



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.411.006.02.2016

R/16/004

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/16/004 – Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w dużych miastach
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Wiesław Matras – specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKR/95/2016 z 23 sierpnia 2016 r. oraz upoważnienie do kontroli nr LKR/142/2016 z 10 października 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1,2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, 31-586 Kraków ul. Centralna 53 (dalej ZIKiT lub Zarząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Korusiewicz – Dyrektor. (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna<sup>1</sup>

Działania Zarządu na rzecz kształtowania krajobrazu i przestrzeni publicznej polegające na wydawaniu zezwoleń na umieszczanie reklam w pasie drogowym były nieprawidłowe w odniesieniu do obszaru objętego Parkiem Kulturowym, ponieważ nie uwzględniały postanowień zawartych w uchwale o utworzeniu Parku<sup>2</sup>. Działania podejmowane w związku z ujawnieniem nielegalnego umieszczania reklam nie znajdowały oparcia w obowiązujących przepisach, a ich skuteczność była ograniczona. NIK zwraca uwagę, że mimo działań ZIKiT na rzecz zapewnienia ładu w przestrzeni publicznej, liczba nielegalnych reklam na ulicach Krakowa jest wciąż znacząco wysoka. Ich wykrywaniu nie sprzyja zbyt mała w stosunku do potrzeb liczba kontroli pasa drogowego.

W latach 2014-2016 (do 31 sierpnia) ZIKiT wydał łącznie 11,3 tys. decyzji zezwalających na umieszczenie reklam w pasie drogowym dróg publicznych. W tym samym okresie, w wyniku przeprowadzonych kontroli ujawniono 1,6 tys. przypadków nielegalnego umieszczenia reklam. Oględziny przeprowadzone w toku kontroli wykazały, że na 141 reklam umieszczonych w pasie drogowym czterech ulic w Krakowie<sup>3</sup>, w tym dwóch położonych w granicach Parku Kulturowego, 73 urządzenia reklamowe (52%) nie posiadały wymaganego zezwolenia zarządcy drogi, tj. zostały umieszczone w pasie drogowym nielegalnie. W ocenie NIK świadczy to o wysokim ryzyku występowania nieprawidłowości w obszarze objętym kompetencjami kontrolnymi ZIKiT.

Formułując powyższą ocenę NIK zauważa, że istotną przyczyną nieprzewodzenia systematycznych kontroli reklam umieszczonych w pasie drogowym była zbyt mała w stosunku do obszaru objętego właściwością (ok. 1 847 dróg publicznych) liczba pracowników Zespołu Pasa Drogowego ZIKiT (5 do 6 osób) zajmujących się kontrolą pasa drogowego.

Postępowanie Zarządu w przypadkach nielegalnego umieszczenia reklam w pasie drogowym było niezgodne z obowiązującymi przepisami. NIK zwraca uwagę, że stwierdzenie nielegalnego zajęcia pasa drogowego polegającego na umieszczeniu reklamy skutkuje obowiązkiem zastosowania art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych,

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

<sup>2</sup> Uchwała Nr CXV/1547/10 Rady Miasta Krakowa z 3 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Stare Miasto (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2010 r. Nr 647, poz. 5336), która weszła w życie z dniem 7 grudnia 2011 r., dalej *uchwała o Parku Kulturowym*).

<sup>3</sup> Ul. Św. Gertrudy, ul. Szewska, ul. Królewska i ul. Kalwaryjska.

tj. nałożenia kary pieniężnej i/lub art. 36 tejże ustawy, tj. wydania decyzji o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego. Praktyka stosowana przez ZIKiT polegająca na podejmowaniu działań nieprzewidzianych w ustawie o drogach publicznych, tj. wzywaniu pisemnie lub ustnie poprzez pracowników ZIKiT podmiotów zajmujących pas drogowy do usunięcia urządzenia reklamowego, bądź niezwłocznego podjęcia działań zmierzających do legalizacji reklamy była niezgodna z tymi przepisami, oraz co wynika z ustaleń kontroli, w ograniczonym stopniu skuteczna. NIK zwracała już uwagę na tego rodzaju nieprawidłowości w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 sierpnia 2011 r. skierowanym do Dyrektora ZIKiT<sup>4</sup>.

NIK ocenia pozytywnie pod względem legalności decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklam wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>5</sup> dotyczące obszaru miasta poza Parkiem Kulturowym. Także opłaty za zajęcie pasa drogowego zostały prawidłowo ustalone i obliczone. Zastrzeżenia NIK budzi nieuwzględnianie przy wydawaniu zezwoleń na umieszczenie reklam w obszarze Parku Kulturowego, postanowień zawartych w uchwale o jego utworzeniu.

Nieprawidłowości dotyczyły także terminowości rozliczenia należności z tytułu kar pieniężnych nałożonych przez ZIKiT za umieszczenie reklamy w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi w odniesieniu do wszystkich pięciu badanych decyzji. Ustalono, że Zarząd nie podejmował wobec wierzycieli działań wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów<sup>6</sup>, dotyczących niezwłocznego przesłania upomnienia lub wystawiania tytułu wykonawczego.

Uwagi NIK dotyczą ponadto niedostatecznej współpracy ZIKiT z Urzędem Miasta Krakowa<sup>7</sup> w odniesieniu do terenu Parku Kulturowego, w szczególności braku dostatecznej reakcji na powiadomienia o naruszeniach prawa w pasie drogowym przekazywane w formie notatek służbowych przez Zespół Zadaniowy ds. realizacji postanowień uchwały o Parku Kulturowym Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK.

## 1. Działania ZIKiT w zakresie umieszczania reklam w pasie drogowym

Opis stanu faktycznego

1.1. W kontrolowanym okresie ZIKiT pełnił funkcję zarządcy dróg publicznych na terenie Krakowa wynikającą z ustawy o drogach publicznych oraz dróg wewnętrznych, położonych na terenach stanowiących własność i pozostających we władaniu Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa<sup>8</sup>.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym ZIKiT<sup>9</sup>, sprawy związane z wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego bądź działki drogowej na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wraz z naliczeniem stosownej opłaty odpowiednio dla dróg publicznych w formie decyzji administracyjnych, a dla dróg wewnętrznych w formie umów cywilnoprawnych należały do zadań Zespołu Udostępniania Nieruchomości ZIKiT.

