



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.004.01.2022

Pan  
Jacek Jaśkowiak  
Prezydent Miasta Poznania  
Urząd Miasta Poznania  
Plac Kolegiacki 17  
61-841 Poznań

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.213.2022  
Komisji Rozstrzygającej z 6 kwietnia 2023 r.

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Poznania, Plac Kolegiacki 17, 61-841 Poznań <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Jaśkowiak, Prezydent Miasta Poznania <sup>2</sup> , od 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Nadzór nad przestrzeganiem zasad umieszczania reklam w przestrzeni publicznej.</li><li>2. Planowanie i wdrażanie koncepcji eliminowania z przestrzeni miejskiej zbędnych reklam oraz gospodarowania powierzchnią reklamową.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2022 <sup>3</sup> . Badaniami kontrolnymi były objęte również zdarzenia i dokumenty sprzed tego okresu, jeśli miały one związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zuzanna Kaźmierczak, główny specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr LPO/75/2022 z 19 kwietnia 2022 r.</li><li>2. Joanna Piasecka-Girguś, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/78/2022 z 20 kwietnia 2022 r. oraz LPO/180/2022 z 3 listopada 2022 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-4, 11169-11170)

---

<sup>1</sup> dalej: Urząd albo Urząd Miasta.

<sup>2</sup> dalej: Prezydent.

<sup>3</sup> Czynności kontrolne zakończono 10 listopada 2022 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Podjęte przez Prezydenta Miasta Poznania w latach 2018-2022 (do 10 listopada) działania nie były wystarczające do właściwego uporządkowania przestrzeni reklamowej w Mieście Poznaniu. Ponadto nadzór Miasta nad zarządzaniem reklamą w przestrzeni miejskiej Poznania nie był w pełni skuteczny. Zastrzeżenia NIK budzi także wdrożenie koncepcji zarządzania reklamą oraz realizacji tej koncepcji.

Zgodnie z koncepcją Prezydenta Miasta Poznania, w zakresie kompleksowego zarządzania przestrzenią reklamową w Poznaniu, wyznaczono spółkę komunalną Międzynarodowe Targi Poznańskie sp. z o.o.<sup>6</sup> jako operatora miejskiego odpowiedzialnego za zarządzanie nośnikami reklamowymi w Mieście. Spółka miała m.in. zadbać o standard i jakość nośników reklamowych, a także zagwarantować adekwatne dochody z działalności reklamowej. Miasto<sup>7</sup> udostępniło odpłatnie Spółce mienie komunalne (wiaty przystankowe i słupy ogłoszeniowo-reklamowe) do prowadzenia działalności polegającej na utrzymaniu wiat i słupów oraz pobieraniu zysków z reklam. Przekazanie ww. mienia spowodowało, że Spółka stała się wyłącznym zarządcą tego typu nośników reklamowych w Poznaniu. Prezydent pozostawił MTP autonomię w kształtowaniu stawek czynszu, zapewniając sobie prawo do nadwyżki rozsądnego zysku osiągniętego z działalności reklamowej Spółki. Przyjęte przez Miasto zasady nadzoru nad realizacją zadań w tym zakresie przez MTP nie przewidywały postanowień odnoszących się do nadzoru czy kontroli sposobu ustalania stawek czynszu.

Koncepcja zarządzania reklamą w Poznaniu opierała się głównie na tzw. zarządzeniu wykonawczym<sup>8</sup> i poleceniach Prezydenta (wydawanych zarówno jednostkom organizacyjnym Urzędu, jak i Spółce), których realizacja skutkowałą naruszeniem postanowień uchwały Rady Miasta w sprawie powierzenia zadania własnego oraz przepisów o gospodarce komunalnej. Ponadto Prezydent nie podjął, do dnia zakończenia kontroli, decyzji w sprawie przeznaczenia nadwyżki rozsądnego zysku osiągniętego z działalności reklamowej Spółki za 2019 r. w kwocie 513,1 tys. zł. Dodatkowo nadzór Prezydenta nad ZTM był niewystarczający, gdyż nie zapobiegł bezumownemu korzystaniu przez MTP, tj. bez zawarcia stosownej umowy z ZTM, z gruntów komunalnych pod wiatami zlokalizowanymi poza pasem drogowym. Prezydent nie podjął działań w celu jednoznacznego rozstrzygnięcia wątpliwości, czy MTP ma obowiązek stosowania – przy realizacji zadania powierzonego – przepisów o zamówieniach publicznych. Nie wystąpił też w powyższym zakresie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Działania Urzędu Miasta Poznania związane z nadzorem nad zarządzaniem przestrzenią reklamową były niewystarczające. Postępowania podatkowe określające podatek od nieruchomości, tj. budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – tablic reklamowych<sup>9</sup> były wszczynane nawet w ostatnim roku upływu pięcioletniego okresu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Wskazywane w wyjaśnieniach powody takiego stanu rzeczy, tj. brak rozstrzygnięć organów wyższego rzędu i sądów za poprzednie lata, rotacja pracowników, trudności postępowań czy niemożność pozyskania stosownej kadry nie uzasadniały wszczynania postępowań podatkowych w terminach niezapewniających zakończenie

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

<sup>6</sup> Dalej: MTP albo Spółka

<sup>7</sup> Urząd oraz miejskie jednostki organizacyjne.

<sup>8</sup> Zarządzenie Nr 764/2018/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 31 października 2018 r. w sprawie Zasad realizacji zadania powierzonego do wykonywania spółce Międzynarodowe Targi Poznańskie sp. z o. o. na mocy uchwały Nr LXV/1196/VII/2018 Rady Miasta Poznania z dnia 17 kwietnia 2018 r.

<sup>9</sup> Dalej: podatek od nieruchomości

ich wydaniem ostatecznej decyzji przed upływem terminu przedawnienia. Stosowana praktyka wpłynęła na umorzenie 1/3 prowadzonych w latach 2018-2022 postępowań o wartości 709,7 tys. zł<sup>10</sup>. Wobec jednego z podmiotów, który od 2015 r. posiadał budowle wykorzystywane na cele reklamowe nie określono<sup>11</sup> dotychczas podatku od tych nieruchomości. Wobec drugiego podmiotu<sup>12</sup>, podatek od nieruchomości za lata 2011-2014 określony został prawomocną decyzją za 2011 r.

Aktywność Urzędu była w dużej mierze ograniczona do reagowania na skargi i zawiadomienia o nielegalnym wykorzystywaniu na cele reklamowe nieruchomości komunalnych. Podejmowane działania były opieszałe (pierwsze czynności w 20% badanych spraw dotyczących bezumownego wykorzystania gruntów na cele reklamowe podejmowano dopiero po 200 dniach od powzięcia informacji o lokalizacji reklamy, zaś w skrajnym przypadku po upływie 1212 dni).

Dodatkowo, brak powiadamiania przez Miejskiego Konserwatora Zabytków o podejrzeniu popełnienia przestępstwa na podstawie art. 41 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>13</sup> w przypadkach stwierdzenia umieszczenia reklam na zabytkach przyczyniał się do bezkarności podmiotów umieszczających reklamy bez wymaganych zezwoleń.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>14</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Nadzór nad przestrzeganiem zasad umieszczania reklam w przestrzeni publicznej**

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie Miasta w latach 2018-2022 (do 28 października) zadania związane z nadzorem nad umieszczaniem reklam w przestrzeni publicznej były wykonywane przez różne komórki organizacyjne, m.in. Wydział Gospodarowania Nieruchomościami<sup>15</sup> (w ramach gospodarowania nieruchomościami komunalnymi), Biuro Miejskiego Konserwatora Zabytków<sup>16</sup> (w ramach prowadzonych spraw związanych z ochroną dóbr kultury), Wydział Urbanistyki i Architektury<sup>17</sup> (m.in. w zakresie prowadzonych postępowań w sprawach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy).

Zasady umieszczania reklam w przestrzeni publicznej były uwzględnione w dokumentach regulujących różne zagadnienia, w tym m.in. w:

- Zarządzeniu nr 196/2012/P Prezydenta z 26 marca 2012 r. w sprawie zasad umieszczania urządzeń reklamowych lub szyldów na nieruchomościach Miasta Poznania<sup>18</sup>, w którym ustalone zostały zasady sytuowania urządzeń reklamowych i szyldów na nieruchomościach Miasta Poznania w zależności od charakteru i rodzaju zabudowy. Nie dotyczyło ono jednak obszarów Poznania, na których odmiennie uregulowano kwestie umieszczania urządzeń reklamowych, np. w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

<sup>10</sup> Wartość dotyczy także ujętych w decyzji określającej wiat przystankowych.

<sup>11</sup> Ostateczną decyzją

<sup>12</sup> Od którego ww. podmiot nabył tablice reklamowe.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 840, dalej: ustawa o zabytkach

<sup>14</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>15</sup> dalej: WGN

<sup>16</sup> dalej: BMKZ

<sup>17</sup> dalej: WUiA

<sup>18</sup> dalej: zarządzenie w sprawie reklam nr 196

- Istniejących i obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (które powstały przed 2015 r.)<sup>19</sup>.
- Uchwale nr LXII/1151/2018 Rady Miasta Poznania z dnia 27 lutego 2018 r. ws. utworzenia „Parku Kulturowego Stare Miasto” w Poznaniu<sup>20</sup>.
- Poleceniach Prezydenta Miasta Poznania formułowanych podczas narad.

Ponadto, zastosowanie miały regulacje dotyczące zasad wydzierżawiania i wynajmowania gruntów komunalnych<sup>21</sup> oraz stawek czynszu w zależności od przeznaczenia terenu i jego położenia<sup>22</sup>. Ponadto uregulowano zasady postępowania w sprawach bezumownego korzystania z gruntów i dzierżawy gruntów<sup>23</sup>.

Dyrektor WUiA wyjaśnił, że *koncepcja działań Miasta w zakresie sprawowania nadzoru nad nośnikami reklamowymi ma swoje odzwierciedlenie w przygotowywanym projekcie uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych oraz ogrodzeń<sup>24</sup>. Przy powstawaniu dokumentu WUiA analizował materiały, zarządzenia oraz przepisy miejscowe, które wcześniej zaistniały w przestrzeni prawnej miasta Poznania. (...) Dyrektor wyjaśnił także, że kontrola toku i zakończenia robót budowlanych, dopuszczenie do użytkowania nowego obiektu budowlanego, egzekwowanie obowiązku utrzymania go w należyтым stanie technicznym i użytkowym oraz ściganie samowoli budowlanych (w tym tablic reklamowych i urządzeń reklamowych), od 11 lipca 2003 r. jest zadaniem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego<sup>25</sup> (zgodnie z art. 48 do 51 ustawy Prawo budowlane).*

(akta kontroli str. 10-12)

W regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w regulaminie organizacyjnym WUiA nie określono zadań związanych z monitorowaniem sposobu wykorzystania nieruchomości położonych na terenie Miasta Poznania, pod kątem zgodności z przepisami obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dyrektor WUiA wyjaśnił, że *Podjęcie takich działań nie należy (...) do kompetencji tutejszego Wydziału. (...) Ocena czy konkretne i istniejące zagospodarowanie terenu, polegające na wzniesieniu obiektu budowlanego (np. urządzenia reklamowego), zgodne jest z przepisami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dokonywana jest w toku konkretnego postępowania administracyjnego, prowadzonego przez właściwy organ nadzoru budowlanego, co wynika z art. 48 i nast. oraz art. 50 – 51 w związku z art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>26</sup>. Warto odnotować, że nawet w tym przypadku zbadanie zgodności stanu faktycznego z treścią obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma charakter działania doraźnego (zareagowanie na fakt stwierdzenia samowoli budowlanej lub planistycznej), a nie stałego nadzoru czy monitoringu. WUiA także dokonuje oceny zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ale planowanej, przewidzianej do realizacji inwestycji, prowadząc postępowanie w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę (por. art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego) lub przyjęcia zgłoszenia (por. art. 30 ust. 6 pkt 2 Prawa budowlanego).*

<sup>19</sup> Na dzień 1 lutego 2017 r. pokrycie planami obowiązującymi w Poznaniu wynosiło 43% powierzchni Miasta

<sup>20</sup> Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 8 marca 2018 r. poz. 2176, dalej: uchwała o parku kulturowym

<sup>21</sup> uchwała Rady Miasta Poznania LXI/840/W/2009 z 13 października 2009 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Miasta Poznania, Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2019 r. poz. 1091, dalej: uchwała kompetencyjna

<sup>22</sup> zarządzenie Prezydenta Miasta Poznania nr 724/2021/P z 14 września 2021 r. w sprawie wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości komunalnych, dalej: zarządzenie w sprawie cennika

<sup>23</sup> Podproces GN/PS-01/PR-07 Bezumowne korzystanie z gruntów oraz Podproces GN/PS-01/PR-03 Wydzierżawianie gruntów.

<sup>24</sup> dalej: uchwała krajobrazowa

<sup>25</sup> dalej: PINB.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm., dalej: prawo budowlane.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, w szczególności zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska. Oceny tej dokonuje się jednak tylko w toku prowadzenia ww. postępowań administracyjnych, które stanowią narzędzie weryfikacji czy istniejąca lub planowana inwestycja zgodna jest z przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Nadzór nad zgodnością istniejącego zagospodarowania terenu z uregulowaniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie jest także dokonywany w ramach analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>27</sup>. Zgodnie z przyjętymi kompetencjami i organizacją pracy, analizę z art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mającą na celu ocenę aktualności Studium i planów miejscowych, dokonuje Miejska Pracownia Urbanistyczna w Poznaniu we współpracy z Wydziałem Urbanistyki i Architektury UMP raz na kadencję władz samorządowych. Zawiera ona m.in. szczegółową analizę istniejących mpzp<sup>28</sup> czy ruchu budowlanego w oparciu o wydane decyzje o warunkach zabudowy, pozwolenia na budowę i dokonanych zgłoszeń. Ostatnia analiza z art. 32 miała miejsce w maju 2018 r., obecnie trwają prace nad przygotowaniem dokumentu podsumowującego lata 2018-2022.

(akta kontroli str. 7908-7914, 8017)

W marcu 2022 r. sporządzony został „Raport z projektu pilotażowego w zakresie inwentaryzacji reklam w przestrzeni publicznej Miasta Poznania”. Raport był wynikiem zleconego przez Urząd (WUiA) projektu pilotażowego inwentaryzacji reklam wzdłuż fragmentów ulic Bukowska<sup>29</sup> i Grunwaldzka<sup>30</sup>, poprzez wykonanie takich czynności jak m.in. skaning laserowy i fotorejestrację sferyczną wysokiej rozdzielczości oraz inwentaryzację reklam na podstawie chmury punktów i fotorejestracji w postaci bazy danych wraz z przypisaniem niezbędnych atrybutów. Wśród atrybutów znalazły się takie parametry jak m.in. wymiary reklamy, informacje o znajdowaniu się w pasie drogowym, wydane decyzje na zajęcie pasa drogowego, legalność reklamy (tj. czy wydano pozwolenie na budowę albo dokonano zgłoszenia), a także dane lokalizacyjne, tj. identyfikator działki drogowej oraz identyfikator działki, przy której stoi reklama. Według przekazanego raportu ze skaningu, na badanym odcinku drogi stwierdzono 516 nośników reklamowych<sup>31</sup>. Inwentaryzacja miała służyć wdrożeniu uchwały krajobrazowej po jej przyjęciu i nie została wykorzystana do weryfikacji i ewentualnego wszczęcia postępowań związanych z bezumownym lub nielegalnym umieszczeniem reklamy. W dniu 29 lipca 2022 r. dane pozyskane w wyniku ww. projektu, zostały przekazane do jednostek organizacyjnych Urzędu oraz ZDM z zaznaczeniem, że wymagają one weryfikacji i szczegółowej analizy dokumentów.

(akta kontroli str. 12, 107-109, 123-219)

W latach 2018-2022 (do 4 kwietnia) WUiA zweryfikował 118 zgłoszeń zamiaru budowy/wykonania robót budowlanych dotyczących wolnostojących nośników reklamowych. Ponadto wydanych zostało 139 pozwoleń na budowę wolnostojących nośników reklamowych. W WUiA w okresie objętym kontrolą prowadzono 98 spraw,

<sup>27</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm., dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>28</sup> skrót oznacza: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

<sup>29</sup> Ok. 350 m

<sup>30</sup> Ok. 1650 m

<sup>31</sup> W tym: mural reklamowy, neon reklamowy, baner reklamowy, citylight, billboard, gabłota ekspozycyjna, kaseton, słup, reklamowy, tablica pełna, wyklejenie na elementach przeszklonych elewacji, znaki bez tła, znaki przestrzenne, inne

w ramach których przekazano informacje o nielegalnych reklamach do PINB, Zarządu Dróg Miejskich<sup>32</sup> lub WGN.

(akta kontroli str. 111-122)

WGN realizował zadania związane z wydzierżawianiem gruntów komunalnych oraz prowadził postępowania o bezumowne korzystanie z tych gruntów. W odniesieniu do wyznaczania obszarów wymagających szczególnej interwencji w zakresie przestrzegania zasad umieszczania reklam na gospodarowanych terenach Dyrektor WGN wyjaśniła, że *WGN jednakowo traktuje każdą nieruchomość, co do której zachodzą przesłanki bezumownego korzystania z nieruchomości. Nie ma podziału na obszary miasta, które są traktowane priorytetowo. Wizje przeprowadzane są w ramach prowadzonych przez WGN postępowań (np. związanych ze sprzedażą, nabyciem, wydzierżawieniem nieruchomości, służebnością, zamianą, użytkowaniem wieczystym, itd.). W przypadku podejrzenia lub stwierdzenia bezumownego korzystania w trakcie takich wizji przez pracowników WGN powiadamiany jest o tym Oddział Rozliczania Nieruchomości.*

(akta kontroli str. 870-873)

W latach 2018-2022 (do 13 maja 2022 r.) przeprowadzonych zostało 1 495 wizji terenowych. W związku z nierejestrowaniem w „Rejestrze Wizji” celu szczegółowego dokonania wizji, nie było możliwe określenie liczby przeprowadzonych w zakresie wykorzystania nieruchomości na cele reklamowe. Dyrektor WGN wyjaśniła, że *w przypadku stwierdzenia w ramach analizy danej konkretnej sprawy konieczności przeprowadzenia dodatkowej wizji terenowej (niewymagającej pomiarów geodezyjnych) pracownicy merytoryczni – prowadzący sprawę, wykonują dodatkowe wizje w terenie, a wizje te nie są ujmowane w Rejestrze Wizji, a w aktach sprawy w formie notatki służbowej.*

(akta kontroli str. 870-871, 874-910)

W latach 2018-2022 (26 kwietnia 2022 r.) prowadzono odpowiednio 1 259, 1 425, 1 609, 1 654, 1 699 spraw z zakresu bezumownego wykorzystania nieruchomości.

(akta kontroli str. 1006)

Spośród 54 spraw z zakresu bezumownego wykorzystania gruntów na cele reklamowe zarejestrowanych w latach 2018-2022<sup>33</sup>, 19 zostało wszczętych z urzędu – w wyniku działań WGN, a 35 w wyniku sygnałów wpływających m.in. od podmiotów podległych Urzędowi albo PINB. W stosunku do 15 spraw nie weryfikowano, czy na dane nośniki wydane zostało pozwolenie na budowę lub zostało dokonane zgłoszenie zamiaru budowy, w trzech sprawach nie podejmowano innych czynności, niż wizje w terenie potwierdzające umieszczenie reklamy na terenie gospodarowanym przez WGN (od jednej do trzech wizji). Spośród 43 spraw znajdujących się we właściwości WGN, w 27 nie ustalono<sup>34</sup> należności za bezumowne wykorzystanie nieruchomości komunalnych na cele reklamowe i nie wystosowano wezwania do zapłaty. W pozostałych 16 postępowaniach wszczętych w latach 2018-2022 ustalono należności w kwocie 448 476,13 zł<sup>35</sup>. W dwóch sprawach dokonano wpłat o łącznej wartości 79 636,08 zł. Kwoty należności za bezumowne korzystanie z gruntu na cele reklamowe określone były na podstawie stawek określonych w zarządzeniu Prezydenta nr 745/2013/P<sup>36</sup>. Jednocześnie, w pozwach o zapłatę kierowanych do sądu rejonowego, Miasto wносиło m.in. o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z dziedziny szacowania wartości nieruchomości, na okoliczność ustalenia

<sup>32</sup> ZDM

<sup>33</sup> Łącznie zarejestrowano 54 sprawy, w tym 11 nie dotyczących gruntów gospodarowanych przez WGN. W 10 sprawach po ustaleniu odpowiedniego podmiotu, sprawy zostały przekazane wg właściwości. Jedna sprawa dotyczyła wniosku o pomoc w zapobieganiu nielegalnemu umieszczaniu reklam na terenach komunalnych.

<sup>34</sup> Do 9 października 2022 r.

<sup>35</sup> W latach 2020 i 2021 należności zostały ustalone w dwóch sprawach, a w 2022 r. w pozostałych 14.

<sup>36</sup> Zarządzenie nr 745/2013/P Prezydenta Miasta Poznania z 21 listopada 2013 r. w sprawie wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości gruntowych stanowiących własność Miasta Poznania lub ich części.

wysokości wynagrodzenia rynkowego, w przypadku kwestionowania przez pozwanego wysokości dochodzonego roszczenia. W ww. 54 sprawach realizacja wizji w terenie wykonywana była od jednego dnia do pół roku od jej zlecenia<sup>37</sup>. Nierzetelne prowadzenie spraw o bezumowne korzystanie z gruntu zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2037-2270)

Nie bez znaczenia dla sprawności prowadzonych postępowań dotyczących bezumownego korzystania z nieruchomości była konieczność wyjaśniania przez Miasto stanu prawnego własności gruntów oraz określenie władającego gruntami i ewentualne powierzenie gruntów odpowiedniemu podmiotowi.

