, podświetlanej typu BACKLIGHT w Łodzi, pomimo iż nie posiadał wiedzy, czy wnioskodawca dysponował aktualną zgodą na użytkowanie tego urządzenia we wnioskowanej lokalizacji, 5) w 12 decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego (na 20) opłatę za jego zajęcie celem funkcjonowania reklamy typu citylight, backlight oraz reklamy wolnostojącej jednostronnej naliczono w odniesieniu do powierzchni samej treści reklamowej bez uwzględnienia jej elementów konstrukcyjnych i zamocowań, wbrew art. 40 ust. 6 ustawy o drogach publicznych, 6) opieszale podejmowano działania w celu usunięcia nielegalnych obiektów z przestrzemi publicznej oraz nieprawidłowo naliczono kary za zajęcie pasa drogowego, 7) w 11 przypadkach, wbrew art. 36 k.p.a., nie zawiadomiono stron postępowania o niezatwierdzeniu sprawy w terminie, nie podano przyczyny zwłoki oraz nie pouczone strony o prawie do wniesienia pognaglenia, 8) w 17 sprawach, przed wydaniem decyzji, nie poinformowano strony o możliwości końcowego wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, wbrew obowiązкови określonemu w art. 10 § 1 k.p.a., w jednej sprawie nie podjęto wystarczających działań w celu rzetelnego zbadania nielegalnego posadowienia reklam, 10) w prowadzonym przez jednostkę elektronicznym Wykazie przeprowadzonych kontroli i okresowych objazdów, w 15 analizowanych sprawach nie ewidencjonowano (żadnych bądź niektórych) kontroli wykonania kontroli pasa drogowego lub objazdów, 11) nie sprawowano wystarczającego nadzoru nad przestrzeganiem postanowień działu V Instrukcji w zakresie prowadzenia przez CUW windykacji należności wobec podmiotów, które nieterminowo dokonały zapłaty (bądź w ogóle nie uiściły należności) za samowolne posadowienie reklam, 12) nie zapewniono rzetelnej weryfikacji pasa drogowego w celu przywrócenia go do poprzedniego stanu, 13) nie w pełni skutecznie i efektywnie prowadzono monitoring zajętego pasa drogowego na cele reklamowe. </p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<p>14) nie zapewniono nadzoru i weryfikacji funkcjonowania w pasie drogowym nośników reklamowych pod kątem zgodności z uchwałą Krajobrazową,</p> <p>15) nie wydano decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne na podmioty zajmujące pas drogowy bez stosownego zezwolenia, wbrew art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, pomimo iż kontrole w pasie drogowym przeprowadzone przez pracowników ZDiT wykazały nielegalne reklamy,</p> <p>16) w trzech protokołach z kontroli, a następnie w decyzjach błędnie podano rozmiar reklamy,</p> <p>17) w dwóch przypadkach nie zachowano terminów wydania decyzji administracyjnych, określonych w art. 35 § 3 ustawy k.p.a.,</p> <p>18) opieszale podejmowano działania w kierunku wszczęcia postępowania administracyjnego wobec podmiotów nielegalnie użytkujących nośniki i powierzenie reklamowe, w pięciu przypadkach prowadzono postępowanie z naruszeniem terminów określonych w art. 35 § 3 ustawy k.p.a.,</p> <p>20) w 12 sprawach przed wydaniem decyzji nie poinformowano stron o możliwości końcowego wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, wbrew obowiązкови określone w art. 10 § 1 k.p.a.,</p> <p>21) w czterech decyzjach nakładających kary pieniężne z tytułu samowolnego zajęcia pasa drogowego na cele reklamowe niepoprawnie naliczono wysokość nałożonych kar,</p> <p>22) nie w pełni określono jasno i w co najmniej rocznej perspektywie celów i zadań jednostki, a w konsekwencji – nie monitorowano ich wykonania oraz nie przeprowadzono oceny realizacji celów i zadań,</p> <p>23) Dyrektor nie zidentyfikował ryzyk związanych z realizowanymi celami i zadaniami w ZDiT, nie określił prawdopodobieństwa ich wystąpienia i możliwych ich skutków oraz akceptowanego ich poziomu,</p> <p>24) oświadczenia o stanie kontroli zarządczej złożone za lata 2020–2022 złożone zostały przez Dyrektora niezgodnie ze stanem rzeczywistym.</p>
5.	Urząd Miasta Opola	w formie opisowej	1) pracownicy Urzędu w okresie od 20 lipca 2022 r. do zakończenia czynności kontrolnych kontrolowanej jednostce prowadzili 425 spraw dotyczących reklam niespełniających wymogów wynikających z ww. uchwały, z których 305 zakończyło się usunięciem lub dostosowaniem reklamy do obowiązujących regulacji uchwały Krajobrazowej,	<p>Stwierdzone nieprawidłowości:</p> <p>1) w okresie od 20 lipca 2022 r. (tj. od zakończenia okresu dostosowawczego wynikającego z postanowień uchwały Krajobrazowej z 2019 r.) do zakończenia czynności kontrolnych, nie we wszystkich przypadkach wszczęto postępowania w przedmiocie nałożenia kar pieniężnych na podmioty umieszczające tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe niezgodnie z postanowieniami tej uchwały,</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<p>2) w wewnętrznych regulacjach dokonano podziału zadań związanych z nadzorem nad mieniem miasta,</p> <p>3) określono zasady dzierżawy oraz przypisano obowiązki pracownikom Urzędu,</p> <p>4) zastosowane stawki dzierżawy nieruchomości komunalnych dla celów prowadzenia działalności reklamowej wykazywały z zarządzeń Prezydenta dotyczących zasad wydzierżawienia nieruchomości gminnych,</p> <p>5) Prezydent zarządzeniem w sprawie realizacji uchwały krajobrazowej powołał zespół, do zadań którego należało m.in.: 1/ bieżąca kontrola oraz inwentaryzacja tablic i urzędzeń reklamowych na terenie Opola, w tym: fotografowanie, pomiary, klasyfikacja tablic i urzędzeń reklamowych,</p> <p>2/ prowadzenie ewidencji tablic reklamowych i urzędzeń w formie cyfrowej, dokumentacja fotograficzna, 3/ sprawdzanie zgodności tablic i urzędzeń reklamowych z zapisami uchwały,</p> <p>4/ ustalanie właścicieli tablic i urzędzeń reklamowych, 5/ prowadzenie postępowań administracyjnych w przedmiocie naliczania kar pieniężnych za niezgodne umieszczanie tablic i urzędzeń reklamowych.</p>	<p>2) w dwóch postępowaniach dotyczących inwentaryzacji reklam, nie podjęto działań zmierzających do naliczenia opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości miasta.</p>
6.	Miejski Zarząd Dróg w Opolu	w formie opisowej	<p>Od II połowy 2022 r. Zarząd wykorzystując wiedzę o zasadach i koncepcji zarządzania reklamą w Mieście Opolu (wynikającej z uchwały krajobrazowej), przystąpił do egzekwowania tych zasad od podmiotów, które nielegalnie umieszczały reklamy w pasie drogowym.</p> <p>W 57 przypadkach podjęto działania w celu eliminacji reklam umieszczonych nielegalnie lub z zagrożeniem bezpieczeństwa ruchu drogowego, poprzez prowadzenie postępowań administracyjnych z urzędu, kierowanie wniosków do Straży Miejskiej.</p>	<p>Stwierdzone nieprawidłowości:</p> <p>1) nie zapewniono rzetelnego dokumentowania czynności polegających na monitorowaniu pasa drogowego dróg publicznych i wewnętrznych,</p> <p>2) w 14 z 25 decyzji objętych szczegółowym badaniem nieprawidłowo wyliczono opłaty z nich wynikające,</p> <p>3) w 12 sprawach, dotyczących wydania kolejnego zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, z naruszeniem przepisów k.p.a. oraz rozporządzenia w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń, nie wzywano wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych wniosku,</p> <p>4) w toku jednego postępowania, dotyczącego zajęcia pasa zaniechano wydania decyzji administracyjnej w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za zajęcie pasów drogowych dróg gminnych bez wymaganej zezwolenia, jak również odstąpiono od wymogu procedury administracyjnej poprzez wydanie decyzji pomimo nieuzupełnienia przez wnioskodawcę braków formalnych wniosku,</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<p>5) w trzech sprawach administracyjnych z lat 2020–2022 akta spraw nie zawierały kompletnej dokumentacji potwierdzającej czynności, które zostały podjęte w danej sprawie, co naruszało wymogi wynikające z art. 14 § 1 i § 2 oraz art. 72 § 1 k.p.a.,</p> <p>6) nie przestrzegano wymogów dotyczących zawierania umów najmu pasa drogi wewnętrznej, określonych w zarządzeniu Prezydenta Opola,</p> <p>7) nie zapewniono właściwego prowadzenia dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy, w tym przechowywania w części B akt osobowych pracowników, opisów stanowisk pracy i zakresów czynności,</p> <p>8) nie dokonywano identyfikacji i oceny ryzyka w MZD w sposób, który odpowiadał wymogom wynikającym z zarządzenia Dyrektora MZD.</p>
7.	Urząd Miejski Wrocławia	w formie opisowej	<p>Przyjęta 10 kwietnia 2014 r. przez RMW uchwała nr LVI/1465/14 w sprawie utworzenia parku kulturowego „Stare Miasto” porządkowała m.in. zagadnienia związane z prezentacją reklam w przestrzeni miejskiej, dotyczyła jednak wyłącznie niewielkiego obszaru miasta.</p>	<p>Stwierdzone nieprawidłowości:</p> <p>1) nie doprowadzono do przedłożenia Radzie Miasta projektu uchwały krajobrazowej, pomimo upływu ponad siedmiu lat od podjęcia uchwały w sprawie przygotowania projektu tej uchwały,</p> <p>2) nie planowano i nie prowadzono systematycznej kontroli wykorzystania nieruchomości gminnych na cele reklamowe,</p> <p>3) nie podejmowano działań w celu dochodzenia wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntów komunalnych w związku z nielegalnym umieszczeniem tam nośnika reklamowego.</p>
8.	Zarząd Dróg i Utrzymywania Miasta we Wrocławiu	w formie opisowej	<p>Decyzje o zajęciu pasa drogowego na cele reklamowe wydawane były terminowo i zawierały niezbędne elementy określone w art. 107 k.p.a. Zarząd w większości przypadków prawidłowo wydawał zezwolenia na umieszczanie reklam w pasie drogowym, w tym ustalał należne stawki za zajęcie pasa drogowego.</p>	<p>Stwierdzone nieprawidłowości:</p> <p>1) brak w pełni skutecznego monitorowania sieci dróg publicznych w granicach administracyjnych Wrocławia pod kątem legalności zajęcia pasa drogowego na cele reklamowe, nie przekazywano 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,</p> <p>3) 17 z 20 postępowań w sprawie wniosku o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe prowadzone było nierzetelnie oraz z naruszeniem zasad legalności.</p> <p>4) w dwóch spośród 20 decyzji o zajęciu pasa drogowego na cele reklamowe w zakresie ustalania należnej opłaty naliczono opłaty w odniesieniu do powierzchni samej treści reklamowej, wynoszącej bez uwzględnienia jej elementów konstrukcyjnych i zamocowań,</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<p>5) w sześciu 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,</p> <p>6) ośmiu przypadkach na 11 nieopłacone decyzje nakładające kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi nie zostały przekazane do Działu Windykacji, tym samym nie podjęto czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.</p>
9.	Urząd Miasta Poznania	w formie opisowej		<p>Stwierdzone nieprawidłowości:</p> <p>1) w latach 2018–2022⁸⁰ w Urzędzie długotrwałe prowadzono postępowania (badana próba 54 spraw) dotyczące ustalenia podmiotu zobowiązanego do uiszczenia należności z tytułu bezumownego wykorzystywania nieruchomości komunalnych na cele reklamowe oraz nie informowano organu nadzoru budowlanego o nielegalnych budowliach,</p> <p>2) wydzierżawienie dwóch nieruchomości w trybie bezprzetargowym bez uzyskania zgody Rady Miasta Poznania, tj. z naruszeniem art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami,</p> <p>3) niedokonanie zawiadomienia, wbrew art. 41 w zw. z art. 112 i art. 118 ustawy o zabytkach, przez Miejską Konserwator Zabytków pomimo stwierdzenia w toku 13 kontroli umieszczenia urządzeń reklamowych/reklam na zabytkach lub w obszarze objętym ochroną konserwatorską bez stosownego pozwolenia,</p> <p>4) niezapewnienie przepływu informacji zgromadzonych w Urzędzie do bieżącego nadzoru wykorzystywania gruntów komunalnych na cele reklamowe, co utrudniało monitorowanie przypadków bezumownego wykorzystania nieruchomości komunalnych,</p> <p>5) w Urzędzie opieszale wszczynano postępowania w celu określenia podatku od nieruchomości pięciu postępowaniań podatkowych dotyczących lat podatkowych 2013–2016, w wyniku czego siedem postępowaniań zostało umorzonych ze względu na przedawnienie zobowiązania podatkowego (określona w tych decyzjach kwota podatku od nieruchomości wynosiła ogółem 709,7 tys. zł),</p>

