



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.029.03.2016

P/16/074

Tekst jednolity

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/074 – Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	Inga Piotrowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/18/2017 z 13 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1)
Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu, ul. Traugutta 30/30A, 26-600 Radom ²
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Wójcik, Dyrektor MZDiK ³ (dowód: akta kontroli tom I str. 2-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Dyrektora i pracowników MZDiK w kontrolowanym zakresie, ponieważ nierzetelnie wykonywali określone w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵ obowiązki w zakresie umieszczania reklam w pasie drogowym na terenie miasta Radomia, tj.:

- Dyrektor MZDiK dopuścił jako Zarządcę dróg do umieszczania w pasie drogowym bez zezwolenia reklam przymocowanych na wysięgnikach do budynków, mimo obowiązku wydania takiego zezwolenia wynikającego z art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.⁶ W toku przeprowadzonych w trakcie kontroli oględzin⁷ stwierdzono, że w przestrzeni pasa drogowego czterech ulic⁸, znajdowały się 134 reklamy przymocowane na wysięgniku do budynku⁹;
- wbrew zakazowi, wynikającemu z uchwały Rady Miejskiej w Radomiu nr 170/2011 z dnia 29 sierpnia 2011 r., Dyrektor MZDiK dopuścił do umieszczenia 90 reklam¹⁰ w Parku Kulturowym¹¹;
- Dyrektor MZDiK wydał niezgodne z przepisami ustawy o drogach publicznych zarządzenie nr 1/KP/2011 z dnia 2 stycznia 2011 r. w sprawie umieszczania reklam na przystankach autobusowych, w wyniku czego:
 - zezwolenia na umieszczenie reklam na wiatkach przystankowych nie miały określonej formy, tj. decyzji (art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych)¹²,

¹ NIK kontrolą objęła lata 2014-2016 (do dnia zakończenia kontroli).

² Dalej: MZDiK.

³ Od dnia 6 października 2016 r. Uprzednio za kontrolowaną działalność odpowiadał Jacek Podsiadło – pełnił obowiązki Dyrektora MZDiK od 1 listopada 2015 r. do 5 października 2016 r. oraz Kamil Tkaczyk był Dyrektorem MZDiK od 1 lipca 2011 r. do 31 października 2015 r.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 ze zm., dalej zwana ustawą o drogach publicznych.

⁶ Art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych definiuje użyte w ustawie określenie „pas drogowy”, jako wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą.

⁷ Tj. 9 lutego 2017 r.

⁸ Piłsudskiego, Moniuszki, Żeromskiego od nr 11 do nr 53 i Focha nr 1.

⁹ Dokładne wyczerpanie kwoty uszczuplenia dochodu budżetu miasta wynikającej z tytułu niepobierania opłat za ww. reklamy nie jest możliwe, z uwagi na brak danych co do wielkości reklam oraz okresu, na jaki zostały umieszczone.

¹⁰ W tym 10 reklam na wysięgnikach przymocowanych do budynku.

¹¹ Utworzony na podstawie Uchwały Nr 170/2011 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie utworzenia Parku Kulturowego pod nazwą „Park Kulturowy Starty Radom”, dalej: Park Kulturowy.

¹² Zgodę na umieszczenie reklamy na przystanku Dyrektor lub jego Zastępca wyrażał na wniosku lub w odrębnym piśmie.

- w przypadku 85,8% reklam na wiatkach przystankowych nie były pobierane opłaty za ich umieszczenie, co było niezgodne z art. 40 ust. 3 oraz art. 22 ust. 2d ww. ustawy. W związku z niepobieraniem opłat za umieszczenie ww. reklam w latach 2015-2016 do budżetu miasta nie wpłynęło 338 210,0 zł;
- nie w każdym przypadku pracownicy MZDiK sporządzali protokoły z kontroli reklam¹³, co było niezgodnie z § 3 pkt 2 zarządzenia Nr 28 Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Radomiu z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad przeprowadzania kontroli pasa drogowego ulic krajowych, wojewódzkich, powiatowych, gminnych i wewnętrznych w granicach administracyjnych miasta Radomia w zakresie dotyczącym reklam.¹⁴ Ponadto nie w każdym przypadku kontrole obejmowały badaniem zgodność reklam z warunkami decyzji zezwalającej na ich umieszczenie. Świadczą o tym wyniki oględzin przeprowadzonych w toku kontroli, które wykazały że 5 na 50 skontrolowanych reklam miało większe rozmiary niż określone w decyzji;
- pracownicy MZDiK nie podejmowali niezwłocznie działań wobec wierzycieli w przypadku nieuregulowania należności z tytułu kar pieniężnych nałożonych za umieszczenie reklamy w pasie drogowym bez zezwoleń, co stanowiło naruszenie przepisów rozporządzeń Ministra Finansów.¹⁵ W skontrolowanych postępowaniach upomnienia wysłane zostały po 59-85 dniach po upływie terminu płatności, a tytuły wykonawcze wystawiono po upływie 102 i 133 dni od dnia doręczenia/zwrotu upomnienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania zarządcze w zakresie umieszczania reklam w pasie drogowym, tj. na terenie Parku Kulturowego oraz poza nim

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie 2015-2016 Dyrektor MZDiK pełnił funkcję Zarządcy ogółem 908 dróg publicznych i wewnętrznych¹⁶ o łącznej długości: w 2015 r. - 535,9 km, w 2016 r. - 539,4 km w granicach administracyjnych miasta Radomia.¹⁷ W obszarze Parku Kulturowego Dyrektor MZDiK był Zarządcą ogółem 18 dróg publicznych i wewnętrznych¹⁸ o łącznej długości - 3,96 km. W latach 2015-2016 Dyrektor MZDiK wydał łącznie 258 decyzji na kwotę 680,9 tys. zł, zezwalających na umieszczenie reklam w pasie drogowym dróg publicznych¹⁹ oraz zawarł łącznie 10 umów cywilnoprawnych na kwotę 18,3 tys. zł zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu ustawienia reklam na drogach wewnętrznych.²⁰

Do MZDiK nie wpływały wnioski o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego pod umieszczenie reklam na terenie objętym Parkiem Kulturowym.

(dowód: akta kontroli tom I str. 42-46, 146-150, 152-164)

1.2. Zadania w zakresie kontroli reklam zlokalizowanych w pasie drogowym i wydawania decyzji o zajęciu pasa drogowego, należały do dwóch pracowników Oddziału Ochrony Ulic w Dziale Dokumentacji i Mostów MZDiK.

Zakres i częstotliwość kontroli reklam zlokalizowanych w pasie drogowym zostały określone w zarządzeniu w sprawie zasad przeprowadzania kontroli. Celem kontroli było sprawdzanie zgodności umieszczenia reklam z wydanymi zezwoleniami na zajęcie pasa drogowego oraz stwierdzenie ewentualnych naruszeń pasa drogowego poprzez umieszczanie reklam bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami decyzji.

