

**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.18.2.2023

Pan
Mieczysław Kotłowski
Dyrektor Gdańskiego Zarządu Dróg i Zieleni
Gdański Zarząd Dróg i Zieleni
ul. Partyzantów 36
80-254 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/079 – Zarządzanie reklamą w przestrzeni publicznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gdański Zarząd Dróg i Zieleni, ul. Partyzantów 36, 80-254 Gdańsk (dalej: „GZDiZ”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Kotłowski, Dyrektor Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku, od 1 października 2010 r. (dalej: „Dyrektor”)
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie prawidłowości umieszczania reklam w pasie drogowym i gospodarowania powierzchnią reklamową.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 31 sierpnia 2023 r., z wykorzystaniem dowodów wytworzonych przed tym okresem, jeżeli miały one istotny wpływ dla ustaleń i ocen kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Milena Szymańska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/135/2023 z 22 sierpnia 2023 r. 2. Jacek Żmurko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/129/2023 z 2 sierpnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-8)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2023 (do 27 października) GZDiZ podejmował działania związane z zarządzaniem znajdującymi się w pasie drogowym reklamami i gospodarowaniem powierzchnią reklamową, przy czym działania te nie w pełni skutecznie zapobiegały samowolnemu umieszczaniu reklam w pasie drogowym i nie zawsze były prawidłowe, co w niektórych przypadkach skutkowało niepobieraniem i niedochodzeniem należnych opłat.

GZDiZ realizował przyjęte w mieście zasady zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej. 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ i – co do zasady – uregulowaniom określonym w art. 40 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴, w tym w zakresie ustalanych stawek. W jednym przypadku postępowanie w sprawie wydania zgody na zajęcie pasa drogowego prowadzone było z przekroczeniem terminu określonego, a o niezalatwieniu sprawy w terminie nie poinformowano Strony.

W przypadku wszystkich czterech wydanych w latach 2020-2023 (do 27 października) decyzji w sprawie wyrażenia zgody na zajęcie pasa drogowego przez umieszczenie reklamy typu citylight, ustalono, że opłaty naliczane były w sposób nieprawidłowy, tj. od powierzchni ekspozycyjnej, z pominięciem elementów konstrukcyjnych nośnika

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: „ustawa o NIK”).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 735 – dalej: „kpa”.

⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 645 – dalej: „udp” lub „ustawa o drogach publicznych”.

reklamowego, wskutek czego dochody z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego zostały uszczuplone o 14,6 tys. zł.

GZDiZ monitorował pas drogowy w celu wykrycia nielegalnego jego zajęcia, w tym na cele reklamowe, jednak monitoring ten był nie w pełni skuteczny, gdyż nie zapewnił wykrycia wszystkich przypadków samowolnego zajęcia pasa drogowego przez umieszczenie reklam. Ustalono, że 64,7% obiektów (22 z 34) usytuowanych w ciągu trzech z 11 poddanych oględzinom odcinków pasa drogowego ulic, funkcjonowało bez stosownego zezwolenia. Ponadto liczba kontroli dotyczących umieszczania reklam w pasie drogowym wynosiła zaledwie 7% wszystkich przeprowadzonych kontroli pasa drogowego.

GZDiZ zgodnie z przepisami nakładał kary za zajęcie pasa drogowego przez umieszczenie reklamy bez zezwolenia, ewidencjonował je i sprawdzał zwolnienie nielegalnie zajętego pasa. Jednak w 10 postępowaniach w sprawie nałożenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego przez umieszczenie reklam (tj. 43,5% zbadanych) nie dochowano terminów, określonych w art. 35 § 3 kpa. Ponadto, jedną karę (tj. 4,3% zbadanych postępowań), za zajęcie pasa drogowego przez umieszczenie reklamy bez zezwolenia nałożono za okres krótszy niż liczba dni faktycznego samowolnego zajęcia pasa drogowego, wskutek czego naliczono karę o 40,6 tys. zł niższą od należnej.

Ponadto nie wydano rozstrzygnięcia w sprawie odpowiedzialności podmiotów umieszczających w pasie drogowym tablice i urządzenia reklamowe niespełniające wymogów Uchwały Krajobrazowej⁵, skutkującej wymierzeniem kary pieniężnej na podstawie art. 37d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶, pomimo powzięcia o tym informacji w toku siedmiu postępowań w sprawie wymierzenia kary za zajęcie pasa drogowego, co stworzyło ryzyko nieuzyskania dochodów z tytułu kar pieniężnych, w wysokości łącznie 175,2 tys. zł.

Zgodnie z przepisami pobierano należności z tytułu kar i opłat za zajęcie pasa drogowego pod reklamy, przy czym w odniesieniu do dwóch (tj. 9,5% objętych badaniem) nie podjęto działań egzekucyjnych w stosunku do dłużników nieregulujących terminowo należności, a łączna kwota zaległości wraz z odsetkami według stanu na 29 sierpnia 2023 r. wynosiła 6,0 tys. zł.

GZDiZ w sposób prawidłowy prowadził postępowania, w ramach których dokonano wyboru dzierżawców na części nieruchomości gruntowych stanowiących pasy drogowe dróg publicznych zabudowane wiatami oraz zawierał umowy na dzierżawę ww. nieruchomości. Jednak dla czterech umów (tj. 19,0% objętych badaniem) GZDiZ nie dokonywał w latach 2021-2023 (do 31 sierpnia) waloryzacji czynszu dzierżawnego na zasadach określonych w umowie, co skutkowało nieustaleniem i niedochodzeniem od kontrahentów należności głównej w łącznej wysokości 97,0 tys. zł.

W przypadku jednej umowy dzierżawy części nieruchomości gruntowych stanowiących pasy drogowe dróg publicznych (tj. 4,8% zbadanych) wartość wystawionych siedmiu z 21 faktur dla dzierżawcy (za okres październik 2022 do kwiecień 2023 r.) była nieprawidłowa, tj. wyższa o łącznie 56 zł od kwoty wynikającej z ww. umowy.

⁵ Uchwała Rady Miasta Gdańska Nr XLVIII/1465/18 z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia 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, na terenie Miasta Gdańska.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.

Ponadto 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 zmaterializowania mechanizmu dotyczącego zwrotu części dochodu proporcjonalnie do kwoty dofinansowania. Uzyskany przez GZDiZ z tego tytułu dochód wynosił 20,6 tys. zł, o czym nie poinformowano Urzędu Miejskiego w Gdańsku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

1. Jednostkę budżetową GZDiZ utworzono 1 stycznia 2000 r.⁸. Zgodnie ze statutem⁹ GZDiZ zarządzał drogami publicznymi w granicach administracyjnych miasta Gdańska (dalej: „Miasto”), z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych oraz m.in. prowadził sprawy związane z lokalizacją reklam oraz informacji wizualnej w przestrzeni miejskiej, a także zajmował się ochroną ładu przestrzennego.

(akta kontroli str. 9-41)

W strukturze organizacyjnej GZDiZ¹⁰ wyodrębniono komórki realizujące zadania w zakresie zarządzania reklamą w mieście, tj. Dział Użytkowania Przestrzeni Publicznej (dalej: „Dział PU”), Dział Postępowań Administracyjnych (dalej: „Dział NP”) oraz Dział Księgowy. Do zadań ww. komórek należało m.in. opracowanie, monitorowanie oraz aktualizacja zasad lokalizacji reklam oraz informacji wizualnej w przestrzeni miasta, wydawanie uzgodnień na lokalizację nośników reklamowych, prowadzenie spraw związanych z wdrożeniem i obsługą nośników informacji wizualnej, kontroli legalności zajęć pasa drogowego i naliczanie kar, prowadzenie spraw związanych z merytoryczną obsługą Uchwały Krajobrazowej oraz prowadzenie postępowań w zakresie zgodności z nią tablic i urządzeń reklamowych, przygotowanie i monitorowanie realizacji umów związanych z dzierżawą wiat przystankowych, pobór opłat i nakładanie kar, a także ich ewidencjonowanie w zakresie użytkowania pasa drogowego.

Ww. zadania zostały również uwzględnione i wpisane do kart opisów stanowisk dla poszczególnych pracowników ww. działów.

(akta kontroli str. 76-183)

W badanym okresie, w zakresie zasad umieszczenia tablic, urządzeń reklamowych lub szyldów na gruntach położonych w pasie dróg publicznych i innych nieruchomościach zarządzanych przez jednostkę obowiązywała Uchwała Krajobrazowa. Ww. akt prawa miejscowego stanowił zbiorczy dokument regulujący

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Uchwała nr XVI/505/99 Rady Miasta Gdańska z dnia 25 listopada 1999 roku w sprawie likwidacji Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku, będącego zakładem budżetowym i utworzenia jednostki budżetowej.

⁹ Obecnie obowiązująca treść statutu ustalona została uchwałą Nr XXXII/900/09 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 stycznia 2009 roku w sprawie uchwalenia statutu Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku - jednostki budżetowej oraz zmienioną uchwałami Rady Miasta Gdańska: Nr XVI/258/11 z dn. 25 sierpnia 2011 r., Nr XXV/511/12 z dn. 23 kwietnia 2012 r., Nr XXIX/598/12 z dn. 30 sierpnia 2012 r., Nr XXXIX/881/13 z dn. 25 czerwca 2013 r., Nr IX/203/15 z dn. 30 kwietnia 2015 r., Nr XXXIII/910/17 z dnia 12 stycznia 2017 r., Nr XLII/1175/17 z dn. 31 sierpnia 2017 r., Nr XLVII/1414/18 z dn. 25 stycznia 2018 r., Nr XLIII/1120/21 z dnia 16 grudnia 2021 r. i LV/1388/22 z dnia 27 października 2022 r..

¹⁰ Zarządzenie nr 52/2022 Dyrektora Gdańskiego Zarządu Dróg i Zieleni z dnia 17 października 2022 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku.

sytuowanie w przestrzeni miasta elementów znaczących, takich jak reklamy, szyldy, obiekty małej architektury, np.: ławki, place zabaw, ogrodzenia, a jego celem było wytyczenie reguł umieszczania tych elementów w przestrzeni wspólnej i poprawa wizerunku całego Miasta. W każdym z ośmiu wyodrębnionych obszarów ustalono m.in. które z nośników mogą w nim występować i na jakich zasadach, a każdy nośnik reklamowy, szyld, obiekt małej architektury, czy ogrodzenie opisany został tym samym zestawem parametrów, a jego występowanie zależy od lokalizacji.