(akta kontroli str. 1007-1010, 1722-1728, 9834-10040)

Istniejący problem z nielegalnymi nośnikami reklamowymi w Poznaniu potwierdziła prośba skierowana do WGN przez Wydział Wspierania Jednostek Pomocniczych o wsparcie i pomoc w związku z nielegalnym wykorzystywaniem powierzonych do gospodarowania jednostkom pomocniczym gruntów komunalnych. WGN wskazał zarządzenie wewnętrzne, w którym określono stawki za dzierżawę nieruchomości na cele reklamowe i pouczenia o konieczności wszczęcia postępowania o bezumowne korzystanie z gruntu.

(akta kontroli str. 1007-1010)

WGN nie usuwało we własnym zakresie nośników reklamowych bezumownie umieszczonych na nieruchomościach komunalnych, w sytuacji gdy nie uzyskało stosownego nakazu rozbiórki. W powyższym zakresie kierowało się opinią prawną Zespołu Radców Prawnych Nr 7 Wydziału Organizacyjnego Urzędu z 12 kwietnia 2016 r. Opinia dotyczyła, m.in. możliwości usunięcia z gruntu Miasta nośnika reklamowego po bezskutecznym wezwaniu właściciela do jego usunięcia i bez uprzedniego wydania ostatecznej decyzji organu nadzoru budowlanego.

(akta kontroli str. 1002-1003)

WGN w prowadzonych postępowaniach nie korzystał z informacji znajdujących się w posiadaniu Wydziału Podatków i Opłat<sup>38</sup> Urzędu na temat lokalizacji nośników reklamowych podlegających opodatkowaniu. Informacje te, po weryfikacji przez WGN, mogły stanowić cenne źródło danych o bezumownym wykorzystywaniu gruntów komunalnych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 10051-10094)

W latach 2018-2022 obowiązywało dziesięć umów dzierżawy nieruchomości komunalnych na cele reklamowe, w tym cztery na cel umieszczenia tablic reklamowych. Umowa dzierżawy nr D/51/1146 z 17 maja 2019 r. została zawarta pomiędzy Miastem Poznań a MTP na czas nieoznaczony i m.in. na podstawie § 12 ust. 3 pkt 12 uchwały kompetencyjnej. Zgodnie z tym przepisem komunalne nieruchomości gruntowe lub ich części mogły być oddawane przez Prezydenta na czas nieoznaczony w trybie bezprzetargowym, m.in. spółkom z ograniczoną odpowiedzialnością, w których Miasto Poznań było jedynym współnikiem lub akcjonariuszem. Przedmiotem umowy, określonym w § 1, była dzierżawa nieruchomości lub części nieruchomości, określonych w załączniku nr 1 do umowy, z zastrzeżeniem możliwości zwiększania i zmniejszania przedmiotu umowy. Jednocześnie, w chwili zawarcia umowy, tj. 17 maja 2019 r., w załączniku nr 1 do umowy nie wymieniono żadnej nieruchomości. Pierwsza nieruchomość została wydzierżawiona na podstawie ww. umowy po prawie dwóch latach od jej zawarcia, tj. 1 kwietnia 2021 r., a kolejna - 1 maja 2021 r., o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

<sup>37</sup> Do 7 kwietnia 2022 r.

<sup>38</sup> dalej: WPO.



(akta kontroli str. 918-919, 931-941, 1186-1192, 1381-1382)

Ww. umowa dzierżawy D/51/1146 miała stanowić realizację polecenia Prezydenta wyrażonego podczas narady Prezydenta z jego zastępcami, Skarbnikiem i Sekretarzem na temat możliwości formalno-prawnych powierzenia MTP zarządzania powierzchnią reklamową w Poznaniu, która odbyła się 16 listopada 2017 r. W protokole z narady zawarto sformułowane przez Prezydenta polecenie, m.in. dla WGN, dotyczące kontynuowania rozmów z MTP w celu zawarcia umowy dzierżawy nieruchomości stanowiących własność Miasta. Polecenie dotyczyło nieruchomości, na których zlokalizowane były tablice reklamowe lub reklamowo-informacyjne. W warunkach umowy dzierżawy miały zostać uwzględnione rozliczenia z tytułu wykonywania przez MTP zadań w zakresie usuwania tablic nielegalnych lub wymagających usunięcia z uwagi na postanowienia przepisów prawa przy zapewnieniu przejścia przez MTP całości tego typu mienia Miasta. W rzeczywistości obie nieruchomości stanowiące przedmiot umowy nie były zabudowane.

(akta kontroli str. 1083-1087)

Zastępca Dyrektora WGN wyjaśnił, że WGN zrealizował polecenie Prezydenta zawarte w protokole z 16 listopada 2017 r. w zakresie podjęcia rozmów przekazania do MTP nieruchomości, na których zlokalizowane są tablice reklamowe lub reklamowo-informacyjne. WGN umieścił nieruchomości, na których miał zawarte umowy na cel – reklama na wykazach nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia w celu przygotowania aneksów do obowiązujących umów, w których miejsce Wynajmującego miała wejść spółka MTP. Ustalono, że MTP nie jest jednak zainteresowane przejmowaniem nieruchomości, na których znajdują się nośniki reklamowe stanowiące własność innych podmiotów. Reasumując MTP nie było zainteresowane przejęciem nieruchomości z już istniejącymi nośnikami. Podjęła także działania w celu poszukania nowych lokalizacji dla nośników reklamowych.

Ponadto wyjaśnił, że Zadanie polegające na usuwaniu tablic nielegalnych lub wymagających usunięcia nie zostało przekazane przez MTP, gdyż prawo żądania usunięcia posadowionego bez tytułu prawnego nośnika reklamowego, zgodnie z art. 224 § 2 i 225 kc<sup>39</sup>, przysługuje Miastu Poznań, właścicielowi nieruchomości. Po uzyskaniu zaś orzeczenia sądowego nakazującego usunięcie nośnika, wybranie podmiotu do wykonania tego zadania, wymaga zastosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, w której brak jest podstaw do przekazania tego zadania MTP.

(akta kontroli str. 1389-1390, 1075-1078)

Dyrektor WGN wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2018-2022 wnioski o udostępnienie gruntów miejskich składane przez inne podmioty niż MTP na wskazany powyżej cel (reklamowy) były i nadal są rozpatrywane negatywnie. W wyjaśnieniach podała, że przesłanką decydującą o pozytywnym rozpatrzeniu wniosków o wydzierżawienie albo najem nieruchomości (pozostających w zasobie WGN) w celu umieszczenia reklamy, poza zgodnością z przeznaczeniem wskazanym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego<sup>40</sup>, było złożenie wniosku przez MTP.

(akta kontroli str. 918-919, 931-941, 1073-1074)

W latach 2018-2022 w rejestrze spraw udostępnienia informacji publicznej zarejestrowanych zostało dziewięć dotyczących nośników reklamy na terenie Poznania. Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone. W przypadkach, w których z treści sprawy wynikało, że nośnik reklamowy został umieszczony na nieruchomości

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.).

<sup>40</sup> Alternatywnie przy braku planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego – po pozytywnym zaopiniowaniu przez WUiA lub po uprzednim uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, jeżeli posadowienie reklamy będzie wymagało uzyskania pozwolenia na budowę.

gospodarowanej przez WGN przy jednoczesnym braku obowiązującej umowy najmu albo dzierżawy terenu, wszczynano sprawy związane z bezumownym korzystaniem z gruntu.

(akta kontroli str. 220)

Na podstawie porozumienia zawartego 18 listopada 2003 r. między Wojewodą Wielkopolskim a Prezydentem<sup>41</sup>, Miastu Poznań powierzone zostały sprawy z zakresu właściwości Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, w tym, m.in. organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz współpraca z innymi organami administracji publicznej. Zadania te realizował Miejski Konserwator Zabytków, który – w granicach administracyjnych Miasta - był organem o kompetencjach Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Wśród zadań Biura Miejskiego Konserwatora Zabytków<sup>42</sup>, znajdującego się w strukturze organizacyjnej Urzędu, leżała realizacja zadań związanych z zapewnieniem ustawowej ochrony zabytków oraz dziedzictwa kulturowego na terenie Miasta Poznania, w ramach zadań własnych gminy oraz na podstawie ww. porozumienia<sup>43</sup>.

W latach 2018-2022 (do 3 czerwca) Miejski Konserwator Zabytków wydał 516 pozwoleń obejmujących swoim zakresem art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy o zabytkach, tj. dotyczących umieszczenia na zabytku wpisanym do rejestru: urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>44</sup> oraz napisów. Zastępca Dyrektora BMKZ wyjaśnił, że *zakres ten obejmuje umieszczenie reklam oraz m.in. szyldów, klimatyzatorów, tablic informacyjnych i innych elementów. (...) przedstawiona liczba pozwoleń obejmująca reklamy jest wartością minimalną ze względu na możliwy inny zakres kwalifikacji, w przypadku pozwoleń związanych z kompleksowymi robotami budowlanymi, pracami konserwatorskimi i restauratorskimi.*

(akta kontroli str. 317-321, 400-405)

W latach 2018-2022 BMKZ prowadziło łącznie 128 spraw dotyczących umieszczenia reklam/nośników reklamowych na zabytkach lub obszarach objętych ochroną konserwatorską, z których 42 prowadzone były z urzędu.

(akta kontroli str. 296-302, 439-462)

Celem funkcjonowania Parku Kulturowego Stare Miasto<sup>45</sup> była ochrona krajobrazu kulturowego, zabytków nieruchomych i przestrzeni publicznych historycznego układu urbanistyczno-architektonicznego Starego Miasta, wpisanego do rejestru zabytków. Na mocy uchwały o parku kulturowym wprowadzono zakazy i ograniczenia w zakresie, m.in. umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych, nośników informacji wizualnej i innych znaków niezwiązanych z ochroną Parku. Naruszenie zakazów lub ograniczeń obowiązujących na terenie parku kulturowego lub jego części, podlegało karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny na podstawie art. 112 ustawy o zabytkach. Uprawnienie do nakładania ww. grzywny posiadała Straż Miejska Miasta Poznania<sup>46</sup>.

(akta kontroli str. 445)

Z-ca Dyrektora BMKZ wyjaśnił, że *od momentu zakończenia vacatio legis w zakresie dostosowania się do zapisów uchwały i pełnego jej obowiązywania, tzn. od kwietnia 2019 r., prowadzone były regularne i wspólne patrole strażników miejskich z pracownikiem BMKZ. W związku z uprawnieniami Straży Miejskiej, w trakcie patroli*

<sup>41</sup> Dz.Urz. Woj. Wlkp z 2003 r. poz. 3434 ze zm.

<sup>42</sup> dalej: BMKZ

<sup>43</sup> §6 ust. 1 Regulaminu BMKZ

<sup>44</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 503

<sup>45</sup> Ustanowionym uchwałą o parku kulturowym

<sup>46</sup> Dalej: Straż Miejska

*pracownik BMKZ dokonywał ustnych zawiadomień z art. 41 w zw. z art. 112. (...) od 2020 r. dodatkowo, w związku z epidemią COVID-19, zawiadomienia na podstawie art. 41 w zw. z art. 112 kierowano do Straży Miejskiej mailowo lub telefonicznie.*

(akta kontroli str. 445)

*Z-ca Komendanta Straży Miejskiej wyjaśnił, że do Straży Miejskiej Miasta Poznania nie kierowano zawiadomień na podstawie art. 41 w zw. z art. 112 ustawy o zabytkach. W tym przypadku taki stan rzeczy może wynikać z samego zapisu art. 41, który wprost wymienia podmioty, które należy powiadomić o stwierdzonych naruszeniach tj. policję, prokuraturę lub sąd. Straże gminne (miejskie) choć posiadają uprawnienia do prowadzenia czynności na podstawie art. 112 w artykule wyżej cytowanym nie są wymienione. Straż Miejska w latach 2019-2022 (I półrocze) nałożyła łącznie 479 mandatów karnych o wartości 38 770 zł (średnia wartość mandatu karnego wyniosła 81 zł) na podst. art. 112 ustawy o zabytkach<sup>47</sup>. W poszczególnych latach nałożono odpowiednio: 133, 117, 172 i 57 mandatów karnych<sup>48</sup>, a ponadto skierowano dziewięć wniosków o ukaranie.*

(akta kontroli str. 7875-7878)

*W BMKZ nie prowadzono statystyk dotyczących reklam usuniętych w okresie objętym kontrolą.*

(akta kontroli str. 403)

*Z-ca Dyrektora BMKZ wyjaśnił, że przyjęta uchwała o Parku Kulturowym oraz wspólne działania Straży Miejskiej i BMKZ spowodowały, że nielegalne reklamy na obszarze chronionym uchwałą przestały stanowić problem i nastąpiła zdecydowana poprawa jakości cennej przestrzeni publicznej. Dla potrzeb sprawdzenia rzeczywistego stanu, BMKZ zlecił wykonanie inwentaryzacji fotograficznej istniejących szyldów i reklam na obszarze obowiązywania uchwały, która ma zostać wykonana najpóźniej do końca listopada 2022 r.*

(akta kontroli str. 445)

*Miejski Konserwator Zabytków prowadził kontrole obiektów na terenie miasta Poznania wpisanych do rejestru zabytków nieruchomych na podstawie art. 38 ustawy o zabytkach, w ramach których uwzględniany był aspekt umieszczania reklam/urządzeń reklamowych na zabytku. W rejestrze zabytków nieruchomych dla miasta Poznania ujętych było<sup>49</sup> dziewięć obszarów oraz 598 obiektów. W latach 2018-2022 (do 6 czerwca) zrealizowano łącznie 182 kontrole planowe i doraźne (odpowiednio w poszczególnych latach: 34, 31, 45, 58 i 14), a 14 z nich dotyczyło swym zakresem nośników reklamowych lub wykazało ich istnienie (odpowiednio w poszczególnych latach: zero, trzy, cztery, siedem, zero). W prowadzonym rejestrze kontroli nie uwzględniano informacji, czy kontrola dotyczyła zagadnień związanych z reklamą na zabytkach. Zastępca Dyrektora BMKZ wyjaśnił, że kontrole prowadzone są na podstawie art. 38 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W związku z powyższym obejmują swoim zakresem szeroki zakres, w tym ewentualne umieszczenie reklam lub urządzeń technicznych.*

(akta kontroli str. 400-405)

*Analiza dokumentacji 13 kontroli przeprowadzonych przez BMKZ, wykazała, że w toku każdej z nich stwierdzono umieszczenie urządzeń reklamowych na zabytkach lub w obszarze objętym ochroną konserwatorską bez stosownego pozwolenia Miejskiego Konserwatora Zabytków. W żadnym przypadku nie dokonano zawiadomienia na podstawie art. 41 w zw. z art. 112<sup>50</sup> albo 118 ustawy o zabytkach, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.*

<sup>47</sup> Do kwietnia 2019 r. obowiązywało *vacatio legis* w zakresie dostosowania się do zapisów uchwały i pełnego jej obowiązywania

<sup>48</sup> Na kwotę odpowiednio: 11 900 zł, 9 900, 12 870 zł i 4 100 zł.

<sup>49</sup> Według stanu na dzień 6 czerwca 2022 r.

<sup>50</sup> Spośród 13 spraw, jedna dotyczyła obszaru znajdującego się na terenie Parku Kulturowego.

Wydział Podatków i Opłat w latach 2018-2022 (I półrocze) wydał 31 decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości, w których uwzględniano budowle wykorzystywane do działalności gospodarczej będące nośnikami reklamy, na łączną kwotę 1 235 775,00 zł<sup>51</sup>. W latach 2018-2022 (I półrocze) kwota uzyskanych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości dla budowli wykorzystywanych do działalności gospodarczej będących nośnikami reklamy<sup>52</sup> wyniosła łącznie 1 312 706,25 zł<sup>53</sup>.

W ww. okresie prowadzonych było 21 postępowań podatkowych określających wysokość zobowiązania w podatku od nieruchomości wobec pięciu podatników. Kwota podatku określona w tych postępowaniach dotycząca budowli będących nośnikami reklamy wyniosła 2 687 023,67 zł<sup>54</sup>. W siedmiu postępowaniach wydano ostateczne decyzje określające podatek od nieruchomości i dotyczyły lat podatkowych 2011-2013 i 2017-2020. Łączna wartość tych siedmiu decyzji wyniosła 685 771,02 zł.

Siedem postępowań zostało umorzonych ze względu na przedawnienie zobowiązania podatkowego. Dwie z nich zostały umorzone przed wydaniem decyzji określających podatek. Pozostałe pięć zostało umorzonych na etapie postępowania odwoławczego. W decyzjach wydanych w postępowaniach umorzonych ze względu na przedawnienie, określona kwota podatku od nieruchomości wynosiła ogółem 709 694,35 zł. Dwa postępowania podatkowe zostały wszczęte w roku podatkowym, którego dotyczyło rozliczenie. Pozostałe 19 postępowań podatkowych zostało wszczętych po upływie od 240 do 1701 dni od upływu roku kalendarzowego, którego rozliczenie dotyczyło, a wobec dwóch podatników nie wszczęto do dnia zakończenia czynności kontrolnych postępowania określającego podatek od nieruchomości za lata 2020-2022, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W toku postępowań podatkowych prowadzonych w celu określenia podatku od nieruchomości, WPO pozyskiwał informacje o budowlach wykorzystywanych w działalności gospodarczej służących celom reklamowym w Poznaniu bezpośrednio od podatników, z komórek organizacyjnych Urzędu, tj. WGN oraz WUiA, a także z ZDM, PINB oraz od innych organów podatkowych i podmiotów, z którymi podatnicy zawierali umowy dzierżawy gruntu. W odniesieniu do zasobu informacyjnego w zakresie budowli wykorzystywanych do działalności gospodarczej (w tym nośników reklamowych) niezbędnego dla weryfikacji podstawy opodatkowania, Dyrektor WPO wyjaśniła, że *w trakcie prowadzonych postępowań ustalamy wykaz budowli oraz uaktualniamy dane na poszczególne lata podatkowe. Ilość oraz lokalizacja nośników reklamowych ulega ciągłym zmianom, nośniki są likwidowane i powstają nowe, dlatego wszczynanie postępowania w roku 2022 nie jest zasadne z uwagi na ww. zmiany, które zachodzą z miesiąca na miesiąc, co uniemożliwia prawidłowe określenie przedmiotu opodatkowania za rok bieżący. Posiadamy w swoich zasobach dokumenty gromadzone w stosunku do poszczególnych lat i posiłkujemy się nimi przy prowadzeniu postępowań za kolejne lata. Nie istnieją regulacje prawne, które nakładają na organ podatkowy obowiązek prowadzenia ewidencji budowli, w tym nośników reklamowych.*

(akta kontroli str. 8032-8039, 9006)

W odniesieniu do przyczyn niewydania dotychczas decyzji określających podatek od nieruchomości w trzech postępowaniach dotyczących lat podatkowych 2017-2019, Dyrektor WPO wyjaśniła, że *organ podatkowy gromadzi materiał dowodowy w sprawie (ustalono stan środków trwałych, wezwano podatnika do złożenia*

<sup>51</sup> Z uwagi na obowiązujący wzór druku deklaracji na podatek od nieruchomości przedstawiona kwota podatku obejmuje różne budowle, w tym służące celom reklamowym.

<sup>52</sup> Dalej: podatek od nieruchomości

<sup>53</sup> Przedstawiona kwota podatku obejmuje różne budowle, w tym służące celom reklamowym.

<sup>54</sup> Kwota podatku obejmowała również podatek od wiat przystankowych kwalifikowanych jako budowle

*dodatkowych wyjaśnień i dokumentów oraz zwrócono się do innych organów o potwierdzenie stanu nieruchomości). Dodatkowo organ podatkowy bierze pod uwagę wskazania sądu wynikające z wyroków za poprzednie lata podatkowe co wydłuża proces wydawania decyzji np. sąd uznał, że dla udowodnienia trwałego związania z gruntem urządzeń reklamowych niewystarczające są protokoły oględzin nieruchomości. Zdaniem sądu jako dowód w sprawie mogą być powołane dokumenty np. projekt budowlany, które będą wskazywały sposób mocowania i na tej podstawie będzie można stwierdzić, czy urządzenia reklamowe są trwale z gruntem związane. Dodatkową kwestią, na którą zwracał uwagę sąd jest właściwa interpretacja pojęcia „trwale związane z gruntem” oraz błędne przyjęcie organu, że wiata przystankowa jest urządzeniem reklamowym. W trakcie prowadzonych postępowań ustalamy wykaz budowli oraz uaktualniamy dane na poszczególne lata podatkowe. Ilość oraz lokalizacja nośników reklamowych ulega ciągłym zmianom, dlatego by precyzyjnie wskazać przedmiot opodatkowania konieczna jest wnikliwa analiza materiału dowodowego (trudność w zebraniu) wezwanie podatnika i organów, oględziny itp. Postępowania są wszczynane w ostatnim roku z uwagi na: brak rozstrzygnięć organów wyższego rzędu i sądów za poprzednie lata, rotację pracowników, trudności postępowań, niemożność pozyskania stosownej kadry.*

W odniesieniu do możliwości skorzystania z inicjowania postępowania karnoskarbowego wobec podmiotów regularnie nieskładających deklaracji podatkowych albo niewykazujących w nich podstawy opodatkowania w związku z brzmieniem art. 54 ust. 1 ustawy Kodeks karny skarbowy<sup>55</sup> Dyrektor WPO wyjaśniła, że żadne do tej pory z prowadzonych postępowań wobec jednego z podatników nie przyniosło oczekiwanego rezultatu, sprawy te są nadal w toku. Brak efektów poddaje w wątpliwość skuteczność i celowość takich działań. Złożone trzy doniesienia karne dotyczyły lat 2012-2013 i zostały złożone przez Prezydenta w latach 2016-2017.