W latach 2015-2016 w MZDiK udokumentowano przeprowadzenie 26 kontroli²¹, w wyniku których stwierdzono umieszczenie w pasie drogowym 203 reklam bez zezwoleń.²²

¹³ Udokumentowano przeprowadzenie tylko 26 kontroli, w celu wykrycia nielegalnych reklam.

¹⁴ Dalej: zarządzenie w sprawie zasad przeprowadzania kontroli.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. poz. 656) – obowiązywało do 31 grudnia 2015 r. oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 2367 ze zm.).

¹⁶ W tym 392 stanowiły drogi publiczne i 516 - drogi wewnętrzne w 2015 r. oraz 393 - publiczne i 515 - wewnętrzne w 2016 r.

¹⁷ Na podstawie Statutu MZDiK stanowiącego załącznik do Uchwały Nr 579/2013 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 26 sierpnia 2013 r. w sprawie statutu Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Radomiu.

¹⁸ W tym 9 stanowiły drogi publiczne i 9 - drogi wewnętrzne w 2015 r. oraz 10 - publiczne i 8 - wewnętrzne w 2016 r.

¹⁹ W tym 125 decyzji na łączną kwotę 311,0 tys. zł w 2015 r. i 133 decyzji – 369,9 tys. zł w 2016 r.

²⁰ W tym 5 umów na łączną kwotę 10,4 tys. zł w 2015 r. i 5 umów – 7,9 tys. zł w 2016 r.

²¹ W tym: 17 kontroli w 2015 r. i 9 – w 2016 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 38-41, 165-184, 435, 447-449, 475)

Odnosnie kontroli pasa drogowego w zakresie umieszczania reklam Zastępca Dyrektora MZDiK wyjaśnił, iż w okresie 2015-2016 przeprowadzono łącznie 107 kontroli pasów drogowych, z których sporządzono protokoły. W 26 z ww. kontroli reklam stwierdzono zajęcie pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia, pozostałe kontrole przeprowadzono jako sprawdzające w toku postępowań administracyjnych. Były prowadzone także kontrole zgodności wszystkich reklam z wydanymi zezwoleniami (także dla każdej po raz pierwszy lokalizowanej reklamy). W trakcie ww. kontroli dokonywano również objazdów pozostałych ulic miasta Radomia, w przypadku braku stwierdzenia uchybień lub umieszczenia reklam bez wymaganego zezwolenia, odstępowano od sporządzania protokołów z objazdów. Kontrole te przeprowadzane były częściej niż wynika to z ww. zarządzenia Dyrektora MZDiK, jednak z uwagi na brak protokołów z kontroli i objazdów ulic, w trakcie których nie stwierdzono uchybień, nie można podać całkowitej ilości i terminów kontroli. Ponadto w ww. okresie były przeprowadzane kontrole pasów drogowych ulic na terenie Parku Kulturowego, w trakcie tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie umieszczenia reklam bez wymaganego przepisami zezwolenia, stąd brak protokołów z kontroli.

(dowód: akta kontroli tom II str. 35, 41)

W związku z niedokumentowaniem przez pracowników MZDiK wszystkich kontroli pasa drogowego w zakresie umieszczania reklam ustalenie ich faktycznej liczby i częstotliwości nie jest możliwe.

W przypadku stwierdzenia umieszczenia nielegalnych reklam w pasie drogowym wszczynano postępowania administracyjne, w wyniku których wydano ogółem²³ 31 decyzji o nałożeniu kary pieniężnej za nielegalne umieszczanie reklam w pasie drogowym (z czego 25 decyzji uzyskało walor ostateczności) oraz 7 decyzji o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego. W przypadku 14 spraw umorzono postępowania²⁴, a 8 spraw było w toku.

(dowód: akta kontroli tom I str. 185-192)

Zastępca Dyrektora MZDiK wyjaśnił, iż w pozostałych przypadkach nie wydawano decyzji o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego. W toku tych postępowań, bezpośrednio lub w ciągu kilku dni po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania, podmioty usuwały reklamę z pasa drogowego. W momencie pojawienia się tej decyzji w obrocie prawnym, nie byłoby już przedmiotu postępowania. Ponadto wyjaśnił, że pracownicy MZDiK od dnia wszczęcia postępowania monitorowali umieszczenie reklam, co potwierdzano za każdym razem poprzez sporządzenie protokołu z oględzin pasa drogowego. W przypadku stwierdzenia usunięcia reklamy również był sporządzany protokół. W omawianych przypadkach, z wyłączeniem 7 wymienionych powyżej, nie stwierdzono uporczywego uchylania się podmiotów od usunięcia reklamy z pasa drogowego, wobec powyższego nie wydawano decyzji o przywróceniu pasa drogowego do poprzedniego stanu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 234-235)

1.3. W okresie objętym kontrolą na stronie internetowej MZDiK²⁵ znajdowały się procedury dotyczące umieszczania reklam w pasie drogowym drogi publicznej. Procedury te określały m.in. wzór wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, wykaz wymaganych dokumentów²⁶, formę oraz terminy załatwienia sprawy. Procedury umieszczania reklam na drodze wewnętrznej oraz opłaty za zajęcie drogi wewnętrznej zostały uregulowane zarządzeniem Prezydenta Miasta Radomia.²⁷

²² W tym: 171 reklam bez zezwoleń w 2015 r. i 32 – w 2016 r. Reklamy te nie znajdowały się na terenie Parku Kulturowego.

²³ Dane dotyczą postępowań wszczętych w latach 2015-2016.

²⁴ W tym 4 sprawy były kontynuacją umorzonych postępowań, z powodu zmiany strony.

²⁵ www.mzdik.pl.

²⁶ Załączanych do ww. wniosku, tj.: opinie lokalizacji reklamy pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego wydanej przez MZDiK wraz z załącznikiem graficznym, plan sytuacyjny w skali 1:500 odcinka pasa drogowego z podaniem lokalizacji i wymiarów reklamy, projekt graficzny reklamy lub fotografia reklamy, oświadczenie o posiadaniu ważnego pozwolenia na budowę lub oświadczenie o braku sprzeciwu właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej do zgłoszenia zamiaru umieszczenia urządzenia reklamowego w pasie drogowym, jeżeli wymagają tego przepisy prawa budowlanego, zgoda na dysponowanie terenem, wydana przez MZDiK w Radomiu.

²⁷ Zarządzenie Nr 3519/2013 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie dróg wewnętrznych położonych w granicach administracyjnych miasta Radomia.

Jako formę załatwienia wniosku o umieszczenie reklamy w pasie drogowym drogi publicznej wskazano w tych procedurach decyzję administracyjną, a w przypadku drogi wewnętrznej – umowę cywilnoprawną.