(akta kontroli str. 254-595)

Zastępca Dyrektora ds. przestrzeni publicznej wyjaśniła, że pracownicy GZDiZ od początku prac nad Uchwałą Krajobrazową mieli wiodącą rolę w jej tworzeniu. Powstanie Uchwały poprzedziła prawie trzyletnia analiza prowadzona przez pracowników jednostek miejskich, współpracujących z nimi przedstawicieli nauki oraz organizacji pozarządowych nad zagadnieniem reklamy Mieście. W ramach przygotowań przeprowadzono inwentaryzację rodzajów reklam, sporządzono analizy urbanistyczne, przeprowadzono badania ankietowe i konsultacje społeczne oraz zorganizowano otwarte konferencje służące rzetelnemu zbadaniu estetycznej kondycji Miasta oraz pozyskaniu opinii zainteresowanych stron. Wnioski z tych trzech lat pracy zostały ujęte w projekcie Uchwały. Powstanie tego dokumentu było odpowiedzią na pogłębiający się problem zaśmiecania miasta chaotycznie rozmieszczonymi elementami bez zważania na jakość krajobrazu. Uchwała opisywała ich typy, zasady sytuowania oraz gabaryty i materiały.

(akta kontroli str. 1229-1246)

W badanym okresie obowiązywało również Zarządzenie Prezydenta Miasta Gdańska nr 104/13 z dnia 28 stycznia 2013 r.¹¹, które zawierało zasady lokalizacji nośników reklamy oraz informacji wizualnej w przestrzeni miejskiej, obowiązujące na nieruchomościach wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, nieruchomościach Skarbu Państwa położonych na terenie Miasta, nieruchomościach jednostek organizacyjnych Miasta i spółek miejskich, których większościowym, bądź wyłącznym właścicielem jest Miasto oraz w pasach drogowych.

(akta kontroli str. 1181-1191)

Na stronie internetowej <http://www.uchwalakrajobrazowagdanska.pl/>, w zakładce „Statystka” widniały dane o aktywności miasta, m.in. o prowadzonych postępowaniach administracyjnych, liczbie i wysokości nałożonych kar pieniężnych oraz wezwań do usunięcia reklamy (wg stanu na 15 czerwca 2021 r.).

Zastępca Dyrektora ds. przestrzeni publicznej wyjaśniła, że ww. strona powstała bezkosztowo i GZDiZ nie ponosił żadnych kosztów związanych z jej obsługą i utrzymaniem. Strona internetowa nie była aktualizowana, ponieważ trwały prace nad budową nowej wersji strony na serwerach miejskich.

(akta kontroli str. 1944-1949)

¹¹ Zarządzenie Nr 104/13 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 28 stycznia 2013 r. sprawie określenia zasad lokalizacji nośników reklamy oraz informacji wizualnej w przestrzeni miejskiej, obowiązujące na nieruchomościach wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, nieruchomościach Skarbu Państwa położonych na terenie miasta Gdańska, nieruchomościach jednostek organizacyjnych miasta Gdańska i spółek miejskich, których większościowym, bądź wyłącznym właścicielem jest Gmina Miasta Gdańska oraz w pasach drogowych, zmienione Zarządzeniem Nr 1622/17 z dnia 5 września 2017 r.

W latach 2020-2023 (do 9 sierpnia) na terenie Miasta lub jego wybranym obszarze nie utworzono parku kulturowego.

(akta kontroli str. 1229-1246)

W GZDiZ w latach 2020-2023 (do 9 sierpnia) nie zostały zawarte i nie obowiązywały umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi w zakresie infrastruktury wyposażonej w nośniki reklamowe lub będącej takimi nośnikami.

(akta kontroli str. 1229-1246)

W latach 2020-2023 (do 9 sierpnia) w GZDiZ nie przeprowadzono audytów i kontroli wewnętrznych w zakresie zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej, a organ nadrzędny (Prezydent Miasta) również nie przeprowadzał takich kontroli.

(akta kontroli str. 1229-1246)

Dyrektor wyjaśnił, że nadzór nad realizacją powierzonych zadań prowadzony był poprzez:

- spotkania kierownictwa działu z dyrekcją jednostki w celu podejmowania decyzji i omówienia realizacji bieżących zadań – z założenia takie spotkania z Zastępcą Dyrektora ds. przestrzeni publicznej planowane były raz w miesiącu, jednak z uwagi na potrzebę omawiania bieżących spraw i podejmowania decyzji organizowane były częściej;
- kierowanie każdorazowo do wglądu Dyrekcji dokumentacji dotyczącej wszczętych postępowań w sprawach wymierzenia kar za reklamę niezgodną z Ustawą Krajobrazową lub za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia;
- w ramach kontroli zarządczej jednostka corocznie zobowiązana była m.in. do realizacji zadania polegającego na kontroli zgodności reklam z Uchwałą Krajobrazową na określonym poziomie i corocznie jednostka rozliczała się z liczby zrealizowanych kontroli – założono konieczność przeprowadzenia co najmniej 500 takich kontroli rocznie, przy czym w badanym okresie zrealizowano 6 220 kontroli¹² (według stanu na dzień 29 sierpnia 2023 r.).

(akta kontroli str. 1229-1246)

2. W latach 2020-2023 (do 21 sierpnia) do GZDiZ wpłynęło łącznie 14 827 wniosków o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego, z czego łącznie 690 dotyczyło zajęcia pasa drogowego na cele reklamowe. W ww. okresie wydano łącznie 15 955¹³ decyzji w sprawie wyrażenia zgody na zajęcie pasa drogowego, z tego 676 decyzji dotyczyło reklam¹⁴. Łącznie 14 wniosków dotyczących zgody na umieszczenie w pasie drogowym reklamy pozostawiono bez rozpatrzenia, co wynikało z niezpełnienia braków formalnych, w szczególności określenia rodzaju nośników reklamowych, planu sytuacyjnego, zwymiarowanego projektu reklamy, powierzchni reklamy, określenia terminu zajęcia pasa drogowego, podpisu na wniosku lub niezbędnych uzgodnień z Pomorskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.

Przyczyną wydania decyzji odmawiających zgody za zajęcie pasa drogowego przez umieszczenie obiektów lub urządzeń reklamowych była niezgodność z Uchwałą

¹² W tym w 2020 r. wykonano 1800 z 500 planowanych takich kontroli, w 2021 wykonano 2014 z 1200 kontroli, w 2022 wykonano 1600 z 500 takich kontroli a w I półroczu 2023 r. w planach działalności i informacji o stanie kontroli zarządczej nie uwzględniono takich kontroli.

¹³ Różnica pomiędzy liczbą złożonych wniosków i liczbą wydanych decyzji jest wynikiem m.in. składania wniosków pod koniec roku i wydawaniem decyzji w roku kolejnym lub wydania więcej niż jednej decyzji na jeden wniosek, który wpłynął do GZDiZ.

¹⁴ W tym 662 zezwalających na zajęcie pasa i 14 odmawiających wydania takiej zgody.

Krajobrazową, w tym m.in. przekroczenie wymiarów nośnika reklamowego, brak możliwości jej usytuowania lub forma reklamy niedopuszczona w danej strefie.

(akta kontroli str. 1192-1228)

W latach 2020-2023 (do 17 sierpnia) kwota naliczonych opłat za zajęcie pasa drogowego wyniosła łącznie 38.933,2 tys. zł¹⁵, z tego 1.192,1 tys. zł dotyczyło opłat za zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe¹⁶ i 8.078,6 tys. zł – czynszów dzierżawnych w zakresie zawartych umów związanych z eksponowaniem reklam¹⁷. Łączna kwota wniesionych opłat wyniosła 39 858,4 tys. zł¹⁸, z tego 1 419,9 tys. zł opłat za zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe¹⁹ i 7 468,6 tys. zł czynszów dzierżawnych w zakresie zawartych umów związanych z eksponowaniem reklam²⁰.

(akta kontroli str. 1192-1228)

W wyniku badania wybranych 20 decyzji w sprawie wydania zgody na zajęcie pasa drogowego na cele związane z reklamą²¹, ustalono, że:

- 17 z 20 badanych wniosków zawierało wszystkie niezbędne elementy wynikające z § 1 ust. 2 i ust. 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego²², a w przypadku trzech, po wezwaniu organu, braki zostały uzupełnione w trakcie trwania postępowania;
- wszystkie wydane decyzje zawierały elementy, określone w art. 107 kpa;
- 19 z 20 badanych decyzji wydano terminowo, tj. po upływie od dwóch do 29 dni od wpływu wniosku, a w jednym przypadku decyzja wydana została z przekroczeniem terminu, określonego w art. 35 § 3 kpa, co opisano w pkt 1 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego;
- w przypadku jednej sprawy prowadzonej z przekroczeniem terminu, organ nie zawiadomił strony o niezalutwieniu sprawy w terminie wraz z podaniem przyczyny, wskazaniem nowego terminu jej zalutwienia oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, co opisano w pkt 2 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego;
- wydając badane decyzje organ uwzględnił wymogi bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- w 19 decyzji opłaty za zajęcie pasa drogowego naliczono zgodnie z obowiązującymi w tym okresie uchwałami Rady Miasta w sprawie ustalenia stawek za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych²³, a wynikające z nich należności zostały uregulowane przez wnioskodawców terminowo. W przypadku

¹⁵ Odpowiednio: 9.127,8 tys. zł, 7.913,0 tys. zł, 11.878,7 tys. zł oraz 10.013, 8 tys. zł.

¹⁶ Odpowiednio: 462,0 tys. zł, 317,2 tys. zł, 185,4 tys. zł oraz 227,5 tys. zł.

¹⁷ Odpowiednio: 1.250,9 tys. zł, 2.372,4 tys. zł, 2.266,3 tys. zł oraz 2.189,1 tys. zł.

¹⁸ Odpowiednio: 9.836,9 tys. zł, 7.664,1 tys. zł, 12.378,7 tys. zł oraz 9.978,8 tys. zł.