(akta kontroli str. 8030-8577, 8736-8945, 8948-9000, 9005-9833)

Urząd pozyskiwał informacje o lokalizacji reklam umieszczonych na terenie Poznania również poprzez aplikację Smart City Poznań<sup>56</sup>. Kategoria „Porządek” obsługiwana przez Wydział Gospodarki Komunalnej<sup>57</sup> wykorzystywana była przez obywateli do zgłaszania interwencji dotyczących reklam. W okresie od lipca 2020 do 4 października 2022 r. poprzez aplikację wpłynęło 89 zgłoszeń dotyczących reklam. Zgłoszenia zostały przekazane do właściwych komórek organizacyjnych albo podmiotów tj. WGN, Straż Miejska.

(akta kontroli str. 8700-8707)

W toku kontroli poddano oględzinom wykorzystanie przestrzeni miejskiej w trzech wybranych lokalizacjach Poznania. Stwierdzono 34 nośniki reklamowe, w tym dwa na gruntach gospodarowanych przez WGN (z czego jeden bezumownie), a dwa w obszarze ochrony konserwatorskiej (na które Miejski Konserwator Zabytków nie wydał zezwoleń na ich postawienie). W toku kontroli, po przeprowadzonych oględzinach, wszczęte zostały postępowania w zakresie umieszczenia nośników bez stosownych zezwoleń przez WGN i BMKZ.

(akta kontroli str. 7753-7792, 10041-10094)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

<sup>55</sup> Ustawa z 10 września 1999 r., Dz.U. z 2022 r., poz. 859, dalej: Kodeks karny skarbowy, kks.

<sup>56</sup> Aplikacja umożliwia m.in. zgłoszenie sprawy, którymi powinny zająć się służby miejskie. <https://www.poznan.pl/mim/smartycity/wdrozenia,p,25877,38304.html>

<sup>57</sup> dalej: WGK

1. W wyniku badanej próby 54 spraw stwierdzono, że w latach 2018-2022<sup>58</sup> w Urzędzie długotrwale prowadzono postępowania dotyczące ustalenia podmiotu zobowiązanego do uiszczenia należności z tytułu bezumownego wykorzystywania nieruchomości komunalnych na cele reklamowe oraz nie informowano organu nadzoru budowlanego o nielegalnych budowlach<sup>59</sup>. Było to działaniem nierzetelnym, skutkującym bezkarnością podmiotów nielegalnie umieszczających reklamy na gruntach komunalnych i utrudniało przepływ informacji o potencjalnie nielegalnych nośnikach reklamowych w przestrzeni publicznej Poznania i w konsekwencji niepodjęcie działań przez organ nadzoru budowlanego. W 11<sup>60</sup> spośród 54 spraw objętych badaniem pierwsze czynności podejmowano po upływie powyżej 200 dni (w skrajnym przypadku po upływie 1212 dni), przy czym dla potrzeb kontroli za pierwszą czynność uznano każde udokumentowane działanie, np. zlecenie wizji w terenie. Ponadto spośród 43 spraw znajdujących się we właściwości WGN, w 15 (będących w toku) nie ustalono należności i nie wezwano właścicieli reklam do zapłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości Miasta Poznania. Nie uwzględniając kolejno przeprowadzanych wizji w terenie, okresy braku podejmowania innych albo żadnych czynności w sprawach wynosiły nawet trzy lata. Okres prowadzenia niezakończonych spraw<sup>61</sup> od dnia powzięcia informacji przez Urząd o nośniku reklamowym wynosił od 208 do 2958 dni.

W jednej sprawie<sup>62</sup> z dokumentacji wynikało, że WGN był w posiadaniu informacji (zdjęcia) o umieszczeniu reklam, w związku ze sprawą o korzystanie z gruntów komunalnych w 2017 r. Sygnał nie dotyczył reklam, ale na zdjęciach załączonych do sygnału były one widoczne. WGN nie wyjaśnił wówczas kwestii związanych z umieszczeniem reklam, a stały się one przedmiotem zainteresowania WGN po wpływie pisma z BMKZ w 2022 r.

(akta kontroli str. 1007-1010, 1722-1809, 10051-10094, 10138-10143, 10148)

Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Nieruchomościami WGN wyjaśnił, że *przyczyną takiego stanu rzeczy jest ogromna ilość prowadzonych postępowań dotyczących bezumownego korzystania z gruntu (ok. 1600 spraw), ich skomplikowany charakter, związana z tym czasochłonność i pracochłonność. Także specyfika postępowań, czyli oparcie się wyłącznie o prawo cywilne, znacząco ogranicza możliwości pozyskiwania niezbędnych informacji jak i egzekwowania ustalonych należności. Sprawy o bezumowne korzystanie z nieruchomości są niezmiernie trudne, zwłaszcza z uwagi na brak możliwości zastosowania analogicznych trybów, które są przewidziane chociażby w ordynacji podatkowej czy też postępowaniach egzekucyjnych, które to nakładają na adresata obowiązek udzielania informacji czy wyjaśnień. W przypadku postępowań o bezumowne korzystanie z nieruchomości naliczenie opłat z tego tytułu możliwe jest wyłącznie od dnia pozyskania informacji o posadowieniu nośnika reklamowego, chyba że inne dowody wskazują na wcześniejszy okres korzystania z nieruchomości przez dany podmiot oraz po ustaleniu, kto taki nośnik posadowił. Nie daje to jednak pewności, co do ewentualnego sposobu zakończenia sprawy sądowej, gdyby do takiej doszło. Odnosząc się do kwestii niepowiadomienia WUiA i PINB o lokalizacji reklam WGN wyjaśnia, iż podproces GN/PS-01/PR-07 Bezumowne korzystani z gruntów nie wskazuje konieczności zawiadomienia tych organów*

<sup>58</sup> Do 17 maja 2022 r.

<sup>59</sup> GN-XX.6845.1.50.2022; GN-XX.6845.1.79.2022; GN-XX.6845.1.80.2022; GN.X/GN-XX.1.68.2021; GN-XX.6845.1.53.2021; GN-XX.6845.1.34.2021; GN-XX.6845.1.25.2021; GN-XX.6845.1.11.2020; GN-XX.6845.1.73.2021; GN-XX.6845.1.56.2021; GN-XX.6845.1.127.2020; GN-XX.6845.1.1.2020; GN-XX.6845.1.6.2022; GN-XX.6845.1.22.2022; GN-XX.6845.1.186.2019;

<sup>60</sup> GN-XX.6845.1.79.2022, GN-XX.6845.1.80.2022, GN-XX.6845.1.53.2021, GN-XX.6845.1.34.2021, GN-XX.6845.1.79.2021, GN-XX.6845.1.25.2021, GN-XX.6845.1.11.2020, GN-XX.6845.1.198.2019, GN-XX.6845.1.56.2021, GN-XX.6845.1.10.2020, GN-XX.6845.1.127.2020

<sup>61</sup> Wg stanu na 23 października 2022 r.

<sup>62</sup> GN-XX.6845.1.78.2022,

*o lokalizacji reklam na gruncie miejskim, celem służbowego wykorzystania. W przypadkach dotyczących bezumownego korzystania z gruntów w zakresie nośników reklamowych celem podejmowanych przez WGN czynności jest dążenie do likwidacji takich reklam, uporządkowanie, opuszczenie oraz wydanie terenu przez posiadacza we wskazanym terminie. Wobec powyższego, w kontekście podejmowanych działań zmierzających do usunięcia reklamy, nieistotnym jest czy reklama z punktu widzenia przepisów prawa budowlanego jest legalna czy też nie. Brak jest w obowiązujących przepisach takich norm prawnych, które nakładałyby na tutejszy Wydział obowiązek informowania WUiA oraz PINB. Należy dodać i zaznaczyć, że WUiA i PINB działają w imieniu Prezydenta Miasta Poznania, jako organ administracji, zaś sprawy o bezumowne korzystanie są sprawami cywilnymi. Wyjaśnił także, że pracownicy wykonujący wizje terenowe realizują zlecone prace sukcesywnie. Z uwagi na dużą ilość zleceń w zakresie prac geodezyjnych, konieczność wykonania pomiarów, które dotyczą także innych procesów realizowanych przez Wydział czas realizacji zlecenia przedłużył się do wskazanego okresu. W odniesieniu do sprawy znak GN-XX.6845.1.7.2022 Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Nieruchomościami WGN wskazał, że WGN pismem z 4 kwietnia 2022 r. powiadomił PINB o prowadzonym postępowaniu w sprawie reklamy, z uprzejmą prośbą o wszczęcie postępowania administracyjnego w zakresie wydania nakazu rozbioru nośnika, nie zaś celem służbowego wykorzystania.*

W odniesieniu do sprawy o znaku GN-XX.6845.1.78.2022, której dokumentacja fotograficzna włączona ze sprawy z 2017 r. wskazywała, że już w 2017 r. WGN posiadał informację (fotograficzną) o istnieniu nośnika na terenie gospodarowanym przez Urząd, Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Nieruchomościami WGN wyjaśnił, że *Informacja w piśmie z 8 maja 2017 r. (...) dotyczyła podjęcia postępowania w przedmiocie bezumownego korzystania z nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym. Przy czym sam budynek nie był przedmiotem postępowania a jedynie teren go otaczający. W przedmiotowym piśmie nie wskazywano na lokalizację reklamy. Postępowanie w sprawie reklamy wszczęte zostało w związku z pismem Miejskiego Konserwatora Zabytków z dnia 24 marca 2022 r.*

(akta kontroli str. 1729-1739)

Zdaniem NIK rzetelny nadzór nad wykorzystywaniem nieruchomości miejskich na cele reklamowe powinien obejmować zarówno czynności wykonywane w ramach właściwości i kompetencji WGN, jak i poprzez przekazywanie stosownych informacji właściwym komórkom organizacyjnym Urzędu i organom, np. PINB. Mogło to wynikać ze stanowiska Zastępcy Dyrektora WGN, że *w kontekście podejmowanych działań zmierzających do usunięcia reklamy, nieistotnym jest czy reklama z punktu widzenia przepisów prawa budowlanego jest legalna czy też nie.* Brak przepisu zobowiązującego WGN do informowania WUiA i PINB o nielegalnych nośnikach posadowionych na nieruchomościach miejskich nie znosi obowiązku wykonywania działań przez tę komórkę z należytą starannością.

2. Wyzierżawienie dwóch nieruchomości w trybie bezprzetargowym bez uzyskania zgody Rady Miasta Poznania, tj. z naruszeniem art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>63</sup> i § 12 ust. 3 pkt 12 uchwały kompetencyjnej. Do umowy dzierżawy nr D/51/1146 z 17 maja 2019 r. zawartej pomiędzy MTP a Miastem Poznań 1 kwietnia i 1 maja 2021 r. włączono dwie nieruchomości gruntowe w Poznaniu o powierzchni 1,65 m<sup>2</sup> każda, odpowiednio przy

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.)

ul. Książęcej<sup>64</sup> oraz w rejonie ul. Józefa Chociszewskiego i Kazimierza Jarochowskiego. Jako jedną z podstaw prawnych zawarcia umowy D/51/1146 z 17 maja 2019 r. wskazano § 12 ust. 3 pkt 12 uchwały kompetencyjnej, zgodnie z którym komunalne nieruchomości gruntowe lub ich części mogą być oddawane przez Prezydenta na czas nieoznaczony w trybie bezprzetargowym m.in. spółkom z ograniczoną odpowiedzialnością, w których Miasto Poznań jest jedynym wspólnikiem lub akcjonariuszem, co na dzień podpisania umowy dzierżawy miało miejsce. Jednak 1 kwietnia i 1 maja 2021 r., czyli w dniach, w których rozszerzono przedmiot umowy dzierżawy i faktycznie wydzierżawiono dwie nieruchomości, Miasto Poznań nie było już jedynym wspólnikiem MTP. Miasto Poznań przestało być jedynym udziałowcem MTP po objęciu przez Województwo Wielkopolskie 1 270 udziałów<sup>65</sup> (1,81 %), co nastąpiło 23 marca 2020 r., czyli ponad rok przed faktycznym wydzierżawieniem dwóch ww. nieruchomości.

(akta kontroli str. 931-94, 1186-1192, 1266-1267)

W odniesieniu do nieuzyskania zgody Rady Miasta Poznania na wydzierżawienie nieruchomości w trybie bezprzetargowym Zastępca Dyrektora ds. Zarządzania Nieruchomościami WGN wyjaśnił, że *na zawarcie umowy dzierżawy nr D/51/1146 z dnia 17 maja 2019 r. nie była wymagana indywidualna zgoda Rady Miasta Poznania. Umowa została zawarta na podstawie § 12 ust. 3 pkt 12 uchwały Rady Miasta Poznania Nr LXI/840/V/2009 w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Miasta Poznania, zgodnie z którą grunty komunalne mogą być wydzierżawiane przez Prezydenta Miasta Poznania w trybie bezprzetargowym na czas nieoznaczony miejskim spółkom z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółkom akcyjnym, w których Miasto jest jedynym wspólnikiem lub akcjonariuszem.*

W odniesieniu do nieprzeprowadzenia przetargów na dzierżawę ww. nieruchomości pomimo faktu, że na dzień ich faktycznego wydzierżawienia MTP nie spełniało wymogu określonego w § 12 ust. 3 pkt 12 uchwały kompetencyjnej, czyli nie należało w 100% do Miasta Poznania Pierwszy Z-ca Prezydenta oraz Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Nieruchomościami WGN tożsamo wyjaśnili, że *umowa z MTP została zawarta w dniu 17 maja 2019 r. Obowiązujący wówczas reżim prawny i status własnościowy umożliwił zawarcie tejże umowy w określonym trybie. Zmiana w relacjach własnościowych Spółki MTP, która nastąpiła później nie wpłynęła na ważność ani skuteczność tej umowy. Należy zaznaczyć, iż umowa ta nadal obowiązuje, gdyż brak jest podstaw do uznania jej za nieważną czy nieskuteczną, skoro w momencie jej zawierania były spełnione wszystkie przesłanki i uwarunkowania by zastosować tryb bezprzetargowy. Zawarta w pytaniu Kontrolera sugestia, jakoby miało dojść do naruszenia prawa jest zatem bezpodstawna.*

(akta kontroli str. 1387-1390)

Podstawowym kryterium wydzierżawienia MTP nieruchomości komunalnych był przepis § 12 ust. 3 pkt 12 uchwały Rady Miasta Poznania, zgodnie z którym Prezydent może oddać je w dzierżawę w trybie bezprzetargowym na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony wyłącznie spółkom z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółkom akcyjnym, w których Miasto jest jedynym wspólnikiem lub akcjonariuszem. W związku z utratą przez MTP statusu jednoosobowej spółki komunalnej przestała istnieć podstawa do wydzierżawienia jej w tym trybie. Odmienne podejście, prezentowane w Urzędzie, prowadzić może do omińnięcia zakazu wyrażonego w art. 37 ust. 4

<sup>64</sup> Obręb Starołęka, arkusz 3, działka 2/5cz, KW PO2P/00101968/2

<sup>65</sup> Uchwała nr 16/2020 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników spółki pod firmą: Międzynarodowe Targi Poznańskie spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu



ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz § 12 ust. 3 pkt 12 uchwały kompetencyjnej w każdym przypadku, gdy spółka komunalna przestaje być spółką ze 100% udziałem Miasta. Zawarcie umowy dzierżawy z 17 maja 2019 r. o charakterze „ramowym”, w której nie wymieniono nieruchomości oddanych w dzierżawę, a ich wykaz uzupełniano w trakcie jej obowiązywania, było takim przypadkiem. Nie można uznać za dopuszczalne swobodne rozszerzanie przedmiotu dzierżawy o dowolne nieruchomości komunalne w umowie zawartej na podstawie konkretnego wyjątku przewidzianego w przepisach, gdyż zasadą wyrażoną w art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest zakaz zawierania umów dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony w trybie bezprzetargowym. Przewidziany w tym przepisie wyjątek, realizowany na podstawie § 12 ust. 3 pkt 12 uchwały kompetencyjnej, dotyczy wyłącznie spółek komunalnych ze 100% udziałem Miasta. Zmiana przedmiotu dzierżawy (a do takiej dochodziło za każdym razem, gdy strony umowy zmieniały wykaz nieruchomości oddanych w dzierżawę) była natomiast zmianą istotną, gdyż dochodziło tak naprawdę do „oddawania w dzierżawę” nowych nieruchomości, co miało w rzeczywistości taki skutek, jakby za każdym razem zawierano nową umowę. Wszystkie zmiany w wykazie nieruchomości dołączonym do umowy dzierżawy z 17 maja 2019 r. dokonane zostały już po utracie przez MTP statusu jednoosobowej spółki Miasta, co oznacza, że było to działanie niezgodne z ww. przepisami.

3. Niedokonanie zawiadomienia na podstawie art. 41 w zw. z art. 112<sup>66</sup> albo 118 ustawy o zabytkach przez Miejską Konserwator Zabytków pomimo stwierdzenia w toku 13 kontroli umieszczenie urządzeń reklamowych/reklam na zabytkach lub w obszarze objętym ochroną konserwatorską bez stosownego pozwolenia. Zgodnie z przepisem art. 41 ustawy o zabytkach, w razie stwierdzenia, że działanie lub zaniechanie kontrolowanej osoby fizycznej albo kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub jej pracownika narusza przepisy art. 108-118 ustawy, wojewódzki konserwator zabytków kieruje odpowiednio do policji, prokuratury albo sądu zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia. W każdej z 13 spraw poddanych kontroli stwierdzono umieszczenie urządzenia reklamowego na zabytku albo w strefie ochrony konserwatorskiej bez uzyskania pozwolenia na podst. art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy o zabytkach, tj. dotyczących umieszczenia na zabytku wpisanym do rejestru: urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>67</sup> oraz napisów. Z-ca Dyrektora BMKZ wyjaśnił, że w pierwszej kolejności informuję, że nadrzędnym celem działań BMKZ, związanych z samowolnymi reklamami jest skuteczność w usunięciu ich z przestrzeni miejskiej. Zgodnie z art. 7b kodeksu postępowania administracyjnego<sup>68</sup> w toku postępowania organy administracji zobowiązane są mieć na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. Natomiast zgodnie z art. 8 § 2 administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Utrwalona praktyka prowadzonych postępowań oraz dostępne orzecznictwo i komentarze do ustawy nakazują by w pierwszej kolejności wydawać zalecenia pokontrolne na podstawie art. 40 ustawy o ochronie zabytków lub w przypadku reklam nakaz na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 5. Następnie Miejski Konserwator Zabytków po

<sup>66</sup> Spośród 13 spraw, jedna dotyczyła obszaru znajdującego się na terenie Parku Kulturowego.

<sup>67</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 503

<sup>68</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 735

*upływie określonego terminu weryfikuje wykonanie wskazanych działań w formie ponownej kontroli i dopiero w przypadku stwierdzenia braku realizacji nałożonych obowiązków i wyczerpaniu możliwości wydania kolejnej decyzji dokonuje zawiadomienia na podstawie art. 41.*

*Na podstawie wieloletniego doświadczenia oraz stosowanej praktyki przez BMKZ wynika, że dokonanie zawiadomienia powoduje sprzeciw strony oraz utratę możliwości polubownego i skutecznego rozwiązania sprawy i osiągnięcie celu, czyli demontażu reklamy lub urządzenia reklamowego. W takiej sytuacji trudno osiągnąć szybką poprawę jakości przestrzeni publicznej również ze względu na przewlekłość postępowań sądowych. W związku z powyższym przyjęto, że zawiadomienie na podstawie art. 41 w zw. z art. 118 kierowane będzie po dokonaniu powtórnych czynności kontrolnych i stwierdzeniu nieusunięcia nośników lub urządzeń.*

*Potwierdzeniem przyjętej praktyki jest liczba złożonych zawiadomień przez wojewódzkich konserwatorów zabytków (uwzględniająca działania miejskich konserwatorów działających na podstawie porozumień), którzy w skali całego kraju w 2018 roku złożyli 65 zawiadomień na podstawie art. 41 w zw. z art. 108 118 w odniesieniu do zabytków nieruchomych. Łączna liczba 65 zawiadomień dotyczy wszystkich przepisów karnych zawartych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Doświadczenie BMKZ wskazuje bowiem, że sprawy zgłaszane do prokuratury w zw. z art. 108 lub 117 ustawy o ochronie zabytków (a więc zdecydowanie poważniejszym zarzutem) kończy się umorzeniem sprawy przez prokuraturę i konieczne jest zażalenie od decyzji do sądu, co m.in. realizowano w sprawie dot. kamienicy przy ul. Roosevelta 8. W związku z powyższym BMKZ kierując się racjonalnością w prowadzonych postępowaniach i nadrzędnym celem, którym jest usunięcie nielegalnych reklam, nośników reklamowych lub urządzeń technicznych, w pierwszej kolejności podejmuje działania w granicach obowiązującego prawa, które umożliwiają przymuszenie strony do demontażu. Potwierdzeniem podobnych działań w tym zakresie na terenie całego kraju jest w zasadzie brak orzecznictwa w odniesieniu do stosowania art. 41 w zw. z art. 118.*

(akta kontroli str. 444-454)

Przepis art. 41 ustawy o zabytkach wskazuje na obligatoryjność zawiadomienia przez konserwatora zabytków organów państwa o stwierdzonym naruszeniu art. 118 lub 112 ustawy o zabytkach. Nie określa dowolności działania dla konserwatora zabytków, a tym bardziej nie uzależnia zawiadomienia od podjętych środków przez konserwatora czy sprawcę naruszenia. Co prawda usunięcie reklamy jest jednym z docelowych efektów, jednak niemniej ważnym jest działanie prewencyjne przepisów karnych, jeśli są one stosowane. Sytuacja, w której organ zobowiązany do zawiadomienia o przestępstwie dokonuje tego jedynie w uznanych przez siebie przypadkach, wymiar prewencyjny w zasadzie przestaje istnieć.

W odniesieniu do jednej sprawy, której ustalenia dotyczyły obszaru znajdującego się na terenie Parku Kulturowego Z-ca Dyrektora BMKZ wskazał, że dokonano zawiadomienia Straży Miejskiej w formie ustnej. NIK wskazuje, że art. 41 ustawy o zabytkach formułuje obowiązek dla wojewódzkiego konserwatora zabytków skierowanie odpowiednio do Policji, prokuratury albo sądu zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia. Przepis nie przewiduje zawiadomienia Straży Miejskiej, zatem jej zawiadomienie nie wypełnia obowiązku określonego w art. 41 ustawy o zabytkach.