⁸⁰ Do 17 maja 2022 r.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<p>6) niepodjęcie przez prezydenta działań w celu jednoznaczego rozstrzygnięcia wątpliwości, czy spółka miejska miała obowiązek stosowania – przy realizacji zadania powierzzonego w zakresie zarządzania infrastrukturą przystankową na terenie miasta – przepisów o zamówieniach publicznych,</p> <p>7) nierzetelne przygotowanie w Urzędzie procesu powierzenia spółce miejskiej zarządzania przestronią reklamową – przed sporządzeniem projektu uchwały Rady Miasta nie doprowadzono do ostatecznego rozwiązania statusu prawnego odnoszącego się do wiat przystankowych, w tym związanych m.in. z szafami zabezpieczeniowo-rozdzielczymi, w zarządzeniu nr 764/2018/P z 31 października, służącym wykonaniu uchwały Rady Miasta Poznania nr LXV/1196/VII/2018 z 17 kwietnia 2018 r. Prezydent dokonał nieuprawnionego rozszerzenia zakresu przedmiotowego uchwały,</p> <p>9) niepodjęcie przez prezydenta, dnia zakończenia kontroli (10 listopada 2022 r.) decyzji co do przeznaczenia nadwyżki rozsądnego zysku osiągniętego z działalności reklamowej Spółki za 2019 r. w kwocie 513,1 tys. zł,</p> <p>10) niewystarczający nadzór prezydenta nad Zarządem Transportu Miejskiego w Poznaniu, skutkujący tym, że przez okres od 2019 r. do 2022 r. (do czasu zakończenia kontroli) spółka miejska – bez zawarcia stosownej umowy z ZTM – korzystała z gruntów komunalnych pod wiatami zlokalizowanymi poza pasem drogowym (w efekcie pozabawiono wpływów miasta z tytułu dzierżawy gruntów usytuowanych poza pasem drogowym w wysokości co najmniej 473,8 tys. zł, powiększonej o podatek VAT w wysokości 109,8 tys. zł).</p>
10.	Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu		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.	<p>Stwierdzone nieprawidłowości:</p> <p>1) nie dochowano należytej staranności przy rozpatrywaniu wniosku z 9 maja 2019 r. o zawarcie nowej umowy dzierżawy gruntu w celu umieszczenia trzech słupów ogłoszeniowo-reklamowych, przez co spółka miejska przez okres trzech lat bez sformalizowanej umowy korzystała z nieruchomości miejskich i nie ponosiła należnych opłat dzierżawnych na rzecz budżetu miasta,</p> <p>2) nie dochowano należytej staranności, wydając decyzję zezwalającą na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy po upływie trzech miesięcy od daty złożenia wniosku,</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<p>3) zarząd dróg wyraził zgodę na odstąpienie od wymogu zachowania minimalnych odległości określonych w art. 43 ust. 1 udp, pomimo że wnioskodawca nie uzasadnił szczególnej potrzeby zmniejszenia odległości sytuowania obiektów od zewnętrznej krawędzi jezdni, co było niezgodne z art. 43 ust. 2 i 3 udp,</p> <p>4) nie naliczono odsetek od nieterminowej wpłaty opłaty za zajęcie pasa drogowego w wysokości 2,1 tys. zł,</p> <p>5) nie zapewniono systematycznej kontroli pasa drogowego w zakresie umieszczania reklam w pasie drogowym. W większości przypadków kontrole przeprowadzano 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,</p> <p>6) w postępowaniu, w wyniku którego wymierzono karę pieniężną, przez okres 137 dni nie podejmowano żadnych czynności w sprawie i nie dokonano powiadomienia PIJNB o umieszczeniu reklamy – obiektu budowlanego.</p>