¹⁹ Odpowiednio: 534,2 tys. zł, 445,3 tys. zł, 208,8 tys. zł i 231,6 tys. zł.

²⁰ Odpowiednio: 1.238,8 tys. zł, 2.361,7 tys. zł, 2.096,0 tys. zł oraz 1.771,1 tys. zł.

²¹ Po pięć decyzji wydanych w latach 2020-2023.

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, Dz.U. z 2016 r. poz. 1264 ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego”.

²³ Uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, których zarządcą jest Prezydent Miasta Gdańska na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg: nr XXV/750/04 Rady Miasta Gdańska z dnia 24 czerwca 2004 r. (Dz. Urz. Woj. Pom z 2020 r. poz. 1813 ze zm.), nr XLVIII/1193/22 z dnia 31 marca 2022 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. nr 1437) oraz nr LV/1389/22 z 27 października 2022 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. nr 4348) – dalej: „uchwała w sprawie stawek opłat”.

jednej z dwóch decyzji zmieniających poprzednio wydane decyzje nastąpiła konieczność zwrotu nadpłaty, która została zrealizowana przez GZDiZ;

- w jednej decyzji²⁴ w sposób niezgodny z art. 40 ust. 6, w związku z art. 4 pkt 23 udp, ustalono powierzchnię reklam, a tym samym naliczono opłatę mniejszą od należnej, co opisano w pkt 3 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego;
- w dwóch decyzjach wyrażono zgodę na zajęcie pasa drogowego z terminem wcześniejszym niż data wpływu wniosku o ich wydanie, co wynikało ze złożenia przez stronę wniosku o zmianę pierwotnie wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego we wskazanych lokalizacjach i związane było ze skróceniem ich obowiązywania (w wyniku demontażu nośnika reklamowego);

(akta kontroli str. 42-75, 1247-1289)

Oględziny NIK łącznie 22 obiektów, zlokalizowanych w pasie drogowym na podstawie pięciu²⁵ z ww. 20 badanych decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego, wykazały, że dla 10 obiektów, zamontowane szyldy reklamowe, tablice lub reklamy wolnostojące odpowiadały założeniom wskazanymi na etapie złożonego wniosku, a zarówno lokalizacja, jak i powierzchnia każdej z nich była zgodna z wskazanymi w wydanych pozwoleń. Natomiast 12 obiektów, tzw. citylight, miało powierzchnię reklamową (wraz z elementami konstrukcyjnymi) większą niż wynikała z decyzji na zajęcie pasa drogowego, co opisano w pkt 3 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1290-1296)

W latach 2020-2023 (do dnia 27 października) wydano cztery decyzje, w których wyrażono zgodę na umieszczenie w pasie drogowym łącznie 24 tablic reklamowych znajdujących się na 12 wolnostojących nośnikach reklamowych typu citylight. W każdym przypadku opłaty za zajęcie pasa drogowego naliczane były od powierzchni ekspozycyjnej wskazanej we wniosku, z pominięciem elementów konstrukcyjnych nośnika reklamowego, co opisano w pkt 3 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1297-1398)

3. W latach 2020-2021 GZDiZ prowadził monitoring sieci drogowej, w tym obiektów lub urządzeń reklamowych umieszczonych w pasie drogowym, w ramach cyklicznych kontroli przestrzegania warunków wydawanych decyzji oraz kontroli objazdowych nadzorowanego rejonu. W tych latach monitoring pasa drogowego, m.in. w zakresie reklam umieszczonych w tym pasie, prowadzony był w ramach zadań przypisanych w Regulaminie Organizacyjnym dla Działu PU.

W okresie tym nie wprowadzono w GZDiZ wewnętrznych zasad określających terminy lub częstotliwości objazdów sieci drogowej.

Zastępca Dyrektora ds. przestrzeni publicznej wyjaśniła, że podczas objazdów dróg pracownicy GZDiZ zwracali uwagę na nielegalne zajęcia oraz na przestrzeganie warunków wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, a w przypadku

²⁴ Nr GZDiZ.PU.6440.31.2.2023.AM z dnia 14.06.2023 r. wydanej dla AMS S.A.

²⁵ Tj.: Decyzji nr GZDiZ.PU.6441.25.4.2022.AM z dnia 20.09.2022 r, Decyzji nr GZDiZ.PU.6441.5.3.2023.AM z dnia 20.02.2023 r, Decyzji nr GZDiZ.PU.6441.31.2.2023.AM z dnia 14.06.2023 r., Decyzji nr GZDiZ.PU.6440.27.2.2023.AM z dnia 19.06.2023 r. i Decyzji nr GZDiZ.PU.6441.23.2.2023.AM z dnia 19.07.2023 r.

stwierdzenia nielegalnego zajęcia pasa drogowego dokumentowano ten fakt i przekazywano do Działu NP w celu wszczęcia postępowania w sprawie.

Z dniem 1 stycznia 2022 r. weszło w życie Zarządzenie nr 47/2021 Dyrektora z dnia 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.

(akta kontroli str. 184-253, 1399-1412)

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora ds. przestrzeni publicznej monitoring obejmował zarówno przypadki samowolnego zajęcia pasa drogowego, sprawdzanie prawidłowości realizacji wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, kontrolowanie/weryfikację miejsc, w których wcześniej zostały wykryte przypadki samowolnego zajęcia pasa drogowego. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. przestrzeni publicznej wynikało także, że monitoring pasa drogowego prowadzony był z założeniem objęcia objazdem jak największej liczby ulic, dlatego nie sporządzano szczegółowego harmonogramu wskazującego, jakie ulice mają być poddane objazdom.

(akta kontroli str. 1400-1412)

Na wyposażeniu GZDiZ znajdowały się dwa dalmierze – zakupione w 2019 r. i w 2020 r. Jak wyjaśniła zastępca Dyrektora, ww. urządzenia wykorzystywane były do prowadzenia monitoringu pasa drogowego, m.in. w celu pomiaru powierzchni reklam.

(akta kontroli str. 1944-1949)

Ogłędziny NIK pasa drogowego dróg i ulic zarządzanych przez GZDiZ w zakresie zajęć pasa drogowego poprzez umieszczenie urządzeń i obiektów reklamowych²⁶ wykazały 34 takich obiektów w pasie drogowym, z czego 22 z nich (64,7% stwierdzonych obiektów) znajdowało się w pasie drogowym nielegalnie, co opisano szczegółowo w pkt 4 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Ogłędziny NIK reklam, dla których termin określony w trzech decyzjach na zajęcie pasa drogowego²⁷ zakończył się w ostatnim czasie, nie wykazały dalszego zajmowania pasa drogowego.

(akta kontroli str. 1581-1642)

W latach 2020-2023 (do 17 sierpnia) pracownicy GZDiZ przeprowadzili łącznie udokumentowanych 3972 kontroli pasa drogowego²⁸, z czego 279 dotyczących umieszczenia w pasie drogowym reklam²⁹. Ponadto przeprowadzono łącznie 40 kontroli w zakresie przywrócenia pasa do stanu pierwotnego po uprzednim zajęciu

²⁶ Dokonano oględziny wybranych fragmentów ul. Mickiewicza, Obrońców Wybrzeża, Słowackiego, Armii Krajowej, Św. Ducha, Rajskiej, Al. Zwycięstwa, Piwnej, Budowlanych, Do Studzienki, Wajdeloty.

²⁷ Dotyczy decyzji nr GZDiZ.PU.6444.4.2.2023.AM z 25 sierpnia 2023 r., GZDiZ.PU.6444.12.5.2023.AM z 3 października 2023 r. orz GZDiZ.PU.6444.13.4.2023.AM z 19 września 2023 r.

²⁸ Odpowiednio: 422, 559, 2016, 975.

²⁹ Odpowiednio 67, 58, 128 i 26.

pasa przez obiekt reklamowy³⁰. W 1048 przypadkach stwierdzono nielegalne zajęcie pasa drogowego³¹, z czego w 66 przypadkach dotyczyło to umieszczenia reklam³².

(akta kontroli str. 1192-1228)

Badanie 66 dokumentacji z kontroli stwierdzających bezprawne zajęcie pasa drogowego wykazało, że każdorazowo niezwłocznie wszczęte zostały postępowania, w wyniku których nałożono 65 kar za zajęcie pasa drogowego bez stosownego zezwolenia. W jednym przypadku postępowanie umorzono na podstawie art. 105 § 1 kpa – w toku postępowania okazało się, że strona nie była podmiotem odpowiedzialnym za umieszczenie tablic reklamowych w pasie drogowym.

(akta kontroli str. 1528-1572)

W latach 2020-2023 (do 17 sierpnia) łączna kwota naliczonych kar za zajęcie pasa drogowego wyniosła łącznie 6.125,1 tys. zł³³, z tego 377,5 tys. zł dotyczyło samowolnego zajęcia pasa drogowego przez umieszczenie reklamy³⁴, a 3.370,0 tys. zł nałożono z tytułu niezgodności reklam z Uchwałą Krajobrazową³⁵. Łączna kwota wniesionych kar za zajęcie pasa drogowego wyniosła 1 727,6 tys. zł³⁶, z tego 35,8 tys. zł dotyczyło samowolnego zajęcia pasa drogowego przez umieszczenie reklamy³⁷, a 1 704,4 tys. zł³⁸ wniesiono z tytułu niezgodności reklam z Uchwałą Krajobrazową.

(akta kontroli str. 1192-1228)

W latach 2020-2023 (do 10 sierpnia) wydano łącznie 67 decyzji w sprawie nałożenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego przez umieszczenie obiektów i urządzeń reklamowych³⁹, z czego 14 zostało uchylonych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej: „SKO”) i przekazanych do ponownego rozpatrzenia, dwie znajdowały się w etapie postępowania sądowo-administracyjnego, 15 było w trakcie rozpatrywania przez SKO, a 36 stało się ostatecznych.

(akta kontroli str. 1676-1678)

Badaniem objęto 23⁴⁰ decyzje dobrane według najwyższych kwot kar w każdym roku objętym kontrolą⁴¹ na łączną kwotę 40,9 tys. zł. W wyniku badania ustalono, że:

- postępowania trwały od siedmiu do 109 dni, przy czym w 10 postępowaniach nie dochowano terminów, określonych w art. 35 § 3 kpa, co opisano w pkt 1 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- w 14 postępowaniach, prowadzonych po kontroli NIK⁴², każdorazowo zawiadomiono strony o niezłażwieniu sprawy terminie, podając przyczyny zwłoki,

³⁰ Odpowiednio: 15, sześć, 18 i jedna.