(akta kontroli str. 10041-10050)

4. Niezapewnienie przepływu informacji zgromadzonych w Urzędzie do bieżącego nadzoru wykorzystywania gruntów komunalnych na cele reklamowe stanowiło działanie nierzetelne. Prezydent, jako organ podatkowy, dysponował danymi o lokalizacji istniejących urządzeniach reklamowych na terenie Poznania w związku z koniecznością weryfikacji i ustalenia przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Dodatkowo WPO ustalało terminy, w jakich budowle służące celom reklamowym (tablice reklamowe) były posadowione i stanowiły przedmiot opodatkowania. Informacje te, w korespondencji z informacjami WGN w zakresie katalogu gospodarowanych nieruchomości umożliwiałyby ustalenie listy działek wykorzystywanych bezumownie. Żadna z komórek Urzędu nie zwracała się do WPO o udostępnienie danych. Krzyżowa analiza informacji zgromadzonych w Urzędzie umożliwiłaby monitorowanie przypadków bezumownego wykorzystania nieruchomości komunalnych. Dyrektor WGN wyjaśniła, że *procedura GN/PS-01/PR-07 Bezumowne korzystanie z gruntów nie przewiduje tego rodzaju współpracy, jako źródła informacji gromadzonych w ramach czynności analizy sprawy.*

(akta kontroli str. 10051-10094)

*Sekretarz Miasta Poznania wyjaśnił, że tworzenie i korzystanie z zasobów informacyjnych oraz ochrona danych zawartych w tych zasobach są realizowane w Urzędzie Miasta Poznania z uwzględnieniem celu, jakim jest niezakłócone działanie systemów informacyjnych oraz właściwe zabezpieczenie przetwarzanych informacji przed istniejącymi zagrożeniami, w tym zagrożeniami cyberbezpieczeństwa. W celu sprawnej i prawidłowej realizacji zadań wydziały współdziałają z innymi wydziałami oraz miejskimi jednostkami organizacyjnymi (patrz § 12 i § 16 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Poznania, wprowadzonego zarządzeniem Nr 33/2021/K Prezydenta Miasta Poznania z dnia 16 sierpnia 2021 r.).*

*Jak wynika z informacji przekazanych mi przez dyrektorów Wydziału Gospodarki Nieruchomościami (WGN) oraz Wydziału Podatków i Opłat (WPO) Urzędu Miasta Poznania, w ramach prowadzonych postępowań dotyczących bezumownego korzystania z nieruchomości miejskich, po ustaleniu podmiotu korzystającego z gruntu na cel reklamowy, pismo adresowane do tego podmiotu, z obciążeniem z tytułu wynagrodzenia za bezumowne korzystanie, przekazywane jest do wiadomości WPO (wcześniej Wydziału Finansowego). Podobnie sytuacja wygląda w przypadku umów dzierżawy lub najmu. WPO, po otrzymaniu ww. informacji z WGN, poddaje je weryfikacji i stosownie do uzyskanych informacji wzywa podatnika do złożenia informacji/deklaracji. Wydział Podatków i Opłat wskazuje, że na podstawie art. 7a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>69</sup>), dla potrzeb wymiaru i poboru podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego i podatku leśnego, organy podatkowe prowadzą ewidencję podatkową nieruchomości w systemie informatycznym. Organ podatkowy pozyskuje informacje o przedmiocie opodatkowania przede wszystkim z deklaracji, których złożenie stanowi obowiązek podatników jak również z ewidencji gruntów i budynków oraz innych źródeł wymienionych w ustawie. W przypadku budowli, w deklaracji podatnicy wykazują lokalizacje nośników reklamowych nie tylko na gruntach miejskich, ale również na gruntach prywatnych. Posiadane przez organ podatkowy dane dotyczą bardzo szerokiego zakresu i nie odnoszą się tylko do gruntów miejskich. Jeżeli informacje uzyskane od podatnika w zakresie przedmiotu opodatkowania budzą wątpliwości organu podatkowego, WPO występuje do innych jednostek organizacyjnych/podmiotów z wnioskiem o udzielnie informacji pozwalających*

<sup>69</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1452 ze zm.

*na ich wyjaśnienie. Podkreślenia wymaga to, iż udostępnianie danych przez organy podatkowe odbywa się zgodnie z art. 293 § 1 Ordynacji podatkowej, bowiem indywidualne dane zawarte w deklaracji oraz innych dokumentach składanych przez podatników, płatników lub inkasentów objęte są tajemnicą skarbową. Z uwagi na to, dane dotyczące przedmiotów opodatkowania, w tym budowli, które zostały pozyskane w toku prowadzonych postępowań podatkowych stanowią tajemnicę skarbową. Dane te nie mogą zostać ujawnione w sposób dowolny. Przepisy Ordynacji podatkowej (w szczególności art. 297-299) zawierają szereg wyłączeń i ograniczeń, które uniemożliwiają pozyskiwanie informacji przez jednostki lub organy.*

*Jak wynika z powyższego, między Wydziałem Gospodarki Nieruchomościami oraz Wydziałem Podatków i Opłat Urzędu Miasta Poznania, następuje przepływ potrzebnych informacji, w zakresie, o którym mowa w pytaniu Kontrolera Najwyższej Izby Kontroli, z zachowaniem wymagań prawnych dotyczących ochrony danych, w tym danych objętych tajemnicą skarbową.*

Zgodnie z art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>70</sup> tajemnica skarbowa stanowi wyłączenie jawności indywidualnych danych zawartych we wszelkich dokumentach, jakie m.in. podatnik składa organowi podatkowemu, a także jakie znajdują się w dokumentach tego organu, lub pozyskanych przez organ informacji na temat tych danych. Zatem korzystanie choćby z niezindywidualizowanych danych nie stanowi ujawnienia tajemnicy podatkowej. Ponadto, celem ustanowienia tajemnicy skarbowej jest zabezpieczenie przed ujawnieniem danych podmiotom nieupoważnionym do dostępu do takiej tajemnicy. Wykorzystywanie danych skarbowych w obrębie urzędu, który obsługuje organ podatkowy nie można traktować w kategoriach ujawnienia tajemnicy podatkowej. W art. 294 § 1 pkt 2 ordynacji podatkowej uregulowano zakres podmiotowy tajemnicy skarbowej, zobowiązując do jej przestrzegania, m.in. wszystkich pracowników urzędów obsługujących organy podatkowe oraz te organy. Zdaniem NIK obowiązujące uregulowania prawne nie stanowią przeszkody w zapewnieniu, z poszanowaniem tajemnic chronionych prawem, wymiany istotnych informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu, które mogłyby zostać wykorzystane do monitorowania przypadków bezumownego wykorzystania nieruchomości komunalnych na cele reklamowe.

5. W Urzędzie opieszale wszczynano postępowania w celu określenia podatku od nieruchomości pięciu postępowań<sup>71</sup> podatkowych dotyczących lat podatkowych 2013-2016, w których wydano nieostateczne decyzje podatkowe na łączną kwotę 1 108 947,40 zł. Postępowania zostały wszczęte po upływie od niemal dwóch lat do czterech i pół roku licząc od końca roku, którego dotyczyło zobowiązanie podatkowe. Cztery z ww. postępowań zostały umorzone ze względu na przedawnienie zobowiązania podatkowego. W przypadkach dotyczących niezłożenia deklaracji podatkowych lub nieujawnienia w nich budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej będących nośnikami reklamy przez dwa podmioty za lata 2020-2022, do 10 listopada nie wszczęto postępowań podatkowych w celu określenia podatku od tych nieruchomości. Czynności sprawdzające podejmowane przez Urząd poprzedzające podjęcie postępowań podatkowych ograniczały się do wezwania dwóch podatników do złożenia korekty deklaracji podatkowej (za 2013 r. oraz 2020-2022). Uczyniono to po upływie nawet trzech lat od zakończenia roku, którego rozliczenie dotyczyło.

<sup>70</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 1540, dalej: ordynacja podatkowa

<sup>71</sup> Fn-VIII.3120.4.98.2018, Fn-VIII.3120.4.99.2018, Fn-VIII.3120.4.100.2018/PO-IV.3120.13.338.2022, Fn-VIII.3120.4.21.2020, Fn-VIII.3120.4.10.2017

Dyrektor WPO wyjaśniła, że organ podatkowy ma 5 lat na wszczęcie postępowania podatkowego. Wszczęcie postępowań w sprawie określenia wysokości zobowiązania w podatku od nieruchomości dla budowli będących nośnikiem reklamy od roku do czterech lat po upływie terminu do złożenia deklaracji podatkowej od nieruchomości znajduje oparcie w obowiązujących przepisach prawa i nie może być rozpatrywane w kategorii zawinienia czy opieszałości organu. Dyrektor WPO, wyjaśniając przyczyny dopuszczenia do przedawnienia zobowiązań podatkowych, opisała poszczególne etapy i podejmowane czynności w postępowaniach, wskazując na zawilości prowadzonych spraw, w tym na mnogość czynności koniecznych do podjęcia w celu ustalenia przedmiotu opodatkowania oraz składane odwołania, skargi i skargi kasacyjne, które skutecznie wydłużały czas prowadzonych postępowań i przyczyniały się do doprowadzenia do przedawnienia. Wyjaśniła także, że organ podatkowy we wskazanych sprawach był obowiązany do zgromadzenia i analizy obszernego materiału dowodowego z jednoczesnym poszanowaniem prawa podatnika do czynnego udziału w postępowaniu. Jednocześnie podatnicy na etapie postępowań odwoławczych podnosili kwestie i przedstawiali dowody. W odniesieniu do podatnika, który nie złożył deklaracji podatkowej Dyrektor WPO wyjaśniła, że do 24 października 2022 r. nie wszczęto postępowań za lata 2020-2022 z uwagi na trwające obecnie postępowania za lata podatkowe 2017-2019 oraz pracołłonność i złożoność tych postępowań. W odniesieniu do podatnika, który w złożonej deklaracji za lata 2020-2022 nie ujawnił budowli wykorzystywanych do działalności gospodarczej Dyrektor WPO wyjaśniła, że w latach 2020-2022 podatnik deklarował tylko grunty; 18 października 2022 r. wezwano podatnika do złożenia korekt i zadeklarowania budowli. Jeżeli podatnik nie złoży korekt zostanie wszczęte postępowanie podatkowe. W przypadku wszczęcia jednocześnie wszystkich postępowań występuje duże ryzyko przewlekłości postępowania w sytuacji gdy są one bardzo obszerne. Dodatkowo, wszczynanie postępowań partiami, za parę lat podatkowych pozwala na wypracowanie skutecznego trybu postępowania, który może mieć zastosowanie w postępowaniach podatkowych prowadzonych w przyszłości, tym bardziej, że w każdym z postępowań za kolejne lata podatnik podnosił inne argumenty co znajdowało odzwierciedlenie w wyrokach sądów, które nakazywały organowi podjęcie dodatkowych czynności wyjaśniających. Ustalono stan środków trwałych, wezwano podatnika do złożenia dodatkowych wyjaśnień i dokumentów oraz zwrócono się do innych organów o potwierdzenie stanu nieruchomości.

Wyjaśniła także, że nie bez znaczenia na przebieg procesu opodatkowania spółek pozostaje fakt, że od marca 2020 r. została ogłoszona pandemia koronawirusa COVID-19, która spowodowała opóźnienia w realizacji zadań. Absencja dużej liczby pracowników, przebywających na opiece nad dziećmi oraz zwolnieniach lekarskich spowodowała, że w pierwszej kolejności obsługiwane były deklaracje, pisma składane przez podatników, a w dalszej kolejności inicjowane były działania po stronie organu podatkowego. Od listopada 2020 r. zaczęto również realizować zadania w systemie pracy zdalnej. Na 10 osób w Oddziale realizujących wymiar podatku od nieruchomości osób prawnych w systemie pracy zdalnej pracowało średnio sześciu pracowników, później ta liczba ulegała zmniejszeniu (od XI 2021 r.) do około dwóch osób. Z uwagi na obszerność materiałów w postępowaniach podatkowych realizacja zadania związanego z wydawaniem decyzji określających nie była możliwa w systemie pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 9003-9010, 9003-9833)

Zgodnie z art. 70 § 1 ordynacji podatkowej zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął

termin płatności. Zobowiązanie podatkowe od nieruchomości w przypadku osób prawnych, czego dotyczyły analizowane sprawy, powstawały z mocy prawa. W sytuacji, gdy kwota zapłaconego/zadeklarowanego podatku różniła się od kwoty, która faktycznie powinna zostać uiszczona, organ podatkowy był uprawniony do wydania decyzji określającej wymiar podatku, po uprzednio przeprowadzonym postępowaniu podatkowym. Jednak decyzja ta musi zostać wydana przed upływem 5 letniego terminu przedawnienia, który biegnie od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku<sup>72</sup>.

Terminy, w których wszczęto postępowania podatkowe uniemożliwiły wydanie ostatecznej decyzji przed upływem terminu przedawnienia w przypadku czterech postępowań. Podkreślany w wyjaśnieniach przez Dyrektora WPO skomplikowany charakter spraw, liczne odwołania i korzystanie z możliwości zaskarżenia, tym bardziej nie uzasadniały opóźniania wszczynania postępowań podatkowych do nawet ostatniego roku biegu pięcioletniego terminu przedawnienia podatku. Stosowana praktyka niewszczyniania postępowania podatkowego, w związku z oczekiwaniem na prawomocne zakończenie się postępowań sądowno-administracyjnych z wcześniejszych lat podatkowych, obarczona była dużym ryzykiem dopuszczenia do przedawnienia kolejnych zobowiązań podatkowych, co miało miejsce w przypadku czterech spośród pięciu badanych przypadków.

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie podejmowane działania zapobiegające nielegalnemu umieszczeniu reklam na terenie Poznania były niewystarczające. Aktywność w przedmiotowym zakresie była ograniczona i podejmowana głównie na podstawie informacji zewnętrznych. Nie prowadzono także systematycznej weryfikacji sposobu wykorzystania gruntów gospodarowanych przez Urząd na cele reklamy, na co wpływ miał niewystarczający przepływ informacji między komórkami organizacyjnymi Urzędu o istniejących nośnikach reklamowych. W Urzędzie nie zapewniono przepływu posiadanych informacji do bieżącego nadzoru wykorzystywania gruntów miejskich na cele reklamowe, a także długotrwale prowadzono postępowania wyjaśniające, dotyczące ustalenia podmiotu zobowiązanego do uiszczenia należności z tytułu bezumownego wykorzystywania nieruchomości komunalnych na cele reklamowe oraz nie informowano organu nadzoru budowlanego o nielegalnych budowach. Dodatkowo, Miejski Konserwator Zabytków nie zawiadamiał właściwych organów o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w zakresie umieszczenia reklam na zabytkach, na podstawie art. 41 ustawy o zabytkach. Wszystkie te działania przyczyniały się do bezkarności podmiotów umieszczających reklamy na nieruchomościach miejskich bezumownie lub bez wymaganych zezwoleń. Biorąc pod uwagę dotychczasowy okres procedowania uchwały krajobrazowej (5 lat), wskazywane przez pracowników Urzędu planowane jej wprowadzenie i związane z tym oczekiwanie kompleksowego rozwiązania problemu nielegalnego umieszczenia reklam, nie mogło stanowić uzasadnienia dla niewdrożenia dotychczas rozwiązań organizacyjnych mających przeciwdziałać ww. zjawisku. Dodatkowo, opieszałość organu w zakresie wszczynania postępowań wymierzających podatek od nieruchomości dla właścicieli nośników reklamowych powodowała doprowadzanie do przedawnienia zobowiązań podatkowych.

<sup>72</sup> Z uwzględnieniem okresów zawieszenia i przerwania biegu przedawnienia

## 2. Planowanie i wdrażanie koncepcji eliminowania z przestrzeni miejskiej zbędnych reklam oraz gospodarowania powierzchnią reklamową

Opis stanu faktycznego

2.1. W 2017 r. w Urzędzie zainicjowano prace nad uchwałą krajobrazową. W tym celu, m.in. powołany został zespół ds. jej przygotowania. Do zakończenia kontroli NIK przedmiotowa uchwała nie została przyjęta, a prace nad projektem były realizowane, w związku z tym aspekt ten – jako projektowany, a uchwała jako dokument nieobowiązujący - nie były przedmiotem niniejszej kontroli. Dokumentację dotyczącą uchwały krajobrazowej analizowano w toku niniejszej kontroli wyłącznie w kontekście posiadania wiedzy i podejmowania bieżących działań w celu ustalenia legalności nośników reklamowych na terenie Miasta (co wskazano w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia pokontrolnego), a także pod kątem wdrażanej koncepcji zarządzania przestrzenią reklamową.

(akta kontroli str. 7669-7670)

W okresie objętym kontrolą planowano i rozpoczęto wdrażanie przyjętej koncepcji zarządzania przestrzenią reklamową w Mieście, w tym działań dotyczących poszczególnych typów nośników tj.: wiat przystankowych, słupów ogłoszeniowo-reklamowych oraz billboardów. Założenia dotyczące billboardów zostały uwzględnione i weryfikowane w ramach pierwszego obszaru niniejszego wystąpienia pokontrolnego w kontekście oceny bieżącego nadzoru nad przestrzeganiem zasad umieszczania nośników reklam w przestrzeni publicznej.

Urząd dysponował opinią prawną z lutego 2016 r., przygotowaną dla MTP przez kancelarię prawną, w przedmiocie oceny możliwości prawnego pełnienia przez tę jednostkę funkcji operatora powierzchni reklamowych na terenie Miasta Poznania. Z opinii tej wynikało m.in., (...)73.

(akta kontroli str. 5693-5799)

Pięć lat później74 Prezes UOKiK wszczął postępowanie wyjaśniające w celu wstępnego ustalenia czy działania MTP oraz Miasta na rynku reklamy zewnętrznej w obrębie Poznania mogą stanowić praktyki ograniczające konkurencję, w tym czy sprawa ma charakter antymonopolowy. W trakcie kontroli NIK ww. postępowanie było w toku75.

(akta kontroli str. 3323-3324)

Zgodnie z intencją Prezydenta zadanie dotyczące zarządzania powierzchnią reklamową miało zostać powierzone MTP. Na początku 2017 r. przygotowany został projekt uchwały w sprawie powierzenia Spółce zadań własnych gminy obejmujących *zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie:*

- *ładu przestrzennego, poprzez zarządzanie przestrzenią reklamową, w tym w szczególności nośnikami reklamowymi, w tym billboardami, wiatami przystankowymi, słupami ogłoszeniowymi i innymi nośnikami zlokalizowanymi na terenie nieruchomości stanowiących własność Miasta Poznania, w tym w szczególności w pasie drogowym dróg gminnych,*
- *promocji gminy, poprzez umieszczanie na nośnikach reklamowych informacji o charakterze promocyjnym.*

Występując do jednostek miejskich z prośbą o zaopiniowanie projektu uchwały, Biuro Nadzoru Właścicielskiego76 wskazywało, że *Intencją Prezydenta Miasta Poznania jest powierzenie spółce Międzynarodowe Targi Poznańskie sp. z o.o. zadania własnego*

73 NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902; dalej: uodip) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233; dalej: uoznk). Wyłączenia dokonano na wniosek MTP.

74 W październiku 2021 r.

75 Stan na 9 czerwca 2022 r.

76 dalej: BNW

*gminy polegającego na zarządzaniu przestrzenią reklamową, w tym w szczególności nośnikami reklamowymi, billboardami, wiatami przystankowymi, słupami ogłoszeniowymi i innymi nośnikami reklamowymi na terenie nieruchomości stanowiących własność Miasta Poznania, w tym w szczególności w pasie drogowym dróg gminnych.*

(akta kontroli str. 5626-5637, 5666-5681)

Jako cel projektowanej uchwały dotyczącej ładu przestrzennego BNW wskazało<sup>77</sup>:

a) po stronie Miasta:

- uporządkowanie przestrzeni reklamowej;
- ustanowienie jednego operatora odpowiedzialnego za standard i jakość nośników reklamowych w Mieście;
- unifikacja nośników i treści reklamowych w kontekście projektowanej uchwały krajobrazowej;
- zatrzymanie strumienia finansowego w grupie kapitałowej Miasta;
- wykorzystanie know-how spółki Międzynarodowe Targi Poznańskie sp. z o.o. w zakresie zarządzania przestrzenią reklamową i optymalizacji kosztów jej realizacji i przychodów uzyskiwanych z tytułu wykorzystania przestrzeni reklamowej;
- możliwość reinwestowania części środków w nowe wiaty i infrastrukturę przestrzeni miejskiej;
- możliwość promowania większej liczby wydarzeń skierowanych do mieszkańców organizowanych przez Miasto, miejskie jednostki organizacyjne czy MTP na preferencyjnych zasadach.

b) Jako korzyści po stronie Spółki wskazało wówczas:

- możliwość wykorzystania posiadanego doświadczenia oraz know-how do efektywnego zarządzania przestrzenią reklamową w Mieście;
- możliwość wykorzystania pracowników MTP oraz pracowników spółki zależnej od World Trade Center Poznań sp. z o.o. do obsługi powierzchni reklamowej w Mieście;
- możliwość wygenerowania dodatkowego strumienia finansowego dla Spółki (wstępne analizy ekonomiczne sporządzone przez Spółkę wykazały rentowność zarządzania powierzchnią reklamową);
- zacieśnienie współpracy Spółki i Miasta – wykorzystanie potencjału Spółki w kontekście realizacji zadań własnych samorządu Miasta Poznania – spełnienie jednego z celów komunalizacji.

(akta kontroli str. 5651-5660, 5846-5855, 5867-5878)

Dodano także, że podjęcie przez Radę Miasta Poznania uchwały nie oznacza automatycznego przejęcia przez Spółkę zarządzania przestrzenią reklamową we wszystkich wskazanych obszarach, a proces przejmowania odpowiedzialności za przestrzeń reklamową będzie rozłożony w czasie.