W latach 2014-2016 (do 31 sierpnia) ZIKiT wydał łącznie 11 320 decyzji na kwotę 13 348 tys. zł, zezwalających na umieszczenie reklam w pasie drogowym dróg publicznych

<sup>4</sup> Wystąpienie pokontrolne nr LKR-4101-02-01/2011, skierowane po kontroli P/11/140 w zakresie pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego na terenie Miasta Krakowa w latach 2010-2011 (I kwartał).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440), dalej *ustawa o drogach publicznych*.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 656) – obowiązywało do 31 grudnia 2015 r. oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2367).

<sup>7</sup> Dalej *UMK*.

<sup>8</sup> Na podstawie Statutu ZIKiT stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXI/341/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 lipca 2015 r. ZIKiT w sprawie zmiany uchwały Nr XLVIII/594/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie reorganizacji jednostki budżetowej Krakowski Zarząd Komunalny w Krakowie, zmiany jej nazwy i nadania statutu oraz upoważnienia Dyrektora Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2015 r., poz. 4509).

<sup>9</sup> Załącznik do zarządzenia nr 562/2015 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie.

oraz zawarł 74 umowy cywilnoprawne na kwotę 74,9 tys. zł zezwalające na zajęcie pasa drogowego w celu ustawienia reklam na drogach wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 33,61-70,105,106,215,226)

Zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę. Obowiązujące w badanym okresie stawki opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy w granicach administracyjnych Krakowa ustalone zostały w następujących aktach prawnych:

- uchwale nr XXXIV/446/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLV/424/04 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie stawek za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem utrzymaniem i ochroną dróg<sup>10</sup>;
- zarządzeniu nr 1348/2009 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie wprowadzenia stawek za zajęcie nieruchomości lub przestrzeni będącej własnością Gminy Miejskiej Kraków, jak również nieruchomości i przestrzeni stanowiącej własność Skarbu Państwa położonych w granicach administracyjnych Gminy Miejskiej Kraków<sup>11</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 19-32,95-97)

1.2. Zarząd nie zawierał umów na umieszczenie reklam w pasie drogowym w trybie art. 22 ust. 2c i 2d ustawy o drogach publicznych<sup>12</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 5,33)

W kontrolowanym okresie do uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego celem umieszczenia reklamy należało złożyć do ZIKiT, zgodnie z procedurą zewnętrzną przedstawioną na stronie internetowej<sup>13</sup>, wnioski o:

- wydanie decyzji lokalizacyjnej (z załącznikami według procedury ZIKiT-61) w celu uzyskania decyzji lokalizacyjnej na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych<sup>14</sup>; obowiązek uzyskania powyższej decyzji został wprowadzony w dniu 11 września 2015 r. w ustawie krajobrazowej;
- umieszczenie reklamy w pasie drogowym (z załącznikami według procedury ZIKiT-27)<sup>15</sup>.

Jako formę załatwienia złożonego wniosku o umieszczenie reklamy w pasie drogowym wskazano decyzję administracyjną (w przypadku dróg publicznych) lub umowę cywilnoprawną (w przypadku dróg wewnętrznych).

Wymienione wzory wniosków nie przewidywały możliwości umieszczenia reklamy w pasie drogowym na podstawie art. 22 ust. 2c ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 74-94)

Dyrektor ZIKiT wyjaśnił, że *treść procedur zewnętrznych (...) sformułowana została wyłącznie jako pomoc i informacja dla interesanta co do sposobu, w jaki należy zwrócić się do zarządcy drogi o wydanie zezwolenia za zajęcie pasa drogowego (...). Każdy interesant występujący o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego miał możliwość zwrócenia się z wnioskiem o wydanie przedmiotowego zezwolenia w formie umowy na umieszczenie*

<sup>10</sup> Dalej uchwała w sprawie stawek za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem utrzymaniem i ochroną dróg.

<sup>11</sup> Dalej zarządzenie w sprawie wprowadzenia stawek za zajęcie nieruchomości lub przestrzeni będącej własnością Gminy.

<sup>12</sup> Przepisy wprowadzono ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774 ze zm.), tzw. *ustawa krajobrazowa*. Ustawa weszła w życie z dniem 11 września 2015 r.

<sup>13</sup> [www.zikit.krakow.pl](http://www.zikit.krakow.pl)

<sup>14</sup> Do wniosku należało załączyć m.in. kserokopię decyzji o warunkach zabudowy gdy lokalizacja reklamy/urządzenia reklamowego/ konstrukcji reklamowej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa budowlanego wymaga uzyskania decyzji WZ, kserokopię aktualnej mapy sytuacyjno-wysokościowej, wyrys z ewidencji gruntów z naniesioną lokalizacją, schemat lub projekt reklamy/urządzenia reklamowego/konstrukcji reklamowej/ schemat lub projekt reklamy/ urządzenia reklamowego/ konstrukcji reklamowej wraz z graficznym przedstawieniem sposobu posadowienia reklamy/ urządzenia reklamowego/ konstrukcji reklamowej na gruncie, warunki od zakładu energetycznego, w przypadku gdy reklama/ urządzenie reklamowe/ konstrukcja reklamowa będzie oświetlone, lub zasilane energią elektryczną.