W trakcie kontroli NIK, tj. 10 lutego 2017 r., zmieniono procedurę rozszerzając ją o wymóg załączenia do wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego kserokopii decyzji lokalizacyjnej reklamy w pasie drogowym wraz z załącznikiem graficznym.²⁸

(dowód: akta kontroli tom I str. 432-434, 436-446, 453-474, tom II str. 38, 42-43)

Badaniem objęto 50 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego, w celu umieszczenia reklam na drodze publicznej na łączną kwotę 478,0 tys. zł.²⁹ Stwierdzono, iż złożone wnioski o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego pod reklamę spełniały wymogi określone w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego³⁰. Po 11 września 2015 r. przed wydaniem decyzji o zajęcie pasa drogowego w nowej lokalizacji, Dyrektor MZDiK wydawał decyzję lokalizacyjną³¹ (dotyczy 2 wniosków). W przypadkach posadowienia reklamy na istniejących elementach - słupach (3 wnioski) i kontynuacji lokalizacji reklamy (25 wniosków) nie wymagano ponownie kompletu dokumentów m.in.: planu sytuacyjnego, zgody na dysponowanie terenem oraz decyzji lokalizacyjnej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 195-264)

Jak oświadczył Specjalista Oddziału Ochrony Ulic w Dziale Dokumentacji i Mostów MZDiK, w przypadku kontynuacji zezwolenia na umieszczenie reklam w pasie drogowym, nie wymagano składania dokumentów, które znajdowały się w aktach spraw w latach poprzedzających wydanie wniosku.

(dowód: akta kontroli tom I str. 265)

Zastępca Dyrektora MZDiK wyjaśnił, iż zezwolenia na umieszczenie reklam w pasie drogowym w drodze decyzji nie były poprzedzone wydaniem tzw. decyzji lokalizacyjnej na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, ponieważ wskazane decyzje stanowią kontynuację zezwoleń na już umieszczone reklamy w pasach drogowych. Pierwsze zezwolenia dla umieszczenia tych reklam w pasach drogowych zostały wydane przed 11.09.2015 r., tj. przed wejściem w życie przepisów zobowiązujących do wydania takiej decyzji. W przypadku wydania zezwolenia na umieszczenie reklam na istniejących słupach, będących własnością MZDiK odstąpiono od wydania decyzji lokalizacyjnych, ponieważ zamocowanie reklam na ww. słupach nie powodowało zmiany ich lokalizacji.

(dowód: akta kontroli tom II str. 33, 37-38)

Dokumentacja badanych 50 decyzji nie zawierała materiałów dotyczących kwestii zakazów i nakazów umieszczania reklam, wynikających z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ani też w treści tych decyzji nie odnoszono się do ich zgodności z ww. planami.

(dowód: akta kontroli tom I str. 197-245, 514-517)

Jak oświadczył Specjalista Oddziału Ochrony Ulic w Dziale Dokumentacji i Mostów MZDiK, „przed wydaniem decyzji zezwalającej na umieszczenie reklamy w pasie drogowym dokonywane były analizy pod kątem zapisów zawartych w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, natomiast nie jest tworzona żadna dokumentacja w tym zakresie. Zarówno w przypadku 50 kontrolowanych decyzji, jak i pozostałych nie stwierdzono zakazu umieszczania reklam w analizowanych lokalizacjach. Wszelkie informacje dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uzyskiwane były ze strony Miejskiej Pracowni Urbanistycznej (jednostki budżetowej Gminy Miasta Radomia).³²”

(dowód: akta kontroli tom I str. 266)

1.4. Zarządzeniem nr 1/KP/2011 Dyrektora MZDiK w Radomiu z dnia 2 stycznia 2011 r. w sprawie umieszczania reklam na przystankach autobusowych wprowadzono procedury (Regulamin) udostępniania na cele reklamowe wiat przystankowych.

²⁸ W trakcie kontroli NIK, tj. 21 lutego 2017 r., umieszczono na stronie internetowej MZDiK nowe procedury.

²⁹ W tym: 25 decyzji na kwotę 225,3 tys. zł (o najwyższej wysokości opłat) zawartych w 2015 r. i 25 na kwotę 252,7 tys. zł - w 2016 r. Decyzje te dotyczyły wniosków o wydanie zezwolenia na umieszczenie reklam poza obszarem Parku Kulturowego.

³⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 1264.

³¹ Art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych.

³² www.mpu.radom.pl.

W latach 2015-2016 Dyrektor MZDiK wydał ogółem 290 zgód na umieszczenie 10 862 reklam na wiatkach przystankowych, w tym 75 zgód na umieszczenie odpłatne (1542 reklam)³³ i 215 zgód na umieszczenie nieodpłatne (9320 reklam, tj. 85,8%).³⁴ Wzór wniosku dotyczący umieszczenia płatnego reklamy oraz wykaz przystanków MZDiK udostępnionych pod reklamy znajdował się na stronach internetowych MZDiK.³⁵ Na ww. stronach internetowych znajdowała się również informacja dotycząca zakazu umieszczania reklam i ogłoszeń bez zgody zarządcy przystanków wskazująca, iż czyn ten jest zabroniony i grozi nałożeniem kar finansowych przez Straż Miejską.

Badaniem objęto 10 wydanych przez MZDiK zgód na odpłatne umieszczenie reklam na wiatkach przystankowych.³⁶ Zgodę wyrażano na wnioskach dotyczących umieszczenia reklam poprzez złożenie podpisu przez Dyrektora MZDiK lub jego Zastępcę o treści „zgoda” (8 zgód) lub w odrębnym piśmie (2 zgody) i na tej podstawie fakturowano usługi. Wnioski zawierały m.in.: dane wnioskodawcy, liczbę plakatów reklamujących, okres ekspozycji, wymiary reklamy i wykaz przystanków, na których zostaną umieszczone reklamy oraz stawki opłat. Odrębne pisma informujące o zgodzie zawierały: okres ekspozycji plakatów reklamowych, format, zasady umieszczania reklam („jak we wniosku”) oraz wysokość opłat. Opłaty za udostępnienie miejsca na eksponowanie na przystankach plakatów reklamowych³⁷ była naliczana, zgodnie z pkt 6 ww. Regulaminu udostępniania na cele reklamowe przystanków autobusowych. W 8 przypadkach, na 10 zbadanych wniosków/zgód, Dyrektor MZDiK zezwolił na umieszczanie reklam na wiatkach przystankowych znajdujących się na terenie Parku Kulturowego.³⁸

W przypadku umieszczania bezpłatnie reklam na przystankach, wnioskodawcy składali pismo do MZDiK z prośbą o wyrażenie zgody na bezpłatną ekspozycję reklam na przystankach z podaniem okresu ekspozycji i czego dotyczą reklamy. Dyrektor MZDiK pisemnie wyrażał zgodę na bezpłatne umieszczenie reklam na przystankach, określając m.in.: okres ekspozycji i wykaz przystanków, na których można umieścić reklamy z podaniem terminu ich usunięcia.

(dowód: akta kontroli tom II str. 3-4, 16-26, 46-160, 167-206)

Prowadzeniem spraw związanych z wykorzystaniem urządzeń przystankowych na cele reklamowe oraz kontrolą przestrzegania terminów i zasad ekspozycji reklam na przystankach zajmowała się jedna osoba z Działu Przewozów Pasażerskich MZDiK. Nie było określonych procedur kontroli wiat przystankowych w zakresie dotyczącym reklam.