³¹ Odpowiednio: 130, 170, 434 i 314.

³² Odpowiednio: 20, 20, 24 i dwie.

³³ Odpowiednio: 477,6 tys. zł, 787,5 tys. zł, 3.720,6 tys. zł oraz 1.139,4 tys. zł.

³⁴ Odpowiednio: 5,7 tys. zł, 4,8 tys. zł, 356,7 tys. zł, 10,3 tys. zł.

³⁵ Odpowiednio: 264,0 tys. zł, 417,5 tys. zł., 2.154,1 tys. zł oraz 534,4 tys. zł.

³⁶ Odpowiednio: 412,1 tys. zł, 317,9 tys. zł, 687,3 tys. zł oraz 310,3 tys. zł.

³⁷ Odpowiednio: 5,7 tys. zł, 4,8 tys. zł, 24,7 tys. zł oraz 0,6 tys. zł.

³⁸ Odpowiednio: 156,5 tys. zł, 172,4 tys. zł, 889,6 tys. zł oraz 486,0 tys. zł.

³⁹ Odpowiednio: 21, osiem, 34 i cztery

⁴⁰ Z czego pięć dotyczących wolnostojących nośników reklamowych, dwie – słupów reklamowych, jedna – szyld semaforowego i 15 – tablic reklamowych.

⁴¹ Z 36, które stały się ostateczne.

⁴² Kwestia dotycząca zawiadamiania stron o niezłażwieniu sprawy w terminie i wskazywaniu nowego terminu złażwienia sprawy w zakresie postępowań w sprawie nałożenia kar za samowolne zajęcie pasa drogowego była

wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia;

- wysokość nałożonej kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy stanowiła 10-krotność opłaty ustalonej za zajęcie pasa drogowego zgodnie z art. 40 ust. 12 udp i obowiązującymi stawkami, określonymi w uchwale w sprawie stawek opłat;
- jedną karę nałożono za krótszy okres niż liczba dni faktycznego samowolnego zajęcia pasa drogowego, co opisano w pkt 4 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- decyzje zawierały elementy wymagane art. 107 kpa;
- decyzje podpisane zostały przez osoby, które posiadały stosowne upoważnienie Prezydenta Miasta Gdańska;
- w siedmiu przypadkach, obiekty lub urządzenia reklamowe umieszczone samowolnie w pasie drogowym nie spełniały dodatkowo wymogów Uchwały Krajobrazowej, a GZDiZ nie wszczął postępowań wobec podmiotów umieszczających te obiekty lub urządzenia, co opisano w pkt 5 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1674-1675, 1679-1943)

Ogłędziny NIK, którymi objęto sześć odcinków pasa drogowego, na których bez zezwolenia umieszczono obiekty reklamowe i w związku z tym GZDiZ wydał decyzje w sprawie nałożenia kary, wykazały, że we wszystkich przypadkach zakończono samowolne zajęcie pasa.

(akta kontroli str. 1581-1640)

W sprawie sposobu kontrolowania zaprzestania nielegalnego zajmowania pasa po nałożeniu kary Zastępca Dyrektora ds. przestrzeni publicznej wyjaśniła, że w toku toczącego się postępowania w sprawie zajęcia bez zezwolenia zarządcy drogi części pasa drogowego na cele reklamowe, pracownik merytoryczny dokonywał wizji terenowych. Wskazała, że w przypadku stwierdzenia, że reklama w dalszym ciągu zajmowała pas drogowy, wszczynane było kolejne postępowanie.

(akta kontroli str. 1400-1412)

W latach 2020-2023 (do 30 sierpnia) do GZDiZ nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące reklam, o których mowa w dziale VIII kpa.

Zastępca Dyrektora ds. przestrzeni publicznej wyjaśniła, że GZDiZ nie ewidencjonuje przeprowadzonych kontroli pod kątem źródła wiedzy o konieczności przeprowadzenia kontroli. Jej zdaniem zdecydowana większość przeprowadzanych kontroli wynikała z inicjatywy własnej, pracowników merytorycznych. Wyjaśniła ponadto, że zgłoszenia dotyczące reklam w przestrzeni publicznej, które trafiały do GZDiZ z zewnątrz (od mieszkańców, przedsiębiorców, innych jednostek) dotyczyły przede wszystkim niezgodności reklamy z Uchwałą Krajobrazową. W latach 2020-2023 (do 30 sierpnia) wpłynęło do GZDiZ łącznie 899 zgłoszeń dotyczących reklam niezgodnych w Uchwałą Krajobrazową.

(akta kontroli str. 1400-1527)

4. Obowiązująca w mieście Uchwała Krajobrazowa zakazywała w okresie objętym kontrolą sytuowania dużych ekranów LED emitujących reklamę o zmiennej treści. W związku z powyższym w latach 2020-2022 pracownicy GZDiZ, po przeprowadzeniu kontroli terenowych w siedmiu przypadkach stwierdzili występowanie ekranu reklamowego zmiennej treści typu LED. W pięciu przypadkach wszczęto postępowania administracyjne, a dwie reklamy zostały usunięte przez wszczęciem postępowania. W rezultacie podjętych przez GZDiZ działań wszystkie nośniki LED zostały usunięte.

Zastępca Dyrektora ds. przestrzeni publicznej wyjaśniła, że z uwagi na zapisy Uchwały Krajobrazowej nie było potrzeby przeprowadzania dodatkowych pomiarów luminacji ekranów reklamowych, a ostatni duży ekran LED zniknął z przestrzeni publicznej w II kwartale 2022 r. Ponadto wyjaśniła, że GZDiZ nie posiadał miernika luminacji dróg, ponieważ nie było takiej potrzeby. Wskazała, że GZDiZ zawierał kompleksowe umowy związane z oświetleniem miast i to po stronie wykonawców było utrzymanie infrastruktury związanej z oświetleniem w odpowiednim stanie, a pomiary fotometryczne (natężenia oświetlenia i luminacji) wykonywane były przez zewnętrznych wykonawców.

(akta kontroli str. 1944-1966)

5. Według stanu na dzień 31 sierpnia 2023 r. GZDiZ dysponował następującym mieniem komunalnym, wykorzystywanym do działalności reklamowej: 510 wiat przystankowych oraz cztery billboardy. Wiaty przystankowe były wydierżawione przez GZDiZ, w celu prowadzenia działalności reklamowej jako element nieruchomości gruntowej, fragmentu pasa drogowego. GZDiZ nie udostępniał podmiotom trzecim innych składników mienia komunalnego.

W latach 2020-2023 (do 23 sierpnia) GZDiZ obowiązywały trzy rodzaje umów dzierżawy fragmentów pasa drogowego pod sytuowanie nośników reklamowych, tj.:

- umowy podpisane na wniosek strony,
- umowy wynikające z przeprowadzonych postępowań na dzierżawy fragmentów pasa drogowego pod sytuowanie wiat i dzierżawy fragmentów pasa drogowego zabudowanych wiatami przystankowymi;
- umowy wynikające z przeprowadzonych postępowań na dzierżawę fragmentów pasa drogowego pod sytuowanie billboardów w pasach drogowych.

(akta kontroli str. 1967-1993)

W latach 2020-2023 (do 9 sierpnia) złożono 87 wniosków o zawarcie umów dzierżawy fragmentów pasa drogowego na cele reklamowe⁴³, z czego 45 z nich rozpatrzono odmownie⁴⁴ z uwagi na zbyt niską ofertę złożoną podczas licytacji. GZDiZ, na podstawie art. 22 ust 2c udp, zawarł łącznie 42 umowy, z czego:

- 22 umowy zawarte zostały na wniosek strony;
- 21 z nich było wynikiem przeprowadzonych postępowań zmierzających do wyłonienia dzierżawców nieruchomości gruntowych w pasach drogowych dróg publicznych, w tym:
 - 1) cztery umowy (zawarte w 2020 r. na okres dwóch miesięcy) zostały podpisane na podstawie ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach

⁴³ W tym złożonych w ramach pięciu postępowań na dzierżawę nieruchomości gruntowych, zorganizowanych w formie licytacji.

⁴⁴ Wszystkie dotyczyły ofert złożonych w ramach organizowanych postępowań licytacyjnych.

związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, w związku z obowiązującymi do 31 marca 2020 r. poprzednio zawartymi sześcioma umowami⁴⁵;

- 2) 10 umów⁴⁶ dotyczyło nieruchomości gruntowych zabudowanych wiatami przystankowymi, a wyłonieni dzierżawcy oprócz obowiązków związanych z utrzymaniem wiat zyskali uprawnienie do zarządzania powierzchnią reklamową nośnika stanowiącego część wiaty przystankowej. Postępowania dotyczące zawarcia tych umów w 2020 r. przeprowadzono na podstawie Zarządzeń Prezydenta Miasta⁴⁷, a w 2021 i 2023 r. – na podstawie zarządzeń Dyrektora⁴⁸. Ww. zarządzenia oprócz wykazu objętych dzierżawą pasów drogowych zabudowanych wiatami zawierały również m.in. warunki udziału w postępowaniu, formularz ofertowy oraz projekt umowy;
- 3) siedem umów⁴⁹ dotyczyło umieszczenia tablic reklamowych na nieruchomościach gruntowych w pasie drogowym dróg publicznych, będących w trwałym zarządzie GZDiZ, które przeprowadzono na podstawie zarządzeń Dyrektora⁵⁰. Ww. zarządzenie, oprócz wykazu nieruchomości gruntowych z podziałem na trzy pakiety, zawierało m.in. określone warunków udziału w postępowaniu, regulamin licytacji, formularz ofertowy, projekt umowy oraz wzór oświadczenia o poddaniu się egzekucji.

Zastępca Dyrektora ds. przestrzeni publicznej wyjaśniła, że procedura postępowania została przygotowana w taki sposób, aby umożliwić podpisanie jak najkorzystniejszych dla miasta umów dzierżawy, a wiaty przeznaczone do wydzierżawienia zostały podzielone na pakiety, aby nie doprowadzić do monopolizacji rynku reklamowego na wiatkach przystankowych w Mieście.