<sup>15</sup> Do wniosku należało załączyć m.in.: mapę sytuacyjno-wysokościową w skali 1:500 lub 1:1 000 z naniesieniem miejsca lokalizacji reklamy, projekt graficzny reklamy z projektem konstrukcji, opinie Głównego Plastyka Miasta, opinie Miejskiego Konserwatora Zabytków, opinie Głównego Architekta Miasta.

reklamy. Wówczas wnioski takie były procedowane w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

Ponadto, wskazał również m.in., że w istniejącym stanie prawnym stawki za zajęcie pasa drogowego określone są w Uchwale nr XLV/424/04 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 kwietnia 2004 r. Przedmiotowa uchwała określa, że za zajęcie pasa drogowego dokonane na podstawie zezwolenia zarządcy, w drodze decyzji administracyjnej pobiera się opłaty według stawek określonych uchwałą. Mając na uwadze art. 22 ustawy o drogach publicznych, brak jest w uchwale Rady Miasta Krakowa zapisów na podstawie których można by stosować stawkę wskazaną w uchwale do zawierania umów na podstawie art. 22 ustawy (...). Wydawanie zezwoleń za zajęcie pasa drogowego w formie umowy cywilnoprawnej niesie także ze sobą niekorzystne konsekwencje dla zainteresowanych umieszczeniem reklam na drogach publicznych, to jest m.in. „dłuższy tryb zawierania stosownej umowy nie ograniczony rygorami postępowania administracyjnego, wydłużony tryb dokonywania zmian w umowach, brak środka odwoławczego analogicznego do istniejącego w postępowaniu administracyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 234-236)

**1.3.** W ramach kontroli zbadano próbę obejmującą 45 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklam na drodze publicznej<sup>16</sup> oraz pięć umów cywilnoprawnych zezwalających na umieszczenie reklam w pasie drogowym dróg wewnętrznych<sup>17</sup>. W wyniku badania stwierdzono, że:

- złożone wnioski o wydanie decyzji administracyjnej/zawarcie umowy na umieszczenie nośnika reklamowego spełniały niezbędne wymogi określone § 1 rozporządzenia w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego<sup>18</sup>;
- do wniosków załączano m.in.: mapę sytuacyjno-wysokościową w skali 1:500 z zaznaczonym miejscem lokalizacji reklamy, mapę ewidencyjną z naniesioną lokalizacją reklamy, kserokopię umowy najmu lokalu/aktu własności, zdjęcie lub projekt elementu, który zamierzano umieścić w pasie drogowym zaopiniowany przez Plastyka Miasta Krakowa oraz Oddział Ochrony Zabytków UMK (w przypadku gdy reklama znajdowała się na terenie historycznego zespołu Miasta Krakowa), kserokopię wypisu z ewidencji działalności gospodarczej lub KRS lub w przypadku spółki cywilnej umowę spółki oraz wypis z ewidencji działalności gospodarczej wszystkich współników;
- przed wydaniem decyzji na zajęcie pasa drogowego w nowej lokalizacji po 11 września 2015 r. wnioskodawcy przedstawiali zezwolenie na lokalizację reklamy w pasie drogowym wydane w drodze decyzji administracyjnej (według procedury ZIKiT-61); dotyczyło to siedmiu przypadków; w przypadku kontynuacji reklamy nie żądano od wnioskodawców decyzji zezwalającej na lokalizację reklamy;
- w przypadku kontynuacji lokalizacji reklamy w badanym okresie wnioski składano według procedury ZIKiT-27 bez załączników; jednakże w przypadku kontynuacji reklamy umieszczonej na gruncie, tj. w postaci okraglaka lub tablic umieszczonych na słupach oświetleniowych do wniosku wymagano załączenia mapy sytuacyjnej z zaznaczoną wnioskowaną lokalizacją;
- opłaty za umieszczenie reklam ustalone zostały zgodnie z warunkami określonymi art. 40 ust. 6 i 8 ustawy o drogach publicznych;
- we wszystkich badanych decyzjach opłaty za reklamy na drogach publicznych były zgodne ze stawkami przyjętymi uchwałą w sprawie stawek za zajęcie pasa drogowego; łączna kwota zapłaconych opłat wyniosła 42,2 tys. zł;
- decyzje zezwalające na ponowne zajęcie pasa drogowego przez nośnik reklamy wydawano po dacie złożenia wniosku, a właściciel jeszcze przed upływem terminu ważności wydanego zezwolenia wnosił o wydanie ponownego zezwolenia na następny okres;

<sup>16</sup> Ul. Św. Gertrudy, ul. Królewskiej oraz ul. Kalwaryjskiej. Decyzje zostały wydane w latach 2014-2016, z czego: w 2014 r. – jedna decyzja, w 2015 r. – 23 decyzje, a w 2016 r. – 21 decyzji. Jedna umowa została zawarta w 2015 r., a cztery w 2016 r.

<sup>17</sup> Jedna umowa została zawarta w 2015 r., a cztery w 2016 r.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1264.

- opłaty wyliczone w zawartych umowach zezwalających na zajęcie pasa drogowego na drogach wewnętrznych były zgodne ze stawkami określonymi zarządzeniem w sprawie wprowadzenia stawek za zajęcie nieruchomości lub przestrzeni będącej własnością Gminy; łączna kwota zapłaconych opłat wyniosła 4,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 50-73,120,121,126-136,139-145,174-188,193-210,244)

Zastępca Dyrektora ds. Infrastruktury ZIKiT wyjaśnił, że podstawowymi przesłankami, którymi kierowano się, nie wymagając kompletu dokumentów w przypadku kontynuacji zezwoleń na umieszczenie reklamy, było posiadanie wszystkich niezbędnych dokumentów (znajdowały się w zasobach archiwalnych przy wydaniu pierwszego zezwolenia) oraz dążenie do maksymalnego uproszczenia załatwienia sprawy zgodnie z polityką ZIKiT (...) *polegającą na ograniczaniu barier i utrudnień administracyjno-biurowych wszędzie tam gdzie jest to możliwe. W przypadku decyzji za zajęcie pasa drogowego wydanych przed 11 września 2015 r. konkretne lokalizacje po uprzednim ich zaopiniowaniu, zostały usankcjonowane decyzją na zajęcie pasa drogowego. Stąd też zostało uznane, że prowadzenie postępowania dla wydania decyzji lokalizacyjnej (art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych) w przypadku kontynuacji zajęcia pasa drogowego jest zbędne, gdyż co do zasady o legalności lokalizacji reklamy stanowi po raz pierwszy przeprowadzone i zakończone prawomocną decyzją administracyjną postępowanie.*

(dowód: akta kontroli str. 244,247,248)

Na podstawie dokumentacji sporządzonej przez ZIKiT dla 23 decyzji administracyjnych zezwalających na umieszczenie reklamy na ulicach należących do obszaru Parku Kulturowego Stare Miasto, tj. ul. Św. Gertrudy<sup>19</sup> i ul. Szewskiej<sup>20</sup> stwierdzono, że:

- w podstawie prawnej decyzji nie powoływano przepisów uchwały o Parku Kulturowym;
- w prowadzonym postępowaniu przy wydawaniu decyzji zezwalających na umieszczenie reklamy (w przypadku kontynuacji zezwolenia) na ul. Św. Gertrudy oraz ul. Szewskiej nie odnotowano czynności w kwestii dostosowania wydanych pozwoleń do regulacji zawartych w uchwale o Parku Kulturowym, a w szczególności nie odniesiono się do określonych w § 8 tej uchwały zakazów i ograniczeń umieszczania nośników reklamowych i nośników informacji wizualnej;
- w treści trzech decyzji zezwalających na lokalizację reklamy na ul. Szewskiej oraz jednej decyzji lokalizacyjnej z ul. Św. Gertrudy określono m.in., że wysięgnik reklamy powinien być zainstalowany na budynku na wysokości nie mniejszej niż 2,5 m i nie może przekraczać gzymsu rozdzielającego parter od pierwszego piętra, wymiary reklamy nie powinny przekraczać szerokości 0,8 m i wysokości 0,6 m, zewnętrzna krawędź najdalej wysuniętego elementu reklamy zainstalowanej na wysięgniku nie może być oddalona od fasady budynku na odległość przekraczającą 0,8 m; tym samym odniesiono się częściowo do zakazów i ograniczeń wynikających z § 8 ust. 1 pkt 3 lit. b, pkt 4 i pkt 5 uchwały o Parku Kulturowym mimo ich nieprzytoczenia w podstawie prawnej;
- w aktach spraw nie odniesiono się do kwestii ograniczeń obowiązujących w Parku Kulturowym, tj. zakazu umieszczania więcej niż jednego szyldu reklamowego informującego o podmiocie i prowadzonej działalności na elewacji budynku, w którym działalność jest prowadzona oraz zakazów umieszczania takich szyldów na innych budynkach (§ 8 ust. 1 pkt 6 ww. uchwały);
- warunki określone w przedmiotowych decyzjach były zgodne ze stanem faktycznym stwierdzonym w trakcie oględzin<sup>21</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 120-145,193-198,257-318,326-341,400,401,409,410,491)

**1.4.** Według regulaminu organizacyjnego ZIKiT czynności związane z tzw. ochroną i kontrolą pasa drogowego przypisane zostały do zadań Zespołu Pasa Drogowego (dalej ZPD) w ramach którego część pracowników wykonywała zadania związane z m.in. z kontrolą legalności nośników reklamowych w pasie drogowym. Kontrole legalności reklam były częścią obowiązków należących do 5 pracowników ZPD (6 pracowników do 26 sierpnia

<sup>19</sup> Szczegółową kontrolą objęto 13 decyzji.

<sup>20</sup> Szczegółową kontrolą objęto 10 decyzji.

<sup>21</sup> W dniu 14 września oraz 17 października 2016 r.

2016 r.). Pracownicy zajmowali się również kontrolą zgodności zajęcia z wydanymi decyzjami, kontrolą legalności obiektów i stoisk handlowych, kontrolą ogródków gastronomicznych oraz wydawaniem opinii zewnętrznych i wewnętrznych dotyczących możliwości umieszczenia w pasie drogi obiektów reklamowych, handlowych, ogródków gastronomicznych.

(dowód: akta kontroli str. 100,222-225,252-254)

Zastępca Dyrektora ds. Infrastruktury ZIKiT wyjaśnił, że Zarząd nie prowadził ewidencji kontroli legalności nośników reklamowych w zakresie liczby przeprowadzonych kontroli, jak i dat ich przeprowadzenia. Zadania dotyczące szeroko pojętej kontroli pasa drogowego względem jego zajęcia wynikały wprost z zapisów regulaminu organizacyjnego ZIKiT.

Na skutek przeprowadzonych kontroli w latach 2014-2016 (do 31 sierpnia) na terenie Krakowa<sup>22</sup> ujawnionych zostało 1 563 sztuk reklam umieszczonych w sposób nielegalny. Z tego po interwencji Zarządu usunięto 1 136 sztuk reklam, natomiast 131 sztuk reklam zalegalizowano w formie uzyskanej przez właściciela decyzji na zajęcie pasa drogowego.

Zastępca Dyrektora ds. Infrastruktury ZIKiT podał, że Zarząd nie ewidencjonuje przeprowadzanych przy udziale straży miejskiej<sup>23</sup> oraz pracowników UMK, czy innych jednostek kontroli legalności reklam. W latach 2012-2014, w ramach zespołu zadaniowego ds. realizacji postanowień uchwały o Parku Kulturowym, powołanego zarządzeniem nr 3600/2012 Prezydenta Miasta Krakowa<sup>24</sup> przeprowadzono działania kontrolne przy udziale przedstawicieli ZIKiT, Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK, Zarządu Budynków Komunalnych, Wydziału Spraw Administracyjnych UMK i straży miejskiej oraz w razie potrzeby przedstawiciela inspekcji nadzoru budowlanego, przy czym obowiązek sporządzania notatki/protokołu z ww. kontroli spoczywał na Koordynatorze Zespołu<sup>25</sup>. *Z uwagi na konieczność przeprowadzania niezapowiedzianych kontroli, ich terminy ustalane były telefonicznie, lub drogą mailową z zainteresowanymi przedstawicielami jednostek. W okresie późniejszym po zmianie Koordynatora Zespołu w maju 2015 r.<sup>26</sup> praktyka wspólnych kontroli zanikła. Obecnie przedstawiciele UMK (jak i pozostałe jednostki) przeprowadzają kontrole we własnym zakresie, a ich wyniki w formie notatki służbowej przekazywane są pozostałym jednostkom odpowiedzialnym za realizację uchwały o Parku Kulturowym. W pozostałych rejonach miasta, kontrole inspektorów ZIKiT przy udziale wyłącznie straży miejskiej przeprowadzane były sporadycznie, w sytuacjach interwencyjnych, związanych m.in. z koniecznością pozyskania danych osobowych, przy czym w tej sytuacji również terminy wspólnych kontroli ustalane były bezpośrednio drogą telefoniczną.*

(dowód: akta kontroli str. 98-104,240-242)

Dyrektor ZIKiT wyjaśnił, że kontrole pracowników ZIKiT z udziałem straży miejskiej w latach 2012-2016 (na dzień 14 października 2016 r.) prowadzone były sporadycznie i dotyczyły zwłaszcza ogródków gastronomicznych i obiektów handlowych. W okresie tym nie otrzymywano od straży miejskiej powiadomień o możliwych przypadkach nałożonych mandatów za umieszczenie reklam w pasie drogowym. Jednocześnie poinformował, że 29 września 2016 r. (w trakcie kontroli NIK) odbyło się spotkanie Zespołu Zadaniowego ds. realizacji postanowień uchwały podczas którego postanowiono o przywróceniu wspólnych kontroli Parku Kulturowego (w tym z udziałem straży miejskiej).