(akta kontroli str. 5651-5660)

Projektowano, że w celu powierzenia zarządzania przestrzenią reklamową, podjęte będą następujące kroki:

- w pierwszej kolejności – powierzone zostaną słupy ogłoszeniowe i reklamowo-ogłoszeniowe (nowe w przestrzeni publicznej, zgodne z projektowaną uchwałą krajobrazową oraz przejęcie aktualnie zarządzanych przez ZDM);

<sup>77</sup> w prezentacji pn. „Projekt uchwały Rady Miasta Poznania w sprawie powierzenia spółce Międzynarodowe Targi Poznańskie sp. z o.o. zadania własnego gminy w zakresie zarządzania przestrzenią reklamową”, porządkując założenia i cele projektowanej koncepcji, zaznaczając przeprowadzenie konsultacji z Wydziałem Transportu i Zieleni, w tym jednostkami podległymi – ZTM i ZDM, Wydziałem Gospodarki Nieruchomościami, Pełnomocnikiem Prezydenta Miasta Poznania ds. Estetyki Miasta, Spółką Międzynarodowe Targi Poznańskie sp. z o.o., Zespołem Radców Prawnych (wstępnie).



- w drugiej kolejności – powierzone zostaną wiaty przystankowe i zlokalizowane na nich nośniki reklamowe;
- w dalszej kolejności: Spółka wejdzie jako strona do umów dzierżawy (zawartych obecnie pomiędzy użytkownikami nośników reklamowych a WGN, a także zawartych obecnie pomiędzy użytkownikami nośników reklamowych a ZDM w pasie drogowym i będzie czerpać korzyści z udostępnienia tych nośników ponosząc opłatę z tytułu wydzierżawienia nieruchomości miejskich na cele reklamowe.

Docelowo Spółka miała zarządzać przestrzenią reklamową zlokalizowaną na terenie nieruchomości stanowiących własność Miasta Poznania oraz nieruchomości zlokalizowanych w pasie drogowym dróg publicznych, dla których zarządcą jest Prezydent Miasta Poznania.

(akta kontroli str. 5651-5660)

Ze względu jednak na wątpliwości WTiZ oraz WUiA w czerwcu 2017 r. sporządzona została opinia prawna, wg której *zadanie polegające na zarządzaniu przestrzenią reklamową nie jest zadaniem własnym Miasta Poznania z zakresu ładu przestrzennego*. Jak wskazano zadanie to nie wynika bowiem ani z ustawy o samorządzie gminnym, ani też z żadnej z innych ustaw szczegółowych, a gmina nie jest uprawniona do tworzenia zadań własnych, które nie zostały wyraźnie określone na poziomie ustawowym.

(akta kontroli str. 3585, 3589-3601, 5927-5942)

W efekcie dokonywano analizy możliwych wariantów formalno-prawnych przekazania MTP do gospodarowania w każdym z niżej wymienionych składników mienia – potencjalnych nośników reklamy, tj.: słupów reklamowych oraz informacyjno-ogłoszeniowych, billboardów, a także citylightów wolnostojących oraz umieszczonych w wiatach przystankowych, zlokalizowanych na nieruchomościach Miasta Poznania, w tym oddanych w trwałe zarząd oraz w pasie drogowym. Prezydent uznał zasadność podziału realizacji zadania zarówno co do sposobu jego realizacji jak i terminu, jednakże podkreślił że w interesie Miasta było przekazanie Spółce wszystkich dostępnych nośników reklamowych będących własnością Miasta bez względu na ich status prawny, w celu uporządkowania przestrzeni publicznej (w tym usunięcia nośników umieszczonych nielegalnie).

(akta kontroli str. 3687)

2.2. Z uwagi na brak możliwości przekazania zadania dotyczącego ładu przestrzennego, w kolejnym etapie rozpoczęto prace nad powierzeniem zadania własnego w zakresie budowy, przebudowy, remontu i utrzymania wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom<sup>78</sup>. W uzasadnieniu do projektu uchwały wskazano, że brano pod uwagę ówczesny stan wiat przystankowych w Poznaniu, ich zróżnicowany standard, potrzeby mieszkańców w zakresie zwiększenia liczby wiat przystankowych oraz konieczność realizowania ich zgodnie z *Podstawowymi wytycznymi dla projektowanej infrastruktury publicznego transportu zbiorowego*<sup>79</sup>, a także - mając na uwadze rolę publicznego transportu zbiorowego - intencją było zapewnienie właściwego stanu wiat. Uzasadniano także, że powierzenie realizacji zadania nastąpi na rzecz podmiotu, nad którym sprawowana jest kontrola taka jak nad własnymi jednostkami organizacyjnymi.

<sup>78</sup> W tym celu pozyskiwano opinie jednostek miejskich (ZDM, ZTM). WTiZ uzyskała opinię prawną, w której stwierdzono, że zadanie własne gminy określone w art. 18 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym może zostać powierzone spółce z ograniczoną odpowiedzialnością.

<sup>79</sup> Dokument ZTM z 2015 r., zmieniony w maju 2018 r.

W odniesieniu do umów zawartych z dotychczasowymi operatorami wiat<sup>80</sup> z analizy pracowników BNW wynikało, że w przypadku nieprzedłużenia umowy poza termin do 31 grudnia 2016 r. z woli MPK – Spółka odkupi od jednego z operatorów wiaty na zagospodarowanych przystankach za kwotę 1.000 zł netto za każdą wiatę, a w przypadku braku woli przedłużenia po stronie kontrahenta – firma ta zobowiąże się do przywrócenia stanu pierwotnego terenu na zagospodarowanie przystanku, względnie odsprzeda wiatę w wynegocjowanej cenie. W przypadku, gdy MPK podejmie decyzję o przedłużeniu okresu trwania umowy do 31 grudnia 2018 r. kontrahent na podstawie tej decyzji sprzeda MPK za cenę 1 zł netto każdą wiatę lub przywróci tereny przystanków do stanu pierwotnego po zakończeniu umowy. W przypadku drugiej umowy i nieprzedłużenia okresu jej obowiązywania (została zawarta do 30 czerwca 2019 r.) MPK odkupi od operatora wiaty wraz z przyłączami na zagospodarowanych przystankach za kwotę 250 zł brutto za każdą sztukę znajdującą się na przystanku w dacie rozwiązania umowy.

(akta kontroli str. 4983-4993, 5069-5072)

Projektując uchwałę w Urzędzie pozyskiwano materiały dotyczące stanu mienia związanego z realizacją zadania. Przykładowo, w marcu 2018 r. BNW wystąpiło do ZTM o pilne przygotowanie informacji w sprawie przekazania aktualnego zestawienia wiat przystankowych z podziałem na podmioty nimi administrujące (wiaty będące w dyspozycji ZTM – będące własnością ZTM, wiaty objęte umowami zawartymi pomiędzy MPK a operatorami, a także wiaty przystankowe, które ze względu na trwałość projektu nie mogą być komercyjnie wykorzystywane i były udostępnione do dyspozycji Gabinetu Prezydenta na cele Urzędu i miejskich jednostek organizacyjnych). Wystąpiono także o przekazanie informacji dot. kosztów budowy jednej wiaty przystankowej w Poznaniu, zgodnie z obowiązującymi w Mieście standardami. Wskazywano wówczas na:

- wiaty będące w dyspozycji ZTM (będące własnością ZTM), - 524 szt. (tramwajowe 112 szt., autobusowe 412 szt.);
- wiaty objęte umowami zawartymi pomiędzy MPK a jednym z operatorów (350 szt.) oraz MPK a drugi z operatorów (140 szt.);
- wiaty przystankowe, które ze względu na trwałość projektu nie mogły być komercyjnie wykorzystywane i były udostępnione do dyspozycji Gabinetu Prezydenta na cele Miasta i MJO (39 szt.).

(akta kontroli str. 4994-4996, 5800-5802, 5813)

W toku procedowania nie ustalono jednak szczegółowo statusu mienia związanego z realizacją projektowanego zadania. O takiej potrzebie wspominała już radca prawny Urzędu, prowadząc analizę w zakresie możliwości formalno-prawnych powierzenia zarządzania przestrzenią reklamową Spółce. W związku z tym skierowała do BNW pytanie *Tak, jak w rozmowie telefonicznej ustalałyśmy, proszę o podanie jaki stan prawny wiat przystankowych:*

- *kto jest właścicielem wiat przystankowych,*
- *kto zarządza przystankami i liniami tramwajowymi,*
- *jaki podmiot obecnie wykonuje zadanie gminy z art. 18 pkt 2 ust. o publicznym transporcie zbiorowym, czyli zadanie w zakresie budowy, przebudowy i remontu wiat,*
- *jak rozdzielono między MPK oraz ZTM ww. sprawy, na jakiej podstawie prawnej, jakie kompetencje w tym zakresie mają Spółka a jakie ZTM?*
- *jaki podmiot obecnie decyduje o umieszczaniu reklam w wiatach przystankowych*

<sup>80</sup> z 22 maja 2006 r. (wraz z aneksami) między MPK w Poznaniu sp. z o.o. a operatorem, której przedmiotem było udostępnienie 69 punktów (72 obiektów) z przeznaczeniem na wiaty przystankowe wraz z możliwością zasilania z oświetlenia ulicznego (umowa do 31.12.2016 r.). Dysponowano także umową między MPK w Poznaniu sp. z o.o. a drugim operatorem w analogicznym przedmiocie.

*Czyli chcę dokładnie znać stan prawny i faktyczny wiat na przystankach, przystanków, gruntu pod nimi. Umawialiśmy się na wczorajszym spotkaniu w ZRP (13.11.17 r.), że mailem odpowiem sprawie powierzenia MTP zadania własnego gminy z ww. art. 18 pkt 2. Jednak, aby udzielić odpowiedzi potrzebuję wyjaśnień, jak wyżej.*

*Na pytanie nie uzyskano wyczerpujących odpowiedzi. Dyrektor Biura odpowiedziała: Pani Mecenas, nie jest możliwe zebranie oczekiwanych przez Panią materiałów i informacji w tak krótkim czasie – tym bardziej, że BNW realizuje tylko wąski zakres tego zadania. Odpowiadając na Pani pytania:*

- obecnie właścicielem wiat przystankowych są różne podmioty – firmy prywatne, MPK, ZTM*
- nie wiem kto zarządza (myślę, że w zależności od tego kto jest właścicielem). Natomiast wiem, że za sprzątanie odpowiada MPK (jaka jest relacja ZTM i MPK w tym zakresie nie wiem)*
- zadania z zakresu transportu publicznego na terenie miasta wykonuje ZTM, który jest Organizatorem transportu publicznego*
- Spółka MPK jest Operatorem (podmiotem który na zlecenie ZTM świadczy usługi na podstawie umowy)*
- O umieszczeniu materiałów reklamowych na wiatkach decyduje odpowiednio: na wiatkach które postawiły podmioty prywatne na podstawie umów z MPK te podmioty; na wiatkach stanowiących własność ZTM według mojej wiedzy Miasto Poznań (chyba Gabinet Prezydenta – który wybrał jakiś podmiot do wywieszania).*

*Analiza stanu faktycznego nie prowadzi nas do celu. Proponuję zmienić podejście do tematu i rozważyć jakie warunki brzegowe muszą być spełnione by powierzenie zadania na podstawie art. 18 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym MTP było możliwe. Np. czy wszystkie wiaty muszą być własnością Miasta (ZTM)? Jeżeli nie będą czy możemy przekazać te które będą, a kolejne po przejściu ich przez Miasto. Nie zamierzamy wносить tych wiat aplotem. Chcemy by pozostały własnością Miasta. Oprócz uchwały Rady Miasta będzie umowa nie wiem jaka – chyba nie dzierżawy. W Urzędzie - na etapie projektowania uchwały – nie doprowadzono do ostatecznego rozwiązania statusu prawnego związanego z niektórymi wiatami przystankowymi, w tym w zakresie przyłączy elektrycznych i szaf zabezpieczeniowo-rozdzielczych. Kwestię braku szczegółowego rozpoznania statusu mienia podjęto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.*

*(akta kontroli str. 3674-3675, 6022)*

*W toku procedowania wielokrotnie organizowano spotkania, których celem było omówienie ówczesnego stanu realizacji prac. Przykładowo w styczniu 2018 r. w trakcie spotkania w siedzibie ZTM - którego tematem było przejście wiat przystankowych przez MTP - Prezydent uznał za zasadne by Spółka zarządzała wszystkimi wiatami znajdującymi się na terenie miasta. Powierzenie miałyby nastąpić na 10 lat (maksymalny dopuszczalny okres powierzenia miał zostać zweryfikowany przez kancelarię). Rozliczanie powierzenia odbywałoby się na zasadach rekompensaty. Prezes MPK oczekiwał pisemnej decyzji Prezydenta o przekazaniu do MTP wszystkich wiat przystankowych. Pojawił się problem z możliwością przekazania wiat powstałych w ramach finansowania unijnego, w której nie upłynął jeszcze okres trwałości projektu. Ustalono, że MPK nie może dokonać cesji zawartych umów z operatorami wiat na MTP. Po zakończeniu umów ze wskazanymi powyżej podmiotami MPK miało odkupić od nich wiaty, a następnie sprzedać je MTP po cenie odkupu. Przedstawiciele kancelarii zobowiązali się do przedstawienia aneksu, jaki MPK powinna zawrzeć z operatorem celem uregulowania przeniesienia własności przyłączy elektrycznych wiat przystankowych wybudowanych przez operatora. Wskazywano także na ryzyko w zakresie pomocy publicznej.*

*(akta kontroli str. 3704-3705)*

W lutym 2018 r. przygotowany został projekt uchwały w sprawie powierzenia MTP zadania własnego. W toku opiniowania poszczególne komórki organizacyjne Urzędu i jednostki miejskie mogły składać opinie do projektu uchwały. WTiZ wystąpił do Zespołu Radców Prawnych o opinię w przedmiotowej sprawie. W opinii prawnej z 12 marca 2018 r. wskazano, że zadanie własne gminy określone w art. 18 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym może zostać powierzone spółce z o.o.

(akta kontroli str. 4128-4132, 4257, 4259, 4286, 4325, 4328)

W kwietniu 2018 r. Spółka przedłożyła Urzędowi Miasta kalkulację dotyczącą modelu biznesowego wiat, w tym z uwzględnieniem wariantu podstawowego, optymistycznego i pesymistycznego. Skierowała także do Dyrektora BNW pytanie o obowiązek stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy dokonaniu wyboru dostawcy wiat przystankowych, przy wartości przekraczającej 30 tys. euro. Uzyskano odpowiedź, że *istnieje ryzyko, że są Państwo zobowiązani przy realizacji zadania własnego gminy przestrzegać pzp. Wskazuje na to opinia prawna Państwa kancelarii*. Kwestia obowiązku stosowania przez Spółkę przepisów pzp była przedmiotem zainteresowania Urzędu również na kolejnych etapach powierzenia zadania.

(akta kontroli str. 5160-5161, 5177-5185, 5247, 5263-5279)

Na podstawie uchwały Nr LXV/1196/VII/2018 Rady Miasta Poznania z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie powierzenia spółce Międzynarodowe Targi Poznańskie sp. z o.o. zadania własnego gminy, powierzono Spółce *wykonywanie zadania własnego w granicach administracyjnych miasta Poznania w zakresie budowy, przebudowy i remontu wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, usytuowanych w pasie drogowym dróg publicznych bez względu na kategorię tych dróg, z prawem do pobierania pożytków z tytułu umieszczania reklam na wiatkach przystankowych lub innych budynkach służącym pasażerom<sup>81</sup>*. Założono, że w celu zapewnienia możliwości wykonywania powierzonego zadania własnego Zgromadzenie Wspólników dokonana stosownej zmiany aktu założycielskiego Spółki. Wskazano także, że gmina Miasto Poznań udostępni MTP mienie niezbędne do realizacji powierzonego zadania. Jako uzasadnienie powyższego wskazano zapewnienie właściwego stanu wiat przystankowych (biorąc pod uwagę m.in. ich ówczesny stan i różnicowany standard, potrzeby mieszkańców w zakresie zwiększenia liczby wiat przystankowych oraz konieczność realizowania ich zgodnie z *Podstawowymi wytycznymi dla projektowanej infrastruktury transportu zbiorowego*). Powierzenie zadania Spółce uzasadniano faktem sprawowania nad nią kontroli analogicznej jak nad jednostkami miejskimi, potrzebą uporządkowania jakości infrastruktury, a także zapewnienia rozwoju infrastruktury przystankowej na podstawie jednolitych standardów, dotyczących zarówno względów funkcjonalnych, jak i estetyki wiat przystankowych. Wskazano także, że prowadzenie działalności polegającej na udostępnieniu powierzchni reklamowej spowoduje, że pozyskane z tego tytułu środki będą mogły być przeznaczone na przebudowę i utrzymanie istniejących obiektów, a także zapewnienie ich należytej estetyki oraz usuwanie skutków aktów wandalizmu. Ponadto, Spółka miałaby, według założeń, prowadzić działalność w taki sposób, aby przychody uzyskiwane z zarządzania przestrzenią reklamową pozwalały na wygenerowanie rozsądnego zysku.

(akta kontroli str. 2773-2776)

Zadecydowano także, że zostanie ustalony sposób realizacji zadania własnego, w tym w szczególności: zakres obowiązków MTP w związku z budową, przebudową, remontem i utrzymaniem w należytym stanie wiat przystankowych w poszczególnych

<sup>81</sup> Dalej: uchwała w sprawie powierzenia zadania własnego.

obszarach, prawo Spółki do pobierania pożytków z tytułu umieszczonych na wiatkach tablic reklamowych, sposób rozliczania Spółki za realizację zadania powierzonego, a także zasady udostępniania powierzchni reklamowych zlokalizowanych na wiatkach przystankowych na potrzeby Miasta, miejskich jednostek organizacyjnych oraz mieszkańców. Okres powierzenia wynikać miał z okresu amortyzacji środków trwałych – wiat przystankowych – jakie w ramach realizacji powierzonego zadania MTP miały budować.

W toku posiedzenia Rady Miasta Dyrektor BNW wskazała, że w momencie powierzenia na terenie Miasta były 1003 wiatki przystankowe, których dysponentami był ZTM i podmioty zewnętrzne. Podmioty te były wybierane w postępowaniu i przez okres 10 lat wybudowały wiatki z własnych środków i je utrzymywały, mając prawo do czerpania pożytków z tytułu reklam zamieszczonych na tych wiatkach. Podmioty te zawierały umowy z MPK. Dyrektor zaznaczyła wówczas, że wiatki, które posiadają panele reklamowe niemal w całości znajdują się w rękach firm prywatnych. Według planu, po wygaśnięciu umów z ww. podmiotami, MPK miało odkupić wiatki przystankowe celem dalszego odpłatnego przekazania MTP na okres dziesięciu lat. Jeden z radnych wskazał, że *de facto* przekazuje się nie zadanie własne a nośniki reklamowe, a więc jego zdaniem działalność komercyjną, którą Miasto nie powinno się zajmować. Wskazał wówczas na niejednoznaczne opinie prawne w przedmiotowym zakresie. Dodał, że kontrola spółek jest trudna, ponieważ nie podlegają one kontroli Komisji Rewizyjnej. Może je kontrolować tylko właściciel poprzez radę nadzorczą, której skłonność do kontrolowania zarządu spółek jest ograniczona.

(akta kontroli str. 2773-2783)

Inna radna zwróciła uwagę, że Prezydent przekazał Spółce zadania, z którymi sobie nie radził, a także, że w prezentacji projektu uchwały nie było mowy o prognozowanym zysku z utrzymania wiatki a jedynie oczekiwanie Urzędu wobec MTP. Padło pytanie o tryb poszukiwania przez MTP podmiotu, który będzie budował wiatki. Dyrektor BNW wyjaśniła, że podmiot, który w zastępstwie gminy będzie realizował zadanie ma prawo do zarabiania. Podkreśliła, że rozsądny zysk definiowany w przepisach UE wynosi 6% z zaangażowanego kapitału. Dodała, że jeśli MTP nie będą osiągały takiego zysku, będą miały prawo do roszczenia rekompensaty. Dyrektor stwierdziła, że większość wiatki na terenie Poznania nie ma paneli reklamowych. Nie ma także możliwości zamieszczania komunikatów czy wiadomości dla mieszkańców. Wymiana wiatki miała gwarantować wydzielenie takiej przestrzeni. Wskazała, że sprzątanie przystanków realizowało MPK na zlecenie ZTM przy wykorzystaniu kilku podmiotów, które świadczyły usługi w poszczególnych sektorach Miasta. Podkreśliła, że sprzątanie jest czymś zupełnie innym niż utrzymanie wiatki w należytym stanie technicznym. Wiatki miały być utrzymywane przez MTP, natomiast same przystanki przez te podmioty, które wówczas to robiły. MTP miały stosować taką samą stawkę jak inne podmioty, stawka specjalna miała dotyczyć wyłącznie komunikatów dla mieszkańców. Wiceprezes MTP stwierdził, że *jest to działalność opłacalna w ramach godziwego zysku, dlatego MTP chcą się podjąć tego zadania*. Według prognozy, w ciągu 10 lat MTP miało zarobić 9 mln zł. Wiceprezes zaznaczył, że była to inicjatywa Spółki, a przejęcie nośników miało przyczynić się do promocji MTP, a także umożliwić radom osiedli komunikowanie się z mieszkańcami. Prezydent wskazał wtedy na ówczesną wartość rynkową rynku reklamowego wynoszącą 12 mln zł, ale podkreślił, że w kontekście uchwały krajobrazowej mogła być ona znacznie wyższa. Według Prezydenta zarząd Spółki widział możliwości generowania zysku w przyszłości. Wiceprezes MTP wskazał, że 600 zł to cena wynajęcia jednostronnego nośnika na okres dwóch tygodni. Podkreślił, że MTP będą musiały korzystać z domów mediowych, ponieważ domy mediowe kierują swoje pytania bezpośrednio do firm reklamowych. Spółka, jak wskazał, zbudowała już strukturę osób, które posiadają

umiejętności sprzedaży przestrzeni outdoorowej oraz bazy 15 tys. potencjalnych klientów. Dodał, że jeżeli ceny wzrosną, to MTP również będą podnosić cenę, ponieważ stosowane będą stawki rynkowe. Jeden z radnych wyraził opinię, że ponieważ nie dało się przekazać zarządzania reklamami jako zadania własnego gminy, postanowiono ominąć prawo i przekazać zarządzanie przystankami, bo to faktycznie było zadaniem własnym gminy. Radny zaznaczył, że działania prowadzone w celu ominięcia prawa są z mocy prawa nieważne.