(akta kontroli str. 621-1047, 1192-1246)

W wyniku badania czterech⁵¹ z 17 przeprowadzonych w badanym okresie postępowań, w ramach których dokonano wyboru dzierżawców na części

⁴⁵ Postępowania na dzierżawę nieruchomości gruntowych stanowiących pasy drogowe dróg publicznych przeprowadzane zostały w 2017 i 2018 r.

⁴⁶ Z tego czterech zawartych w 2020 r., trzech w 2021 r. i trzech w 2023 r.

⁴⁷ Nr 1761/19 z 5 listopada 2019 r. w sprawie w sprawie określenia zasad i trybu oddawania w dzierżawę nieruchomości gruntowych lub ich części, o przeznaczeniu innym niż rolnicze, stanowiących własność Miasta, nr 638/20 z dnia 21 maja 2020 r. w sprawie podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości gruntowych stanowiących pasy drogowe dróg publicznych, których zarządcą jest Prezydent Miasta przeznaczonych do oddania w dzierżawę na czas oznaczony w drodze bezprzetargowej, oraz nr 637/20 Prezydenta Miasta z dnia 21 maja 2020 r. w sprawie podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości gruntowych stanowiących pasy drogowe dróg publicznych, których zarządcą jest Prezydent Miasta.

⁴⁸ Nr 38/2021 Dyrektora z dnia 6 września 2021 r. w sprawie określenia warunków udziału w postępowaniu zmierzającym do wyłonienia podmiotów, z którymi zostaną zawarte umowy dzierżawy na czas oznaczony na części nieruchomości gruntowych stanowiących pasy drogowe dróg publicznych zabudowane wiatami przystankowymi, będących w trwałym zarządzie GZDiZ oraz zarządzenie Nr 19/2023 Dyrektora z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie określenia warunków udziału w postępowaniu zmierzającym do wyłonienia podmiotów, z którymi zostaną zawarte umowy dzierżawy na czas oznaczony na części nieruchomości gruntowych stanowiących pasy drogowe dróg publicznych zabudowane wiatami przystankowymi, będące w trwałym zarządzie GZDiZ, zmienionego Zarządzeniami nr 20/2023 oraz 23/2023 Dyrektora.

⁴⁹ Zawartych w 2023 r.

⁵⁰ Nr 16/2021 z 19 lipca 2021 r. w sprawie podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości gruntowych stanowiących pasy drogowe dróg publicznych, będących w trwałym zarządzie GZDiZ, na których mają być umieszczone nośniki reklamowe na czas oznaczony w drodze przetargowej oraz nr 17/2021 w sprawie określenia warunków udziału w postępowaniu zmierzającym do wyłonienia podmiotów, z którymi zostaną zawarte umowy na czas oznaczony na umieszczenie tablic reklamowych na nieruchomościach gruntowych stanowiących pasy drogowe dróg publicznych, będących w trwałym zarządzie GZDiZ ze zmianami wynikającymi z zarządzenia nr 20/2023 z dnia 24 marca 2023 r i 23/2023 z dnia 11 kwietnia 2023 r.

⁵¹ W wyniku których podpisano łącznie 10 umów.

nieruchomości gruntowych stanowiących pasy drogowe dróg publicznych zabudowane wiatami, ustalono, że:

- sposób ich wyboru był prawidłowy i wynikał z zarządzeń Prezydenta Miasta (dla dwóch postępowań przeprowadzonych w 2020 r.) oraz zarządzeń Dyrektora (dla postępowań przeprowadzonych w 2021 i 2023 r.);
- wszyscy dzierżawcy, z którymi podpisano umowy spełnili warunki udziału w postępowaniu, w tym m.in.: jeśli było to wymagane wniesione zostało przez nich wadium⁵² i złożone zostały oświadczenia o poddaniu się egzekucji;
- oferenci złożyli w postępowaniu maksymalnie jedną ofertę na każdy pakiet,
- oferty były publicznie otwierane, a w przypadku wpływu więcej niż jednej oferty na dany pakiet odbywała się licytacja;
- dla wszystkich postępowań powołano komisje i sporządzono protokoły z przeprowadzonych licytacji;
- umowy zostały podpisane z kontrahentami, którzy zaoferowali najwyższe stawki, które były wyższe niż wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego umieszczanych na podstawie decyzji, o której mowa w art. 40 ust. 1 ustawy udp.

(akta kontroli str. 1994-1995)

W wyniku badania wybranych 21 umów na zajęcie pasa drogowego, ustalono, że:

- kwoty opłat dla 15 z 21 umów naliczone były zgodnie ze stawką wskazaną w uchwale w sprawie stawek opłat, a dla sześciu umów⁵³ stawki były wyższe od 0,9 zł do 17 zł za 1 m² od wskazanych w ww. regulacjach. Wyższa stawka wynikała przeprowadzonych postępowań licytacyjnych;
- umowy zawierane były na okres od jednego miesiąca do 10 lat, przy czym 12 umów obejmowało okres do 12 miesięcy, a pozostałe 10 – od 14 do 120 miesięcy;
- pięć z 21 badanych umów⁵⁴ nie zawierało zapisów dotyczących zmiany stawek w związku ze zmianą uchwały w sprawie stawek opłat (umowy zawarte zostały na okresy od 14 do 16 miesięcy), a pozostałe 16 uwzględniały takie zapisy;
- dla sześciu umów dokonano zmiany stawki, z tego w jednym przypadku (dla wszystkich wymaganych) w związku ze zmianą stawek wynikających ze zmiany ww. uchwały w trakcie trwania umowy;
- w przypadku sześciu z 21 umów objętych badaniem, w treści umów⁵⁵ zawarto zapisy dotyczące corocznej waloryzacji czynszu dzierżawnego przy zastosowaniu wskaźników zmian cen ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, w „Monitorze Polskim”, za rok poprzedni, przy czym GZDIZ dokonał takiej waloryzacji jedynie w odniesieniu do dwóch umów, zaś w czterech przypadkach waloryzacji nie dokonano, co opisano w pkt 7 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego;
- pozostałe 15 umów nie zawierało zapisów dotyczących corocznej waloryzacji stawek czynszu przy zastosowaniu wskaźników zmian cen ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z czego w 10 przypadkach były

⁵² Wadium nie było wymagane dla dwóch postępowań przeprowadzonych w 2020 r.

⁵³ Dla których kontrahentów wyłoniono na podstawie przeprowadzonych postępowań licytacyjnych.

⁵⁴ Zawarte w I połowie 2020 r.

⁵⁵ § 12 pkt 7.

zawarte na okres krótszy niż rok, a pięć (zawartych w 2020 r.) na okres od 12 do 16 miesięcy;

- w przypadku 19 z 21 badanych umów płatności dokonywane przez dzierżawców zostały uregulowane, a w dwóch przypadkach GZDiZ pomimo braku płatności za wystawione faktury, nie podejmował działań celem ich wyegzekwowania, co opisano w pkt 8 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego;
- dla 20 z 21 umów poprawnie wystawiano faktury, a w przypadku jednej umowy⁵⁶ faktury zostały wystawione na błędne kwoty, co opisano w pkt 9 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- jedna umowa⁵⁷ zakładała realizację przez dzierżawcę obok świadczenia pieniężnego także świadczeń niepieniężnych polegających na zobowiązaniu do nasadzenia i pielęgnacji łącznie 22 sztuk drzew⁵⁸ oraz zapewnieniu ich pielęgnacji w okresie trwania umowy z zastrzeżeniem, że w okresie pierwszych 36 miesięcy drzewa muszą zachować żywotność. W wyniku podpisanych aneksów do umowy termin wykonania nasadzenia został wyznaczony na 30 kwietnia 2024 r.

Ponadto na podstawie protokołu odbioru terenu robót⁵⁹ ustalono, że w następstwie umieszczenia tablic reklamowych na przedmiocie dzierżawy oznaczonym w umowie, usadowiono łącznie cztery z sześciu nośników, których parametry odpowiadały zapisom umownym, a pozostałe dwa nie zostały jeszcze umieszczone.

(akta kontroli str. 1996-2258)

Z wyjaśnień Dyrektora wynikało, że:

- zapisy umowne dotyczące aktualizacji stawek w związku ze zmianą uchwał w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych zostały wprowadzone w wyniku kontroli NIK⁶⁰, która przeprowadzona była w GZDiZ w 2021 r. W GZDiZ nie wprowadzono regulacji wewnętrznych w tym zakresie;
- proces uzgadniania i opiniowania treści zawieranych umów z uwagi na różne zakresy umów i różne terminy ich przygotowania był złożony. Pracownik przygotowywał projekt nowej umowy zazwyczaj na bazie umów wcześniejszych dotyczących podobnych zakresów zadań. Projekt umowy sprawdzany był przez kierownika działu, a następnie wysyłany do zaopiniowania przez Dział Radców Prawnych. Komentarze oraz sugestie radców prawnych GZDiZ wprowadzane były do umowy przez pracownika merytorycznego działu. Dopiero po ostatecznej akceptacji radcy prawnego umowa podpisywana była przez przedstawiciela GZDiZ oraz stronę umowy;
- umowy dzierżawy pasa drogowego, wprowadzone w 2020 r. do obrotu prawnego w GZDiZ stanowiły nowy wzór dla umów dzierżawy gruntów zabudowanych wiatami. Był to dokument wypracowany przez pracowników Działu PU z radcami

⁵⁶ Nr 3/10/2021 z dnia 20.10.2021 r. dotyczącej części nieruchomości gruntowych stanowiących pasy drogowe dróg publicznych – dotyczy siedmiu faktur za okres październik 2022 do kwiecień 2023 r.

⁵⁷ Umowa nr 10/R/2021 z dnia 13.10.2021 r. o umieszczenie tablic reklamowych na nieruchomościach gruntowych w pasie drogowym dróg publicznych, będących w trwałym zarządzie GZDiZ..

⁵⁸ Na terenie administracyjnym miasta Gdańska, pisemnie wskazanym przez wydzierżawiającego

⁵⁹ Z 17 stycznia 2023 r.