Według zapisów notatki służbowej sporządzonej z tego spotkania<sup>27</sup> postanowiono o konieczności wspólnych spotkań comiesięcznych celem przeanalizowania materiałów dokumentujących naruszenie przepisów o Parku Kulturowym. Przedstawiciele ZIKiT zobowiązali się, że zweryfikują wszystkie decyzje dotyczące wysięgników w obszarze

<sup>22</sup> Obszar obejmował m.in. 50 ulic; wiadukty kolejowe, reklamy na pojazdach/przyczepach.

<sup>23</sup> Straży Miejskiej Miasta Krakowa.

<sup>24</sup> Zarządzenie nr 3600/2012 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego ds. realizacji postanowień uchwały Nr. CXV/1547/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Stare Miasto.

<sup>25</sup> Koordynatorem Zespołu był pracownik Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego Urzędu Miasta Krakowa.

<sup>26</sup> Zarządzenie nr 1078/2015 Prezydenta Miasta Krakowa z 7 maja 2015 r. zmieniające zarządzenie nr 3600/2012 w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego ds. realizacji postanowień uchwały Nr. CXV/1547/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Stare Miasto.

<sup>27</sup> W spotkaniu wzięli udział pracownicy Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK, ZIKiT, Straży Miejskiej, Zarządu Budynków Komunalnych, Miejskiego Konserwatora Zabytków.

objętym przepisami o Parku Kulturowym w związku z naruszeniem zakazów i ograniczeń w kwestii umieszczania nośników reklamowych i nośników informacji wizualnej.

(dowód: akta kontroli str. 319-322)

1.5. Oględziny<sup>28</sup> reklam zlokalizowanych w pasie drogowym czterech ulic<sup>29</sup> w Krakowie wykazały, że na:

- ul. Św. Gertrudy należącej do obszaru objętego Parkiem Kulturowym na skontrolowanych 16 reklam zajmujących przestrzeń pasa drogowego 12 urządzeń reklamowych<sup>30</sup> (75%) nie posiadało wymaganego zezwolenia właściwego zarządcy drogi. Ponadto stwierdzono 4 szyldy przytwierdzone płasko do elewacji budynku na które ZIKiT nie wydawał zezwolenia;
- ul. Szewskiej należącej do obszaru objętego Parkiem Kulturowym na skontrolowane 46 reklam zajmujących przestrzeń pasa drogowego 28 urządzeń reklamowych<sup>31</sup> (60%) nie posiadało wymaganego zezwolenia właściwego zarządcy drogi. Ponadto stwierdzono 23 reklamy (szyldy, menu, litery) przytwierdzone płasko do elewacji budynku na które ZIKiT nie wydawał zezwolenia;
- ul. Królewskiej na skontrolowanych 37 reklam zajmujących przestrzeń pasa drogowego 9 urządzeń reklamowych<sup>32</sup> (24%) nie posiadało wymaganego zezwolenia właściwego zarządcy drogi; ponadto stwierdzono, że reklamy na które wystawione zostały decyzje o nałożeniu kar pieniężnych za zajęcie bez zezwolenia zarządcy pasa drogowego zostały zdjęte<sup>33</sup>;
- ul. Kalwaryjska na skontrolowane 42 reklamy zajmujące przestrzeń pasa drogowego 24 urządzenia reklamowe<sup>34</sup> (57%) nie posiadały wymaganego zezwolenia właściwego zarządcy drogi.

Według wyjaśnień pracowników ZIKiT<sup>35</sup> uczestniczących w oględzinach w obrębie Parku Kulturowego nie podejmowano czynności w przypadku reklam zawieszonych płasko na elewacji budynków których grubość nie wykraczała poza elementy budynku.

Przedstawiciele Urzędu Miasta Krakowa od maja 2015 r. nie prowadzili wspólnych kontroli obszaru objętego Parkiem Kulturowym z przedstawicielami ZIKiT w zakresie przestrzegania postanowień uchwały o Parku Kulturowym. Podczas oględzin dwóch ulic z terenu Parku Kulturowego stwierdzono, że 65% reklam nie posiadało wymaganego zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 107-145,256,323-341)

Według stanu na dzień 12 października 2016 r. wobec 19 właścicieli urządzeń reklamowych, których nielegalne umieszczenie w pasie drogowym, stwierdzono podczas oględzin ul. Królewskiej, Św. Gertrudy i Kalwaryjskiej (14 września 2016 r.) skierowano wezwania do usunięcia bądź wszczęto postępowanie administracyjne<sup>36</sup>. Zastępca Dyrektora ds. Infrastruktury ZIKiT wyjaśnił, że względem pozostałych właścicieli reklam umieszczonych nielegalnie niezwłocznie zostaną podjęte działania celem ich usunięcia.

(dowód: akta kontroli str. 342,343,349-405)

Kontroler w trybie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK poinformował Dyrektora ZIKiT o stwierdzonych w trakcie oględzin (17 października 2016 r.) na ul. Szewskiej urządzeniach reklamowych, umieszczonych nielegalnie w pasie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 406)

Dyrektor ZIKiT wyjaśnił, że do właścicieli reklam zajmujących przestrzeń pasa drogowego ul. Szewskiej bez zezwolenia wystosowano pisma wzywające do ich usunięcia.

<sup>28</sup> W dniu 14 września i 17 października 2016 r. na podstawie art. 39 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.), dalej *ustawa o NIK*.