*/ pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO

**Ustawa
z 27 marca 2003 r.
o planowaniu
i zagospodarowaniu
przestrzennym**

Ogólną definicję reklamy wprowadzono do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 11 września 2015 r. Reklamą jest upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osobę, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne (art. 2 pkt 16a).

Definicję materialnej formy reklamy zawierają przepisy art. 2 pkt 16 b–c. Tablicą reklamową jest przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem (art. 2 pkt 16b).

Urządzenie reklamowe to przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem (art. 16c).

Szyldem jest tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują (art. 2 pkt 16d).

Uprawnieniem rady gminy jest ustalenie (w formie uchwały) zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń i ustalenie ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (art. 37a ust. 1). W uchwale tej można wskazywać rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale lub wskazywać obszary oraz rodzaje ogrodzeń dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale (art. 37a ust. 10). Powyższa uchwała rady gminy ma status aktu prawa miejscowego (art. 37a ust. 4) oraz powinna określać warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych (nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały, art. 37a ust. 9).

Podmioty, które umieszczają tablice lub urządzenia reklamowe niezgodnie z przepisami uchwały podlegają karze pieniężnej, która wymierzana jest w drodze decyzji organu wykonawczego gminy (art. 37d ust. 1 i 3).

**Ustawa
z 20 grudnia 1996 r.
o gospodarce
komunalnej**

Ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 1 i 2).

Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego (art. 2). Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej (art. 4 ust. 1 pkt 1);

- wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego (te uprawnienia organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek) (art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2).

Zgodnie z art. 3 jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej⁸¹ na zasadach ogólnych albo w trybie przepisów:

- ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1637);
- ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1605);
- ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571);
- ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778, ze zm.);
- ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2023 r. poz. 140).

Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek (art. 9 ust. 1). W jednoosobowych spółkach jednostek samorządu terytorialnego funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) pełnią organy wykonawcze tych jednostek samorządu terytorialnego (art. 12 ust. 4). Spółka określa w regulaminie zasady korzystania z usług publicznych świadczonych przez spółkę, a także obowiązki spółki wobec odbiorców usług. Regulamin oraz jego zmiany obowiązują na obszarze jednostek samorządu terytorialnego po zatwierdzeniu przez organy wykonawcze tych jednostek (art. 13 ust. 1 i 2).

Przekazanie wykonania zadania innemu podmiotowi na podstawie art. 3 ugk nie łączy się ze zwolnieniem jednostki samorządu terytorialnego z obowiązku zapewnienia realizacji zadania. Obowiązek ten, jako umocowany w prawie publicznym, nie może być przekazany w drodze umowy jednostkom w sektora prywatnego ani innym jednostkom publicznym. Zakres właściwości jednostki samorządu terytorialnego określa bowiem ustawa i nie można go zmienić w drodze czynności cywilnoprawnej. Komentowany przepis nie zwalnia samorządu z konieczności zapewnienia ostatecznego efektu w postaci realizacji zadania. Samo jego wykonanie może być jednak powierzone podmiotowi zewnętrznemu, który nie staje się przez to podmiotem samorządowym. Należy zatem odróżnić publicznoprawny obowiązek zapewnienia realizacji zadania, który ciąży na określonej jednostce samorządu terytorialnego, od prywatnoprawnego jego wykonywania na podstawie umowy. Odpowiedzialność o charakterze publicznoprawnym za jego wykonanie pozostaje przy organach administracji samorządowej (wyraża się ona np. w ocenie sprawności wykonywania zadań przez organy nadzoru, a także w politycznej ocenie władz samorządowych w czasie wyborów). Podmiot prywatny (zewnętrzny), który zadanie wykonuje na podstawie umowy, ponosi jedynie odpowiedzialność cywilnoprawną, związaną z wywiązaniem się z zobowiązań umownych (np. odpowiedzialność odszkodowawczą, zapłatę kar umownych, rozwiązanie umowy)⁸².