W praktyce, w tzw. zarządzeniu wykonawczym, Prezydent zdecydował o autonomii Spółki w zakresie kształtowania stawek czynszu za najem powierzchni reklamowej.

(akta kontroli str. 2777-2844)

Dyrektor BNW podała wówczas, że *W związku z planowanym powierzeniem spółce zadania własnego gminy w postaci budowy, przebudowy i remontu wiat przystankowych, rozliczanie działalności spółki w obszarze, w jakim korzysta ona ze środków publicznych będzie oparte na zasadach rekompensaty za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym przy uwzględnieniu w jej rozliczeniu dochodów uzyskanych z działalności powiązanych. Osiągnięcie nadmiernego zysku przez MTP na działalności powierzonej spowoduje konieczność zwrotu wypracowanej nadwyżki finansowej na rzecz Miasta Poznania.*

(akta kontroli str. 5252-5253)

Ze względu na podjęcie uchwały w sprawie powierzenia Spółce zadania własnego gminy, o którym mowa w niniejszym wystąpieniu wskazano konieczność m.in. ustalenia do 31 sierpnia 2018 r. tytułu stanowiącego podstawę do operowania na majątku (np. najem/dzierżawa/sprzedaż) co do wiat istniejących, a także tytułu stanowiącego podstawę do zajęcia części pasa drogowego (założeniem było, że wiaty znajdowały się w pasie drogowym, ale same platformy przystankowe były pod zarządem ZTM) oraz podpisanie niezbędnych porozumień w odniesieniu do przyłączy energetycznych/wystąpienie z ew. wnioskami o przyłącza do miejscowego operatora systemu dystrybucyjnego energii elektrycznej.

(akta kontroli str. 4147-4148, 5285-5286)

W Urzędzie dysponowano opinią sporządzoną dla Spółki, dotyczącą ewentualnego obowiązku stosowania ustawy o zamówieniach publicznych w odniesieniu do działalności MTP związanej z wiatami przystankowymi. Radca stwierdził, że (...) <sup>82</sup>.

(akta kontroli str. 5263-5278)

Z kolei w opinii radców pranych Urzędu z lipca 2018 r. wskazano, że status prawny spółki MTP jako spółki gminnej, której wszystkie udziały należą do Miasta Poznania, a także wykonywanie zadania o charakterze użyteczności publicznej służącego zaspokojeniu potrzeb o charakterze powszechnym niemającym charakteru przemysłowego ani handlowego przesądząją o konieczności stosowania przez Spółkę przepisów ustawy pzp.

(akta kontroli str. 5287-5288)

BNW prowadziło z kancelarią prawną korespondencję dotyczącą zagadnień rekompensaty i pomocy publicznej. Dyrektor BNW podała, że nie posiada opinii specjalistycznych w tym zakresie, jednak postanowienia pkt 17 Decyzji Komisji z dnia 20 grudnia 2011 (2012/21/UE) nie budziły wątpliwości interpretacyjnych przy obliczaniu kwoty rekompensaty należy uwzględnić wszelkie przychody uzyskane z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, tzn. wszelkie przychody, których podmiot świadczący usługi w ogólnym interesie gospodarczym by nie uzyskał, gdyby nie powierzono mu świadczenia takich usług. Dodała, że trudno byłoby mieć wątpliwości że przychody MTP z reklam na wiatkach byłyby możliwe do uzyskania gdyby Spółce nie zostało powierzone zadanie własne gminy w zakresie

<sup>82</sup> NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek MTP.

wiat przystankowych. Ze sporządzonej przez kancelarię opinii prawnej wynikało, że (...) <sup>83</sup>.

Podczas spotkania, jakie odbyło się na terenie MTP<sup>84</sup> w sprawie stosowania przez Spółkę przepisów ustawy pzp ustalono, że:

1. Zgodnie z opinią prawną sporządzoną przez Zespół Radców Prawnych Urzędu Spółka, po powierzeniu jej zadania własnego gminy, zobowiązana będzie stosować przepisy ustawy pzp;
2. Dyrektor BNW stwierdziła, że powyższe obowiązuje tylko w obszarze związanym z powierzonym zadaniem;
3. Przedstawiciele kancelarii prawnej poinformowali, że przygotowali dwie opinie prawne, w których przedstawiono stanowisko, iż MTP (...) <sup>85</sup>;
4. Przedstawiciele kancelarii dodali, że jeśli Spółka (...) <sup>86</sup>;
5. Zdaniem Dyrektora BNW samo powierzenie Spółce zadania własnego gminy wraz z prawem do pobierania pożytków z działalności reklamowej na wiatkach przystankowych powinno być traktowane jako pomoc publiczna;
6. Ustalono konieczność wystąpienia do Prezesa UZP, czego nie uczyniono, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W notatce służbowej z ww. spotkania, nie określono, kto ma wystąpić do Prezesa UZP o powyższą opinię. W dniu 4 lutego 2018 r. skierowano do Spółki zapytanie, czy MTP wystąpiło do Prezesa UZP o interpretację w zakresie konieczności stosowania przez Spółkę przepisów odnoszących się do zamówień publicznych po powierzeniu jej do realizacji zadania własnego gminy.

Z kolejnym pismem do Prezesa Zarządu MTP, wystąpiła w dniu 16 marca 2019 r. Dyrektor BNW. W jego treści ponownie przypomniano o konieczności jednoznacznego potwierdzenia istnienia lub nie obowiązku stosowania przez Spółkę przepisów o zamówieniach publicznych po powierzeniu jej zadania własnego gminy w zakresie nabywania towarów i usług, co najmniej na potrzeby nabywania towarów i usług dla realizacji tego zadania. Podtrzymano też stanowisko o zasadności skierowania przez Spółkę zapytania do Prezesa UZP w sprawie powstania obowiązku stosowania przez MTP przepisów o zamówieniach publicznych w danej sytuacji.

(akta kontroli str. 4195-4226, 4975-4976, 4980-4982, 5282-5283, 5310-5324)

W lipcu 2018 r. odbyło się Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników Spółki, którego przedmiotem była zmiana Aktu Założycielskiego.

W toku prac zmierzających do wydania przez Prezydenta zarządzenia wykonawczego rekomendowano zgłoszenie przez BNW m.in. kwestii prawa MTP do pobierania pożytków z tytułu reklam umieszczanych na wiatkach przystankowych, ustalenia sposobu rozliczania MTP za realizację powierzonego zadania (rekompensata, nadmierny zysk), wskazanie mienia udostępnionego Spółce niezbędnego do realizacji powierzonego zadania oraz określenie tytułu prawnego uprawniającego do zarządzania wiatkami przez Spółkę (np. wiatki znajdujące się w dyspozycji Gabinetu Prezydenta czy stanowiące własność ZTM). Zaznaczono potrzebę uwzględnienia zasady prowadzenia działalności reklamowej – wprowadzenie zapisów gwarantujących zakaz umieszczania treści kontrowersyjnych z punktu widzenia społecznych interesów Miasta, kontroli i nadzoru w zakresie wykonywania usługi przez MTP, a także zasad udostępniania powierzchni

<sup>83</sup> NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek MTP.

<sup>84</sup> W sierpniu 2018 r.

<sup>85</sup> NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek MTP.

<sup>86</sup> NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek MTP.

reklamowych na wiatkach na potrzeby Urzędu, miejskich jednostek organizacyjnych oraz mieszkańców.

(akta kontroli str. 2872-2906, 4147-4148)

Gabinet Prezydenta (sierpień 2018 r.) wskazał, m.in. że w zakresie działalności reklamowej na potrzeby Urzędu powinna być zagwarantowana powierzchnia reklamowa na 90 citylightach (m.in. 60 citylightów przy przystankach tramwajowych). Druk, montaż, wymiana i demontaż powinno pozostać po stronie MTP – a cena jednostkowa powinna być do ustalenia. Wskazano także preferowane lokalizacje (w tym m.in. w centrum miasta<sup>87</sup>). Prezydent uznał za uzasadnione ograniczenie zapewnienia ww. dostępności na potrzeby Miasta Poznania do 60 citylightów.

(akta kontroli str. 4162)

MTP przygotowało i przekazało projekt zarządzenia wykonawczego. We wrześniu 2018 r. zebrano uwagi innych jednostek miejskich. Jako kluczową uznano kwestię dokonania rozstrzygnięcia konieczności stosowania przez MTP przepisów ustawy pzp. Istniała zasadnicza wątpliwość, która z jednostek ma sprawować nadzór, ponieważ zarówno BNW, jak i ZTM miały uwagi co do zasadności wyboru tychże jednostek do przedmiotowego zadania. W toku procedowania sporządzono także ocenę występowania i prawidłowości udzielania pomocy publicznej. Gabinet Prezydenta wskazał m.in. na wprowadzenie zapisów gwarantujących zakaz umieszczania treści kontrowersyjnych z punktu widzenia społecznych interesów Miasta, a także preferowane lokalizacje dostępnych powierzchni reklamowych.

(akta kontroli str. 4154-4175)

W Zarządzeniu Nr 764/2018/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 31 października 2018 r. w sprawie Zasad realizacji zadania powierzonego do wykonywania spółce Międzynarodowe Targi Poznańskie sp. z o. o. na mocy uchwały Nr LXV/1196/VII/2018 Rady Miasta Poznania z dnia 17 kwietnia 2018 r. powierzono Spółce Międzynarodowe Targi Poznańskie sp. z o.o. realizację zadania własnego gminy<sup>88</sup>, a także tzw. zadania powiązanego, które nie było przedmiotem ww. uchwały. Powierzeniu ponad treść uchwały podlegało zadanie dotyczące wiat znajdujących się poza pasem drogowym, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W § 2 Zarządzenia wskazano, że jego przedmiotem było szczegółowe określenie zasad realizacji przez Spółkę zadania powierzonego jej w drodze uchwały i Aktu Założycielskiego. Miasto powierzyło MTP realizację zadania na okres 10 lat od 1 stycznia 2019 do 31 grudnia 2028 r. Wskazano m.in., że Spółka może samodzielnie bądź za pośrednictwem podmiotów trzecich prowadzić działalność reklamową na panelach reklamowych zlokalizowanych na wiatkach przystankowych, a w szczególności samodzielnie ustalać wysokość opłat za umieszczenie treści reklamowych na tych panelach reklamowych. Ustalono także m.in., że na powierzchniach zlokalizowanych na wiatkach przystankowych zastrzeżonych Spółka umieszczać może wyłącznie informacje i treści przekazane przez Urząd, nie częściej niż raz na 14 dni, bez prawa do pobierania opłat za umieszczanie treści informacyjnych na tych powierzchniach. Dodano także, że Spółka będzie zobowiązana do nabycia wiat przystankowych oraz wiat przystankowych zastrzeżonych stanowiących własność Miasta lub jednoosobowych spółek Miasta, o ile nabycie to nie będzie stanowiło naruszenia zawartych umów dotyczących projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Spółka była zobowiązana do zawarcia z właściwymi jednostkami lub wydziałami Urzędu, na warunkach rynkowych, umowy dzierżawy gruntu, położonego w pasie drogowym lub poza nim, na którym posadowiona jest wiatka przystankowa oraz umowy pozwalającej

<sup>87</sup> W tym preferowane lokalizacje na przystankach tramwajowych w centrum miasta: Most Teatralny, Fredry, Wrocławska, Półwiejska, Rondo Kaponiera.

<sup>88</sup> dalej: zarządzenie wykonawcze. Kolejne zarządzenie w sprawie zasad realizacji zadania powierzonego wydano 28 stycznia 2021 r. (Zarządzenie Nr 77/2021/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 28 stycznia 2021 r.).



na korzystanie z gruntu, przez który przebiega instalacja doprowadzająca energię elektryczną do tej wiaty. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że MTP jest jednoosobową spółką Miasta Poznania, a powierzenie realizacji zadania własnego gminy nastąpi na rzecz podmiotu, nad którym Miasto Poznań sprawuje kontrolę taką, jak nad własnymi jednostkami organizacyjnymi.

(akta kontroli str. 2775-2825, 4715-4733)

W toku procedowania podejmowano także temat gruntów, na których były i miały być posadowione wiaty przystankowe. W październiku 2018 r. kancelaria prawna sporządziła, na zlecenie MTP, stanowisko dot. podstaw zawarcia przez ZDM i MTP umowy, na podstawie której Spółce może zostać zapewniony tytuł prawny do dysponowania gruntami w pasach drogowych dróg publicznych, na których posadowione są wiaty przystankowe. (...)<sup>89</sup>.

(akta kontroli str. 4442)

Dyrektor BNW wystąpiła do WGN o weryfikację czy możliwe będzie zawarcie między Miastem Poznań (WGN) a MTP umowy dzierżawy w odniesieniu do terenu, na którym zlokalizowana była wiatka poza pasem drogowym. W odpowiedzi Z-ca Dyrektora WGN wyjaśnił, że w odniesieniu do ww. zadania towarzyszącego możliwe będzie zawarcie takiej umowy, niemniej jednak zaznaczył kilka kwestii wymagających wyjaśnienia i ustalenia. Wskazał, że zastosowanie mają zasady uchwały kompetencyjnej – możliwość wynajęcia gruntu jednoosobowej spółce miejskiej. Przedmiotem umowy byłby sam teren pod przystankiem, ale dostęp do niego, terminy realizacji (wymiany na nowe, montaż reklam), wymagałoby uzgodnień nie tylko z ZDM, ale przede wszystkim z ZTM i MPK. ZDM wskazał, że w ocenie zarządu *nie ma potrzeby zawierania umowy dzierżawy gruntu w pasie drogowym dróg publicznych, na którym jest lub ma być posadowiona wiatka przystankowa.*

(akta kontroli str. 4446, 4684, 4691)

W tym samym miesiącu odbyło się spotkanie w BNW, którego tematem było dysponowanie przez MTP nieruchomościami, na których są lub mają być posadowione wiaty przystankowe oraz przyłącza energetyczne do tych wiat. Ustalono, że większość wiat przystankowych znajdujących się na terenie Miasta została posadowiona w pasach drogowych (terenem tym dysponuje ZDM jako zarządca drogi) lub na gruntach będących w trwałym zarządzie bądź powierzeniu ZTM. Wskazano, że ZDM i ZTM wspólnie wypracują jednolite rozwiązanie, stanowiące podstawę przekazania MTP prawa do dysponowania gruntami pod wiaty przystankowe w związku z realizacją przez Spółkę zadania powierzonego. W przypadku gruntów miejskich, którymi zarządzał WGN grunty te miały zostać przekazane w trwały zarząd bądź powierzone ZTM, tak by w stosunku do jak największej ilości gruntów zastosować jednolite rozwiązanie. Ustalono, że w przypadku nieruchomości należących do Skarbu Państwa istnieje możliwość zawarcia umów dzierżawy, jednak na okres nie dłuższy niż trzy lata. Zawarcie umowy dzierżawy na okres powyżej trzech lat wiąże się z koniecznością wykonania operatów szacunkowych tych nieruchomości oraz uzyskania zgody Wojewody. Opłata jaką Miasto powinno pobierać od Spółki za korzystanie z terenu pod wiaty przystankowe – jak podano - powinna być odpowiadać stawce pobieranej za nośniki reklamowe – wysokość opłaty ustalana za powierzchnię reklamy. Założono, w kontekście projektu zarządzenia wykonawczego, że Spółka w porozumieniu z ZTM będzie przygotowywać plan inwestycyjny i remontowy w zakresie wiat przystankowych, który będzie określał liczbę nowo stawianych, remontowanych, relokowanych oraz usuwanych wiat przystankowych. Uczestnicy spotkania ustalili, że po zatwierdzeniu planu przez ZTM będzie on przekazywany do WGN celem weryfikacji konieczności

<sup>89</sup> NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek MTP.

przekazania gruntów miejskich w trwały zarząd bądź powierzenie ZTM i podjęcie stosownych działań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 4523-4524)

Kancelaria prawna wskazała, że *...w pierwszej kolejności wyjaśnić musimy stan prawny nieruchomości, na których znajdują się wiaty przystankowe. Jest to niezbędne dla ustalenia, czy poddzierzawa gruntów na których stoją wiaty jest możliwa. Stąd, uprzejma prośba o zweryfikowanie wskazanych powyżej dokumentów oraz wyjaśnienie podstaw dysponowania przez ZTM przedmiotowymi nieruchomościami.* WGN również zaznaczyło (mail z 17 grudnia 2018 r.), że należy najpierw ocenić stan prawny gruntu, żeby sprawdzić czy był to teren miejski, czy Skarbu Państwa, czy prywatny. To ustalenie mogło rzutować na konieczność zakupu gruntu lub co najmniej zawarcia przez Miasto umowy z właścicielem<sup>90</sup>.

Realizując postanowienia § 3 zarządzenia wykonawczego Spółka sporządziła i przedłożyła Prezydentowi w dniu 21 grudnia 2018 r. biznesplan realizacji zadania powierzonego. Kolejny biznesplan sporządzono w maju 2019 r. Uchwałą nr 63/2018 Zarząd MTP w dniu 21 grudnia 2018 r. przyjął Regulamin realizacji zadania.

(akta kontroli str. 2918-2947, 2966-3231, 3252-3284)

W lutym 2019 r. Rada Nadzorcza pozytywnie zaopiniowała wniosek Zarządu Spółki o wyrażeniu przez Zgromadzenie Wspólników zgody na nabycie składników aktywów trwałych w postaci wiat przystankowych. Zarząd zamierzał nabyć aktywa trwałe tj. kupić 604 sztuki wiat przystankowych od Spółki MPK oraz od ZTM za kwotę 2,2 mln zł<sup>91</sup>.

W czerwcu 2019 r. na Nadzwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników wyrażono zgodę na nabycie przez Spółkę składników aktywów trwałych w postaci wiat od MPK (323 wiaty za kwotę 2,8 mln zł). Stwierdzono, że Spółka będzie dysponowała środkami finansowymi umożliwiającymi sfinansowanie ww. nabycia. W tym samym miesiącu dokonano aktualizacji biznesplanu realizacji zadania powierzonego, w zakresie m.in. nakładów z uwzględnieniem zakupów wiat oraz przyłączy. ZDM przedstawił projekt umowy najmu gruntów, na których posadowione były wiaty przystankowe. Faktycznie wiaty zostały nabyte przez MTP na podstawie umowy z dnia 23 maja 2019 r., aneksowanej 19 czerwca 2019 r. oraz umowy z 28 października 2021 r.

(akta kontroli str. 3150, 3232, 3304-3318, 7292-7380)

Urząd brał udział także m.in. w analizie zagadnienia dotyczącego ustalenia stawki czynszu najmu gruntów pod wiaty przystankowe.

(akta kontroli str. 3293-3321)

W latach 2018-2022 na terenie Miasta posadowione zostały wiaty, które powstały w ramach realizowanych projektów współfinansowanych ze środków UE – których okres trwałości przypadł na lata 2018-2022. Wykazano 52 pozycje, w tym realizowane w ramach projektów:

- Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera;
- Budowa trasy tramwajowej os. Lecha-Franowo w Poznaniu;
- Odnowa infrastruktury transportu publicznego w związku z organizacją EURO 2012 w Poznaniu – etap I i etap II.

Żadna z ww. wiat nie była przedmiotem umowy zawartej między spółką MTP a podmiotami trzecimi. W czasie prowadzenia przedmiotowej kontroli w odniesieniu do wszystkich projektów zakończył się okres trwałości (2020-2021). Dysponentem środków finansowych dla całości projektu lub jego części był ZTM, w związku z powyższym majątek który powstał w wyniku rozliczenia inwestycji, w tym wiaty

<sup>90</sup> Wstępny projekt umowy poddzierzawy gruntów znajdujących się w posiadaniu MPK, które mają zostać wydierżawione MTP na potrzeby związane z realizacją zadań dot. budowy, remontu i przebudowy wiat przystankowych został przesłany do BNP przez kancelarię prawną 27 grudnia 2018 r. Sprawę skierowano do procedowania MTP.

<sup>91</sup> W sprawie sporządzony został operat szacunkowy.

przystankowe, zostały ujęte w ewidencji ZTM. Po zakończeniu okresu trwałości wiaty zostały sprzedane do MTP.

(akta kontroli str. 6029-6032)

W okresie objętym kontrolą – niedługo po podjęciu uchwały w sprawie powierzenia Spółce zadania własnego - nastąpiła zmiana *Podstawowych wytycznych dla projektowanej infrastruktury publicznego transportu zbiorowego* (w maju 2018 r.). Zmiana dotyczyła m.in. rozszerzenia powierzchni reklamowej na wiatkach przystankowych. W toku kontroli Prezydent wskazał, że rozwiązania w przedmiotowym zakresie, były inspirowane rozwiązaniami europejskimi. ZTM nie przedłożył jednak żadnych dokumentów analitycznych, w tym dotyczących przedmiotowej koncepcji. Jedną z firm reklamowych – konsultując w marcu 2022 r. projekt uchwały krajobrazowej - wskazała na *pozaeuropejskie standardy uzbrajania wiat w nośniki reklamowe. W Europie standardem jest jeden dwustronny nośnik formatu 1,2x1,8 m, ustawiony prostopadle do kierunku jazdy od tzw. strony odjazdowej. Dodatkowy nośnik pojawia się rzadko.*

(akta kontroli str. 7389, 8695c)

Przedmiotem zainteresowania Urzędu była również treść reklam w przestrzeni publicznej. W opinii prawnej z 2016 r. wskazano, że (...) <sup>92</sup>.