⁶⁰ Nr P/21/031 w temacie „Zarządzanie pasem drogowym w miastach” wystąpienie pokontrolne nr LGD.410.014.01.2021.

prawnymi, który w kolejnych latach (po przeprowadzeniu kolejnych postępowań) był uzupełniany i poprawiany w taki sposób, aby umożliwić jak najlepsze zabezpieczenie interesów miasta. Brak zastosowania zapisów waloryzacyjnych w 15 z 21 umów (przy zastosowaniu wskaźników ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za poprzedni rok) wynikał z tego, że 10 z nich dotyczyło okresu krótszego niż rok, a pozostałe pięć umów (zawartych na okres dłuższy) zawarto przed kontrolą NIK z 2021 r., która wykazała, że takie zapisy powinny zostać wskazane w zawieranych umowach (w momencie ich podpisywania nie obowiązywały jeszcze wytyczne w tym zakresie). Po ww. kontroli GZDiZ wprowadził takie zapisy do kolejnych podpisywanych umów. Ponadto wskazał, że z obowiązujących regulacji prawnych do 2022 r. obowiązek waloryzacyjny odnosił się do umów dłuższych niż 12 miesięcy i dopiero w 2023 r. okres ten został skrócony do 6 miesięcy;

- w przypadku jednej umowy, zawierającej wymóg realizacji przez dzierżawcę świadczeń niepieniężnych tj. nasadzeń, przedłużenie terminu na ich realizację wynikało z przedłużającego się postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na budowę piątego obiektu reklamowego. GZDiZ uznał, że były to przyczyny niezależne od dzierżawcy, w związku z tym termin ten był odpowiednio wydłużany zgodnie z wnioskami dzierżawcy. Wyjaśnił również, że uzależnienie terminu wykonania nasadzenia od umieszczenia fizycznego piątej tablicy wynikał z zapisów umownych, które nakładały na dzierżawcę obowiązek zrealizowania minimum pięciu z sześciu wskazanych lokalizacji nośników reklamowych, gdyż w przeciwnym wypadku należałoby taką umowę unieważnić. Zapisy w tym zakresie miały z założenia zabezpieczyć Miasto Gdańsk przez ewentualnymi roszczeniami ze strony dzierżawcy w przypadku rozwiązania umowy. Ponadto wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż terenów do nasadzenia drzew było mało (głównie ze względu na występujące w pasach drogowych sieci poziome) GZDiZ nie wskazywał terenów pod nasadzenia z wyprzedzeniem. Oprócz nasadzeń własnych miał obowiązek również realizacji nasadzeń zastępczych za wycinane drzewa, jak również realizował nasadzenia z Budżetów Obywatelskich i Rad Dzielnic oraz wskazuje tereny dla inwestorów zewnętrznych, na których obowiązek ten narzuca Wydział Środowiska Urzędu Miejskiego w Gdańsku. Na niewydawanie decyzji z wyprzedzeniem miała także wpływ często zmieniająca się sytuacja w pasach drogowych (w tym m.in. przebudowy, remonty ciągów komunikacyjnych oraz budowa i modernizacja sieci podziemnych).

(akta kontroli str. 2259-2278)

Według stanu na 19 września 2023 r. w GZDiZ znajdowało się 125 wiat przystankowych wybudowanych ze środków unijnych⁶¹, z czego wydierżawiono komercyjnie nieruchomości gruntowe zabudowane siedmioma wiatami objętymi trwałością projektu do 2028 r., co opisano w pkt 10 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Pozostałe wiaty nie były wykorzystywane komercyjnie.

(akta kontroli str. 2322-2590)

⁶¹ Które znajdowały się w okresie trwałości lub w trakcie realizacji projektu.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W jednym postępowaniu w sprawie wydania zgody na zajęcie pasa drogowego⁶² (z 20 objętych badaniem, tj. 5,0%) oraz w 10 postępowaniach w sprawie nałożenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego (z 23 objętych badaniem, tj. 43,5%)⁶³ nie dochowano terminów, określonych w art. 35 § 3 kpa, zgodnie z którym załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej w ciągu dwóch miesięcy.

Postępowanie w sprawie wydania zgody na zajęcie pasa drogowego trwało 38 dni od dnia złożenia wniosku do dnia wydania rozstrzygnięcia⁶⁴, a postępowania w sprawie nałożenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego od dnia wydania postanowienia o wszczęciu postępowania do dnia rozstrzygnięcia sprawy przez organ były prowadzone odpowiednio przez 67, 73, 73, 72, 72, 72, 67, 109, 73 i 78⁶⁵.

Specjalista ds. zajęć pasa drogowego w Dziale PU, prowadząca ww. postępowanie w sprawie wydania zgody na zajęcie pasa drogowego wyjaśniła, że złożony wniosek obejmował zajęcie pasa drogowego celem umieszczenia szyldu z terminem przyszłym tj. rozpoczynającym się po upływie 17 miesięcy od złożenia wniosku, a jego lokalizacja zaplanowana była na nieruchomości będącej w fazie projektu przebudowy i konserwacji. Znacząco odległy termin zajęcia pasa drogowego oraz specyficzny charakter sprawy spowodowały nieumyślne niezalatwienie jej w terminie.

Specjalista ds. Obsługi Prawnej w Dziale NP wyjaśniając przyczyny przedłużających się postępowań w sprawie nałożenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego wskazała m.in. na stan epidemii, system pracy zdalnej, dużą liczbę załatwianych spraw.

Kierownik Działu NP wyjaśnił ponadto, że czas trwania postępowania nie ma negatywnego wpływu na sytuację prawną strony i na wysokość kary

(akta kontroli str. 1247-1289, 1674-1675, 1679-1943, 2279-2287)

⁶² Sprawa nr GZDiZ.PU.6441.12.5.2023.AM.

⁶³ Sprawy nr: GZDiZ-PU-6470-1(5)-ŁG/AK, GZDiZ-PU-6470-26(5)-ŁG/AK, GZDiZ-PU-6470-27(5)-ŁG/AK, GZDiZ-PU-6470-28(5)-ŁG/AK, GZDiZ-PU-6470-29(5)-ŁG/AK, GZDiZ-PU-6470-30(5)-ŁG/AK, GZDiZ.NP.647.56.8.2021.ŁG/AK, GZDiZ.NP.647.325.7.2022.AM/KM, GZDiZ.NP.647.432.7.2022.AM/KM, GZDiZ.NP.647.29.4.2023.AM/KM

⁶⁴ Z wyłączeniem terminów wynikających z art. 35 § 5 kpa jak również, w którym obowiązywał art. 15 zwr ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1327 ze zm.) dotyczący m.in. zawieszenia biegu terminów określonych przepisami prawa administracyjnego, a także art. 46 pkt 20 ustawy uchylającej ten przepis, tj. ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 875).

⁶⁵ Czas trwania postępowania po wyłączeniu terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonywania określonych czynności oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu, zgodnie z art. 35 § 5 kpa jak również, w którym obowiązywał art. 15 zwr ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1327 ze zm.) dotyczący m.in. zawieszenia biegu terminów określonych przepisami prawa administracyjnego, a także art. 46 pkt 20 ustawy uchylającej ten przepis, tj. ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 875).

W ocenie NIK, wskazane wyjaśnienia nie usprawiedliwiają stwierdzonej nieprawidłowości.

2. W toku jednego postępowania w sprawie wydania zgody na zajęcie pasa drogowego naruszono, jak wyjaśniła Specjalista ds. zajęć pasa drogowego w Dziale PU – przez przeoczenie, art. 36 § 1 kpa, nie zawiadamiając strony o niezalutwieniu sprawy w terminie z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego termin zalutwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.

Kierownik Działu PU wyjaśniła dodatkowo, że pracownik GZDiZ był w stałym kontakcie z wnioskodawcą.

(akta kontroli str. 1247-1289, 2279-2287)

3. Opłaty za zajęcie pasa drogowego przez reklamy typu citylight, ustalone w czterech decyzjach (po dwie wydane w 2020 r. i 2023 r.)⁶⁶, 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. Zgodnie z ww. przepisami reklama to nośnik informacji wizualnej (tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe) wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczony w polu widzenia użytkowników drogi, niebędący znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach lub znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustawionym przez gminę. Zaś 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 drogowego⁶⁷.

Powierzchnia ekspozycyjna pojedynczej reklamy objętej ww. decyzjami wynosiła 2,18 m², a powierzchnia wraz z elementami konstrukcyjnymi – 2,82 m². Łączna opłata za zajęcie pasa drogowego przez reklamy typu citylight w latach 2020-2023 (do 27 października) była o 14.646,98 zł niższa od należnej⁶⁸.

Z wyjaśnień specjalisty ds. zajęć pasa drogowego w dziale PU, podpisującej ww. decyzje z upoważnienia Prezydent Miasta Gdańska, wynika, że opłata dla nośników reklamowych typu Citylight liczona była, w sposób systemowy, przyjęty w GZDiZ, z zastosowaniem powierzchni ekspozycyjnej samej reklamy wynikającej z wymiarów wolnostojącego nośnika. Wskazała również, że przeprowadzone w 2016 i 2021 r. kontrole NIK, obejmujące m.in. decyzje zezwalające na umieszczenie reklam w pasie drogowym nie kwestionowały takiego podejścia do naliczania opłat, co stanowiło potwierdzenie poprawności postępowania i kontynuowania stosowania w składnikach opłaty ww. powierzchni.

Z wyjaśnień Dyrektora wynika ponadto, że w GZDiZ uznano, iż prezentowana na danej reklamie treść, skupia uwagę uczestników ruchu i jest źródłem korzyści osiąganych przez jej właściciela, dlatego uznano, że to powierzchnia reklamowa będzie istotna dla obliczania opłaty za zajęcie pasa drogowego. Ponadto wskazał,

⁶⁶ Nr: GZDiZ-PU-6440-40(3)-2020 z 2 marca 2020 r., GZDiZ-PU-6440-40(2)-2020 z 2 marca 2020 r., GZDiZ.PU.6440.31.2.2023.AM z 14 czerwca 2023 r. oraz GZDiZ.PU.6440.61.2.2023.AM z 29 września 2023 r. – tj. wszystkie (100%) wydane w okresie objętym kontrolą.