<sup>29</sup> Kategoria drogi: powiatowa i gminna.

<sup>30</sup> 14 szyldów, 1 okraglak, 1 tablica reklamowa.

<sup>31</sup> 24 szyldy, 1 reklama dot. menu, 3 gabloty.

<sup>32</sup> 8 szyldów, 1 reklama dotycząca menu ustawiana bezpośrednio na gruncie na czas otwarcia lokalu.

<sup>33</sup> Decyzja nr 9/P/UD/KR/KG/15/ZIKiT z 5 maja 2015 r. oraz decyzja nr 8/P/UD/KR/KG/15/ZIKiT z 5 maja 2015 r.

<sup>34</sup> 19 szyldów, 3 tablice komercyjne, 1 tablica w formie wyświetlacza elektronicznego (tablica ledowa), 1 reklama dot. menu ustawiana bezpośrednio na gruncie na czas otwarcia lokalu.

<sup>35</sup> Głównego Specjalisty Zespołu Pasa Drogowego ZIKiT oraz Specjalisty Zespołu Pasa Drogowego ZIKiT.

<sup>36</sup> Usunięto 5 urządzeń reklamowych.

W dalszej części wyjaśnień podał, że *postępowanie zmierzające do nałożenia opłat karnych za zajmowanie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi może być wszczynane wyłącznie do urzędzeń bezpośrednio zajmujących pas drogowy. Więc w przypadku ujawnionych reklam przytwierdzonych na płasko do elewacji kamienicy, których grubość nie wykraczała poza elementy budynku (...) ZIKiT nie posiada kompetencji do podejmowania jakichkolwiek działań z uwagi na brak delegacji ustawowej wynikającej z zapisów ustawy o drogach publicznych.*

(dowód: akta kontroli str. 407,408)

Notatki służbowe sporządzone przez Zespół Zadaniowy ds. realizacji postanowień uchwały (pkt 1.4. wystąpienia) z przeprowadzonych kontroli przestrzegania przepisów uchwały o Parku Kulturowym ZIKiT otrzymywał pocztą elektroniczną z Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK. Główny Specjalista Zespołu Pasa Drogowego ZIKiT (koordynator odpowiedzialny za ochronę pasa drogowego) wyjaśniła, że nie prowadzono ich ewidencji. Ww. notatki z przeprowadzonych kontroli przekazywano następnie dwóm pracownikom ZIKiT (członkom ww. zespołu) celem podjęcia dalszych działań/czynności.

Na próbie 13 otrzymanych przez ZIKiT notatek służbowych z przeprowadzonych kontroli stwierdzono, że w przypadku:

- 10 notatek służbowych, ZIKiT pisemnie poinformował UMK o podjętych działaniach wobec podmiotów nie posiadających zezwolenia na zajęcie pasa drogowego przez urządzenia reklamowe (wysyłano wezwania do ich usunięcia oraz wszczynano postępowanie administracyjne). Informowano jednocześnie, że w przypadku reklam zawieszonych płasko na elewacjach kamienicy czy pojazdach parkujących na jezdniach nie jest możliwe podjęcie działań;
- 3 notatek służbowych, ZIKiT nie przekazał do UMK pisemnej informacji o podjętych działaniach.

Główny Specjalista Zespołu Pasa Drogowego ZIKiT wyjaśniła, że na część otrzymanych notatek służbowych z ww. kontroli nie przekazywano do UMK pisemnych odpowiedzi. Również podejmowane przez ZIKiT działania w związku z wymienionymi notatkami nie były dokumentowane.

(dowód: akta kontroli str.342-348,415-486)

**1.6.** W latach 2014-2016 (31 sierpnia) ZIKiT wystawił ogółem 46 decyzji wymierzających karę pieniężną (w wysokości 269,8 tys. zł) za nielegalne umieszczanie reklam w pasie drogowym. Walor ostateczności uzyskało 39 decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na kwotę 162,8 tys. zł (na 31 sierpnia 2016 r. wpłacono 105,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 34-49,189-190)

Do kontroli wybrano próbę obejmującą pięć ostatecznych decyzji o nałożeniu kary pieniężnej<sup>37</sup> tj. 13%, za umieszczenie reklamy w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy. Wysokość kar była zgodna z art. 40 ust. 12 w związku z art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych. Analiza postępowań z powyższymi wierzytelnościami wykazała, że:

- upomnienie<sup>38</sup> wzywające zobowiązanego do uregulowania kwoty 1,4 tys. zł należności głównej wystawiono 185 dni po terminie płatności (wysłano 30 sierpnia 2016 r.);
- upomnienie<sup>39</sup> na kwotę 6,8 tys. zł należności głównej wystawiono 71 dni po terminie płatności (wysłano 30 sierpnia 2016 r.);
- upomnienie<sup>40</sup> na kwotę 2 tys. zł należności głównej wystawiono 90 dni po terminie płatności (wysłano 21 października 2015 r.);
- upomnienie<sup>41</sup> na kwotę 7,4 tys. zł należności głównej wystawiono 124 dni po terminie płatności (wysłano 21 października 2015 r.);

<sup>37</sup> 1. Decyzja nr 9/P/UD/KR/KG/15/ZIKiT z 5 maja 2015 r., 2. Decyzja nr 2/P/RD/KR/KG/16/ZIKiT z 4 maja 2016 r., 3. Decyzja nr 1/G/RD/KR/KG/16/ZIKiT z 8 stycznia 2016 r., 4. Decyzja nr 4/W/RD/KR/KG/16/ZIKiT z 15 kwietnia 2016 r., 5. Decyzja nr 8/P/UD/KR/KG/15/ZIKiT z 5 maja 2015 r.

<sup>38</sup> Upomnienie nr EK/232/UP/PPK/2016 na dzień 25 sierpnia 2016 r.

<sup>39</sup> Upomnienie nr EK/250/UP/PPK/2016 na dzień 25 sierpnia 2016 r.

<sup>40</sup> Upomnienie nr EK/590/UP/PPK/2015 na dzień 13 października 2015 r.

<sup>41</sup> Upomnienie nr EK/572/UP/PPK/2015 na dzień 13 października 2015 r.