**Ustawa
z 24 kwietnia 2015 r.
o zmianie niektórych
ustaw w związku
ze wzmocnieniem
narzędzi ochrony
krajobrazu**

Wejście w życie uchwały krajobrazowej powoduje utratę mocy obowiązujących planów miejscowych w zakresie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane w zakresie, w jakim regulowały one zagadnienia tożsame treściowo z zakresem regulacji uchwały krajobrazowej (art. 12 ust. 1 i 2).

⁸¹ Z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 146) oraz przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).

⁸² Tak: C. Banasiński, K. M. Jaroszyński [w:] C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2017, art. 3.

W ustawie z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, nowelizującej m.in. ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zawarto przepisy przejściowe, zgodnie z którymi mpzp obowiązujące w dniu 11 września 2015 r. (data wejścia w życie ustawy nowelizującej) zachowywały moc (art. 12 ust. 1). Regulacje mpzp obowiązujących w tej dacie i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 upzp (dotyczące m.in. reklam), obowiązywały w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie uchwały krajobrazowej (art. 12 ust. 2). Jednocześnie ustalono, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do 11 września 2015 r., zastosowanie miały przepisy dotychczasowe (art. 12 ust. 3).

W obu ww. przypadkach ta część regulacji mpzp, która określała zasady i warunki sytuowania m.in. reklam (na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) obowiązywała wyłącznie do momentu wejścia w życie uchwały krajobrazowej.

Natomiast mpzp, względem których postępowania planistyczne wszczęto po 11 września 2015 r. nie mogły już zawierać uregulowań dotyczących zasad sytuowania reklam. Oznaczało to, że znowelizowane przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie umożliwiały już samorządom regulowania w mpzp kwestii, które odtąd miały być objęte wyłącznie uchwałami krajobrazowymi.

**Ustawa
z 23 lipca 2003 r.
o ochronie zabytków
i opiece nad zabytkami**

Przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków określają przepisy ww. ustawy (art. 1).

Zabytek zdefiniowany został jako nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (art. 3 pkt 1). Zabytkiem nieruchomym jest ww. nieruchomość, jej część lub zespół takich nieruchomości (art. 3 pkt 2).

Szczególną formą ochrony zabytków jest park kulturowy. Utworzenie parku kulturowego następuje na podstawie uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej (art. 16 ust. 1). Uchwała określa nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia (art. 16 ust. 2). Zakazy i ograniczenia (dotyczące parku kulturowego lub jego części) mogą dotyczyć, m.in. umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, a także zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury (art. 17 ust. 1 pkt 3 i 3a).

W ustawie przyjmuje się, że ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy sporządzaniu i aktualizacji strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu, strategii rozwoju gmin, strategii rozwoju ponadlokalnego, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku

publicznego (art. 18 ust. 1). W szczególności, w strategiach, analizach, planach i studiach ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami (art. 18 ust. 2 pkt 3).

Zgodnie z art. 19 ust. 1 w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia, innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków i parków kulturowych. Natomiast na podstawie obowiązującego od 11 września 2015 r. art. 19 ust. 1b upoważniono organy stanowiące gminy do wydawania uchwał określających zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, w których uwzględnia się w szczególności:

- ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia;
- ochronę zabytków nieruchomych, innych niż wymienione w pkt 1, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków;
- wnioski i rekomendacje audytów krajobrazowych oraz plany ochrony parków krajobrazowych.

Umieszczenie (na zabytku wpisanym do rejestru) tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 36 ust. 1 pkt 10). Umieszczenie takich obiektów bez stosownego pozwolenia stanowi czyn zabroniony zagrożony karą ograniczenia wolności albo grzywny. Karalne w tym przypadku są także podżeganie i pomocnictwo, a sąd może przepadek przedmiotów służących lub przeznaczonych do popełnienia tego wykroczenia (nawet jeśli nie stanowią własności sprawcy) lub obowiązek przywrócenia do stanu poprzedniego (art. 118). Kontrolą przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami zajmuje się wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków (art. 38 ust. 1). Natomiast w razie stwierdzenia, że działanie lub zaniechanie kontrolowanej osoby fizycznej albo kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub jej pracownika narusza przepisy art. 108–118 ww. ustawy, wojewódzki konserwator zabytków ma obowiązek skierować odpowiednio do Policji, prokuratury albo sądu zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia (art. 41).

Ustawa o ochronie zabytków pozwala na powierzenie niektórych spraw z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków, w tym wydawania decyzji administracyjnych, w drodze porozumienia gminom, powiatom, związkom gmin, związkom powiatów, związkom powiatowo-gminnym albo związkom metropolitalnym (art. 96 ust. 2). Przejmowanie tych zadań odbywa się w drodze porozumienia zawartego z właściwym wojewodą, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków. Porozumienie może zawierać nie tylko zakres przekazywanych kompetencji, ale także szczegóły techniczne dotyczące współdziałania organów, sposób wyboru pracownika zajmującego się ochroną zabytków, nadzoru nad realizacją powierzonych zadań oraz zasad rozwiązywania porozumienia. Powołanie miejskiego konserwatora zabytków nie musi wiązać się z przejmowaniem części kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków. Miejscy konserwatorzy, którzy realizują jedynie zadania własne samorządu w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami, zajmują się m.in. badaniem i dokumentowaniem zabytków, prowadzeniem gminnej ewidencji zabytków, prowadzeniem spraw związanych z finansowaniem prac konserwatorskich przy zabytkach oraz opracowywaniem i nadzorowaniem realizacji gminnego programu opieki nad zabytkami. Ustawa nie określa jednolitych rozwiązań dotyczących miejsca konserwatorów samorządowych w strukturach organizacyjnych urzędu. Może to być np. biuro lub stanowisko pracy ds. ochrony zabytków lub też wchodzić w skład jednego z wydziałów urzędu.

**Ustawa
z 21 marca 1985 r.
o drogach
publicznych**

W ustawie o drogach publicznych również definiuje się reklamę (art. 4 pkt 23). Reklamą są 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 przestrzennym, a także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący znakiem drogowym (o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047, ze zm.), ustawionym przez gminę znakiem informującym o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej, znakiem informującym o formie ochrony zabytków lub tablicą informacyjną o nazwie formy ochrony przyrody (w rozumieniu art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm.).