⁶⁷ Zgodnie z art. 4 pkt 23 ustawy o drogach publicznych, określenie reklama oznacza umieszczone w polu widzenia użytkownika drogi tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁶⁸ Decyzja nr GZDiZ_PU-6440-40(3)-2020 z 2 marca 2020 r. – łączna opłata ustalona 1312,42 zł, opłata należna – 1713,53. Decyzja nr GZDiZ-PU-6440-40(2)-2020 z 2 marca 2020 r. – łączna opłata ustalona 1995,41, opłata należna – 2605,12 zł. Decyzja nr GZDiZ.PU.6440.31.2.2023.AM z 14 czerwca 2023 r. – łączna opłata ustalona 16562,88 zł, opłata należna – 21623,76 zł. Decyzja nr GZDiZ.PU.6440.61.2.2023.AM z 29 września 2023 r. – łączna opłata ustalona 28064,88 zł, opłata należna 36640,26 zł.

że żadne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych oraz SKO w sprawach dotyczących decyzji wydawanych w GZDiZ nie wskazywały na jakiegokolwiek nieprawidłowości w interpretacji pojęcia reklamy i przyjętego sposobu obliczeń zajęcia pasa drogowego pod reklamę.

(akta kontroli str. 1297-1398)

Odnosząc się do przedmiotowych wyjaśnień specjalisty ds. zajęć pasa drogowego w dziale PU oraz Dyrektora, w ocenie NIK nie usprawiedliwiają one zaistniałej nieprawidłowości, bowiem definicja reklamy została określona w przepisach udp. Ponadto należy wskazać, że NIK oceniała wyłącznie materiał objęty badaniem w niniejszej kontroli.

4. GZDiZ nie w pełni skutecznie monitorował pas drogowy, 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 drogowych, stwierdzono, że 22⁶⁹ (61,1%) z nich znajdowało się w pasie drogowym bez stosownego zezwolenia.

Dyrektor wyjaśnił, że kolejność realizacji kontroli w pasie drogowym wynikała z przyjętych priorytetów – w pierwszej kolejności realizowane były kontrole dotyczące nośników o dużej powierzchni reklamowej.

(akta kontroli str. 1581-1642)

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.

5. W jednej sprawie⁷⁰ 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 zł⁷¹ niższą od należnej.

Kierownik Działu NP wyjaśnił, że jako datę początkową samowolnego zajęcia pasa drogowego przyjęto dzień przeprowadzenia przez pracownika GZDiZ rutynowej kontroli pasa drogowego. Wskazał także, że teoretycznie możliwe byłoby wszczęcie postępowania w sprawie zajęcia pasa drogowego z przekroczeniem terminu określonego w zezwoleniu zarządy drogi, tj. w terminie od 1 kwietnia 2020 r. do 27 stycznia 2022 r., jednak trzeba mieć na uwadze, że przedmiotowa agencja projektowo-usługowa, zgodnie z danymi w KRS, jest spółką w likwidacji.

(akta kontroli str. 1674-1675, 1679-1943)

NIK zauważa, że zarówno zgromadzony materiał dowodowy w przedmiotowej sprawie, jak i wcześniejsza decyzja dotycząca zajęcia pasa drogowego pozwalały

⁶⁹ Dotyczy: 10 szyldów na ul. Św. Ducha, dwóch reklam przenośnych tzw. „potykaczy” na ul. Św. Ducha, osiem szyldów na ul. Piwnej i jedna reklama przenośna tzw. „potykacz” na ul. Piwnej, jednego szyldu na ul. Wajdeloty.

⁷⁰ nr GZDiZ.NP.647.27.10.2022.

⁷¹ Kwota naliczonej kary wyniosła 912,60 zł zamiast 41.492,88 zł.

stwierdzić, w toku prowadzonego postępowania, od kiedy doszło do samowolnego zajęcia pasa drogowego.

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 krajobrazowej⁷², 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.

Brak rozstrzygnięć w tych sprawach stworzył ryzyko niezyskania dochodów z tytułu kar pieniężnych w łącznej kwocie 175.235,98 zł. Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷³ jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych.

Kierownik Działu PU wyjaśnił, że kary za samowolne zajęcie pasa drogowego spełniły swój cel – ich adresaci usunęli nośniki reklamowe, nie było zatem podstaw do wymierzenia drugiej kary za to samo zachowanie, tj. umieszczenie tej samej reklamy w tym samym okresie. Wskazał ponadto, że celem kar nie był aspekt fiskalny, lecz chęć stosownego, adekwatnego i usprawiedliwionego sankcjonowania naruszenia prawa, ochrona pasa drogowego przed działaniami, na które zarządca dróg nie wydał zezwolenia oraz zmobilizowanie stron do przywrócenia stanu zgodnego z prawem. W jego ocenie, jeżeli zakaz lub nakaz określonego zachowania wynikał z różnych podstaw prawnych nie ma możliwości kilkukrotnego nałożenia na stronę sankcji, a oceny tej nie może zmienić fakt, że podstawy do jej nałożenia unormowano w odrębnych aktach prawnych bądź odmienne są cele tych regulacji.

(akta kontroli str. 1674-1675, 1679-1943)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie jako nieuzasadniające stwierdzonej nierzetelności dotyczącej nierozstrzygnięcia w sprawie odpowiedzialności podmiotu za umieszczenie w pasie drogowym tablic i urządzeń reklamowych niespełniających wymogów uchwały krajobrazowej, w tym rozstrzygnięcia w zakresie nałożenia bądź odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej.

Ponadto zauważyć należy, że w powyższych sprawach miały miejsce dwa niezależne naruszenia obowiązujących przepisów – jedno polegające na zajęciu pasa drogowego bez zezwolenia, drugie, na umieszczeniu w przestrzeni Miasta Gdańska reklamy niezgodnej z uchwałą krajobrazową.

7. Dla czterech umów⁷⁴ na zajęcie pasa drogowego (z 21 objętych badaniem, tj. 19,0%) GZDiZ nie dokonał waloryzacji czynszu dzierżawnego, co było niezgodne z § 12 pkt. 7 zawartych umów. Zgodnie powyższymi zapisami umownymi wysokość czynszu dzierżawnego podlegać powinna corocznej waloryzacji przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości ogłaszanych

⁷² Sprawa nr: GZDiZ-PU-6470-26(5)-2020, GZDiZ-PU-6470-27(5)-2020, GZDiZ-PU-6470-28(5)-2020, GZDiZ-PU-6470-29(5)-2020, GZDiZ-PU-6470-30(5)-2020, GZDiZ.NP.647.27.10.2022, GZDiZ.NP.647.432.7.2022.

⁷³ Dz. U. z 2023 r., poz. 1270.

⁷⁴ Tj.: dla umowy dzierżawy nr 1/06/2020 z 30 czerwca 2020 r. (umowa zawarta na okres 14 miesięcy i 29 dni); umowy dzierżawy nr 1/10/2021 z 14 października 2021 r. (umowa po aneksie zawarta na okres 18 miesięcy i 16 dni); umowy dzierżawy nr 3/10/2021 z 20 października 2021 r. (umowa po aneksach zawarta na okres 17 miesięcy i 19 dni) oraz umowy dzierżawy nr 2/10/2021 14 października 2021 r. (umowa po aneksach zawarta na okres 18 miesięcy i 16 dni).

przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, w „Monitorze Polskim”, za rok poprzedni. Zwaloryzowany czynsz dzierżawny – zgodnie z powyższymi zapisami umownymi – obowiązywać miał od dnia 1 maja każdego roku, bez potrzeby zmiany umowy dzierżawy, a o wysokości zwaloryzowanego czynszu wydzierżawiający miał zawiadomić dzierżawcę na piśmie.

Łączna kwota nieustalonej i niedochodzonej od kontrahentów należności z tytułu waloryzacji dla ww. czterech umów wyniosła 96.956,22 zł.

Starszy specjalista ds. technicznych, pełniący nadzór nad realizacją ww. umów wyjaśnił, że brak wystawienia ww. zawiadomień i waloryzacji czynszu dzierżawnego wynikał z jego przeoczenia.

Kierownik Działu PU (realizująca zadania w zakresie rozliczania umów zawartych w dziale) wyjaśniła dodatkowo, że opisana nieprawidłowość miała miejsce w okresie pandemii COVID-19 i pracy hybrydowej prowadzonej w GZDiZ, co wymagało od pracowników nauczania się nowego systemu pracy, łączącego pracę terenową, biurową i pracę w warunkach domowych (bez stałego dostępu do dokumentacji). Ponadto wyjaśniła, że nadzór nad realizacją wskazanych umów prowadzony był przez nią, a w badanym okresie nie funkcjonowały procedury w tym zakresie. Zaistniała sytuacja, jak wskazała wynikała również z przeoczenia.

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.

(akta kontroli str. 1995-2258, 2279-2291

8. W przypadku dwóch umów na zajęcie pasa drogowego⁷⁵, 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, Łącznie zaległości wynikające z wystawionych dla ww. umów płatności wyniosły 5 494,13 zł⁷⁶.

Specjalista ds. księgowości, odpowiedzialna za wystawianie wezwań do zapłaty, wyjaśniła, że nieterminowe wysłanie wezwania było spowodowane bardzo dużą ilością obowiązków służbowych oraz ustaleniami z przełożonymi w zakresie priorytetyzacji wykonywanych zadań (w tym przypadku z kierownikiem działu księgowego oraz główną księgową).

Kierownik Działu Księgowego⁷⁷ potwierdziła, że zaistniała sytuacja była spowodowana brakami kadrowymi i w związku z tym ustalono priorytety wykonywanych przez pracownika prac, aby nie dopuścić do opóźnień w sprawozdawczości budżetowej, a ww. kontrahent został pominięty przez przeoczenie.

Główna księgową, odpowiedzialna za nadzór nad wykonywaniem zarządzenia sprawie zasad postępowania dotyczących windykacji należności pieniężnych,

⁷⁵ Tj.: umowy nr 03/2021 z 1 października 2021 r. oraz nr 04/2022 z 28 listopada 2022 r.

⁷⁶ Wraz z naliczonymi odsetkami łącznie 6 032,24 zł.