(dowód: akta kontroli tom I str. 475-478)

Zastępca Dyrektora MZDiK wyjaśnił, iż odnośnie kontroli umieszczania reklam na wiatkach przystankowych, w tym także przystankach położonych na terenie Parku Kulturowego, nie było ustalonych harmonogramów kontroli, ponieważ reklamy umieszczane są na krótkie okresy (najczęściej kilka do kilkunastu dni) i związane były z nimi uprawnienia MZDiK do zatrzymania kaucji w przypadku nieterminowego usunięcia reklamy. Kontrolowana była każda odpłatna reklama - przystanek, na którym została umieszczona a jednocześnie kontrolowane było umieszczanie innych reklam na tych przystankach oraz pozostałych położonych na trasie przejazdu. W 2015 r. dokonano 53 takich kontroli, natomiast w 2016 r. 22 kontrole, a udokumentowanie ich przeprowadzenia znajduje się w aktach każdej odpłatnej reklamy (pismo, w którym pracownik występuje o zwrot kaucji ze względu na brak zastrzeżeń lub pismo o przepadku kaucji na rzecz MZDiK z powodu nieprzestrzegania przez reklamującego

³³ W tym: 53 zgody odpłatne (1227 reklam) w 2015 r. (z czego 11 - dotyczyło umieszczenia 14 reklam na wiatkach przystankowych w obrębie Parku Kulturowego) i 22 zgody (315 reklam) - w 2016 r. (z czego 4 - dotyczyło 7 reklam w Parku Kulturowym).

³⁴ W tym: 90 zgód odpłatnie (3714 reklam) w 2015 r. (z czego 18 - dotyczyło umieszczenia 19 reklam na wiatkach przystankowych w obrębie Parku Kulturowego) i 125 zgód (5606 reklam) - w 2016 r. (z czego 33 - dotyczyło 40 reklam w Parku Kulturowym).

³⁵ W trakcie kontroli NIK, tj. 26 stycznia 2017 r., ww. wykaz przystanków został zaktualizowany, m.in. poprzez wyłączenie z tego wykazu dwóch przystanków znajdujących się w obrębie Parku Kulturowego.

³⁶ W tym po 5 zgód odpłatnych wydanych w 2015 r. (sprawy nr: KP.7012.21.2015MW, KP.7012.48.2015KG, KP.7012.63.2015MW, KP.7012.138.2015.MW, KP.7012.135.2015.MW) i 2016 r. (nr: KP.7012.24.2016.MW, KP.7012.38.2016.BK (dwie sprawy pod tym samym numerem), KP.7012.108.2016.MW, KP.7012.161.2016MW).

³⁷ Były dwie stawki: 3,00 zł +VAT za eksponowanie 1 plakatu przez okres 1 dnia na 1 przystanku zlokalizowanym na obszarze miasta ograniczonym ulicami: Narutowicza, Traugutta, Poniatowskiego, Dworzec PKP, Bieliny Prażmowskiego, Czachowskiego, Żeromskiego, Zborowskiego, Paderewskiego, Daszyńskiego, Chrobrego, 11 Listopada, Warszawska, Wernera, Mireckiego, Limanowskiego, Narutowicza, włącznie z przystankami zlokalizowanymi przy ww. ulicach oraz 2,00 zł +VAT za eksponowanie 1 plakatu przez okres 1 dnia na 1 przystanku zlokalizowanym poza obszarem określonym powyżej.

³⁸ Dotyczy przystanków: Okulickiego/Rondo 01 i Okulickiego/Rondo 02.

się obowiązujących zasad). Wykonujący te zadania pracownik Działu Przewozów Pasażerskich kontroluje umieszczanie reklam na wiatkach także w powiązaniu z wykonywaniem innych swoich obowiązków, tj. podczas wyjazdów w celu dokumentowania uszkodzeń urządzeń przystankowych. W latach 2015-2016 zostały złożone na Policję 242 wnioski o ściganie sprawców dewastacji mienia, a więc przeprowadzono co najmniej 242 kolejne kontrole umieszczania reklam. Wykonujący ww. zadania pracownik nie ma obowiązku sporządzania pisemnych sprawozdań/protokołów z każdego takiego wyjazdu (często kilka wyjazdów dziennie). Jego obowiązkiem jest podejmowanie działań w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości np. przygotowanie zgłoszenia nielegalnej reklamy do Straży Miejskiej, usunięcie reklamy, jeżeli brak jest nazwy firmy lub sporządzenie wniosku o zatrzymanie kaucji.

(dowód: akta kontroli tom II str. 161, 164-165)

1.5. Wyniki oględzin³⁹ reklam zlokalizowanych w pasie drogowym ulic: Piłsudskiego, Moniuszki, Żeromskiego od nr 11 do nr 53 i Focha nr 1 wykazały, iż 137 reklam nie posiadało wymaganych zezwoleń, w tym:

- 134 reklamy przymocowane na wysięgniku do budynku, wchodzące w przestrzeń pasa drogowego⁴⁰,
- 3 reklamy typu „potykacz” posadowione bezpośrednio na gruncie pasa drogowego.⁴¹

(dowód: akta kontroli tom I str. 307-360)

Zgodnie z § 3 uchwały nr 170/2011 z dnia 29 sierpnia 2011 r. Rady Miejskiej w Radomiu obowiązywał zakaz umieszczania reklam w strefie A na terenie objętym granicami Parku Kulturowego (ust. 2 pkt 2), a dla strefy B dodatkowo zakazano umieszczania tablic, napisów, szyldów, reklam i nośników reklam na obiektach zabytkowych oraz na terenie objętym granicami Parku Kulturowego za wyjątkiem: informacji odnoszących się do przedmiotu prowadzonej działalności w formie uzgodnionej ze służbami konserwatorskimi i miejskimi służbami architektonicznymi pod względem lokalizacji, gabarytów, formy plastycznej i użytych materiałów; informacji czasowych o imprezach związanych z funkcjonowaniem Parku Kulturowego uzgodnionych ze służbami konserwatorskimi i miejskimi służbami architektonicznymi co do lokalizacji, czasu ekspozycji, gabarytów, formy plastycznej i użytych materiałów; tablic i ogłoszeń i napisów o treści edukacyjnej lub związanych z funkcjonowaniem Parku Kulturowego, uzgodnionych ze służbami konserwatorskimi i miejskimi służbami architektonicznymi (ust. 3 pkt 2).

Wyniki oględzin⁴² ulic położonych w granicach Parku Kulturowego strefy B wykazały, iż w pasie drogowym ul. Okulickiego od nr 9 do nr 35 i ul. Św. Wacława umieszczono 10 reklam przymocowanych na wysięgniku do budynku, wchodzących w przestrzeń pasa drogowego⁴³ oraz jedną reklamę na wiacie przystankowej Okulickiego/Rondo 02.