W toku ustalania zagadnień niezbędnych do objęcia zarządzeniem wykonawczym wskazano m.in. konieczność wprowadzenia zapisów gwarantujących zakaz umieszczania treści kontrowersyjnych z punktu widzenia społecznych interesów Miasta.

(akta kontroli str. 7141)

Do zakończenia kontroli NIK zadania dotyczące zarządzania powierzchnią reklamową na wiatkach były realizowane przez MTP. W Urzędzie pozyskiwano dokumentację dotyczącą realizacji zadania własnego i zadania powiązanego, w tym m.in. prognozę na lata 2021-2028, raporty roczne z realizacji zadania, audyt rekompensaty. Merytoryczną kontrolę nad realizacją tych zadań sprawowała miejska jednostka ZTM. Nie wszystkie jednak zadania ZTM zrealizował. Nieskuteczny nadzór Prezydenta nad ZTM w tym zakresie opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2.3. W Urzędzie równolegle analizowano także kwestię powierzenia Spółce zarządzania słupami informacyjno-ogłoszeniowymi. Weryfikując ówczesny stan realizacji zadania (październik 2017 r.) pracownicy BNW odnotowali, że *Po upływie czasu, na jaki umowa została zawarta* <sup>93</sup> *zaistnieje możliwość zawarcia umowy dzierżawy z jednoosobową spółką Miasta Poznania (MTP). Podstawą prawną do zawarcia umowy będzie ustawa o drogach publicznych oraz uchwała nr LXI/840/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 13 października 2009 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Miasta Poznania. W mailu kierowanym do ZDM wskazano wówczas Biuro zwraca uwagę, że w trakcie przeprowadzonych rozmów ustalono, że przy podejmowaniu decyzji o sposobie gospodarowania przez ZDM nieruchomościami (w pasie drogowym) na których znajdują się istniejące już słupy informacyjno-ogłoszeniowe stanowiące własność Miasta Poznania (we władaniu ZDM) nie będą miały zastosowania przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, ale przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz posiłkowo mogą być stosowane postanowienia uchwały nr LXI/840/V/2009 Rady Miasta Poznania w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Miasta Poznania.*

<sup>92</sup> NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek MTP.

<sup>93</sup> Umowa dzierżawy zawarta 22 grudnia 2015 r. między ZDM a USI Spółdzielnią Wielobranżową, której przedmiotem była dzierżawa słupów informacyjno-ogłoszeniowych, będących własnością Miasta Poznania zlokalizowanych na terenie miasta Poznań.

(akta kontroli str. 3643-3672)

Informację w przedmiotowym zakresie sporządził także ZDM. Radca wskazał, że *Grunty w pasie drogowym wyłączone są spod stosowania przepisów zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie wydzierżawiania i wynajmowania gruntów miejskich. W przepisie art. 22 ust. 2c i 2d<sup>94</sup> też nie ma mowy o zachowaniu jakiejś szczególnej formy, jest tylko zapis o możliwości zawarcia umów cywilnoprawnych. Forma przetargu z Kodeksu cywilnego była stosowana aby zachować pełną przejrzystość postępowania i uzyskać jak największy dochód dla miasta. Jeżeli jednak Prezydent uzna, iż najkorzystniejszym rozwiązaniem, przynoszącym pozytywne skutki dla miasta (i to nie tylko skutki finansowe, ale skutki pod kątem prawidłowego zagospodarowania przestrzeni miejskiej), to ma prawo zdecydować na wskazanie określonego podmiotu, który będzie te założenia realizował, a ZDM wtedy zawrze umowę z takim podmiotem. Oczywiście Prezydent winien również określić stawki świadczeń tego tytułu, pamiętając, aby nie było ono niższe niż stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w przypadku umieszczenia w pasie drogowym tablicy lub urządzenia reklamowego.*

(akta kontroli str. 3677)

Weryfikując możliwości prawne dotyczące powierzenia słupów reklamowo-informacyjnych<sup>95</sup> BNW podało, że ówczesnym problemem było określenie statusu prawnego słupów, sposób wyboru przez ZDM podmiotu, z którym zostanie zawarta umowa dzierżawy, a także odpowiedź na pytanie czy powyższe przepisy stosuje się do istniejących słupów reklamowo-informacyjnych. W tym samym czasie ustalono, że ZDM przygotuje opinię prawną celem rozstrzygnięcia czy wybór podmiotu, z którym ZDM zawrze umowę dzierżawy słupów informacyjno-ogłoszeniowych umiejscowionych w pasie drogowym musi nastąpić na podstawie postępowania konkursowego.

Dyrektor BNW, na spotkaniu z przedstawicielami ZRP oraz WGN w dniu 13 listopada 2017 r., przedstawiła propozycję przekazania w drodze zarządzenia gospodarowania/zarządzania mieniem gminy w postaci słupów informacyjno-ogłoszeniowych, billboardów i citylightów. W odniesieniu do nośników umieszczonych w pasie drogowym przedstawiciele ZRP oraz WGN stwierdzili, że Prezydent nie może w drodze zarządzenia ingerować w działania trwałego zarządcy tych nieruchomości, jakim jest ZDM.

W ostatnich dniach listopada 2017 r. doszło do spotkania - na terenie MTP - w sprawie powierzenia Spółce zarządzania słupami reklamowymi umiejscowionymi w pasach drogowych. Ustalono wówczas, że zgodnie z decyzją Prezydenta oraz opinią prawną ZDM powierzenia Spółce zarządzania słupami reklamowymi umiejscowionymi w pasach drogowych nastąpi na podstawie umowy dzierżawy. W umowie tej należało zawrzeć - jak wskazano - postanowienie o konieczności wymiany starych, betonowych słupów na nowe słupy oraz o możliwości umieszczenia słupów w nowych lokalizacjach. Czas na jaki powinna zostać zawarta umowa dzierżawy powinien odpowiadać okresowi amortyzacji nakładów na nowe słupy wynikającemu z obowiązujących przepisów, a w przypadku gdy okres ten jest poniżej 10 lat, umowa może zostać zawarta na 10 lat. Stawki za dzierżawę słupów w pasie drogowym miały odpowiadać stawkom opłat za zajęcie pasa drogowego w przypadku umieszczenia w pasie drogowym tablicy lub urządzenia reklamowego. Wiceprezes MTP zadeklarował wówczas, że do czerwca 2018 r. Spółka umieści około 100 nowych słupów, a wymiana starych nastąpi w 2019 r. Do czasu wymiany słupów deklarował ich odświeżenie i ulepszenie ich wyglądu. W umowie należało, jak wskazywano,

<sup>94</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.), dalej: ustawa o drogach publicznych.

<sup>95</sup> Prezentacja Zarządzenie przez spółkę MTP przestrzeni reklamową w Mieście. Możliwości formalno-prawne z listopada 2017 r.

zawrzeć postanowienie, że właścicielem słupów będzie Spółka, przy czym Miasto będzie miało możliwość ich przejęcia łącznie z przyłączem elektrycznym. Jedną z możliwych przesłanek rozwiązania umowy dzierżawy miała być zmiana struktury właścicielskiej Spółki. Koszty związane z likwidacją starych słupów powinny być rozliczone przez MTP w kosztach dzierżawy. Ustalono także konieczność wskazania słupów objętych ochroną konserwatorską.

(akta kontroli str. 3683, 3689, 3702-3703)

W toku powierzenia MTP zarządzania przestrzenią reklamową wielokrotnie podkreślano, że koncepcja ta wynika z intencji Prezydenta. Przykładowo w preambule projektu umowy dzierżawy słupów wskazano *Wolą Prezydenta Miasta Poznania wyrażoną na naradzie 125/VII/34/2017 Prezydenta Miasta z Zastępcami Prezydenta, Sekretarzem i Skarbnikiem z dnia 16 listopada 2017 r. w punkcie 9 zawarcie umowy pomiędzy ZDM a MTP sp. z o.o. dot. zagospodarowania nośników reklamowych (słupów informacyjno-reklamowych) będących własnością Miasta Poznania.*

(akta kontroli str. 3745)

W styczniu 2018 r. w BNW odbyło się spotkanie w sprawie zawarcia umowy dzierżawy słupów posadowionych w pasie drogowym. Omówiono kwestię okresu, na jaki powinna zostać zawarta umowa dzierżawy (około 20 lat, analogicznie do okresu amortyzacji nowych słupów). Dyrektor BNW wskazała na konieczność zawarcia w umowie postanowień dot. umieszczania nowych słupów: zobowiązanie ZDM do wydzierżawienia nieruchomości pod nowe słupy oraz zobowiązanie MTP do posadowienia nowych słupów na tych nieruchomościach. Sto nowych słupów miało zostać wybudowanych do września 2018 r. Poruszona została także kwestia wymiany istniejących betonowych słupów na nowe. Przedstawiciele Spółki wskazywali na obowiązek stosowania w tym przypadku przepisów ustawy o zamówieniach publicznych<sup>96</sup>. Dyrektor BNW zaznaczyła możliwość wprowadzenia do umowy dzierżawy zapisów zobowiązujących Spółkę do wymiany słupów na nowe w przypadku, gdy modernizacja/naprawa słupów będących w nienależyтым stanie technicznym okaże się nieuzasadniona ze względów ekonomicznych lub niemożliwa ze względów technicznych. W razie potrzeby, np. wcześniejszego rozwiązania umowy, konieczne będzie dokonanie wyceny wartości nakładów przez rzeczoznawcę majątkowego. Ustalono także, że w umowie dzierżawy należy zawrzeć postanowienie o konieczności zawarcia aneksu do umowy dzierżawy w przypadku uchwalenia przez radę miasta uchwały krajobrazowej. Omówiono także kwestię miejsca zarezerwowanego na potrzeby Miasta.

Przedkładając projekt umowy na dzierżawę słupów MTP wskazywało, że w opinii kancelarii kwestie wymagające wyjaśnienia dotyczą: (...) <sup>97</sup>.

(akta kontroli 3763-3767)

Miasto było w posiadaniu tzw. uzupełniającej informacji prawnej dotyczącej dzierżawy słupów reklamowo-informacyjnych. Za kluczowy wskazano w niej (...) <sup>98</sup>. W sprawie wypowiedział się także radca prawny ZDM dzieląc opinię kancelarii o potrzebie zawarcia umowy na okres nieprzekraczający trzy lata. W sprawie wypowiedział się także WGN, wskazując że uchwała kompetencyjna daje możliwość wydzierżawienia bez przetargu np. spółce, w której jedynym udziałowcem lub akcjonariuszem jest Miasto Poznań. Wskazano, że na tej podstawie WGN będzie zawierać umowy z MTP

(akta kontroli str. 3823-3836, 3852)

<sup>96</sup> Należy przez to rozumieć przepisy ustaw z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.) oraz obowiązującej od 1 stycznia 2021 r. ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.), dalej: pzp.

<sup>97</sup> NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek MTP.

<sup>98</sup> NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek MTP.

Na spotkaniu w sprawie zawarcia umowy dzierżawy słupów posadowionych w pasie drogowym (w lutym 2018 r.) wskazano, że istniejące słupy znajdujące się w pasie drogowym były uznane za rzeczy ruchome. Poinformowano, że na zlecenie ZDM dokonywana była wycena wartości istniejących słupów w celu ustalenia ich wartości odtworzeniowej. Wskazano, że zgodnie z prośbą BNW skierowane przez ZDM zapytanie zostanie rozszerzone o dzierżawę, sprzedaż oraz aport istniejących nośników reklamowych. W związku – jak podano – z planowaną sprzedażą słupów bądź wniesieniem ich aportem do Spółki negocjowana wówczas umowa dzierżawy zostanie zastosowana jako rozwiązanie krótkoterminowe. Przedmiotem umowy miała być dzierżawa powierzchni reklamowej na słupach. ZDM miał za zadanie dokonać ustaleń procedury wniesienia słupów aportem do Spółki. W odniesieniu do nośników reklamowych stanowiących własność Miasta, którymi zarządzał WGN ustalono, że przygotowywana była umowa dzierżawy istniejących słupów oraz terenów, na których posadowione będą nowe nośniki. Dzierżawa gruntów miała być realizowana na podstawie tzw. uchwały kompetencyjnej. W zakresie nośników tzw. bezumownych WGN nie mógł zlecić ich usuwania, gdyż stanowiłoby to obejście przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. WGN miał przygotować dla MTP wykaz mienia porzuconego celem dokonania analizy przez Spółkę czy byłaby zainteresowana nabyciem przynajmniej części nośników, które znajdowały się w przygotowanym wykazie.

(akta kontroli str. 4001-4002)

W dniu 22 lutego 2018 r. MTP zawarła z ZDM umowę, której przedmiotem była dzierżawa słupów<sup>99</sup> (75 sztuk) w celu korzystania z niej na potrzeby reklamowo-informacyjne poprzez umieszczanie na niej plakatów, ogłoszeń czy innych form reklamy i informacji. Czas trwania umowy określono do 28 lutego 2021 r. Prowadzono także prace dotyczące zmiany uchwały w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Poznania.

(akta kontroli str. 3915, 4027-4050, 5001-5056)

Przedmiotem zainteresowania Urzędu była także lokalizacja słupów ogłoszeniowo-reklamowych. Na spotkaniach<sup>100</sup>, np. w marcu 2018 r., omawiano propozycje lokalizacji poszczególnych słupów (omówiono łącznie 94 lokalizacje<sup>101</sup>). Postanowiono, że MTP przygotowują mapy zasadnicze dla lokalizacji dopuszczonych do dalszego procedowania oraz wizualizacje tych miejsc i przedstawia je biorącym udział w spotkaniu przedstawicielom UM. W terminie tym zaakceptowano jedną z propozycji słupa przedstawionych przez MTP. Przedstawiciele Urzędu mieli wówczas istotne wątpliwości odnośnie przyjętej koncepcji MTP w zakresie lokalizacji słupów. Zwiększona została liczba nośników umieszczonych w najbardziej atrakcyjnych lokalizacjach (z 1 do 10).

(akta kontroli str. 8592-8595p)

W kwietniu 2018 r. WUiA Urzędu skierował do BNW i MTP pismo dot. sygnałów kierowanych w związku z podwyżką cen plakatów na słupach ogłoszeniowo-informacyjnych. W piśmie wskazano, że nastąpił znaczący wzrost cen, który był sprzeczny z wypracowaną polityką dotyczącą przyszłości tych nośników. Wskazano także, że w 2016 r. prowadzone były rozmowy m.in. z Wydziałem Kultury, Wydziałem Wspierania Jednostek Pomocniczych Miasta Poznania oraz Gabinetem Prezydenta, na podstawie których wypracowana została dwutorowa koncepcja słupów: ogłoszeniowo-informacyjnych oraz reklamowych. Dodano, że zgodnie z podjętymi dyskusjami, słupy ogłoszeniowo-informacyjne miały pełnić dotychczasową rolę tańszego nośnika promującego wydarzenia lokalne i dającego możliwość ogłaszania

<sup>99</sup> Autorem projektu słupa było Przedsiębiorstwo Projektowo-Usługowe Linia s.c. Projekt dotyczył wymiarów słupa objętego ochroną konserwatorską, a także wymiarów słupa standardowego.

<sup>100</sup> W spotkaniach uczestniczyli przedstawiciele Urzędu Miasta (WUiA), Pełnomocnik PMP ds. Estetyki, Biura Miejskiego Konserwatora Zabytków, a także MTP

<sup>101</sup> W danych z marca 2018 r.

wszystkim podmiotom również niedużym. Natomiast, jak zaznaczono, słupy reklamowe miałyby być nośnikiem reklamy komercyjnej systemowej. Pełnomocnik Prezydenta ds. Estetyki wskazał, że *MTP powinny zwracać uwagę nie tylko na kwestie finansowe, ale również wizerunkowe, gdyż ich działania wpływają na postrzeganie Miasta w całości i rzutują na prace nad projektem uchwały krajobrazowej*. W kwietniu 2018 r. ZDM przesłał BNW uchwały z wybranych miast dot. stawek za zajęcie pasa drogowego pod reklamę. MTP dokonywał analiz przedmiotowego zagadnienia. Ustalono, że w porównaniu z rozwiązaniami stosowanymi w Krakowie i Wrocławiu Poznań okazał się zdecydowanie najdroższy.

BNW poinformowało ZDM, że nie było w posiadaniu narzędzi weryfikacji (opisanych w piśmie, jakie zostało złożone przez osobę fizyczną), stawek obowiązujących w innych miastach. Odnośnie do sytuacji w Poznaniu wyjaśniono, że pozyskano informację od spółki MTP. Przyczyną znaczącego wzrostu stawek w Poznaniu było zwiększenie liczby nośników zakwalifikowanych do kategorii nośników umieszczonych w najbardziej atrakcyjnych lokalizacjach (13,3% wszystkich nośników), a także że wzrost 9-22% był spowodowany wielkością i rodzajem plakatu. Nadmieniono, że cennik przewidywał możliwość udzielania rabatów.

(akta kontroli str. 4998-4999, 5087-5147, 5157-5159, 5254)

Stan realizacji zadań dotyczących powierzenia słupów na sierpień 2018 r. wskazywał, że:

1. w odniesieniu do istniejących słupów reklamowo-informacyjnych w pasie drogowym – Spółka planowała odnawianie i ujednoczenie kolorystyczne widocznych elementów słupów. Dnia 9 lipca 2018 r. ZDM przekazał MTP operat szacunkowy określający wartość odtworzeniową słupów, która miała stanowić podstawę do ustalenia ceny sprzedaży przez ZDM tych nośników reklamowych na rzecz MTP.
2. w zakresie nowych słupów citylight - w czerwcu 2018 r. Spółka zawarła umowę z Poznańskimi Inwestycjami Miejskimi sp. z o.o.<sup>102</sup>, której przedmiotem była realizacja okrągłych słupów typu citylight. Ze 150 wstępnie wytypowanych miejsc, do realizacji przekazano 32 lokalizacje, które przeszły procedurę formalnego zatwierdzenia przez jednostki Miasta. Spółka planowała do końca sierpnia wytypować i przekazać PIM kolejne lokalizacje, by do końca roku możliwa była realizacja łącznie 80 do 100 słupów typu citylightów. Dla realizacji zadania ustalono jako konieczne procedowanie nowych lokalizacji priorytetowo przez jednostki miejskie odpowiedzialne za realizację powyższego zadania. Trwały także prace nad opracowaniem projektu słupów w formie klasycznej (tradycyjnych słupów betonowych), które byłyby lokalizowane m.in. w obszarze Staromiejskim. Prezydent zalecił spotkanie w celu omówienia rozbieżnych stanowisk w sprawie lokalizacji słupów, a także zwrócił uwagę na potrzeby zapewnienia by nowe słupy betonowe mające zastąpić wówczas istniejące były ogólnodostępne dla mieszkańców i podmiotów chcących zamieścić ogłoszenie sposób spontaniczny.

(akta kontroli str. 5335-5336, 5340-5440)

W październiku 2018 r. doszło do spotkania dotyczącego słupów reklamowych (typu backlight). Skierowano prośbę o analizę wszystkich nowych lokalizacji słupów reklamowych przez MTP/PIM pod kątem istniejących mpzp<sup>103</sup> oraz standardów dostępności dla Miasta. Skierowano również prośbę do MTP i PIM o przygotowanie mapy zbiorczej wszystkich lokalizacji słupów ogłoszeniowo-reklamowych istniejących betonowych (w tym oznaczone słupy przewidziane do demontażu itp.) oraz projektowanych typu backlight.

<sup>102</sup> dalej: PIM.

<sup>103</sup> Miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Powyższe miało na celu kontrolowanie docelowej ilości słupów oraz wymaganej odległości między nimi, tj. 30 m zgodnie z wytycznymi do uchwały krajobrazowej.

Pełnomocnik Prezydenta ds. estetyki wyraził wątpliwość co do przyjętej w wytycznych do uchwały krajobrazowej odległości 30 m między słupami, jako odległości stwarzającej możliwość zbyt gęstego ustawiania słupów reklamowych.

W styczniu 2019 r. zorganizowano spotkanie w sprawie wyceny słupów betonowych. Stwierdzono, że operat ma za zadanie określenie wartości słupów bez gruntu. Uznano, że słup jest ruchomością. Według operatu z lutego 2018 r. wartość słupów wynosiła 75 tys. zł. Drugi operat szacunkowy dotyczący 13 słupów reklamowych określał ich wartość na 11,4 tys. zł (27.02.2019 r.).

(akta kontroli str. 5552-5621, 8613-8622)

W lutym 2019 r. do Urzędu wpłynęło pismo Rady Osiedla Stare Miasto dotyczące kontrowersyjnych, w ocenie skarżącego, lokalizacji słupów reklamowych. Uznano za bezmyślne wydanie pozwolenia na ustawienie słupa zawalidrogi ograniczającego widoczność, wskazując konkretną lokalizację tego słupa. Pytanie dotyczyło także wzrostu cen za ekspozycję plakatów oraz dalszych planów MTP dot. nowych nośników reklamowych. Po analizie zagadnień objętych pytaniami BNW udzieliło odpowiedzi wskazując na brak obowiązków w pozyskiwaniu opinii rad osiedli dotyczącej lokalizacji słupów. Wskazano, że słupy reklamowe w pierwszym etapie stawiane są jako tymczasowe obiekty budowlane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane<sup>104</sup>.

Spółka MTP, jak wskazano, realizująca posadowienie słupa ogłoszeniowo-reklamowego, poprzez inwestora zastępczego PIM, dokonała stosownego zgłoszenia do administracji architektoniczno-budowlanej tj. WUiA Urzędu. Na moment sformułowania odpowiedzi trwała procedura zmierzająca do uzyskania zgody na ich stałą lokalizację w wyznaczonych miejscach.