- upomnienie<sup>42</sup> na kwotę 6 tys. zł należności głównej wystawiono 90 dni po terminie płatności (wysłano 30 sierpnia 2016 r.). Na dzień kontroli, (tj. 20 września 2016 r.) uregulowano ww. należność.

(dowód: akta kontroli str.49,152-173,237-239)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1.

W badanym okresie ZIKiT nie wydawał decyzji administracyjnych o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego w trybie art. 36 ustawy o drogach publicznych w przedmiocie umieszczonych reklam w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi lub niezgodnie z warunkami podanymi w tym zezwoleniu, lub bez zawarcia odpłatnej umowy cywilnej, o której mowa w art. 22 ust. 2c lub niezgodnie z warunkami tej umowy.

(dowód: akta kontroli str.34)

Dyrektor ZIKiT wyjaśnił m.in., że *przyjęta wieloletnia praktyka w jednostce w przypadku stwierdzenia istnienia w pasie drogowym reklam umieszczonych bez zezwolenia ma umożliwić właścicielom reklam ich legalizację lub usunięcie na wezwanie zarządcy drogi. W przypadku ujawnienia podczas wizji w terenie reklam nie posiadających zezwolenia zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego, właściciele reklam są informowani są przez pracowników ZIKiT o konieczności legalizacji bądź usunięcia urządzenia bez narażania się właściciela na ewentualne sankcje, będące konsekwencją postępowania administracyjnego. Poza ustną informacją przekazywane były druki zawierające pełną informację o sposobach legalizacji oraz opłatach wynikających z nielegalnego pasa drogowego. W przypadku braku reakcji właścicieli reklam na przedłożoną informację, po ponownym stwierdzeniu, iż dana reklama nadal zajmuje pas drogowy bez zezwolenia do właścicieli reklamy kierowane było pisemne wezwanie do jej niezwłocznego usunięcia. Znaczna większość właścicieli reklam usuwa je po interwencji ZIKiT, część z nich podejmuje czynności zmierzające do legalizacji – uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Wobec nielicznych, którzy pozostają bez reakcji na wezwanie ZIKiT, wszczynane były postępowania administracyjne, mające na celu naliczenie opłat (...). Niejednokrotnie zgromadzony materiał dowodowy był w wielu przypadkach dla samorządowego kolegium odwoławczego niewystarczający, stąd też decyzje były uchylane i przekazywane do ponownego rozpatrzenia z przyczyn proceduralnych.*

Ponadto, Dyrektor ZIKiT wyjaśnił, że *podkreślenia w tym aspekcie wymagają liczne rozbieżności w przedmiocie wykładni i ujmowania obowiązków dowodowych ze strony organów I instancji. Potęguje to niejednorodność linii orzeczniczych w postępowaniu odwoławczym. Zgodnie z wymogami organów II instancji, każda sprawa udokumentowana musi zostać również urzędową dokumentacją kartograficzną, potwierdzającą zajęcie pasa drogowego, co w związku z koniecznością zakupu mapy sytuacyjno-wysokościowej oraz wypisu i wrysu z ewidencji gruntów (ok. 50 zł) niejednokrotnie przewyższałoby wartość wystawionej opłaty podwyższonej. Z uwagi na brak uprawnień pracowników ZIKiT do legitymowania oraz żądania przekazywania danych osoby zajmujących pas drogowy, najskuteczniejszym sposobem natychmiastowego usuwania reklam z pasa drogowego wydaje się być przeprowadzone z udziałem Straży Miejskiej Miasta Krakowa kontrole, podczas których nakładane są mandaty karne, mobilizujące właścicieli do niezwłocznego podjęcia działań.*

(dowód: akta kontroli str. 5,34,249-251)

Według NIK praktyka polegająca na podejmowaniu działań nieprzewidzianych w ustawie o drogach publicznych, tj. wzywaniu pisemnie lub ustnie poprzez pracowników ZIKiT podmiotów zajmujących pas drogowy do usunięcia urządzenia reklamowego, bądź niezwłocznego podjęcia działań zmierzających do legalizacji reklamy okazała się w ograniczonym stopniu skuteczna. Potwierdziły to przeprowadzone oględziny urządzeń reklamowych na wybranych do kontroli ulicach (omówiono w pkt 1.5. wystąpienia).

<sup>42</sup> Upomnienie nr EK/243/UP/PPK/2016 na dzień 25 sierpnia 2016 r.

NIK stoi na stanowisku, że stwierdzenie nielegalnego zajęcia pasa drogowego poprzez umieszczenie reklamy skutkuje obowiązkiem zastosowania art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych, tj. nałożenia kary pieniężnej i/lub art. 36 tejże ustawy poprzez wydania decyzji o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego.

2.

Zgodnie z § 5 i 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, w przypadku gdy łączna wysokość niezapłaconej w terminie należności pieniężnej wraz z odsetkami przekroczyła dziesięciokrotność kosztów upomnienia wierzyciel niezwłocznie winien doręczyć/przesłać zobowiązanemu upomnienie (§ 5). Wierzyciel niezwłocznie wystawia tytuł wykonawczy, w przypadku gdy łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia (§ 6).

Stosownie do postanowień § 7 ust. 1 oraz § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie, w szczególności jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne (§ 7 ust.1). W przypadkach, w których egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia, wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy niezwłocznie, w szczególności jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne

Dla pięciu decyzji wymierzających karę pieniężną za umieszczenie reklamy w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi, upomnienia wystawiono od 71 dni do 185 dni po terminie płatności.

Na należności pieniężne na które wysłano upomnienia w dniu 21 października 2015 r. w kwocie 2 tys. zł oraz w kwocie 7,4 tys. zł nie wystawiono tytułów wykonawczych celem ich ściągnięcia w trybie egzekucji administracyjnej.