Na pozostałych ulicach⁴⁴ obejmujących Park Kulturowy nie było reklam w pasie drogowym posadowionych zarówno bezpośrednio na gruncie drogi, jak i na wysięgnikach przymocowanych do budynku.

(dowód: akta kontroli tom I str. 146-151, 307-360)

W toku prowadzonej kontroli, kontroler poinformował Dyrektora MZDiK o stwierdzonych nieprawidłowościach polegających na nielegalnym umieszczaniu urządzeń reklamowych w pasie drogowym.

(dowód: akta kontroli tom II str. 30)

Dyrektor MZDiK poinformował, iż w sprawie 3 reklam typu „potykacz” stwierdzonych w trakcie oględzin w pasie drogowym ulic miasta Radomia zostanie przeprowadzone postępowanie administracyjne w sprawie umieszczenia reklam bez zezwolenia wymaganego art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, mające na celu wymierzenie kary

³⁹ Przeprowadzonych w dniu 9 lutego 2017 r.

⁴⁰ W tym: 33 reklamy - na ul. Piłsudskiego droga gminna (co stanowiło 85% nielegalnych reklam), 45 - na ul. Moniuszki droga gminna (97,8%), 55 - na ul. Żeromskiego od nr 11 do nr 53 droga powiatowa (98,3%) i 1 - na ul. Focha nr 1 droga gminna (50% - objęto oględzinami 2 reklamy, w tym 1 była umieszczona za zezwoleniem, a druga - bez zezwolenia).

⁴¹ W tym: 1 reklama - na ul. Piłsudskiego, 2 - na ul. Żeromskiego.

⁴² W dniu 9 i 16 lutego 2017 r.

⁴³ W tym: 2 reklamy bez zezwolenia na ul. Św. Wacława i 8 reklam - na ul. Okulickiego od nr 9 do nr 35.

⁴⁴ Klementyny, Staromiejskiej, Pl. Stare Miasto oraz ulic: Przechodnia, Piotrówka, Jaworowa, Odrzańska, Redutowa, Zgodna, Piwna, Św. Floriana, Bednarska, Fredry, Asnyka, Napierskiego i Rawska.

pieniężnej (art. 40 ust.12 ww. ustawy). W sprawie umieszczenia reklam na budynkach w przestrzeni pasa drogowego zostanie przeprowadzona wszechstronna analiza prawna w świetle obowiązujących przepisów, uwzględniająca wnioski i zalecenia NIK, zmierzająca do ustalenia ewentualnych procedur postępowania dla umieszczania urządzeń reklamowych zamocowanych na wysięgnikach na budynkach oraz innych reklam mocowanych do elewacji budynków. W przypadku plakatu stwierdzonego podczas oględzin przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK na wiacie przystankowej przy ul. Okulickiego na terenie Parku Kulturowego, obecnie brak jest podstaw do podjęcia czynności w tej sprawie. Plakat ten został umieszczony bez zgody MZDiK i po przeprowadzeniu oględzin został niezwłocznie usunięty. Pozostałe plakaty o tej samej treści, informujące o uroczystości patriotycznej związanej z historią Radomia zostały umieszczone na wiatkach przystankowych na terenie miasta Radomia na podstawie bezpłatnej zgody MZDiK wydanej na wniosek, z wyłączeniem Parku Kulturowego. MZDiK dołoży wszelkich starań, aby zgodnie z obowiązującą uchwałą na terenie Parku Kulturowego nie były umieszczane plakaty na wiatkach przystankowych. Poinformował również, że zostanie przeprowadzona analiza zmierzająca do określenia procedur umożliwiających administracyjne załatwianie spraw związanych z umieszczaniem na wiatkach przystankowych plakatów bez zgody MZDiK.

(dowód: akta kontroli tom II str. 31-32)

Wyniki oględzin⁴⁵ 50 reklam posiadających decyzje zezwalające na umieszczenie ich w pasie drogowym⁴⁶ wykazały, iż 45 reklam było umieszczonych w pasie drogowym zgodnie z warunkami określonymi w decyzjach. Pozostałych 5 reklam było umieszczonych niezgodnie z warunkami decyzji, tj. reklamy miały większy wymiar niż określony w decyzji.⁴⁷

(dowód: akta kontroli tom I str. 307-308, 315-316, 329, 349, 361-368)

1.6. W badanym okresie obowiązywały stawki opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg publicznych w celu umieszczenia reklam w granicach administracyjnych miasta Radomia, określone uchwałą Rady Miejskiej w Radomiu.⁴⁸

Badaniem objęto 50 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego, w celu umieszczenia reklam na drodze publicznej.⁴⁹ Stwierdzono, iż opłaty za umieszczanie reklam ustalone zostały zgodnie z art. 40 ust. 6 i 8 ustawy o drogach publicznych oraz zgodnie ze stawkami przyjętymi ww. uchwałą. Łączna kwota wniesionych opłat za zajęcie pasa drogowego wynikających z 49 decyzji wyniosła 473,5 tys. zł. W przypadku jednej decyzji opłatę za zajęcie pasa drogowego w wysokości 4,4 tys. zł rozłożono na dwie raty po 2,2 tys. zł płatne: do 28 lutego 2017 r. – I rata i do 31 marca 2017 r. – II rata. Do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 28 lutego 2017 r., nie wpłynęła I rata płatności.

(dowód: akta kontroli tom I str. 193-245, 262-264)

1.7. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora MZDiK i jego Zastępcy, w okresie objętym kontrolą MZDiK nie podejmował współpracy z innymi jednostkami miasta ani innymi organami w zakresie ładu reklamowego na terenie Parku Kulturowego i poza nim, za wyjątkiem Straży Miejskiej. Współpraca ta polegała na zgłaszaniu reklam umieszczonych na wiatkach przystankowych bez zgody MZDiK, wobec których można było ustalić sprawcę i na tej podstawie Straż Miejska podejmowała działania mające na celu ukaranie sprawcy. MZDiK w 2015 r. przekazał 4 takie zgłoszenia (w tym jedno dotyczyło umieszczenia reklamy na przystanku znajdującym się w obrębie Parku Kulturowego), w 2016 r. - 9. Ponadto Wydział Zarządzania Nieruchomościami Urzędu Miejskiego w Radomiu w pojedynczych przypadkach zwracał się do MZDiK, w celu uzyskania opinii pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego dla lokalizacji reklam na działkach niebędących w zarządzie MZDiK.

(dowód: akta kontroli tom I str. 432, 434-435, tom II str. 161, 164, 207-233)

⁴⁵ W dniu 9 i 10 lutego 2017 r.

⁴⁶ M.in. następujących ulic: Piłsudskiego (6 reklam za zezwoleniem), Moniuszki, Żeromskiego od nr 11 do nr 53 i Focha nr 1 (po 1 reklamie za zezwoleniem), Kieleckiej, Warszawskiej, Słowackiego, 1095-Roku, Limanowskiego, Okulickiego (poza terenem Parku Kulturowego).