Drogą publiczną jest droga zaliczona do jednej z kategorii dróg (krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych), z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych (art. 1 i art. 2 ust. 1). Natomiast pasem drogowym jest wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga (art. 4 pkt 1).

Zarządcą drogi i pasa drogowego jest organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Zarząd drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym (art. 19 ust. 1 i art. 22 ust. 1). Grunty leżące w pasie drogowym zarząd drogi może oddawać w najem, dzierżawę albo je użyczać, w drodze umowy, na cele związane z potrzebami zarządzania drogami, ruchu drogowego lub obsługi użytkowników ruchu. Zarząd drogi pobiera z tytułu najmu lub dzierżawy opłaty w wysokości ustalonej w umowie (art. 22 ust. 2).

W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a, jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5). Do zadań zarządcy drogi należy m.in.:

- utrzymanie części drogi, urządzeń drogi, budowli ziemnych, drogowych obiektów inżynierskich, znaków drogowych, sygnałów drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (z wyjątkiem części pasa drogowego, o którym mowa w art. 20f pkt 2⁸³);
- wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych;
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, w tym weryfikacja cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym stan bezpieczeństwa szczególnie zagrożonych uczestników ruchu drogowego (art. 20 pkt 4, pkt 8 i 10).

W granicach miast na prawach powiatu tablice reklamowe i urządzenia reklamowe mogą być umieszczane na gruntach w pasie drogowym na podstawie odpłatnej umowy cywilnoprawnej w wypadkach uzasadnionych względami funkcjonalnymi, w szczególności wówczas gdy takie tablice lub urządzenia są umieszczone na wiatach przystankowych lub obiektach małej architektury (art. 22 ust. 2c). Zgodnie z art. 22 ust. 2d wartość świadczeń pieniężnych lub niepieniężnych przysługujących zarządowi dróg w takiej sytuacji nie może być niższa niż wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego, która miałyby

⁸³ Należy pamiętać, że na zarządcy drogi ciąży obowiązek nieodpłatnego udostępnienia gminie części pasa drogowego, w której zlokalizowany jest przystanek komunikacyjny, na cele związane z budową, przebudową i remontem wiat przystankowych lub innych urządzeń służących do obsługi podróżnych. Udostępnienie gminie części pasa drogowego odbywa się na wniosek gminy (tak: R. A. Rychter [w:] Ustawa o drogach publicznych. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2019, art. 20f).

zastosowanie w przypadku danej tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego umieszczanych na podstawie decyzji, o której mowa w art. 40 ust. 1. Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklam ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego (art. 40 ust. 6). Opłatę tę powiększa się, od dnia wprowadzenia opłaty reklamowej przez radę gminy, o wysokość opłaty reklamowej, o której mowa w art. 17a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70, ze zm.).

Ze względu na ochronę pasa drogowego zabrania się umieszczania reklam imitujących znaki i sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego a także umieszczania reklam poza obszarem zabudowanym, z wyłączeniem parkingów i miejsc obsługi podróżnych (art. 39 ust. 1 pkt 5).

Lokalizowanie reklam pasie drogowym może nastąpić w szczególnie uzasadnionych przypadkach – wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej – zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w ust. 7 lub w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c. Jednakże zarządca drogi odmawia wydania zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym reklam, jeżeli ich umieszczenie mogłoby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń, lub zmniejszenie jej trwałości, lub zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego oraz w przypadkach, gdy reklamy nie spełniają warunków, o których mowa w art. 42a (art. 39 ust. 3 pkt 2 oraz art. 40 ust. 2 pkt 3).

Obiekty budowlane przy drogach oraz niebędące obiektami budowlanymi reklamy umieszczone przy drogach poza obszarami zabudowanymi, powinny być usytuowane w odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni w terenie zabudowy co najmniej 6 metrów (przy drogach gminnych) oraz 8 metrów (przy drogach wojewódzkich i powiatowych), a także 10 metrów (przy drogach krajowych). Poza terenem zabudowy odległości te wynoszą, odpowiednio: 15, 20 i 25 metrów (art. 43 ust. 1). W szczególnie uzasadnionych przypadkach usytuowanie obiektu budowlanego przy ww. drogach w odległości mniejszej niż wyżej wskazane, może nastąpić wyłącznie za zgodą zarządcy drogi, wydaną przed uzyskaniem przez inwestora obiektu pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem budowy albo wykonywania robót budowlanych (art. 43 ust. 2). Wyjątku, przewidzianego w ust. 2 nie stosuje się przy sytuowaniu reklam poza terenem zabudowy (art. 43 ust. 3).

Reklamy emitujące światło, widoczne z jezdni przez kierującego pojazdem, umieszczone w pasie drogowym lub w odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni wymienionych powyżej, a także reklamy umożliwiające bieżącą zmianę informacji wizualnej muszą spełniać poniższe wymagania:

- niedopuszczalne jest wyświetlanie ruchomych obrazów;
- niedopuszczalne jest stosowanie efektów wizualnych i przerw pomiędzy kolejno wyświetlanymi informacjami;

minimalny czas prezentacji informacji wizualnej musi być dłuższy niż 10 sekund (art. 42a ust. 1 i 2).

**Ustawa
z 12 stycznia 1991 r.
o podatkach
i opłatach lokalnych**

Rada gminy może wprowadzić opłatę reklamową od umieszczonych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych, która może być pobierana jedynie na obszarach, dla których obowiązują zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (art. 17a ust. 1 i 2). Zgodnie z art. 17a ust. 3 opłatę reklamową pobiera się jeżeli na nieruchomościach lub obiektach budowlanych znajdują się tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe, niezależnie od tego czy na tablicy reklamowej lub urządzeniu reklamowym eksponowana jest reklama. Podatnikami opłaty reklamowej są:

- właściciele nieruchomości lub obiektów budowlanych, z wyłączeniem nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste,
- użytkownicy wieczysti nieruchomości gruntowych,
- posiadacze samoistni nieruchomości lub obiektów budowlanych;

- posiadacze nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa lub z innego tytułu prawnego albo jest bez tytułu prawnego.

Opłata reklamowa składa się z części stałej i części zmiennej. Część stała ma zryczałtowaną wysokość niezależną od pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącego ekspozycji reklamy. Część zmienna zależy od wielkości pola powierzchni tablicy lub urządzenia reklamowego służących ekspozycji reklamy (art. 17b ust. 1–3).

**Ustawa
z 7 lipca 1994 r.
Prawo budowlane**

Zadania administracji architektoniczno-budowlanej wykonuje m.in. starosta, który jest organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji (art. 80 ust. 1 pkt 1 oraz art. 82 ust. 2). Natomiast zadania nadzoru budowlanego wykonuje, m.in. powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (art. 80 ust. 2 pkt 1).

Do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska a także wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach określonych ustawą (art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2).

Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami prawa budowlanego mogą dokonywać czynności kontrolnych. Protokolarne ustalenia dokonane w toku tych czynności stanowią podstawę do wydania decyzji oraz podejmowania innych środków przewidzianych w przepisach prawa budowlanego (art. 81 ust. 4).

Organy administracji architektoniczno-budowlanej prowadzą rejestr wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rejestr zgłoszeń budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–3, a także przekazują do organu wyższego stopnia oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego wprowadzone do nich dane, a także przekazują bezzwłocznie organom nadzoru budowlanego: kopie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym, kopie ostatecznych odrębnych decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego wraz z tym projektem, kopie innych decyzji, postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów prawa budowlanego (art. 82b ust. 1 pkt 2). Organy te uczestniczą, na wezwanie organów nadzoru budowlanego, w czynnościach inspekcyjnych i kontrolnych oraz udostępniają wszelkie dokumenty i informacje związane z tymi czynnościami (art. 82b ust. 1 pkt 3).

Zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy prawo budowlane wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe stanowią budowle.

Zgodnie z art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia, wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych, z wyjątkiem reklam świetlnych i podświetlanych usytuowanych poza obszarem zabudowanym w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym. Zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych dokonuje się organowi administracji architektoniczno-budowlanej (art. 30 ust. 1b).

Organ nadzoru budowlanego wydaje postanowienie o wstrzymaniu budowy w przypadku obiektu budowlanego lub jego części będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia (art. 48 ust. 1).

<p>Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym</p>	<p>Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 zd. 1). W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679). Zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. (art. 9 ust. 1, 2 i 4).</p>
<p>Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym</p>	<p>Zgodnie z art. 18 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym do zadań własnych gminy w zakresie publicznego transportu zbiorowego należą budowa, przebudowa i remont:</p> <ul style="list-style-type: none"> – przystanków komunikacyjnych oraz dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina; – wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, usytuowanych w pasie drogowym dróg publicznych bez względu na kategorię tych dróg.
<p>Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny</p>	<p>Własność jako jedno z podstawowych praw podlega kodeksowej (art. 222 i następane kc). Ochrona zagwarantowana przepisami Kodeksu cywilnego skupia się przede wszystkim wokół roszczeń, którymi właściciel dysponuje w razie naruszenia własności, tj. roszczenia windykacyjnego uregulowanego w art. 222 § 1 oraz negatoryjnego, którego regulację znajdziemy w art. 222 § 2⁸⁴.</p> <p>Właściciel może żądać od osoby, która włada faktycznie jego rzeczą, ażeby rzecz została mu wydana, chyba że osobie tej przysługuje skuteczne względem właściciela uprawnienie do władania rzeczą (art. 222 § 1 kc.). Przeciwnie osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, przysługuje właścicielowi roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń (art. 222 § 2 kc).</p> <p>Poza roszczeniami głównymi Kodeks cywilny reguluje także roszczenia uzupełniające (rozliczeniowe), art. 224 jest jednym z przepisów zawierających taką regulację. Wskazane w tym przepisie uprawnienie właściciela można podzielić na trzy główne roszczenia uzupełniające: roszczenie „o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy”, roszczenie „o zwrot pożytków lub ich wartości” oraz roszczenie „o naprawienie szkody z powodu zużycia, pogorszenia lub utraty rzeczy”⁸⁵. Tylko samoistny posiadacz w dobrej wierze nie jest obowiązany do wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy i nie jest odpowiedzialny ani za jej zużycie, ani za jej pogorszenie lub utratę. Nabywa własność pożytków naturalnych, które zostały od rzeczy odłączone w czasie jego posiadania, oraz zachowuje pobrane pożytki cywilne, jeżeli stały się w tym czasie wymagalne (art. 224 § 1 kc). Natomiast zgodnie z art. 224 § 2 kc od chwili, w której samoistny posiadacz w dobrej wierze dowiedział się o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o wydanie rzeczy, jest on obowiązany do wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy i jest odpowiedzialny za jej zużycie, pogorszenie lub utratę, chyba że pogorszenie lub utrata nastąpiła bez jego winy. Obowiązany jest zwrócić pobrane od powyższej chwili pożytki, których nie zużył, jak również uiścić wartość tych, które zużył.</p>
<p>Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami</p>	<p>Organem (z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów niniejszej ustawy oraz odrębnych ustaw) reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze (art. 11 ust. 1). Organy, o których</p>

⁸⁴ Tak: J. Ciszewski, J. Bocianowska, M. Ciszewski [w:] Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany, red. P. Nazaruk, LEX/el. 2023, art. 222.

⁸⁵ tamże.

mowa w art. 11, działające za Skarb Państwa i jednostkę samorządu terytorialnego, są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12).

Zgodnie z art. 23 ust. 1 (pkt 1, 4, 5, 7a, 8) zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a w szczególności:

- ewidencjonują nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości;
- zabezpieczają nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem
- wykonują czynności związane z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzą windykację tych należności;
- wdzierżawiają, wynajmują, użyczają oraz oddają w użytkowanie nieruchomości wchodzące w skład zasobu, przy czym umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony wymaga zgody wojewody; zgoda wojewody jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość;

podejmują czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie.

**Ustawa
z 29 sierpnia 1997 r.
Ordynacja
podatkowa**

Organem podatkowym, stosownie do swojej właściwości, jest m.in. wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa – jako organ pierwszej instancji (art. 13 § 1 pkt 1).

W art. 294 ordynacji podatkowej ustawodawca wskazał podmioty zobowiązane do przestrzegania tajemnicy skarbowej. Z jego treści wynika, że dotyczy to praktycznie wszystkich osób, które mogą mieć dostęp do informacji objętych tajemnicą skarbową, z wyjątkiem tych, których te informacje dotyczą⁸⁶. W §1 pkt 2 art. 294 wskazano, że do przestrzegania tajemnicy skarbowej są wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa oraz pracownicy urzędów ich obsługujących. Przyjęte rozwiązanie ma na celu zobligowanie jak najszerszego kręgu osób, nawet takich jak pracownicy administracyjni i obsługi, które mogą mieć okazjonalny dostęp do danych objętych tajemnicą, do jej przestrzegania. Treść tej regulacji oznacza, że każda osoba zatrudniona w urzędzie obsługującym organ podatkowy jest zobowiązana przed rozpoczęciem pracy do złożenia na piśmie przyrzeczenia, o którym mowa w art. 294 § 2 ordynacji podatkowej⁸⁷.

**Ustawa
z 21 października
2016 r. o umowie
koncesji na roboty
budowlane lub usługi**

Ustawa określa zasady i tryb zawierania umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, zwanej dalej "umową koncesji", środki ochrony prawnej oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie (art. 1).