Wyjaśniono, że Spółka wprowadziła podwyżkę cen za ekspozycję plakatów wyłącznie w celu zrównoważenia wzrostu kosztów tej usługi, z uwagi na ponoszenie przez Spółkę obowiązującej opłaty za zajęcie pasa drogowego. Opłatę tę Spółka była zobowiązana uiszczać niezależnie od faktu czy na słupie zamieszczone były jakiegokolwiek materiały czy to plakaty miejskie w ramach miejsca zarezerwowanego na potrzeby Miasta czy też reklamy komercyjne. Dodano, że zgodnie z planami Spółki do końca roku 2019 przewidywane było postawienie 84 słupów (dotychczas postawiono 16), lokowanych we wszystkich dzielnicach miasta. Czas i termin postawienia słupów był uzależniony od uzyskania wszystkich zgód i decyzji formalno-prawnych. Poinformowano również, że zgodnie z umową dzierżawy słupów reklamowo-informacyjnych zawartą pomiędzy Spółką a Miastem Poznań na każdym ze słupów Spółka zobowiązana była zagwarantować miejsce na potrzeby Miasta w postaci 3,5m<sup>2</sup> powierzchni reklamowej, jest to tzw. miejsce zarezerwowane. Miasto przekazywało Spółce raz na pół roku wykaz działań planowanych w okresie najbliższych dziewięć miesięcy, na potrzeby których Spółka udostępniała powierzchnię zarezerwowaną. Przekazywanie wykazu działań w imieniu Miasta i miejskich jednostek organizacyjnych koordynował Gabinet Prezydenta UM Poznania. Plakaty i informacje dot. działań objętych wykazem umieszczano oraz, po upływie terminu określonego w wykazie działań MTP. Wyjaśniono także, że w wyniku błędu źle posadowiono słup (u zbiegu ulic Garbary/Estkowskiego). Po stwierdzeniu błędu został on niezwłocznie usunięty.

(akta kontroli str. 3232-3251)

Wg stanu na 19 lipca 2019 r. proces zakupu słupów betonowych był realizowany od półtora roku. Było to związane m.in. z koniecznością dokonania korekty operatu

<sup>104</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm., dalej: prawo budowlane.



szacunkowego. Po otrzymaniu poprawionej wersji operatu dot. określenia wartości 88 słupów betonowych Spółka przeprowadziła analizę przesłanego dokumentu. Stwierdzono, że operat obejmuje słup zlokalizowany na działce miejskiej, która oddana była w użytkowanie wieczyste spółdzielni mieszkaniowej (słup nie był objęty umową dzierżawy słupów i powinien zostać wyłączony z operatu).

(akta kontroli str. 3285, 3292)

Przedstawiciele Urzędu brali udział w spotkaniach dotyczących projektowania uchwały krajobrazowej, których tematem były również słupy reklamowe. Przykładowo we wrześniu 2020 r. na spotkaniu przedstawicieli MTP, PIM, BMKZ, ZDM, WUiA omawiano ww. kwestię. Uzyskano wstępne porozumienie w sprawie dopuszczenia lokalizowania słupów w obszarze staromiejskim. Na spotkaniu przedstawiono mapę strefy, na której zaznaczone zostały obszary, w których dopuszczone zostanie lokalizowanie słupów reklamowych typu citylight. Postulat wnoszony przez MTP by odległość 50 m między słupami liczona była po jednej stronie drogi nie został przyjęty przez jednostki. Głównym zagrożeniem, jak wskazano, byłaby możliwość dogęszczania słupów na terenach Śródmieścia. Omówiono 22 lokalizacje słupów. Przykładowo w marcu 2022 r. doszło do spotkania z przedstawicielami firm reklamowych, których tematem były założenia uchwały krajobrazowej dotyczące słupów reklamowych.

(akta kontroli str. 8695-8595e)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Prezydent nie podjął działań w celu jednoznacznego rozstrzygnięcia wątpliwości, czy MTP ma obowiązek stosowania – przy realizacji zadania powierzonego – przepisów o zamówieniach publicznych. Nie wystąpił też w powyższym zakresie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Mimo rozbieżnych opinii prawnych, (opinie Zespołu Radców Prawnych Urzędu oraz kancelarii prawnej przekazane przez MTP), wskazujących na konieczność stosowania lub nie przez Spółkę przepisów o zamówieniach publicznych po powierzeniu jej zadania własnego gminy, do dnia zakończenia kontroli ostatecznie nie rozstrzygnięto danej kwestii, co było działaniem nierzetelnym.

Prezydent stwierdził, że dochowując należytej staranności Biuro Nadzoru Właścicielskiego skierowało pismo, m.in. do Prezesa Zarządu Spółki, podtrzymujące stanowisko o zasadności wystąpienia z zapytaniem w tej sprawie do Prezesa UZP. Przekazał również swój wniosek do Rady Nadzorczej Spółki.

(akta kontroli str. 7131-7132)

2. W Urzędzie proces powierzenia MTP zarządzania przestrzenią reklamową nie był rzetelnie przygotowany - przed sporządzeniem projektu uchwały Rady Miasta nie doprowadzono do ostatecznego rozwiązania statusu prawnego odnoszącego się do wiat przystankowych, w tym związanych m.in. z szafami zabezpieczeniowo-rozdzielczymi.

Prezydent wyjaśnił, że w ramach podejmowanych działań związanych z planowanym powierzeniem Spółce realizacji zadania własnego BNW Spółka, właściwe jednostki Miasta Poznania oraz spółka MPK podjęły roboczą współpracę w celu zebrania dodatkowych informacji i materiałów, a także weryfikacji różnych modeli współpracy pomiędzy Miastem Poznań a MTP w tym zakresie. Wskazał, że spotkania takie odbywały się wielokrotnie i miały charakter roboczy. W ich trakcie – jak dodał – strony przekazywały sobie informacje i materiały. Z przebiegu niektórych z nich sporządzane były notatki, głównie dotyczyło to spotkań organizowanych przez jednostki Miasta Poznania. Prezydent wskazał, że *w konsekwencji informacje o liczbie wiat przystankowych*

na terenie miasta Poznania znany były Spółce co najmniej od października 2017 roku. Spółka posiadała także informacje o stanie prawnym wiat. Z kolei Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że Spółka nabywając wiaty od jednostek miejskich, zastała w wielu przypadkach nieuregulowany stan prawny dotyczący gruntu, na którym wiata była posadowiona. Spółka realizując zadanie, podejmuje starania, aby w przypadku fizycznej wymiany wiat w lokalizacjach o nieuregulowanym stanie prawnym uzyskać niezbędne zgody właścicieli gruntów. Na pytanie o przyczynę bezumownego korzystania z szaf zabezpieczeniowo-rozdzielczych celu zasilania wiat na przystankach autobusowych w okresie od 1 marca do 31 grudnia 2020 r., odpowiedział, że Należy podkreślić, że Spółka rozpoczynając realizację Zadania Powierzonego oraz Zadania Powiązanego, działała w warunkach stanu zastanego, trwającego od kilkunastu lat. Spółka zakupiła wiaty od MPK (nie było umowy dzierżawy) w lipcu 2019 r. wraz z przyłączami. W wyniku dokonywanej sukcesywnie przez Spółkę weryfikacji stanu prawnego, stwierdzono nieprawidłowość i Spółka w lutym 2020 roku zwróciła się do MPK z prośbą o formalne udostępnienie szaf zabezpieczeniowo-rozdzielczych w celu zasilania wiat na przystankach autobusowych. W wyniku porozumienia została podpisana umowa dzierżawy, na mocy której Spółka płaci czynsz oraz została zobowiązana do zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z przedmiotu dzierżawy. Proces podpisywania umowy był bardzo wydłużony z uwagi na wybuch pandemii COVID-19. Na pytanie o przyczynę braku uregulowania dotąd kwestii posadowienia wiaty z właścicielami gruntów (w przypadku części wiat zlokalizowanych poza pasem drogowym<sup>105</sup>) Prezes wskazał m.in., że Spółka podejmowała działania w granicach możliwości czasowych i osobowych oraz w uzasadnionych przypadkach (fizyczna wymiana wiat) w celu uregulowania sytuacji faktycznej i prawnej związanej z posadowieniem wiat na gruntach nienależących do Spółki. Należy również nadmienić, że proces pozyskiwania stosownych zgód oraz realizacja tych prac w latach 2020-2022 z uwagi na ograniczenia w kontaktach był bardzo wydłużony z powodu wybuchu pandemii COVID-19 w marcu 2020 r.

(akta kontroli str. 7290-7291, 11177-11199)

Z uwagi na złożony status prawny i faktyczny mienia przekazywanego MTP, a także fakt, że mienie to znajdowało się we władaniu różnych jednostek oraz spółek miejskich, Miasto powinno przeprowadzić rzetelną i kompleksową analizę tego mienia. Przyjęcie założenia, że przeprowadzenie takiej analizy nie jest niezbędne i wystarczające jest ustalenie jedynie warunków brzegowych dla przekazania zadania własnego, o którym mowa w art. 18 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie było działaniem rzetelnym, a skutki tego działania poniosła Spółka.

3. W zarządzeniu nr 764/2018/P z 31 października, służącym wykonaniu uchwały Rady Miasta Poznania nr LXV/1196/VII/2018 z 17 kwietnia 2018 r. Prezydent dokonał nieuprawnionego rozszerzenia zakresu przedmiotowego uchwały, zlecając MTP realizację dodatkowego, tzw. zadania powiązanego, dotyczącego budowy i utrzymania wiat znajdujących się poza pasem drogowym, mimo iż na podstawie ww. uchwały Spółce powierzono realizację wyłącznie zadania polegającego na budowie i utrzymaniu wiat w pasie drogowym. Powyższe naruszało postanowienia uchwały Rady Miasta oraz przepisy ustawy o gospodarce komunalnej. Uchwałą Rady Miasta powierzono Spółce wyłącznie zadanie o którym mowa w art. 18 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, polegające na budowie, przebudowie i remoncie wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu

<sup>105</sup> Wg stanu na czerwiec 2022 r., dotyczyło to 51 wiat.

przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, usytuowanych w granicach administracyjnych Miasta, w pasie drogowym dróg publicznych bez względu na kategorię tych dróg.

W efekcie, przekazanie dodatkowego zadania polegającego na utrzymaniu wiat przystankowych usytuowanych poza pasem dróg publicznych dokonane zostało bez właściwej podstawy prawnej, gdyż takiej podstawy w tym wypadku nie mogło stanowić zarządzenie organu wykonawczego gminy.

Prezydent wyjaśnił, że w momencie podejmowania decyzji o zamiarze powierzenia zadania własnego MTP zidentyfikowano, że wiatami przystankowymi na terenie miasta zarządza kilka podmiotów – ZTM, Miasto Poznań, oraz MPK, za pośrednictwem wybranych w postępowaniach konkurencyjnych dwóch operatorów zewnętrznych. Wobec stwierdzenia wygasania umów zawartych przez MPK z operatorami zewnętrznymi, z uwagi na zidentyfikowane wady i ograniczenia dotychczasowego sposobu zarządzania, przedstawiono Prezydentowi Miasta Poznania wspólną, wypracowaną przez ZTM, BNW i MPK, rekomendację o celowości wprowadzenia zarządzania tą infrastrukturą przez jeden podmiot, w celu zapewnienia jednolitego i możliwie najwyższego standardu jakości i dostępności tej infrastruktury na terenie całego miasta. W ramach analizy dotychczasowego modelu zidentyfikowano następujące wady:

- niejednolity standard wiat na terenie miasta (różne modele);
- problemy z szybką naprawą uszkodzeń i przeprowadzaniem prac porządkowych,
- brak możliwości sprawnego reagowania na potrzeby mieszkańców w zakresie budowy lub przebudowy wiat przystankowych,
- problemy z identyfikacją podmiotu odpowiedzialnego.

W ramach przeprowadzonych analiz ustalono, że część wiat przystankowych zlokalizowanych było poza pasem drogowym (np. wiaty przystankowe w ramach trasy tramwajowej PST). Kierując się wyższym celem, jakim było dążenie do poprawy jakości infrastruktury przystankowej i zapewnienia jednolitych standardów jej utrzymania na terenie całego Miasta Poznania, uznano, że z uwagi na liczbę wiat przystankowych lokalizowanych poza pasem drogowym, a także na występowanie wiat zrealizowanych w ramach projektów finansowanych ze środków UE i objętych okresem trwałości projektów, najlepszym rozwiązaniem będzie wykorzystanie regulacji UE w zakresie świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Kierując się rozwiązaniami w tym zakresie uznano, że pozostałe wiaty przystankowe mogą być przedmiotem zarządzania przez MTP jako zadanie powiązane z zadaniem powierzonym. Przyjęte rozwiązanie zapewniło Miastu Poznań pełnej kontroli nad przychodami uzyskiwanymi przez spółkę z całości działalności (powierzonej i powiązanej), a w konsekwencji weryfikowanie poziomu uzyskiwanego z tego tytułu zysku. Miasto Poznań zabezpieczyło w zastosowanych rozwiązaniach, aby spółka nie uzyskiwała nadmiernego zysku z tytułu realizacji zadania powierzonego przy uwzględnieniu wszystkich przyznanych MTP dodatkowych tzw. praw specjalnych.

(akta kontroli str. 2773-2776, 2826-2844, 7288-7289)

W ocenie NIK powyższa argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie. Podstawą powierzenia zadania dotyczącego utrzymania wiat przystankowych była ww. uchwała Rady Miasta Poznania, której wykonanie powierzono Prezydentowi. Wydane przez Prezydenta zarządzenie wykonawcze miało służyć realizacji zadania powierzonego na jej podstawie spółce. Działanie Prezydenta, przekraczające upoważnienie wynikające z uchwały naruszało zarówno ww. uchwałę, jak i przepisy art. 18 ust. 1 oraz 30 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r.

o samorządzie gminnym<sup>106</sup> w zw. z art. 92 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>107</sup>.

NIK zwraca uwagę, że skoro już w trakcie prac nad przekazaniem Spółce zadania powierzonego ustalono, że część wiat przystankowych zlokalizowana jest poza pasem drogowym i nie jest możliwe przekazanie zarządzania tymi wiatami na podstawie przepisu art. 18 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (tj. w ramach zadania powierzonego), Miasto powinno było podjąć takie działania, które mieściłyby się w granicach obowiązujących przepisów i umożliwiały przekazanie całego zadania własnego gminy polegającego na budowie i utrzymaniu wiat przystankowych na jej terenie.

4. Do dnia zakończenia kontroli (10 listopada 2022 r.) Prezydent nie podjął decyzji co do przeznaczenia nadwyżki rozsądnego zysku osiągniętego z działalności reklamowej Spółki za 2019 r. w kwocie 513,1 tys. zł, co było działaniem nierzetelnym.

Zgodnie z § 11 ust. 1 lit. f załącznika do zarządzenia nr 77/2021/P Prezydenta Miasta z 28 stycznia 2021 r., w przypadku gdy Spółka osiągnie zysk przekraczający wartość rozsądnego zysku, nadwyżkę tą Spółka zobowiązana jest przeznaczyć – zgodnie z decyzją Miasta – na realizację inwestycji w zakresie budowy i montażu nowych wiat przystankowych powyżej limitu, lub wypłacić ją Miastu. Jednocześnie z § 11 ust. 2 ww. załącznika wynika, że w przypadku, gdy za zgodą Miasta nadwyżka nie zostanie wykorzystana w trakcie kolejnych miesięcy na budowę i montaż nowych wiat, wypłata nadwyżki Miastu powinna nastąpić w terminie 90 dni od dnia uznania Raportu Rocznego za ostateczny, ale nie później niż do końca lutego kolejnego roku kalendarzowego, na rachunek bankowy wskazany przez Miasto.

W toku kontroli ustalono, że w „Raporcie z audytu rekompensaty należnej Międzynarodowym Targom Poznańskim sp. z o.o. za świadczenie usług ogólnego interesu gospodarczego w okresie od 27 października 2018 roku do 31 grudnia 2020 roku”, wykonanym na zlecenie ZTM i ostatecznie przyjętym 15 października 2021 r. wskazano, że w 2019 r. Spółka wypracowała na działalności reklamowej nadwyżkę wynoszącą 513,1 tys. zł. Do dnia zakończenia kontroli Prezydent nie podjął decyzji co do przeznaczenia tej nadwyżki, zgodnie z § 11 ust. 1 lit. f załącznika do zarządzenia nr 77/2021/P. Jak wyjaśniono, decyzja ta miała być podjęta do końca 2022 r. ze względu na konieczność zidentyfikowania przez ZTM potrzeb w zakresie nowych wiat przystankowych.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przed otrzymaniem raportu ostatecznego z przeprowadzonego audytu rekompensaty, BNW otrzymało jego wersję wstępną w drugiej połowie sierpnia 2021 r., w której wskazano przedmiotową nadwyżkę za 2019 r. W związku z powyższym, dla starannego i rzetelnego działania – zdaniem NIK – powinny być już wtedy podjęte rozmowy pomiędzy Miastem, ZTM i Spółką co do przeznaczenia tej nadwyżki, tak aby w momencie przyjęcia ostatecznego raportu, można było niezwłocznie wydać decyzję o jej przeznaczeniu.

(akta kontroli str. 6139, 6211, 6876, 6892-6894, 6965, 7029, 11171-11177)

5. Nadzór Prezydenta nad ZTM<sup>108</sup> był niewystarczający. Przez okres od 2019 r. do 2022 r. (do czasu zakończenia kontroli) MTP – bez zawarcia stosownej umowy z ZTM – korzystało z gruntów komunalnych pod wiatami zlokalizowanymi poza

<sup>106</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm., dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

<sup>107</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, dalej: ustawa o samorządzie powiatowym.

<sup>108</sup> Zgodnie z Zarządzeniem Nr 65/2019/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 29 stycznia 2019 r. sprawie wskazania jednostki organizacyjnej Miasta Poznania sprawującej nadzór merytoryczny nad realizacją przez spółkę Międzynarodowe Targi Poznańskie sp. z o.o. zadania własnego gminy wyznaczono Zarząd Transportu Miejskiego jako jednostkę odpowiedzialną za sprawowanie nadzoru merytorycznego nad realizacją przez Spółkę zadania własnego.

pasem drogowym. W efekcie pozbawiono wpływów Miasta z tytułu dzierżawy gruntów usytuowanych poza pasem drogowym w wysokości co najmniej 473,8 tys. zł (+ VAT w wysokości 109,8 tys. zł). Kwota ta została wyliczona zgodnie z zarządzeniem 745/2013/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości gruntowym stanowiących własność Miasta Poznania lub ich części (wraz ze zmianami) uchylonego zarządzeniem nr 724/2021/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 14 września 2021 r. w sprawie wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości komunalnych.

Z-ca Prezydenta – nie wyjaśniając szczegółowo powyższych kwestii – stwierdził, że nadzór merytoryczny sprawowany przez ZTM nad realizacją zadania własnego przez MTP jest monitorowany w ramach obowiązującej w Mieście Poznaniu hierarchii organizacyjnej i podziału zadań w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że fakt powierzenia jednostce organizacyjnej Miasta nadzoru merytorycznego realizacji przez MTP zadania powierzonego, nie zwolnił Prezydenta z rzetelnego nadzoru nad działalnością tej jednostki, tym bardziej, iż powyższe zaniechanie skutkowało brakiem wpływów do budżetu Miasta z tytułu korzystania z gruntów pod wiatami przez okres ponad czterech lat.

(akta kontroli str. 7388, 11269-11276)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Koncepcja zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej w Mieście nie została poprzedzona rzetelną diagnozą, w tym szczególnie w zakresie ustalenia statusu prawnego mienia związanego z realizacją zadania. Prezydent nie podjął działań w celu jednoznacznego rozstrzygnięcia wątpliwości, czy MTP ma obowiązek stosowania – przy realizacji zadania powierzonego – przepisów o zamówieniach publicznych. Nie wystąpił też w powyższym zakresie do Prezesa UZP. Prezydent, z naruszeniem postanowień uchwały Rady Miasta oraz przepisów ustawy o gospodarce komunalnej, dokonał nieuprawnionego rozszerzenia zadania powierzonego spółce MTP o tzw. zadanie powiązane dotyczące budowy i rozbudowy wiat przystankowych zlokalizowanych poza pasem drogowym. Ponadto do dnia zakończenia kontroli, nie podjęto decyzji co do przeznaczenia wypracowanej przez Spółkę nadwyżki na działalności reklamowej w 2019 r., pomimo że BNW posiadało wiedzę w tym zakresie już w sierpniu 2021 r., co było działaniem nierzetelnym. Dodatkowo nadzór Prezydenta nad ZTM był niewystarczający, gdyż nie zapobiegł bezumownemu korzystaniu przez MTP, tj. bez zawarcia stosownej umowy z ZTM, z gruntów komunalnych pod wiatami zlokalizowanymi poza pasem drogowym. Prezydent pozostawił MTP autonomię w kształtowaniu stawek czynszu, zapewniając sobie prawo do nadwyżki rozsądnego zysku osiągniętego z działalności reklamowej Spółki.

## IV. Uwagi i wnioski

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

#### Wnioski

1. Zapewnienie przepływu informacji między komórkami organizacyjnymi Urzędu umożliwiającego pełnienie rzetelnego nadzoru wykorzystywania gruntów komunalnych na cele reklamowe.
2. Wszczęcie postępowań podatkowych określających podatek od nieruchomości w terminach umożliwiających wydanie ostatecznych decyzji przed upływem terminu przedawnienia tego zobowiązania.

3. Podjęcie działań nadzorczych wobec ZTM dotyczących uregulowania kwestii korzystania przez MTP z gruntów pod wiatami poza pasem drogowym, a także dotyczących zwrotu wypracowanej nadwyżki za 2019 r.
4. Podjęcie działań w celu usankcjonowania realizacji zadania dotyczącego wiat poza pasem drogowym.

Uwagi      Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
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.

Poznań, 14 listopada 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy  
Zuzanna Kaźmierczak  
p.o. Wicedyrektor

p.o. Dyrektor  
dr Marcin Stefaniak

/-/

/-/

Joanna Piasecka-Girguś  
Starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

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