⁴⁷ Dotyczyło 3 reklam typu „potykacz” w pasie drogowym ul. Piłsudskiego, w tym 2 reklamy jednostronne - decyzja nr DM.IV.5055.7.P1.2016EŚ z 12.12.2016 r. oraz reklama dwustronna - decyzja nr DM.IV.5055.23.P1.2016EŚ z 04.08.2016 r. Następnie reklama typu „potykacz” dwustronna w pasie drogowym ul. Żeromskiego - decyzja nr DM.IV.5055.36.1.2016EŚ z 10.11.2016r oraz reklama w pasie drogowym ulicy Czarnieckiego - decyzja nr DM.IV.5055.52.2016EŚ z 08.08.2016 r.

⁴⁸ Uchwała Rady Miejskiej w Radomiu Nr 96/2011 z dnia 4 kwietnia 2011 r. w sprawie wysokości opłat stawek za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych położonych w granicach administracyjnych miasta Radomia.

⁴⁹ Decyzje te objęto badaniami opisanymi w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia.

W okresie objętym kontrolą Wydział Zarządzania Nieruchomościami Urzędu Miejskiego w Radomiu przekazał MZDiK dwie sprawy, które zakończyły się wydaniem przez Dyrektora MZDiK decyzji administracyjnej zezwalającej na umieszczenie reklam w pasie drogowym, ponieważ działki zmieniły kategorię na drogową.

W 2016 r. MZDiK zwrócił się do Wydziału Zarządzania Nieruchomościami Urzędu Miejskiego w Radomiu o informację, czy wydał on zgodę na umieszczenie reklamy na działce, wobec której podjęto działania zmierzające do uregulowania sposobu jej użytkowania. Trwa postępowanie wyjaśniające w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 479-528)

1.8. W okresie 2015-2016 Dyrektor MZDiK wydał 7 decyzji o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego⁵⁰, w trybie art. 36 ustawy o drogach publicznych, w tym 5 decyzji dotyczących umieszczania w pasie drogowym reklam (6 szt.) bez zezwolenia zarządcy drogi i 2 dotyczące usunięcia z pasa drogowego stalowej konstrukcji, na której umieszczona była reklama.⁵¹

(dowód: akta kontroli tom I str. 372-399)

Wyniki oględzin przeprowadzonych 9 lutego 2017 r. wykazały, iż 6 z ww. 7 decyzji zostało wykonanych, tj. usunięto reklamy i stalową konstrukcję z pasów drogowych. W przypadku drugiej konstrukcji, jak wynika z wyjaśnień Specjalisty Oddziału Ochrony Ulic w Dziale Dokumentacji i Mostów MZDiK „strona w sprawie zobowiązała się do usunięcia ww. konstrukcji w terminie późniejszym, z uwagi na warunki pogodowe (minusowa temperatura). Sprawa ta jest monitorowana przez MZDiK ”.

(dowód: akta kontroli tom I str. 369-371)

1.9. W latach 2015-2016 Dyrektor MZDiK wydał ogółem 37 decyzji⁵² o nałożeniu kar pieniężnych w łącznej wysokości 40,3 tys. zł. za nielegalne umieszczanie reklam w pasie drogowym. Walor ostateczności uzyskało 31 decyzji na kwotę 31,0 tys. zł.⁵³

(dowód: akta kontroli tom I str. 399-402)

Badaniem objęto 10 ostatecznych decyzji o nałożeniu kary pieniężnej w najwyższej wysokości⁵⁴ za umieszczanie reklam w pasie drogowym bez zezwolenia Zarządcy drogi. Badanie wykazało, że:

- kary pieniężne wymierzono zgodnie z art. 40 ust. 12, w związku z art. 40 ust. 6 ustawy o drogach publicznych,
- w siedmiu przypadkach kary pieniężne na łączną kwotę 15,9 tys. zł zostały zapłacone,⁵⁵
- w przypadku trzech decyzji⁵⁶ zobowiązani nie uregulowali należności.

Analiza postępowań dotyczących powyższych trzech wierzytelności wykazała, że:

- upomnienie⁵⁷ wzywające zobowiązanego do uregulowania kwoty 6,8 tys. zł należności głównej wystawiono 59 dni po terminie płatności. W dniu 12.07.2016 r., tj. 133 dni po doręczeniu upomnienia, wystawiono tytuł wykonawczy na kwotę 7,1 tys. zł. Na dzień 23.02.2017 r. uregulowano część należności w kwocie 480,80 zł;
- upomnienie⁵⁸ na kwotę 0,6 tys. zł należności głównej wystawiono 77 dni po terminie płatności. W dniu 27.12.2016 r. uregulowano należność;
- wystawiono dwa upomnienia na kwotę 0,2 tys. zł należności głównej, pierwsze⁵⁹ 85 dni po terminie płatności, drugie⁶⁰ 8 dni od zwrotu pierwszego upomnienia. W trakcie kontroli NIK,

⁵⁰ W tym 3 decyzje wydane w 2015 r. i 4 – w 2016 r. W przypadku ww. 4 spraw wydano także decyzję o nałożeniu kary pieniężnej za nielegalne umieszczanie reklam w pasie drogowym, a 3 sprawy z 2016 r. były w toku.

⁵¹ Dotyczy decyzji nr: DM.IV.5053.69.2.2015.2016EŚ z 19.01.2016 r. i DM.IV.5053.57.1.2016EŚ z 24.10.2016 r.

⁵² W tym 6 decyzji dotyczy spraw wszczętych przed 2015 r., pozostałe wszczęto w okresie 2015-2016.

⁵³ Na dzień 28 lutego 2017 r. wpłacono 24,1 tys. zł.

⁵⁴ W tym po 5 decyzji wydanych w 2015 r. i 2016 r. na łączną kwotę 23,6 tys. zł.

⁵⁵ Dotyczyło to decyzji: nr DM.IV.5053.50.4.2014.2015 z 18.05.2015 r. wymierzającą karę pieniężną w wysokości 4 665,60 zł, nr DM.IV.5053.6.4.2015.EŚ z 28.07.2015 – 2 592,00 zł, nr DM.IV.5053.80.4.2014.2015 z 23.03.2015 r. – 2 332,80 zł, nr DM.IV.5053.7.4.2015.EŚ z 28.07.2015 r. – 2 332,80 zł, nr DM.IV.5053.15.3.2016.EŚ z 06.07.2016 r. – 3 204,60 zł, nr DM.IV.5053.19.3.2016.EŚ z 12.08.2016 r. – 446,88 zł i nr DM.IV.5053.80.2.2015.2016.EŚ z 29.01.2016 r. – 368,55 zł.

⁵⁶ Dotyczyło to decyzji: nr DM.IV.5053.48.3.2015.EŚ z 08.10.2015 r. – 6 840,00 zł, nr DM.IV.5053.10.3.2016.EŚ z 07.07.2016r. – 604,80 zł i nr DM.IV.5053.71.2.2015.2016.EŚ z 07.03.2016 r. – 228,00 zł.