Koncesja stanowi szczególny rodzaj zamówienia publicznego, w którym w sposób szczególnie uregulowano kwestię wynagrodzenia koncesjonariusza. Charakterystyczne ukształtowanie wynagrodzenia koncesjonariusza stanowi bowiem główną różnicę pomiędzy umową koncesji a zamówieniem publicznym. Odpłatność umowy koncesji opiera się wszakże nie na zapłacie, lecz na prawie do pobierania korzyści z wybudowanego, przebudowywanego lub remontowego obiektu lub świadczonych usług. Świadczenie pieniężne – charakterystyczne dla zamówienia publicznego – w przypadku umowy koncesji może w ogóle nie być częścią przedmiotu stosunku prawnego zawiązanego poprzez zawarcie umowy koncesji.

Na podstawie przepisów ww. ustawy możliwa jest realizacja zadania publicznego polegającego na budowie i utrzymaniu wiat przystankowych komunikacji miejskiej bądź na modernizacji i utrzymaniu wiat już istniejących

⁸⁶ Tak: W. Stachurski [w:] Ordynacja podatkowa. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120–344. Komentarz aktualizowany, red. L. Etel, LEX/el. 2023, art. 294.

⁸⁷ Tak: M. Niezgódka-Medek [w:] S. Babiarz, B. Dauter, R. Hauser, A. Kabat, J. Rudowski, M. Niezgódka-Medek, Ordynacja podatkowa. Komentarz, wyd. XI, Warszawa 2019, art. 294.

poprzez zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane z wyłonionym w trakcie postępowania o udzielenie koncesji podmiotem trzecim (koncesjonariuszem). Koncesjonariusz w ramach wynagrodzenia za wykonane roboty budowlane na podstawie udzielonej koncesji uzyska wyłączne prawo do dysponowania i czerpania pożytków z przestrzeni reklamowej znajdującej się na wiatach przystankowych (wybudowanych lub zmodernizowanych). Reguły udzielania koncesji na roboty budowlane lub usługi uregulowane zostały w ww. ustawie. Do stosowania przepisów dotyczących udzielania koncesji na roboty budowlane lub usługi zobligowane są jedynie podmioty określone ustawowo.

Na podstawie umowy koncesji zamawiający powierza koncesjonariuszowi wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług i zarządzanie tymi usługami za wynagrodzeniem (art. 3 ust. 1 ukrb). Wyróżnia się zatem koncesję na roboty budowlane oraz koncesję na usługi. W przypadku powierzenia koncesjonariuszowi wykonania robót budowlanych wynagrodzenie stanowi wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego będącego przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płacnością (art. 3 ust. 2 pkt 1 ukrb). Nadto, podkreślić trzeba, iż koncesjonariusz ponosi ryzyko ekonomiczne związane z eksploatacją obiektu budowlanego lub wykonywaniem usług i obejmujące ryzyko związane z popytem lub podażą (art. 3 ust. 3 ukrb).

Dla zakwalifikowania danej umowy jako umowy koncesji na roboty budowlane spełnione muszą być następujące przesłanki:

- jej stronami są zamawiający oraz koncesjonariusz,
- jej przedmiotem jest wykonanie przez koncesjonariusza na rzecz zamawiającego robót budowlanych za wynagrodzeniem,
- wynagrodzenie koncesjonariusza stanowi wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego będącego przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płacnością
- na koncesjonariuszu ciąży ryzyko ekonomiczne związane z eksploatacją obiektu budowlanego, obejmujące ryzyko związane z popytem lub podażą.

Wskazana definicja umowy koncesji ma zatem podobnie do zamówienia publicznego charakter przedmiotowo-podmiotowy. W związku z powyższym, jeżeli chociaż jeden z powyższych elementów nie zachodzi, nie mamy do czynienia z umową koncesji.

**Wyrok Trybunału
Konstytucyjnego
z 8 grudnia 2023 r.**

W dniu 12 grudnia 2023 r. Trybunał Konstytucyjny, w sprawie o sygn. akt P 20/19⁸⁸, orzekł wyrokiem, że art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 powołanej ustawy, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wyrok wydano po rozpoznaniu pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 czerwca 2019 r., zadanego w związku z rozpoznawaniem skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku⁸⁹.

Naczelnny Sąd Administracyjny wskazywał, że podjęcie uchwały krajobrazowej powodowało powstanie obowiązku po stronie rady gminy, aby w uchwale znalazł się termin dostosowania istniejących tablic i urządzeń reklamowych. Skutkowało to wprost nakazaniem (po upływie terminu dostosowania) podmiotom, których legalne tablice i urządzenia odbiegają od dozwolonych (i przyjętych przez gminę w uchwale krajobrazowej arbitralnie) zasad ich sytuowania, aby te tablice i urządzenia reklamowe usunęły – dokonały ich

⁸⁸ OTK ZU A/2023, poz. 102, Dz.U. z 2023 r., poz. 2379 z 21 grudnia 2023 r. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%2020/19>

⁸⁹ Sprawa P 15/20 łącznie rozpoznawana ze sprawą P 19/20.

rozbiórki, mimo że legitymowały się ważnymi pozwoleniami na ich budowę lub dokonały zgłoszenia robót budowlanych dotyczących tych nośników. W ocenie sądu pytającego było to niezgodne z konstytucyjnymi zasadami ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Przedmiotem wątpliwości konstytucyjnych sądu pytającego był brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego z tytułu pozbawienia prawa do korzystania z mienia oraz wyrządzonej tym samym szkody legalnej. Zdaniem bowiem sądu pytającego w przypadku ingerencji skutkującej całkowitym odjęciem (unicestwieniem przedmiotu własności), będzie to ingerencja w prawo własności równoważna w skutkach prawnych z wywłaszczeniem, które zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji może odbywać się tylko za odszkodowaniem. Ponieważ ustawodawca jednak takiego odszkodowania nie przewidział, to regulacja ta stanowi przykład tzw. pominięcia prawodawczego.

Zdaniem sądu pytającego art. 37a ust. 9 u.p.z.p. stanowić może rodzaj pułapki na obywatela, w zakresie jakim nie zawiera on żadnych regulacji ochronnych dla praw nabytych na podstawie zgody budowlanej. W ocenie sądu pytającego brak możliwości wprowadzenia w uchwale krajobrazowej wyjątków dla legalnych tablic i urządzeń reklamowych (tj. umieszczonych na podstawie zgody budowlanej) lub możliwości znacznego różnicowania (istotnego wydłużenia) okresów dostosowawczych dla takich tablic i urządzeń reklamowych budzi wątpliwość co do tego, czy nie narusza wprost art. 2 Konstytucji i wyrażonej w nim zasady ochrony praw nabytych.