⁷⁷ Zgodnie z zakresem obowiązków kierownik Działu Księgowości odpowiedzialny był za nadzór nad wystawianiem wezwań do zapłaty.

wyjaśniła m.in., że nie potrafi wyjaśnić przyczyn. Wyjaśniła również, że w badanym okresie powstały duże niedobory na w Dziale Księgowości wynikające z rozwiązaniem stosunku pracy przez jedną osobę i przebywaniem na długotrwałym zwolnieniu przez kolejną. Osoba, która pozostała na stanowisku była tak obciążona pracą, że uzgodniła z Kierownikiem Działu Księgowego oraz z nią priorytety czynności do wykonania, tak aby nie było zagrożenia w nieterminowości i prawidłowości sporządzania sprawozdań finansowych. Wyjaśniła, że terminowe wystawianie wezwań do zapłaty nie było najpilniejszym zadaniem, mimo istniejącej procedury windykacyjnej. Wezwanie to zostało sporządzone i wysłane dopiero w trakcie kontroli NIK, gdyż dopiero w tym czasie zostało zauważone, że dla kontrahenta nie zostało ono wystawione wcześniej.

Wezwanie do zapłaty wystawiono 29 sierpnia 2023 r. – w trakcie kontroli NIK – odpowiednio po upływie od 106 do 256 dni po terminach płatności dla sześciu faktur wystawionych dla umowy nr 04/2022 (tj. dla wszystkich faktur wystawionych w ramach umowy) i od 348 do 440 dni dla czterech (z 12) faktur wystawionych dla umowy nr 03/2021.

(akta kontroli str. 1995-2258, 2314-2321)

9. Zawyżono należność z tytułu umowy dzierżawy części nieruchomości gruntowych stanowiących pasy drogowe dróg publicznych⁷⁸ (z 21 objętych badaniem, tj. 4,8%). Łączna wartość wystawionych siedmiu⁷⁹ z 21 faktur dla dzierżawcy (za okres październik 2022 do kwiecień 2023 r.) była wyższa o 56 zł w stosunku do kwoty wynikającej z umowy.

Specjalista ds. budżetu i kontroli, odpowiedzialna za wystawienie sześciu faktur z tytułu dzierżaw, wyjaśniła, że błąd w wysokości kwot wystawionych faktur początkowo wynikał z omyłki, a kolejne dokumenty były tworzone już na podstawie dokumentu z błędną kwotą, co spowodowało powielenie błędu. Referent ds. budżetu i kontroli, odpowiedzialna za wystawienie jednego dokumentu, wyjaśniła, że błąd wynikał z powielenia błędnej kwoty wskazanej we wcześniejszym wystawionym dokumencie (skopiowaniu dokumentu z grudnia).

Stosowne faktury korygujące zostały wystawione w trakcie kontroli NIK, 31 sierpnia 2023 r. tj. odpowiednio po upływie od 149 do 364 dni od wystawienia pierwotnych faktur, zawierających błędną wartość.

(akta kontroli str. 1995-2258, 2292-2319)

10. GZDiZ w okresie od 3 lipca do 12 września 2023 r. wynajmował na cele komercyjne nieruchomości gruntowe zabudowane siedmioma wiatami przystankowymi⁸⁰, których budowa została sfinansowana ze środków europejskich⁸¹, co stwarzało ryzyko zmaterializowania mechanizmu określonego w umowach o dofinansowanie dotyczącego zwrotu części dochodu proporcjonalnie do kwoty dofinansowania na warunkach określonych w „Wytocznych w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych

⁷⁸ Umowa nr 3/10/2021 z 20 października 2021 r.

⁷⁹ Nr F/40/10/2022/GZDiZ z 11 października 2022 r., F/18/11/2022/GZDiZ z 2 listopada 2022 r., F/17/12/2022/GZDiZ z 1 grudnia 2022 r., F/14/01/2023/GZDiZ z 1 stycznia 2023 r., F/13/02/2023/GZDiZ z 1 lutego 2023 r., F/14/03/2023/GZDiZ z 1 marca 2023 r. i F/14/04/2023/GZDiZ z 4 kwietnia 2023 r.,

⁸⁰ Dotyczy wiat przystankowych: 2227 „Przemyska 02”, 1200 „Zaroślak 01”, 1201 „Zaroślak 02”, 1236 „Zaroślak 03”, 1194 „Urząd Marszałkowski 01”, 1195 „Urząd Marszałkowski 01”, 2228 „Przemyska 01”.

⁸¹ Powyższe wiata wybudowane zostały przez Miasto Gdańsk ze środków unijnych w ramach umów nr POIS.06.01-00-00-0018/16-00 z 13 grudnia 2018 r. oraz POIS.04.02.00-00-0024/16-00 z 5 kwietnia 2017 r. (dalej: „umowy o dofinansowanie”) i przekazane GZDiZ przez Dyрекcję Rozbudowy Miasta Gdańska.

na lata 2014-2020" (dalej: „Wytyczne”). Uzyskany przez GZDiZ z tego tytułu dochód wynosił 20.614,71 zł, o czym nie poinformowano Urzędu Miejskiego w Gdańsku.

Dyrektor GZDiZ podpisał umowy dzierżawcy nieruchomości gruntowych stanowiących część pasa drogowego dróg publicznych nr:

- 01/05/PU/2023 z 19 maja 2023 r.⁸², na której zamontowana była m.in. wiat przystankowa nr 2227 „Przemyska 02”;
- 02/05/PU/2023 z 19 maja 2023 r.⁸³, na której zamontowane były m.in. wiaty przystankowe nr 1200 „Zaroślak 01” i 1201 „Zaroślak 02”;
- 03/05/PU/2023 z 23 maja 2023 r.⁸⁴, na której zamontowane były m.in. wiaty przystankowe nr 1236 „Zaroślak 03”, 1194 „Urząd Marszałkowski 01”, 1195 „Urząd Marszałkowski 01” oraz 2228 „Przemyska 01”.

Dyrektor, podpisujący ww. umowy, wyjaśnił, że w umowach ujęto nieruchomości gruntowe zabudowa wiatami wybudowanym ze środków unijnych, co wynikało z błędnej informacji dotyczącej wiat, które miały być elementem innej zrealizowanej inwestycji.

W trakcie kontroli NIK, 13 września 2023 r. Zastępca Dyrektora ds. przestrzeni publicznej podpisała aneksy włączające z ww. umów wiaty na przystankach nr 2227, 1200, 1201, 1236, 1194, 1195 i 2228 z mocą obowiązującą od dnia 3 lipca 2023 r. W dniach 26 i 29 września 2023 r. wystawione zostały dzierżawcom faktury korygujące, pomniejszające o łączną kwotę 20.614,71 zł należności z tytułu dzierżawy nieruchomości gruntowych, na których zamontowane były wiaty przystankowe, objęte umowami o dofinansowanie.

Zastępca Dyrektora ds. przestrzeni publicznej wyjaśniła, że w okresie od 3 lipca do 12 września 2023 r. wydzierżawiający nie wykorzystywali wiat na cele komercyjne, ponieważ dochody z tytułu dzierżawy zostały zwrócone dzierżawcom. Ponadto pokreśliła, że w ww. terminie wydzierżawiający ponosili koszty utrzymania wiat przystankowych w odpowiednim stanie technicznym i estetycznym.

Z informacji uzyskanych przez NIK⁸⁵ od Sekretarz Miasta Gdańska wynikało, że zgodnie z zapisami wniosków i umów o dofinansowanie dla ww. projektów inwestycyjnych nie założono wpływów z tytułu wynajmu nieruchomości gruntowych zabudowanych wiatami przystankowymi.

(akta kontroli str. 2322-2590)

⁸² Obowiązująca od 3 lipca 2023 r.

⁸³ Obowiązująca od 3 lipca 2023 r.

⁸⁴ Obowiązująca od 3 lipca 2023 r.

⁸⁵ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

IV. Uwagi i wnioski

Mając na względzie podjęte w trakcie kontroli przez GZDiZ działania w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami nr 7, 8 i 9 NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych. W pozostałym zakresie Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Terminowe załatwianie spraw dotyczących naliczania opłat i wymierzania kar za samowolne zajęcie pasa drogowego przez umieszczenie reklam.
2. Każdorazowe zawiadamianie stron o niezalutwieniu w terminie sprawy dotyczącej naliczania opłat za zajęcie pasa drogowego przez umieszczenie reklamy, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy i pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.
3. Naliczanie opłat za zajęcie pasa drogowego przez umieszczenie reklamy, w tym w szczególności typu citylight z uwzględnieniem całej powierzchni reklamy, w tym jej elementów konstrukcyjnych.
4. Prowadzenie kompleksowego monitoringu pasa drogowego w celu wykrywania nielegalnych zajęć tego pasa reklamami.
5. Wszczęcie postępowań w sprawie naliczenia kar za samowolne zajęcie pasa drogowego przez umieszczenie reklam wykrytych podczas oględzin.
6. Przeprowadzenie postępowania w sprawie nałożenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego przez umieszczenie reklamy w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 27 stycznia 2022 r. w sprawie nr GZDiZ.NP.647.27.10.2022.
7. Przeprowadzenie postępowań w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za umieszczenie tablic reklamowych bądź urządzenia reklamowego niezgodnie z przepisami Uchwały Krajobrazowej⁸⁶.
8. Podjęcie działań mających na celu weryfikację prawidłowości uzyskania dochodów z tytułu dzierżawy nieruchomości gruntowych zabudowanych wiatami przystankowymi, z punktu widzenia warunków uzyskanego dofinansowania określonych w Wytycznych, o których mowa w umowach o dofinansowanie.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

⁸⁶ Sprawa nr: GZDiZ-PU-6470-26(5)-2020, GZDiZ-PU-6470-27(5)-2020, GZDiZ-PU-6470-28(5)-2020, GZDiZ-PU-6470-29(5)-2020, GZDiZ-PU-6470-30(5)-2020, GZDiZ.NP.647.27.10.2022, GZDiZ.NP.647.432.7.2022.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Gdańsk, dnia 31 października 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Kontrolerzy

Milena Szymańska
główny specjalista kontroli państwowej

2 up.

p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Milena Szymańska
.....
podpis

Ewa Duszka
.....
podpis

TM