⁵⁷ Nr 221-75618-0580-12-01-00010 na dzień 12.02.2016 r.

⁵⁸ Nr 221-75618-0580-12-16-00050 na dzień 08.12.2016 r.

⁵⁹ Nr 221-75618-0580-12-01-00001 na dzień 12.09.2016 r.

⁶⁰ Nr 221-75618-0580-1201-00001 na dzień 11.10.2016 r.

tj. w dniu 10 lutego 2017 r. (102 dni od dwukrotnego zwrotu upomnienia) wystawiono tytuł wykonawczy na kwotę 0,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom I str. 403-431, 529-549, tom II str. 5, 27-29)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor MZDiK dopuścił jako Zarządca dróg do umieszczania w pasie drogowym bez zezwolenia reklam przymocowanych na wysięgnikach do budynków, mimo obowiązku wydania takiego zezwolenia wynikającego z art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. W przestrzeni pasa drogowego czterech ulic⁶¹, w dniu przeprowadzenia oględzin⁶² znajdowały się 134 reklamy na wysięgnikach.

(dowód: akta kontroli tom I str. 193-194, 307-360)

Zastępca Dyrektora MZDiK wyjaśnił, iż w przypadku 134 reklam zamocowanych na budynkach w pasie drogowym, MZDiK nie wydawał zezwolenia na ich umieszczenie, ponieważ definicja reklamy określona w ustawie o drogach publicznych nie precyzuje miejsca ani sposobu zamocowania reklamy. Dla reklam znajdujących się w pasie drogowym bezpośrednio na gruncie, niewątpliwie zachodzi konieczność wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, to dla reklam zamocowanych do ścian budynków brak jest jednoznacznych przepisów pozwalających na wydanie zezwolenia oraz naliczenie opłat. W wielu przypadkach trudno jest ustalić, czy i jak część reklamy znajduje się w przestrzeni pasa drogowego, gdyż elewacje nie tworzą jednolitej płaszczyzny, a reklamy są różnorakiej formy. Wszystkie reklamy, bez względu na sposób lokalizacji w stosunku do płaszczyzny elewacji budynków, zgodnie z definicją reklamy zawartej w ustawie o drogach publicznych, znajdują się w polu widzenia użytkowników dróg spełniając swoją funkcję, tj. przekaz informacji i winny mieć oparcie w tych samych przepisach prawa. Biorąc powyższe pod uwagę, skoro brak jest jednoznacznej i obiektywnej możliwości wydawania zezwoleń dla reklam płasko umocowanych do elewacji, stosując zasadę równości wobec prawa, brak jest takiej możliwości dla reklam umieszczonych na wysięgnikach prostopadłe do ścian budynków i takich zezwoleń MZDiK nie wydawał. Jako organ administracji Dyrektor MZDiK jest zobowiązany (zgodnie z art. 8 kodeksu postępowania administracyjnego) do prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Ponadto organ załatwiając indywidualną sprawę strony, obowiązany jest uwzględnić jej słuszny interes.

(dowód: akta kontroli tom II str. 34, 38-40)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy zauważyć, że reklamy umieszczone na wysięgnikach przymocowanych do budynku, stwierdzone w trakcie oględzin, znajdowały się w przestrzeni nad ulicami, a więc zgodnie z definicją wynikającą z art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, w pasie drogowym. Zatem, zgodnie z art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 oraz art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych, umieszczenie ich wymagało zezwolenia Zarządcy drogi i wnoszenia opłat za zajęcie pasa drogowego. Zdaniem NIK, właśnie zasada równości wobec prawa zobowiązuje MZDiK do traktowania wszystkich umieszczających reklamy w pasie drogowym jednakowo, niezależnie od sposobu umieszczenia reklamy i trudności technicznych w ustaleniu wielkości powierzchni zajętej pod reklamę.

2. Dyrektor MZDiK wydał niezgodne z przepisami ustawy o drogach publicznych zarządzenie nr 1/KP/2011 z dnia 2 stycznia 2011 r. w sprawie umieszczania reklam na przystankach autobusowych, na podstawie którego:

- nie wydawał w drodze decyzji administracyjnych zezwoleń na umieszczanie reklam na wiatkach przystankowych, co było niezgodne z art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 46-160, 167)

Odnosząc się do zbadanych 10 zgód na umieszczenie reklam na przystankach, Zastępca Dyrektora MZDiK wyjaśnił, iż 3 wnioski dotyczące umieszczenia reklam na wiatkach przystankowych MZDiK (złożone przed 11 września 2015 r.) zostały rozpatrzone zgodnie z zarządzeniem nr 1/KP/2011 Dyrektora MZDiK z dnia 02.01.2011 r. Wydanie

⁶¹ Piłsudskiego, Moniuszki, Żeromskiego od nr 11 do nr 53 i Focha nr 1.

⁶² Tj. 9 lutego 2017 r.

tych zezwoleń w powyższym trybie zamiast w drodze decyzji administracyjnej, zgodnie z przepisami ustawy o drogach publicznych było błędem.

(dowód: akta kontroli tom II str. 161-162, 165-166)

- wydał 215 zgód na umieszczenie nieodpłatne 9320 reklam na wiatkach przystankowych,⁶³ co stanowiło naruszenie odpowiednio art. 40 ust. 3 oraz art. 22 ust. 2d ustawy o drogach publicznych.

W wyniku niepobierania w latach 2015-2016 opłat za umieszczenie reklam na wiatkach przystankowych, uszczuplenie dochodu budżetu miasta wyniosło 338 210,0 zł.⁶⁴

(dowód: akta kontroli tom II str. 101-160, 167)

Zastępca Dyrektora MZDiK wyjaśnił, że zgody na bezpłatne umieszczanie reklam na wiatkach przystankowych były wydawane na podstawie zarządzenia nr 1/KP/2011 Dyrektora MZDiK z dnia 02.01.2011 r., zamiast stosowania przepisów ustawy o drogach publicznych, co było błędem.

(dowód: akta kontroli tom II str. 162, 166)

3. Pomimo zakazu umieszczania reklam na terenie objętym granicami Parku Kulturowego, określonego w § 3 ust. 3 pkt 2 uchwały Nr 170/2011 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 29 sierpnia 2011 r. Dyrektor MZDiK wyraził zgodę na umieszczanie reklam na dwóch przystankach znajdujących się w obrębie Parku Kulturowego (66 zgód na 80 reklam) oraz dopuścił do umieszczenia w pasie drogowym dwóch ulic Św. Wacława i Okulickiego (od nr 8 nr 53) 10 reklam przymocowanych na wysięgniku do budynku, co stwierdzono w wyniku oględzin.⁶⁵

(dowód: akta kontroli tom I str. 307-308, 356-360, tom II str. 167)

Zastępca Dyrektora MZDiK wyjaśnił, iż dla reklam umieszczonych na budynku (10 szt.) w obrębie Parku Kulturowego, stwierdzonych w trakcie oględzin, Dyrektor MZDiK nie wydawał zezwoleń, gdyż nie wpłynęły wnioski o zgodę na umieszczenie ww. reklam w pasie drogowym. MZDiK przeprowadzał kontrolę tego typu reklam na budynkach w obszarze Parku Kulturowego oraz poza nim, lecz uznał, że nie leży w zakresie jego kompetencji wydawanie zezwoleń oraz kontrola tych reklam, wobec czego nie podjął żadnych czynności. Uzasadnienie stanowiska MZDiK w tej sprawie podano przy wyjaśnieniach dotyczących 134 reklam bez zezwoleń.