(dowód: akta kontroli str.152-179)

Zastępca Dyrektora ds. Ekonomicznych ZIKiT wyjaśniła, że skala działań wobec dłużników, którzy nie uregulowali należności dotyczyła rozliczeń kilkunastu tysięcy decyzji za zajęcie pasa drogowego wystawionych od 2008 r. Wszczynane postępowania windykacyjne wobec zaległości dokonywano z uwzględnieniem chronologii ich powstania, tak by nie dopuścić do powstania ryzyka przedawnienia. Pozwoliły one aktualnie obniżyć saldo należności za zajęcie pasa drogowego nieskierowanych do egzekucji sześciokrotnie w porównaniu do stanu z 2011 r., mając na uwadze, iż obecna liczba wystawionych decyzji nie jest mniejsza. Wysłanie upomnień dotyczące pięciu decyzji opłaty karnej ostatecznych wynikało z powyższych okoliczności.

(dowód: akta kontroli str. 231-233)

3.

Zarząd nie zapewnił bieżącej i systematycznej kontroli pasa drogowego w zakresie umieszczania reklam w pasie drogowym. Podczas przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że na 141 reklam umieszczonych w pasie drogowym czterech ulic w Krakowie (ulica Św. Gertrudy i Szewska należały do obszaru Parku Kulturowego Stare Miasto) 73 urządzenia reklamowe (52%) nie posiadało wymaganego zezwolenia zarządcy drogi.

(dowód: akta kontroli str. 107,243,323)

Zastępca Dyrektora ds. Infrastruktury ZIKiT wyjaśnił, że główną przyczyną występowania dużej liczby urządzeń umieszczonych nielegalnie w pasie drogowym, był brak możliwości ciągłego monitorowania tych ulic. Do podstawowych przyczyn takiego stanu rzeczy zaliczył m.in.:

- zbyt małą liczbę pracowników ZIKiT wykonujących kontrole legalności pasa drogowego, która ograniczała możliwość skontrolowania jednocześnie wszystkich

ulic Krakowa. W zarządzie ZIKiT było około 1 847 dróg publicznych, co dawało 370 dróg publicznych na osobę kontrolującą;

- częste rotacje podmiotów prowadzących w danym lokalu działalność gospodarczą co powodowało, iż na miejscu skutecznie usuniętego przez ZIKiT urządzenia reklamowego pojawiała się nowa reklama innego podmiotu gospodarczego;
- brak możliwości ustalenia danych właściciela szyldu lub prowadzącego pod danym adresem podmiotu gospodarczego, przy jednoczesnym braku pomocy straży miejskiej w ich ustaleniu.

(dowód: akta kontroli str. 100,101,243-247)

4.

W podstawie prawnej decyzji zezwalających na umieszczenie reklamy na ulicach (Św. Gertrudy i Szewskiej) należących do obszaru Parku Kulturowego nie były powoływane przepisy uchwały o Parku Kulturowym. Również w dokumentacji badanych spraw nie odniesiono się do kwestii zakazów i ograniczeń umieszczania nośników reklamowych i nośników informacji wizualnej określonej w § 8 tej uchwały.

Zdaniem NIK nieuwzględnianie przy wydawaniu zezwoleń regulacji zawartych w tej uchwale spowodowało, że jeden z podmiotów na ul. Szewskiej posiadał na budynku dwa szyldy (na które uzyskał zezwolenie ZIKiT) oraz sześć reklam zawieszonych płasko na elewacji tego budynku (napisy informujące o podmiocie).

Stosownie do postanowień § 8 ust. 1 pkt 6 ww. uchwały Rady Miasta Krakowa na obszarze Parku Kulturowego obowiązuje zakaz umieszczania więcej niż jednego szyldu reklamowego informującego o podmiocie i prowadzonej działalności na elewacji budynku, w którym działalność jest prowadzona, oraz zakaz umieszczania takich szyldów na innych budynkach.

(dowód: akta kontroli str. 257-259,274,275,286-288,324,340,401)

Dyrektor ZIKiT wyjaśnił, że przy wydawaniu kolejnych decyzji w przedmiocie zgody na zajęcie pasa drogowego w obrębie obszaru Parku Kulturowego zostanie przeanalizowana zasadność zamieszczania przepisów przedmiotowej uchwały.

W dalszej części wyjaśnień podał m.in., że w aktach spraw *niejednokrotnie nie są odnotowywane wszystkie działania analityczne pracownika rozpatrującego konkretną sprawę (...). Nie znaczy to, że nie zostały one przeprowadzone. Istotą jest jednak wydanie rozstrzygnięcia zgodnie z powszechnie obowiązującym prawem, które świadczy o kompleksowym i wszechstronnym jej rozstrzygnięciu w określonych okolicznościach.*

(dowód: akta kontroli str. 487-490)

NIK zwraca uwagę, że prawo miejscowe, a taki charakter ma uchwała o Parku Kulturowym, jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>43</sup>).

NIK zwraca uwagę na brak systemowego podejścia Zarządu do prowadzenia kontroli zajęcia pasa drogowego w zakresie umieszczania reklam. W szczególności nie sporządzano planów kontroli w tym zakresie, jak również nie ewidencjonowano liczby przeprowadzonych kontroli i ustaleń dokonanych w ich trakcie.

(dowód: akta kontroli str. 100-102)

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) uwzględnianie przy rozpatrywaniu wniosków o zezwolenie na umieszczenie reklam w pasie drogowym postanowień uchwały o Parku Kulturowym;
- 2) podjęcie skutecznych działań, zgodnych z przepisami ustawy o drogach publicznych, w odniesieniu do przypadków nielegalnego umieszczenia reklam,

<sup>43</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

ujawnionych w trakcie oględzin w dniach 14 września 2016 r. i 17 października 2016 r.;

- 3) niezwłoczne podejmowanie działań windykacyjnych należności pieniężnych z tytułu nałożonych kar za umieszczenie reklamy w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi;
- 4) prowadzenie bieżącej i systematycznej kontroli reklam umieszczonych w pasie drogowym;
- 5) podjęcie dalszych działań w celu zapewnienia uczestnictwa przedstawicieli ZIKiT w kontrolach prowadzonych przez przedstawicieli UMK na terenie Parku Kulturowego.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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 Krakowie.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Niniejszy tekst wystąpienia został sporządzony z uwzględnieniem zmian zawartych w uchwale KPK-KPO.443.001.2017 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 20 stycznia 2017 r.

Kraków, 14 lutego 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Krakowie

Dyrektor  
Jolanta Stawska