Przepis art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uchylony z dniem 21 grudnia 2023 r., stanowił: *uchwała, o której mowa w ust. 1, określa warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały*. Przepis ten pozwalał na nałożenie – w drodze uchwały krajobrazowej – obowiązku dostosowania (co należy rozumieć jako również usunięcie) już istniejących obiektów (reklam), które zostały usytuowane przed wejściem w życie uchwały krajobrazowej na podstawie zgody budowlanej.

Trybunał Konstytucyjny, w uzasadnieniu wyroku wskazał, że: *brak w kwestionowanym przepisie mechanizmu kompensacyjnego powoduje bezprawność ingerencji w prawa majątkowe, czego skutkiem jest naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Uchwała krajobrazowa eliminuje bowiem prawny skutek decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę wskazanych w niej tablic i nośników reklamowych powstałych przed wejściem w życie uchwały. Właściciele nieruchomości, którzy występowali o pozwolenia na budowę tablic i nośników reklamowych, działali w pełni legalnie, z przekonaniem, że prawomocna decyzja administracyjna w tym zakresie zabezpiecza ich interes i pozwala na prowadzenie bez przeszkód działalności reklamowej. Odebranie im możliwości prowadzenia tej działalności, bez zapewnienia im słusznego odszkodowania sprawia, że przepisy nie różnicują w ogóle grup podmiotów, które swoją działalność prowadziły legalnie, na podstawie prawomocnych pozwoleń oraz takich, które tablice i nośniki wzniosły bez tych pozwoleń. Prowadzi to do naruszenia interesu właścicieli tablic i nośników reklamowych objętych uchwałą krajobrazową ze względu na legislacyjną działalność państwa, w stosunku do tych podmiotów, które dochowały wszelkiej staranności o legalność swoich działań i którym państwo w majestacie prawa zezwoliło na taką działalność. Z tego powodu Trybunał uznał, że art. 37a ust. 9 upzp w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 upzp, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji*.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.).
2. Ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774).
3. Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.).
4. Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645, ze zm.).
5. Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70).
6. Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.).
7. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.).
8. Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778).
9. Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.).
10. Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm.).
11. Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.).
12. Ustawa z 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2023 r. poz. 140, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.).
14. Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Rozwoju i Technologii
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
9. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
10. Przewodniczący Komisji Infrastruktury Sejmu RP
11. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
12. Przewodniczący Komisji Infrastruktury Senatu RP



Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Sekretarz Stanu
Krzysztof Kukucki

Znak pisma: DKT-IV.0814.9.2024
Warszawa, 24 kwietnia 2024 r.

**Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli nr P/23/079: *Zarządzanie reklamą w przestrzeni publicznej.*

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, przedstawiam poniżej stanowisko do informacji o wynikach ww. kontroli.

W związku z wnioskiem Najwyższej Izby Kontroli o rozważenie działań w kierunku podjęcia przez Radę Ministrów inicjatywy legislacyjnej w celu uwzględnienia skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2023 r., w sprawie o sygn. akt P 20/19, mając na uwadze potrzebę zapewnienia właściwego mechanizmu kompensacyjnego dla podmiotów, które zostały zobowiązane do usunięcia legalnych tablic i urządzeń reklamowych na podstawie uchwał krajobrazowych informuję, że na posiedzeniu w dniu 19 marca 2024 r. Senacka Komisja Ustawodawcza zdecydowała o podjęciu inicjatywy legislacyjnej dotyczącej wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego (druk senacki projektu nowelizacji wykonującej wyrok dostępny pod linkiem: <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/13196/druk/076.pdf>).

Obecny na ww. posiedzeniu przedstawiciel Ministerstwa Rozwoju i Technologii zapewnił Senat o chęci współpracy w przedmiotowym zakresie.

Z wyrazami szacunku

Krzysztof Kukucki

Sekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis
elektroniczny /



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LPO.430.3.2024

Warszawa, 7 maja 2024 r.

Opinia
do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii
w sprawie informacji o wynikach kontroli P/23/079 Zarządzanie reklamą w przestrzeni publicznej

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii zawartego w piśmie z 24 kwietnia 2024 r. nr DKT-IV.0814.9.2024.

Z satysfakcją przyjmuję informację o uczestnictwie przedstawicieli Ministerstwa Rozwoju i Technologii w posiedzeniu Senackiej Komisji Ustawodawczej i deklarację Ministra o zamiarze współpracy nad inicjatywą legislacyjną w zakresie zmiany ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym². Potwierdza to zasadność wniosku, sformułowanego w informacji o wynikach kontroli *Zarządzanie reklamą w przestrzeni publicznej*, o rozważenie działań w kierunku podjęcia przez Radę Ministrów inicjatywy legislacyjnej w celu uwzględnienia skutków wyroku³ Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2023 r., mając na uwadze potrzebę zapewnienia właściwego mechanizmu kompensacyjnego dla podmiotów, które zostały zobowiązane do usunięcia legalnych tablic i urządzeń reklamowych na podstawie uchwał krajobrazowych.

Projektowane rozwiązanie⁴, polegające na uzupełnieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym o przepisy określające ww. mechanizm kompensacyjny jest istotne z punktu widzenia wyników kontroli NIK, które wskazują m.in. na wątpliwości gmin w zakresie zasadności nakładania i dochodzenia kar za reklamy niezgodne z uchwałą krajobrazową w obecnym stanie prawnym.

Zdaniem NIK, zapewnienie wprost w ustawie właściwego mechanizmu kompensacyjnego powinno również skłonić gminy wprowadzające uchwały krajobrazowe do przeprowadzania uprzedniej rzetelnej analizy, w tym opierającej się na inwentaryzacji reklam w przestrzeni publicznej. Takie działania umożliwią dokonanie oceny skutków obostrzeń wynikających z wdrażanych uchwał krajobrazowych na zakres odpowiedzialności gmin i ich budżety, a także sytuację prawną posiadaczy legalnych nośników reklamowych, którzy – w związku z przyjęciem w danej gminie uchwały krajobrazowej - byli zobowiązani do ich usunięcia. Niezależnie od powyższego, należy zauważyć, że projektowana nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmierza do wypełnienia tzw. „luki prawnej”, dostrzeżonej przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 12 grudnia 2023 r.

Jednocześnie wyrażam przekonanie, że ustalenia kontroli P/23/079 pozwolą na wypracowanie właściwych rozwiązań prawnych, przyczyniających się do skutecznego wykorzystywania instrumentu, jakim są uchwały krajobrazowe, wpływając na uporządkowanie przestrzeni publicznej poprzez zmniejszenie liczby nielegalnych i niepożądanych reklam.

Prezes NIK

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

¹ Dz.U. z 2022 r., poz. 623.

² Dz.U. z 2023 r., poz. 977, ze zm., dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³ Sygn. akt P/20/19, OTK ZU A/2023, poz. 102, Dz.U. z 2023 r., poz. 2379 z 21 grudnia 2023 r.

⁴ Druk nr 76 Senatu RP XI Kadencji w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.