Ponadto wszystkie przypadki wyrażenia zgody na umieszczenie płatnych i bezpłatnych reklam na dwóch przystankach Okulickiego/Rondo leżących w obrębie Parku Kulturowego były błędem wynikłym z nieprawidłowego określenia listy przystanków udostępnionych na cele reklamowe, bez uwzględnienia przepisów Uchwały Nr 170/2011 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 29 sierpnia 2011 r. Błąd ten wyeliminowany został w dniu 26.01.2017 r., w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli tom II str. 34, 39-40, 44-45)

4. Pracownicy MZDiK nie dokumentowali protokołami wszystkich przeprowadzanych kontroli dróg w zakresie umieszczania reklam w pasie drogowym, co było niezgodnie z § 3 pkt 2 zarządzenia w sprawie zasad przeprowadzania kontroli, który stanowił, że każdy przegląd pasa drogowego zostaje potwierdzony protokołem.

Ponadto, stwierdzony w wyniku oględzin⁶⁶ fakt niezgodności wymiaru reklam z wydanymi decyzjami (5 przypadków) świadczy o tym, że nie wszystkie kontrole wykonywano rzetelnie i nie obejmowano nimi przestrzegania wszystkich warunków zezwolenia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 165-184, 307-308, 315-316, 329, 349, 361-368)

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora MZDiK, nie były sporządzane protokoły z tych kontroli, w których nie stwierdzono nieprawidłowości. MZDiK uznał, iż z uwagi na brak uchybień nie ma konieczności gromadzenia materiału dowodowego, ponieważ takie materiały

⁶³ W tym: 90 zgód odpłatnych (3714 reklam) w 2015 r. i 125 zgód (5606 reklam) - w 2016 r.

⁶⁴ Wyliczenia dokonano poprzez pomnożenie 168105 plakatodni przez stawkę dzienną opłaty w wysokości 2 zł (stawka określona w ww. Zarządzeniu nr 1/KP/2011 Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Radomiu z dnia 2 stycznia 2011 r.).

⁶⁵ W dniu 9 i 16 lutego 2017 r.

⁶⁶ W dniu 9 i 10 lutego 2017 r.

w postaci zdjęć, protokołów z oględzin niezbędne są jedynie w toku postępowania administracyjnego.

Natomiast odnośnie ww. 5 przypadków Zastępca Dyrektora wyjaśnił, iż pracownik MZDiK przeprowadził kontrolę tych zezwoleń w zakresie zgodności z warunkami zawartymi w zezwoleniach, oceniając wizualnie, a nie mierząc szczegółowo wymiarów reklam przy pomocy taśmy mierniczej, zgodności w zakresie lokalizacji na gruncie oraz powierzchni reklam. Z uwagi, iż nie stwierdzono niezgodności, odstąpiono od sporządzenia protokołów. Ponadto wobec właścicieli omawianych reklam zostaną wszczęte postępowania administracyjne z art. 40 ust. 12 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, tj. z tytułu zajęcia pasa drogowego o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu zarządcy drogi.

(dowód: akta kontroli tom II str. 34-35, 40-41)

5. W trzech przypadkach pracownicy MZDiK wystawiali upomnienia od 59 dni do 85 dni po terminie płatności należności z tytułu nałożonych kar za umieszczenie reklamy w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi, niezgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych i § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, które stanowią, iż wierzyciel niezwłocznie przesyła zobowiązanemu upomnienie.

W dwóch przypadkach, z ww. trzech, wystawiono tytuły wykonawcze po upływie 102⁶⁷ i 133 dni od terminu dostarczenia/zwrotu upomnienia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 403-431, tom II str. 27-29)

Dyrektor MZDiK wyjaśnił, iż upomnienia i tytuły wykonawcze zostały wystawione w ww. terminach, ponieważ zmiana stóp odsetkowych od 01.01.2016 r. wymagała wprowadzenia trzech stawek, a system finansowo-księgowy używany w tym okresie nie miał możliwości przystosowania i modyfikacji do obowiązujących przepisów. Nowy system był wdrażany w 2016 r. i dokumenty były wprowadzane do dwóch systemów jednocześnie, co wydłużało terminy przygotowania i wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1, 4-5, 27-29)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W MZDiK nie opracowano pisemnych procedur w zakresie kontroli reklam umieszczanych na wiatkach przystankowych, a kontrole w tym zakresie wykonywane były przy okazji innych czynności lub po upływie terminu ekspozycji. Zdaniem NIK, nieokreślenie zasad kontroli i okazjonalny ich charakter, nie są w pełni skutecznym działaniem eliminującym nielegalne reklamy na przystankach.

2. Zdaniem NIK, dokumentowanie analiz zgodności wniosków o wydanie zezwolenia na umieszczenie reklamy w pasie drogowym z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest działaniem pożądanym, z uwagi na fakt, iż jest to jedno z podstawowych kryteriów przy ocenie wniosku poprzedzające wydanie zezwolenia.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁸, wnosi o:

1. Podjęcie działań przewidzianych w przepisach ustawy o drogach publicznych dla Zarządcy dróg w odniesieniu do reklam nielegalnie umieszczonych w pasie drogowym.
2. Doprowadzenie do zgodności uregulowań wewnętrznych w zakresie umieszczania reklam na wiatkach przystankowych (zarządzenie nr 1/KP/2011) z przepisami ustawy o drogach publicznych.
3. Wydawanie zezwoleń na umieszczanie reklam na wiatkach przystankowych w każdym przypadku oraz każdorazowo naliczanie opłat z ww. tytułu, zgodnie z przepisami ustawy o drogach publicznych.
4. Niedopuszczanie do umieszczania reklam w pasie drogowym na terenie Parku Kulturowego, wbrew obowiązującym zakazom.

⁶⁷ Wystawiony w trakcie kontroli NIK, tj. 10 lutego 2017 r.

⁶⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

5. Sporządzenie protokołów ze wszystkich przeprowadzanych kontroli pasa drogowego w zakresie umieszczania na nich reklam, zgodnie z § 3 pkt 2 zarządzenia w sprawie zasad przeprowadzania kontroli.
6. Rzetelne przeprowadzanie kontroli zgodności reklam z wydanymi zezwoleniami na zajęcie pasa drogowego.
7. Niezwłoczne podejmowanie działań windykacyjnych należności pieniężnych z tytułu nałożonych kar za umieszczenie reklamy w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi.

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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

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

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

Warszawa, 13 marca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie