



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.026.02.2016

P/16/074

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/074 – Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu.
Kontrolerzy	Jerzy Skowroński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 125/2016 z dnia 15 grudnia 2016 r. Krzysztof Kubiak, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 16 586. (dowód: akta kontroli str. 1, 796)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu, (dalej: „ZDiUM”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Gonciarz, dyrektor ZDiUM. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Podejmowane przez ZDiUM w badanym okresie¹ działania na rzecz kształtowania przestrzeni publicznej w zakresie zarządzania krajobrazem na terenie miasta Wrocławia, zmierzające do eliminowania nielegalnie umieszczonych reklam w pasach drogowych nie były w pełni wystarczające i skuteczne².

Wyniki przeprowadzonych przez NIK oględzin pasa drogowego sześciu ulic³, wykazały bowiem nielegalnie umieszczenie 84% reklam⁴. W badanym okresie ZDiUM w znikomym stopniu prowadził również działania w zakresie ujawniania podmiotów umieszczających nielegalnie reklamy w pasie drogowym zarządzanych dróg oraz ich dyscyplinowania decyzjami administracyjnymi, o których mowa w art. 36 i art. 40 ust. 12 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵, (dalej: „ustawa o drogach publicznych”). Organ nie wydał żadnej ze wskazanych decyzji w zakresie przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego oraz wydał zaledwie pięć decyzji nakładających kary pieniężne na podmioty nielegalnie umieszczające reklamy. Należy wskazać, że w latach 2015-2016 doprowadzono do zlikwidowania z terenu pasa drogowego 5820 nielegalnych reklam, głównie w postaci banerów i plakatów umieszczanych na barierkach przystankowych oraz barierkach w pasach rozdziału, w pasach zieleni, na wiaduktach, słupach oświetlenia ulicznego, niemniej jednak z powodu nieujawnienia ich właścicieli, reklamy te usunięto na koszt Miasta Wrocławia.

¹ Tj. w latach 2015-2016 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce). Badania bezpośrednie mogły również dotyczyć działań wcześniejszych, których skutki miały wpływ na realizację zadań w kontrolowanym okresie.

² 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.

³ W tym pięciu zlokalizowanych w granicach Parku Kulturowego Stare Miasto.

⁴ Za zezwoleniem ZDiUM umieszczonych było 17 ze 106 reklam objętych oględzinami.

⁵ Dz.U. z 2016 poz. 1440 ze zm.

W podstawach prawnych i uzasadnieniach decyzji zezwalających na lokalizację w pasie drogowym reklamy jak i decyzjach udzielających zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy nie powoływano postanowień uchwały nr LVI/1465/14 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 10 kwietnia 2014 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego „Stare Miasto”⁶ (dalej: „*Park Kulturowy*”), jak również uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁷. Kontrola NIK wykazała także przypadek wydania m.in. na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o *drogach publicznych*, decyzji zezwalającej na lokalizację w pasie drogowym, dwustronnego kasetonu reklamowego mocowanego prostopadłe do elewacji budynku pomimo zakazu lokalizacji nośników reklamowych wynikających z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego na obszarze, na którym znajdował się budynek⁸.

ZDiUM w sposób prawidłowy naliczał, w decyzjach administracyjnych, opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach Miasta Wrocławia w celu umieszczenia reklamy tj. zgodnie ze stawkami określonymi w obowiązujących uchwałach Rady Miejskiej Wrocławia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania zarządcze w zakresie umieszczania reklam w pasie drogowym, na terenie parku kulturowego oraz poza nim

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zespół historycznego centrum Wrocławia został uznany za pomnik historii zarządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 września 1994 r. w sprawie uznania za pomnik historii⁹.

(dowód: akta kontroli str. 21-22)

W dniu 7 maja 2015 r. weszła w życie uchwała dotycząca *Parku Kulturowego*. Granica tego Parku, poza nielicznymi wyjątkami, przebiegała wzdłuż ulic wyznaczających granicę historycznego centrum Wrocławia – uznanego za pomnik historii. Celem utworzonego *Parku Kulturowego* była ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Wprowadzając przepisy przejściowe, zobowiązano właścicieli, zarządców nieruchomości oraz użytkowników obiektów i elementów zagospodarowania przestrzeni położonych na obszarze *Parku Kulturowego*, do dostosowania się do przepisów przedmiotowej uchwały w terminie 12 miesięcy od daty jej ogłoszenia. Dostosowania dotyczyły m.in. uwzględnienia szeregu ograniczeń w prowadzeniu działalności reklamowej na budynkach, z wyjątkiem umieszczania szyldów na ścianach budynku i jednego nośnika reklamowego zawierającego menu na ścianie lokalu gastronomicznego, jak również zakazu:

- stosowania banerów;

⁶ Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2014 r., poz. 2049 ze zm.

⁷ W zakresie postanowień dotyczących reklam.

⁸ Budynek znajdował się na obszarze objętym planem przyjętym uchwałą Nr XXXVI/828/12 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie synagogi Pod Białym Bocianem we Wrocławiu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2013 r., poz. 1072).

⁹ MP Nr 50, poz. 425. Według tego zarządzenia granica zespołu zabytkowego obejmowała historyczne centrum miasta, tj.: Stare i Nowe Miasto oraz wyspy odrzańskie i przebiegała Mostem Uniwersyteckim, ulicami: Drobnera, przez pl. Bema, Sienkiewicza, Wyszyńskiego, Mostem Pokoju, Al. Słowackiego, Krasińskiego, Traugutta, Podwalem, południowym brzegiem Dolnej Odry, do Mostu Uniwersyteckiego.

- prowadzenia działań reklamowych na budynkach z całkowitym lub częściowym zasłanianiem m.in. otworów okiennych, balustrad, balkonów, elementów rzeźbiarskich i malarskich, gzymsów;
- używania wolnostojących nośników reklamowych z wyjątkiem: stosownych słupów reklamowych, stojaków z menu lokalu gastronomicznego oraz służących wyłącznie informacji o prowadzonej działalności, nośników typu „city light” (podświetlane nośniki reklamowe o powierzchni ekspozycji 120 cm x 180 cm) na ulicy Oławskiej;
- pozostawiania pojazdów, w tym przyczep i naczep, z przymocowanymi nośnikami reklamowymi,
- umieszczania reklam na nawierzchniach jezdni, ścieżek rowerowych i chodników.

(dowód: akta kontroli str. 26-27)

W celu wykonania obowiązków wynikających z uchwały Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie utworzenia *Parku Kulturowego*, Prezydent Wrocławia, zarządzeniem nr 12360/14 z dnia 30 października 2014 r. powołał Grupę Doradczą ds. Parku oraz Zespół Roboczy ds. Parku.

Do zadań Grupy Doradczej, w której skład wchodził także dyrektor ZDiUM¹⁰ lub jego przedstawiciel, należało m.in.: przygotowanie procedur i koordynowanie działań komórek organizacyjnych Urzędu Miejskiego Wrocławia oraz jednostek organizacyjnych Gminy Wrocław, mających na celu sprawne wdrożenie przepisów dotyczących *Parku Kulturowego*; zapewnienie przestrzegania przepisów prawa na obszarze *Parku Kulturowego*; analiza i ocena skutków ww. uchwały. Do zadań Zespołu Roboczego¹¹ należało w szczególności: przeprowadzanie kontroli na obszarze *Parku Kulturowego* w zakresie przestrzegania przepisów uchwały Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie jego utworzenia oraz podejmowanie bezpośrednich działań zmierzających do usunięcia jej naruszeń.

(dowód: akta kontroli str. 195-197)

W ramach spotkań Grupy Roboczej z udziałem przedstawiciela ZDiUM (z Wydziału Ochrony Pasa Drogowego) m.in.:

- wyznaczono obszary koncentracji działań obejmujące ściśle centrum miasta (ulice: Świdnicka, pl. Kościuszki, Rynek, pl. Solny, Oławska, Kuźnicza, Krupnicza, Św. Antoniego, Włodkowica, Rуска, Kazimierza Wielkiego, Witta Stwosza, Szewska, pl. Nowy Targ, pl. Dominikański),
- dokonano podziału zadań zgodnie, z którym do zadań ZDiUM należało usuwanie graffiti, nasadzanie roślin, naprawy, usuwanie elementów uszkodzonych, malowanie ławek i słupów oświetleniowych. Zadanie dotyczące usuwania megareklam, billboardów, citylighty, nielegalnych lub uszkodzonych szyldów przypisano do Działu Handlu i Reklam Urzędu Miasta Wrocławia oraz Straży Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 438-441, 568-572)

¹⁰ W skład 16 osobowej Grupy Doradczej wchodził ponadto: Wiceprezydent Wrocławia (Przewodniczący Grupy), Miejski Konserwator Zabytków oraz przedstawiciele: Biur i Wydziałów Urzędu Miejskiego Wrocławia, Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta, Straży Miejskiej Wrocławia.

¹¹ W skład czteroosobowego Zespołu Roboczego wchodził przedstawiciele: Biura Rozwoju Gospodarczego UM Wrocławia (Koordynator Zespołu), Wydziału Architektury i Budownictwa UM Wrocławia, Straży Miejskiej Wrocławia, Miejskiego Konserwatora Zabytków. W spotkaniach Zespołu mogły brać udział osoby zapraszane przez Koordynatora Zespołu.

1.2. *ZDiUM*, stosownie do zapisów Statutu stanowiącego załącznik do uchwały nr XXXII/742/12 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 18 października 2012 r., był jednostką organizacyjną Gminy Wrocław, zarządcą dróg gminnych. Przedmiotem działalności *ZDiUM* było m.in.:

- wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego dróg publicznych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg,
- zawieranie umów dotyczących zajęcia pasa drogowego dróg wewnętrznych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg,
- wydawanie zezwoleń na lokalizację w pasie drogowym m.in. urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego,
- pobieranie opłat i kar pieniężnych przewidzianych ustawą o drogach publicznych oraz ich windykacja,
- windykacja należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny.

(dowód: akta kontroli str. 316)

W latach 2015 – 2016 strukturę wewnętrzną oraz zasady organizacji i funkcjonowania *ZDiUM*, jak również zakresy działania komórek organizacyjnych wchodzących w jego skład, określał Regulamin Organizacyjny z czerwca 2013 r., (dalej: „*Regulamin*”). Stosownie do jego zapisów oraz zakresów obowiązków pracowników:

- rozpatrywanie wniosków i wydawanie zezwoleń (decyzji administracyjnych), na zajęcie pasa drogowego dróg publicznych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczących umieszczenia w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, w tym reklam oraz zajęcie pasa drogowego dróg publicznych na prawach wyłączności,
- rozpatrywanie ofert i sporządzanie umów cywilnoprawnych dotyczących zajęcia pasa drogowego dróg wewnętrznych,
- kontrolowanie zajęć pasa drogowego pod względem legalności oraz prowadzenie postępowań administracyjnych z tym związanych,
- prowadzenie czynności związanych z przywróceniem do stanu zgodnego z prawem nieruchomości będących w zarządzie *ZDiUM*,
- rozpatrywanie złożonych odwołań od decyzji administracyjnych,
- rozpatrywanie wniosków i sporządzanie umów na dzierżawę słupów oświetlenia drogowego należących do *ZDiUM*, w celu umieszczenia tablic reklamowych oraz wystawianie faktur,
- zlecanie usuwania istniejących w pasie drogowym tablic reklamowych oraz obiektów, dla których nie wydano zezwoleń, w przypadku braku możliwości ustalenia ich właściciela,

należało do obowiązków dwóch pracowników spośród ośmio osobowego Zespołu Administracji Pasa Drogowego¹², (dalej: „*NOZA*”), wspomaganych w zależności od

¹² Zespół Administracji Pasa Drogowego (8 etatów) wraz z Zespołem Zajęć Planowych i Awarii (18 etatów) tworzą Dział Zezwoleń i Opłat, który wraz z Zespołem Ewidencji Dróg (6 etatów) i Zespołem Kontroli (8 etatów) wchodzi w skład Wydziału Ochrony Pasa Drogowego.

zgłoszonych potrzeb w przedmiotowym zakresie przez pracowników sześciuosobowego Zespołu Kontroli, zwanego dalej: „NOXK”, współpracującego z NOZA w realizacji jego wszystkich zadań.

(dowód: akta kontroli str. 331, 333, 359)

W badanym okresie, za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach Miasta Wrocławia, obowiązywały stawki opłat ustalone uchwałą nr XXIV/869/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 września 2008 r. zmienioną uchwałą nr VIII/133/11 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 14 kwietnia 2011 r., (dalej: „*uchwała RM w sprawie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego z 2008 r. i z 2011 r.*”).

Zgodnie z przedmiotowymi uchwałami, w latach 2015 – 2016, w granicach miasta Wrocławia, w tym na obszarze *Parku Kulturowego*, obowiązywały jednolite stawki opłat.

(dowód: akta kontroli str. 43-56)

Według stanu na koniec 2016 r., ZDiUM zarządzał ogółem 1769 drogami publicznymi (1845 ulic) o łącznej długości 1 063,74 km, w tym 101 drogami publicznymi o łącznej długości 28,19 km zlokalizowanymi w granicach *Parku Kulturowego*.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 13)

1.3. W latach 2015 – 2016 w ZDiUM udzielono 1055¹³ decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy (w szczególności na budynku, rusztowaniu, słupach reklamowych). W okresie tym obowiązywało także sześć¹⁴ umów cywilno-prawnych na dzierżawę części pasa drogi wewnętrznej w celu umieszczenia w nim reklam.

Zasady udostępniania nieruchomości w celu umieszczenia szyldów, autoreklam, nośników reklamowych określało zarządzenie nr 7092/13 Prezydenta Wrocławia z dnia 21 marca 2013 r.¹⁵ Według § 6 tego zarządzenia udostępnianie pod reklamy miejsc w pasie drogowym należy do zadań ZDiUM i dokonywane miało być zgodnie z art. 40 *ustawy o drogach publicznych*. Załącznikiem nr 2 do zarządzenia był tryb rozpatrywania wniosków w sprawie umieszczenia szyldu, autoreklamy, nośnika reklamowego zawierający m.in. wykaz wydziałów urzędu miejskiego i jednostek organizacyjnych Gminy (w tym ZDiUM) uczestniczących w uzgadnianiu lokalizacji oraz formy ww. działalności reklamowej, a także schemat procedury uzgadniania wniosków w tej sprawie zgodnie, z którą wnioski lokalizacyjne w sprawie umieszczania szyldów, reklam naściennych i wolnostojących, siatek winylowych na rusztowaniach budowlanych, nośników reklamowych na budynkach i gruntach będących w zarządzie ZDiUM, winny być obligatoryjnie uzgadniane z Wydziałem Architektury i Budownictwa Urzędu Miejskiego we Wrocławiu oraz dodatkowo, jeżeli konieczność taka zostanie stwierdzona w wyniku uzgodnień obligatoryjnych, z Biurem Miejskiego Konserwatora Zabytków (w przypadku obiektów zabytkowych).

Zezwolenia (decyzje) ZDiUM na lokalizację reklamy w pasie drogowym oraz na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy na budynku, rusztowaniu wydawane były na wnioski zainteresowanych osób i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Wzór tych wniosków określały zarządzenia Dyrektora ZDiUM, które dotyczyły m.in. wprowadzenia Instrukcji postępowania w sprawach wydawania zezwoleń na lokalizację obiektu budowlanego lub urządzenia nie

¹³ W 2015 r. - 575 decyzji oraz w 2016 r. - 480 decyzji.

¹⁴ Spośród sześciu umów obowiązujących w badanym okresie trzy zawarto przed 2015 r. i aneksowano w badanym okresie, a trzy zawarto w 2016 r.

¹⁵ Wydane na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

związanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy (lub wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg).¹⁶ Wzór wniosku o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy zawierał wykaz załączników, obejmujących: szczegółowy (we wskazanej skali) plan sytuacyjny z zaznaczeniem lokalizacji oraz wymiarów reklamy i jej szaty graficznej; opinię Koordynatora Projektu Plastycznego Wystroju Miasta oraz z zaznaczeniem „niepotrzebne skreślić” m.in. pozwolenie Miejskiego Konserwatora Zabytków (w przypadku wniosku dotyczącego umieszczenia reklamy na zabytku), zgodę właściciela budynku lub wykonawcy posiadającego zezwolenie na rusztowanie, kserokopię aktualnego dokumentu potwierdzającego status prawny wnioskodawcy. W latach 2015-2016 wydanych zostało 6 decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia na lokalizację reklam w pasie drogowym. W żadnym przypadku podstawą odmowy udzielenia zezwolenia nie była opinia Koordynatora Projektu Wystroju Plastycznego Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 8, 102-194, 386, 393, 508-558)

1.4. Spośród 1055 decyzji administracyjnych wydanych przez ZDIUM w latach 2015-2016, zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy, szczegółową analizą objęto 54¹⁷ decyzje udzielone w latach 2015-2016 (tj. 5,1 %). Analiza wykazała m.in., że wszystkie zbadane decyzje wydano, wskazując jako podstawę prawną: art. 19 ust. 5, art. 40 ust. 1 ust. 2 pkt 3 i ust. 3, 6, 11, 13 i 15 *ustawy o drogach publicznych*; § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego,¹⁸ ze wskazaniem konkretnych przepisów *uchwał RM w sprawie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego z 2008 r. i z 2011 r.*; upoważnienie nr 62/III/JO/12 z dnia 9 marca 2012 r. Prezydenta Wrocławia do wydawania decyzji administracyjnej, w zakresie przewidzianym *ustawą o drogach publicznych*. W pouczeniach przedmiotowych decyzji, znajdowały się zapisy, że zgodnie z art. 40 ust. 12 *ustawy o drogach publicznych*, za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu lub zajęcie większej powierzchni niż określono w zezwoleniu – zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10 - krotności opłaty ustalonej w zezwoleniu.

Spośród zbadanych 54 decyzji, 45 (83,3%) zostało udzielonych na umieszczenie reklamy na terenie *Parku Kulturowego*, z czego 13 decyzji (trzy nowe wydane w badanym okresie po raz pierwszy i 10 stanowiących kontynuację decyzji wydanych po raz pierwszy przed wejściem w życie uchwały Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie utworzenia *Parku Kulturowego*), obowiązywało według stanu na 31 grudnia 2016 r.

Szczegółowe badanie akt sprawy ww. 13 decyzji wykazało, że:

a) w dwóch przypadkach Koordynator Projektu Wystroju Plastycznego Miasta wydał opinie odnoszące się do postanowień uchwały Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie utworzenia *Parku Kulturowego*. I tak w opinii :

¹⁶ Zarządzenia: Nr 39/10 z dnia 10 grudnia 2010 r., Nr 22/12 z dnia 29 października 2012 r., Nr 15/15 z dnia 1 czerwca 2015 r., Nr 2/16 z dnia 21 stycznia 2016 r., Nr 10/16 z dnia 12 sierpnia 2016 r.

¹⁷ Z 2015 r. - 26 decyzji i z 2016 r. - 28 decyzji.

¹⁸ Dz. U. Nr 140. poz. 1481.

- z dnia 1 czerwca 2016 r. odnośnie usytuowania tymczasowych form informacyjnych (słupów)¹⁹ dotyczących otwarcia nowego oddziału Muzeum Narodowego we Wrocławiu - Pawilonu Czterech Kopuł Muzeum Sztuki Współczesnej we Wrocławiu oraz o kolejnych ważnych wydarzeniach organizowanych przez Muzeum Narodowe we Wrocławiu, pozytywnie zaopiniował wniosek Dyrektora Muzeum Narodowego w tej sprawie, z prośbą o zastosowanie formy słupa – jaka została dopuszczona w przestrzeni Starego Miasta zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie utworzenia *Parku Kulturowego*;

- z dnia 28 kwietnia 2016 r. dotyczącej aranżacji elewacji, witryn oraz formy szyldów lokalu gastronomicznego zlokalizowanego w kamienicy przy ul. Św. Antoniego 14 we Wrocławiu pozytywnie, z powołaniem się na postanowienia uchwały Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie utworzenia *Parku Kulturowego*, zaopiniował wniosek przedsiębiorcy w zakresie jednej z zaproponowanych form aranżacji elewacji, projekt zagospodarowania witryn, formę szyldów oraz lokalizację i formę kasetonu podświetlanego, dwustronnego, mocowanego prostopadłe do elewacji budynku. W opinii zaznaczono, że w myśl powyższej uchwały, niedopuszczalna jest forma działania reklamowego polegającego na umieszczeniu wyklejń w witrynach okiennych - przeszklenia okien i witryn powinny być przeźroczyste. ZDIUM w oparciu o przedmiotową opinię, decyzją Nr 883/2016 z dnia 12 sierpnia 2016 r. Miejskiego Konserwatora Zabytków, stanowiącą pozwolenie konserwatorskie, zaświadczenie Nr 10971/2016 z dnia 15 września 2016 r., działającego z upoważnienia Prezydenta Wrocławia, dyrektora Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miejskiego we Wrocławiu o przyjęciu zgłoszenia wykonania robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę i stwierdzenia braku podstaw do wniesienia sprzeciwu – decyzją 1274/2016 z dnia 7 września 2016 r. po rozpatrzeniu wniosku wnioskodawcy z dnia 2 września 2016 r. zezwolił mu na lokalizację w pasie drogowym ul. Św. Antoniego we Wrocławiu, dwustronnego kasetonu reklamowego mocowanego prostopadłe do elewacji budynku przy ul. Św. Antoniego 14²⁰. Decyzja ta naruszała postanowienia obowiązującego w tym miejscu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjętego uchwałą Nr XXXVI/828/12 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 28 grudnia 2012 r. zgodnie, z którym na jego obszarze zakazano nośników reklamowych zdefiniowanych, jako obiekty służące reklamie;

b) w jednym przypadku, w opinii z dnia 28 października 2015 r. pozytywnie zaopiniował wniosek Kancelarii Notarialnej w sprawie zamieszczenia szyldu semaforowego na stylizowanym wysięgniku na elewacji budynku przy ul. Św. Antoniego 40. Pismem z dnia 12 grudnia 2016 r. Departament Infrastruktury i Gospodarki Urzędu Miejskiego Wrocławia, powołując się na ww. opinię oraz pozwolenie konserwatorskie (decyzja Miejskiego Konserwatora Zabytków Nr 1260 /2015), pismem z dnia 25 listopada 2015 r. przekazany do wiadomości ZDIUM, poinformował wnioskodawcę o pozytywnym zaopiniowaniu lokalizacji przedmiotowego szyldu;

c) w jednym przypadku, w opinii z dnia 7 lipca 2014 r. pozytywnie, bez odwoływania się do postanowień uchwały w sprawie utworzenia *Parku Kulturowego*, zaopiniował

¹⁹ M.in. na chodniku przy ul. Ruskiej i ul. Kazimierza Wielkiego oraz przed zachodnim wejściem do Galerii Dominikańskiej, na bulwarze Xsawerego Dunikowskiego.

²⁰ Decyzja została wydana na podstawie art. 19 ust.5, art. 39 ust. 3 i 3a ustawy o drogach publicznych oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, a także upoważnienia Prezydenta Wrocławia nr 36/III/JO/13 z dnia 4 czerwca 2013 r. w sprawie upoważnienia Głównego Specjalisty w Dziale Uzgodnień ZDIUM do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach określonych w przepisach ustawy o drogach publicznych.

projekt graficzny zmienionego oznakowania zewnętrznego budynku placówki bankowej przy ul. Św. Mikołaja 8-11, z wykorzystaniem istniejącej konstrukcji poprzedniej reklamy;

d) w jednym przypadku, w opinii z dnia 27 stycznia 2010 r. pozytywnie zaopiniował wymianę oznakowania zewnętrznego pięciu placówek Banku BPH zlokalizowanych we Wrocławiu;

e) w ośmiu przypadkach, brakowało opinii Koordynatora Projektu Wystroju Plastycznego Miasta, lokalizacja reklam została pozytywnie zaopiniowana przez Departament Architektury i Rozwoju Urzędu Miasta Wrocławia decyzjami ZDiUM z 2007 r. i 2008 r. zezwalającymi na zajęcie pasa drogowego w tym samym miejscu w celu umieszczenia reklamy.

Wśród zbadanych decyzji nie było decyzji dotyczących nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków. W decyzjach tych nie stwierdzono naruszenia warunków umieszczania reklam określonych dla obszaru Parku Kulturowego.

(dowód: akta kontroli str. 201-309, 311, 740-741, 744-765, 794-795)

We wszystkich zbadanych decyzjach wysokość opłat naliczono terminowo i według stawek opłat określonych *uchwałami RM w sprawie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego z 2008 r. i z 2011 r.*

1.5. W dniu 1 lutego 2017 r. przeprowadzono oględziny pasa drogi sześciu ulic Wrocławia (pięciu ulic w granicach *Parku Kulturowego* oraz jednej ulicy poza jego granicami). W toku oględzin stwierdzono, że na frontowych ścianach budynków znajdujących się w pasie dróg (ulic) objętych oględzinami znajdowało się łącznie 106 reklam i szyldów. Na podstawie analizy dokumentacji źródłowej ZDiUM ustalono, że spośród ww. grupy reklam i szyldów, jedynie 17 (tj. 16 %) zostało umieszczonych na podstawie wydanych przez ZDiUM zezwoleń (decyzji administracyjnych), natomiast w przypadku pozostałych 89 reklam i szyldów takich zezwoleń nie udzielono, a kontrolowana jednostka nie posiadała wiedzy o ich istnieniu i o terminie ich umieszczenia na budynkach. Dyrektor ZDiUM powiadomiony, w trybie art. 51 ust. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹ (dalej: „ustawa o NIK”), o powyższych nieprawidłowościach, poinformował o podjętych i planowanych dalszych działaniach mających na celu wyeliminowanie wykazanych nieprawidłowości i skuteczne rozwiązywanie problemu nielegalnych reklam w pasie drogowym (co zostało szczegółowo opisane w dalszej części wystąpienia).

Oględziny nie wykazały przypadków zamieszczania w pasie drogowym reklam imitujących znaki i sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 408-476)

W badanym okresie z tytułu wydanych decyzji zezwalających na umieszczenie reklam w pasie drogowym ustalono opłaty w łącznej wysokości 1.972,2²² tys. zł, z czego decyzjami objętymi szczegółową kontrolą 80,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 311-313)

1.6. W badanym okresie, kontrole ZDiUM, których przedmiotem były reklamy umieszczone w pasie drogowym, miały charakter interwencyjny lub przeprowadzane były w ramach przeglądów zajęcia pasa drogowego. Podejmując działania kontrolne, NOXZ przy udziale pracowników NOZA oraz Straży Miejskiej, w latach

²¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

²² W 2015 r. 1.002,2 tys. zł i w 2016 r. 970,0 tys. zł.

2015 -2016 przeprowadził na obszarze miasta ogółem 242²³ kontrole, w tym 52 kontrole ze Strażą Miejską. Pracownicy NOZA dokonywali przeglądów ulic miasta ukierunkowanych na ujawnienie przypadków nielegalnych zajęć pasa drogowego. W badanym okresie z terenu miasta usunięto ogółem 5.820²⁴ nielegalnych reklam (głównie banerów i plakatów). W latach 2015 – 2016 likwidację nielegalnych reklam przeprowadzało, na zlecenie ZDiUM, Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe z Wrocławia, z którym ZDiUM działający w imieniu i na rzecz Gminy Wrocław zawarł dwie umowy (z dnia 24 lutego 2015 r. i z dnia 22 marca 2016 r.) z terminem realizacji odpowiednio do końca 2015 r. i końca 2016 r. Umowy te zobowiązywały wykonawcę do likwidacji samowolnych zajęć pasa drogowego na terenie miasta Wrocławia w zakresie demontażu reklam oraz tymczasowych obiektów budowlanych (kioski uliczne, pawilony oraz obiekty kontenerowe). W wyniku ich realizacji wykonawcy z tytułu likwidacji nielegalnych reklam i ich nośników/konstrukcji stalowych wypłacono łącznie 60,5 tys. zł, z tego 31,1 tys. zł w 2015 r. i 29,4 tys. zł w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 396, 489-507)

1.7. W latach 2015-2016 i do dnia zakończenia kontroli ZDiUM nie orzekał w drodze decyzji o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego, zgodnie z postanowieniami art. 36 ustawy o drogach publicznych. W tej sprawie główny specjalista w Wydziale Ochrony Pasa Drogowego ZDiUM, upoważniony przez Prezydenta Miasta Wrocławia do wydawania decyzji administracyjnych wyjaśnił, że „Zdecydowana większość z ujawnionych w trakcie przeglądów pasa drogowego, w okresie objętym kontrolą, nielegalnych reklam stanowiły: banery reklamowe, plakaty umieszczane na barierkach przystankowych oraz barierkach w pasach rozdziálu, reklamy w pasach zieleni, reklamy umieszczane na wiaduktach, reklamy na słupach oświetlenia ulicznego. Treścią takich reklam zwykle jest opis prowadzonej działalności oraz numer telefonu (...). W konsekwencji ustalenie właściciela takiej reklamy jest zwykle utrudnione. Dodatkowo należy również zwrócić uwagę na skalę tego zjawiska (w 2015 roku usuniętych zostało 4057 szt. takich reklam, w 2016- 1763 szt.) w kontekście aktualnych możliwości kadrowych Zespołu. Dodatkowo reklamy takie umieszczane są zwykle w miejscach, w których powodują zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym ze względu na lokalizację (rejon skrzyżowań, przystanki komunikacji publicznej) a także sposób montażu (banery umieszczane w prowizoryczny sposób na wiaduktach, nad jezdnią). W razie niemożności ustalenia właściciela reklamy, jej usunięcia dokonuje na zlecenie ZDiUM wyspecjalizowany podmiot. Podkreślić należy, że w celu prawidłowego przeprowadzenia postępowania administracyjnego niezbędne jest przede wszystkim poprawne ustalenie strony zobowiązanej. Jak opisałem powyżej, w odniesieniu do większości ujawnianych przypadków umieszczenia w pasie drogowym nielegalnych reklam tego typu jest to utrudnione. W dalszej kolejności zarządca drogi ma obowiązek zawiadamiania stron na każdym etapie postępowania, o każdej czynności podjętej w postępowaniu, wraz z obowiązkiem zagwarantowania możliwości wzięcia udziału w tych czynnościach (np. w czynnościach oględzin wraz ze sporządzeniem dokumentacji fotograficznej). Dla skutecznego przeprowadzenia postępowania (o nałożeniu kary bądź przywróceniu pasa drogowego) w odniesieniu do tego typu reklam konieczne jest dokumentowanie każdego dnia zajęcia pasa drogowego w formie sporządzanej dokumentacji fotograficznej wraz ze sporządzeniem notatki służbowej (reklamy mogą zostać zniszczone w wyniku

²³ W 2015 r. - 175 kontroli, w tym 46 z udziałem Straży Miejskiej. W 2016 r. - 67 kontroli, w tym sześć ze Strażą Miejską.

²⁴ W 2015 r. - 4 057 reklam i w 2016 r. - 1 763 reklamy.

działania czynników atmosferycznych, usunięte przez właściciela lub osoby trzecie, przysłonięte innymi reklamami). Następnie konieczne jest ustalenie dokładnego miejsca zajęcia z zaznaczeniem na planie sytuacyjnym i udokumentowaniem przebiegu pasa drogowego w danej lokalizacji. Każdy termin dokonywania określonych czynności w postępowaniu musi uwzględniać czas doręczenia wysyłanej korespondencji. Opisane powyżej czynności są bardzo czasochłonne (wyjazd w teren w celu sporządzenia dokumentacji fotograficznej trwa ok. 3h, w zależności od ilości miejsc zajęć pasa drogowego). Po przeprowadzonym postępowaniu strony mają możliwości zaskarżania rozstrzygnięć organu, najpierw do organu drugiej instancji (Samorządowe Kolegium Odwoławcze), a następnie do sądów administracyjnych. Jeżeli zobowiązany nie wykona obowiązku wynikającego z wydanej decyzji, zastosowanie w takim przypadku wykonania zastępczego przez organ wymaga przeprowadzenia postępowania w trybie przepisów o egzekucji administracyjnej (postępowanie takie prowadzi inna jednostka Urzędu Miejskiego). Przedstawione powyżej obowiązki organu prowadzącego postępowanie administracyjne, wynikające z procedury administracyjnej wynikają wprost z orzecznictwa Samorządowych Kolegiów Odwoławczych oraz sądów administracyjnych. W tym stanie rzeczy, biorąc pod uwagę skalę ujawnionych przypadków umieszczania w pasie drogowym nielegalnych reklam opisanego powyżej rodzaju, czasochłonność niezbędnych dla przeprowadzenia postępowania czynności, a także możliwości kadrowe Zespołu, aktualnie podejmowane były czynności mające na celu usunięcie przede wszystkim jak największej ilości nielegalnych reklam. Ilość pracowników nie pozwalała do tej pory na prowadzenie większej ilości postępowań administracyjnych. Postępowania administracyjne prowadzone są zwykle w odniesieniu do reklam wielkoformatowych, trwale związanych z gruntem, których właścicielami są agencje reklamowe, przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą. Celem takich postępowań jest doprowadzenie do usunięcia istniejących nośników reklamowych wraz z naliczeniem kary pieniężnej. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2015-2016 takie postępowania nie miały miejsca. Część prowadzonych w Zespole postępowań mających na celu wydanie decyzji ustalających karę pieniężną prowadzonych było w konsekwencji przekroczenia terminu zajęcia pasa drogowego. Niezależnie od wydania decyzji o karze, strona składa w takim przypadku wnioski na kolejny okres zajęcia pasa drogowego. W takich przypadkach nie ma podstawy dla prowadzenia postępowania administracyjnego z art. 36 ustawy o drogach publicznych."

(dowód: akta kontroli str. 566-567)

1.8. W badanym okresie ZDiUM wydał ogółem pięć decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne za umieszczanie reklam w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi (dwie decyzje w 2015 r.) oraz za umieszczanie reklam w pasie drogowym z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w decyzji (trzy decyzje w 2016 r.). Łączna należność ZDiUM z tytułu wymierzenia w ww. przypadkach kar pieniężnych wyniosła 17 660,1 zł, z czego zobowiązani uregulowali 13 007,0 zł (73,6%), w tym 12 929,2 zł należności głównej oraz 77,8 zł odsetek ustawowych za nieterminowe regulowanie zobowiązań. Orzeczeniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu uchylono²⁵ jedną decyzję ZDiUM z 2015 r., którą wymierzono karę pieniężną w wys. 4.730,9 zł za zajęcie pasa drogowego drogi gminnej bez zezwolenia zarządcy drogi.

²⁵ Z powodu braku jednoznacznego ustalenia, że adresatem decyzji jest osoba rzeczywiście odpowiedzialna za samowolne umieszczenie reklamy (przyczepy z reklamą w pasie drogowym). W decyzji wskazano, że postępowanie administracyjne w sprawie zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, zostało przeprowadzone przez organ pierwszej instancji w sposób wadliwy, tj. z naruszeniem art. 7, art. 77 §1, art. 80 Kpa.

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił m.in., że: „Odnosząc się do przyczyn wydania przez zarządcę drogi w latach 2015-2016 stosunkowo niewielkiej ilości decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne w związku z zajęciem pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy wskazać należy przede wszystkim na przyjęte priorytety, w zakresie reglamentowania przypadków zajęć pasa drogowego w celu umieszczania reklam. Biorąc pod uwagę kryterium skuteczności w podejmowanych działaniach, za najważniejsze zadanie zarządcy drogi uznane zostało eliminowanie z pasa drogowego jak największej ilości przypadków nielegalnych reklam (banerów, plakatów) zaśmiecających przestrzeń publiczną, a także powodujących zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Dotyczy to głównie reklam umieszczanych w obrębie skrzyżowań, przy przejściach dla pieszych, a także w innych miejscach, gdzie odwracając uwagę kierowców od sytuacji na jezdni, generują konkretne zagrożenia w ruchu drogowym. W odniesieniu do tego rodzaju reklam, umieszczanych najczęściej na obiektach infrastruktury miejskiej - barierkach przystankowych, wiatkach przystankowych, barierkach w pasach rozdziálu, słupach oświetlenia ulicznego, wiaduktach, w pasach zieleni przyulicznej - występują zwykle trudności w ustaleniu ich właścicieli. Na tego typu reklamach podawany jest zazwyczaj tylko numer telefonu oraz rodzaj świadczonych usług. Podkreślić należy, że dla skutecznego przeprowadzenia postępowania administracyjnego konieczne jest ustalenie jego strony. W przypadku możliwości ustalenia zajmującego pas drogowy zarządca drogi wszczyna i prowadzi postępowanie administracyjne. Należy jednak w tym miejscu zwrócić uwagę na specyfikę prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie o zajęcie pasa drogowego. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika obowiązek dokumentowania w prowadzonym postępowaniu przypadków zajęcia pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy. W praktyce sprowadza się to do konieczności sporządzania codziennej dokumentacji fotograficznej, dotyczącej umieszczenia w pasie drogowym każdej reklamy. O każdej czynności w prowadzonym postępowaniu (np. o oględzinach celem ustalenia wymiarów reklamy) należy pisemnie powiadomić stronę. Dodatkowo, przez cały okres prowadzonego postępowania reklama (również taka, która stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa w ruchu drogowym) nie może zostać usunięta przez zarządcę drogi. Zobowiązany do przywrócenia pasa drogowego ma możliwość zaskarżenia wydanego przez zarządcę drogi rozstrzygnięcia w drodze odwołania składanego do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, a następnie poprzez złożenie skargi do sądu administracyjnego. Wszystko to powoduje, że postępowania administracyjne są zazwyczaj czasochłonne. Przedstawiony powyżej opis realiów prowadzenia postępowań administracyjnych nie zwalnia w żadnym wypadku zarządcy drogi z ustawowego obowiązku prowadzenia postępowań administracyjnych w przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi. Powyższy komentarz miał na celu wyłącznie zaakcentowanie faktu braku dostosowania istniejących przepisów do aktualnej sytuacji, dotyczącej umieszczania różnego rodzaju reklam w przestrzeni publicznej. (...). W sytuacji gdy występuje możliwość ustalenia strony, zarządca drogi wszczyna postępowania administracyjne, które kończy decyzją administracyjną. Takich decyzji w latach 2015-2016 wydanych zostało pięć. W przeważającej ilości przypadków nie było zatem możliwości ustalenia zajmującego pas drogowy w taki sposób, żeby można było skutecznie przeprowadzić postępowanie administracyjne. Równie istotną kwestią są możliwości kadrowe jednostki. Zgodzić się należy z twierdzeniem, że liczba wydanych w latach 2015-2016 decyzji administracyjnych nakładających kary jest stosunkowo niewielka, powstaje natomiast pytanie jaka liczba byłaby w tym zakresie satysfakcjonująca? Zakładając hipotetycznie, że istniałaby możliwość ustalenia każdego

zobowiązanego, który w latach 2015-2016 umieścił 5820 sztuk usuniętych przez zarząd nielegalnych reklam, przeprowadzenie takiej ilości postępowań administracyjnych przekroczyłoby możliwości kadrowe oraz organizacyjne jednostki. Z praktyki zarządu w zakresie porządkowania przestrzeni publicznej wypływa jeszcze jedna ważna konkluzja. Aby proces porządkowania tej przestrzeni (pasa drogowego) był skuteczny, reakcje zarządu na stwierdzone przypadki zaśmiecania tej przestrzeni poprzez umieszczanie reklam muszą być natychmiastowe oraz nieprzerwane. Jeśli w danej lokalizacji pozostawimy umieszczenie nielegalnej reklamy przez dłuższy okres czasu, momentalnie w pobliżu umieszczone zostaną kolejne reklamy. Wyłącznie konsekwentna polityka eliminowania nielegalnych reklam skutkuje ograniczeniem ich ilości. Na ilość wydanych decyzji nakładających kary wpływ ma również incydentalny charakter prowadzonych postępowań w celu nałożenia kar pieniężnych, w związku z przekroczeniem terminu zajęcia pasa drogowego. Wynika to z faktu, że strony są w każdym przypadku wyczerpująco informowane o konieczności składania z wyprzedzeniem wniosków na kolejne okresy zajęcia pasa drogowego. Wyjaśnienia wymaga również brak decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w latach 2015-2016. Jest to wynik ścisłej współpracy wszystkich służb zaangażowanych w problematykę utrzymania ładu w przestrzeni publicznej, które informują strony na każdym etapie dokonywanych uzgodnień o kompletnej procedurze uzyskiwania zezwolenia na umieszczenie reklamy. W konsekwencji strona starająca się o udzielenie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy dokonuje uprzednio wszelkich przewidzianych prawem czynności i zarządca drogi nie ma podstaw do odmówienia udzielenia zezwolenia”.

(dowód: akta kontroli str. 790-792)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W jednym przypadku, decyzją nr 1274/2016 z dnia 7 września 2016 r., wydaną z upoważnienia Prezydenta Wrocławia, m.in. na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, wbrew zakazowi lokalizacji nośników reklamowych na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w rejonie synagogi Pod Białym Bocianem we Wrocławiu, zezwolono wnioskodawcy na lokalizację w pasie drogowym ul. Św. Antoniego we Wrocławiu, dwustronnego kasetonu reklamowego mocowanego prostopadle do elewacji budynku oznaczonego nr 14 objętego ww. planem²⁶ (przyjętym uchwałą Nr XXXVI/828/12 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie synagogi Pod Białym Bocianem we Wrocławiu²⁷). Zgodnie z definicją zawartą w ww. uchwale (§2 pkt 3) nośnik reklamowy to obiekt służący reklamie. W myśl zaś § 9 pkt 1 tej uchwały na całym obszarze objętym planem zakazane zostało umieszczanie nośników reklamowych.

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor ZDiUM stwierdził, m.in. że pas drogowy ul. Świętego Antoniego we Wrocławiu objęty jest innym planem - przyjętym uchwałą Nr XXXVIII/2451/05 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 maja 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowo-zachodniej części obszaru Starego Miasta - rejonu ulicy Św. Antoniego²⁸, w którym dopuszczono umieszczanie szyldów, a objęty zezwoleniem kaseton reklamowy spełnia definicję szyldu.

²⁶ Kaseton został zamocowany do elewacji budynku.

²⁷ Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2013 r., poz. 1072.

²⁸ Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2005 r., Nr 117, poz. 2481.

NIK nie podziela wskazanych wyjaśnień. W świetle postanowień § 23 uchwały Nr XXXVI/828/12 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie synagogi Pod Białym Bocianem we Wrocławiu, po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, utraciła moc na terenie objętym ww. planem uchwała Nr XXXVIII/2451/05 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 maja 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowo-zachodniej części obszaru Starego Miasta - rejonu ulicy Św. Antoniego. Zgodnie z art. 4 pkt 23 *ustawy o drogach publicznych* przez reklamę należy rozumieć umieszczoną w polu widzenia użytkownika drogi tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący znakiem drogowym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym²⁹, ustawionym przez gminę znakiem informującym o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej, znakiem informującym o formie ochrony zabytków lub tablicą informacyjną o nazwie formy ochrony przyrody w rozumieniu art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁰. Wydając decyzję w oparciu o art. 39 ust. 3 *ustawy o drogach publicznych*, organ winien badać, w ramach ustalania wystąpienia przesłanki „szczególnie uzasadnionego przypadku”, zgodność zamierzenia dotyczącego umieszczenia reklamy w pasie drogowym z aktami prawa miejscowego, w tym miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Skoro przedmiotowy budynek znajduje się w obszarze objętym planem, który przewiduje całkowity zakaz lokalizacji nośników reklamowych, to zabronione jest jakiekolwiek umieszczanie nośników reklamowych na budynkach objętych planem, niezależnie od tego czy są montowane równolegle czy prostopadle do elewacji. W aspekcie zgodności z przepisami aktów prawa miejscowego pierwszorzędne znaczenie będzie miał zatem w tym przypadku plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie synagogi Pod Białym Bocianem we Wrocławiu, bowiem budynek, na którym umieszczono nośnik reklamowy (szyld) jest objęty ww. planem.

(dowód: akta kontroli str. 744-765, 582-584, 786-788, 797 - 814)

2. W podstawach prawnych i uzasadnieniach decyzji zezwalających na lokalizację w pasie drogowym reklamy jak i decyzjach udzielających zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy nie powoływano się na postanowienia uchwały Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie utworzenia *Parku Kulturowego*, jak również uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego³¹.

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że „decyzje w sprawie zezwolenia za zajęcie pasa drogowego oparte są na przepisach *lex specialis*- ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych wraz z przepisami wykonawczymi oraz przepisami prawa miejscowego wydanymi z upoważnienia tej ustawy. W świetle obowiązującego orzecznictwa sądowego drogi publiczne stanowią tzw. *reges extra commercium*. Oznacza to, że drogi publiczne nie podlegają regułom obrotu powszechnego i są z niego wyłączone. Nie podlegają także innym regulacjom nie opartym wprost na przepisach ustawy o drogach publicznych. Tutejszy organ od ponad 20 lat wydaje decyzje administracyjne oparte na podstawie prawnej uwzględniającej powyżej opisane zasady. Decyzje te były wielokrotnie przedmiotem analizy Samorządowego

²⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 128 ze zm.

³⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.

³¹ W zakresie postanowień dotyczących reklam.

Kolegium Odwoławczego, które jest organem drugiej instancji- odwoławczym i który to organ uzyskał przed sądami administracyjnymi potwierdzenie prawidłowości oparcia przedmiotowych decyzji na takiej, a nie innej podstawie prawnej. Żaden sąd administracyjny nigdy nie zakwestionował prawidłowości przedstawionego poglądu, a wręcz orzecznictwo sądowe go potwierdza. W tym kontekście analiza Uchwały nr LVI/1465/14 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 10 kwietnia 2014 r. w sprawie utworzenia Parku Kulturowego „Stare Miasto”: wskazuje na brak przesłanek dla zastosowania tej uchwały w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej- w sprawie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Przedmiotowa uchwała oparta jest na ogólnej regulacji ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w związku z ustawą z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami Upoważnienie Rad Gmin zawarte w art. 16 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami do utworzenia Parku Kulturowego jednocześnie nakłada obowiązek na wójta, burmistrza, prezydenta sporządzenia planu ochrony parku kulturowego. Z art. 16 wynikają zakazy i ograniczenia ustawowe obowiązujące na terenie Parku Kulturowego. Żaden z tych przepisów w jakikolwiek sposób nie wyłącza obowiązywania przepisów ustawy o drogach publicznych w zakresie reglamentacji przypadków zajęć pasa drogowego przez organ administracji publicznej zarządzający drogami. W opisanym stanie rzeczy w naszej ocenie brak jest przesłanek dla ujęcia w podstawie prawnej udzielonych zezwoleń przepisów uchwały nr LVI/1465/14 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 10 kwietnia 2014r. w sprawie utworzenia Parku Kulturowego „Stare Miasto.”

(dowód: akta kontroli str. 565)

Należy wskazać, że umieszczanie (lokalizowanie) w pasie drogowym takich elementów, jak reklamy może nastąpić tylko „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” (zdanie pierwsze - art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych). W ocenie NIK, w ramach badania wystąpienia szczególnie uzasadnionego przypadku, organ winien analizować i stosować również postanowienia aktów prawa miejscowego, które zgodnie z art. 87 ust. 2, w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W konsekwencji, zgodnie z art. 107 § 1 i 3 Kpa, przepisy tych aktów winny zostać powołane i wyjaśnione w podstawie prawnej i uzasadnieniu wydawanych decyzji.

3. ZDiUM w niewystarczającym stopniu podejmował działania mające na celu wyeliminowanie z przestrzeni publicznej nielegalnie zamieszczonych (tj. bez zezwolenia zarządcy drogi wymaganego art. 39 ust. 3 i art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych) reklam zajmujących pas drogowy na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem lub utrzymaniem i ochroną dróg. Przeprowadzone w czasie kontroli oględziny sześciu ulic, w tym pięciu zlokalizowanych w granicach Parku Kulturowego, wykazały zamieszczenie przez podmioty gospodarcze w pasie dróg gminnych tych ulic łącznie 106 reklam (szyldów) na budynkach, z czego tylko 17 (16 %) za zezwoleniem ZDiUM i 89 (84 %) bez takiego zezwolenia. ZDiUM nie posiadał wiedzy o istnieniu nielegalnych reklam (szyldów) oraz o terminie ich umieszczenia na budynkach. Zamieszczanie na budynkach w pasie drogowym reklam bez zgody zarządcy drogi jest nie tylko nielegalne, ale także pozbawia gminę należnych dochodów, naliczanych przez ZDiUM z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych.

Wyjaśniając w tej sprawie, Dyrektor ZDiUM podał, m.in. że:

- „Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia

warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, zezwolenie na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy (szyldu) udzielane jest wyłącznie na wniosek zajmującego, złożony przed planowanym zajęciem pasa drogowego. W odniesieniu do wykazanych w piśmie Najwyższej Izby Kontroli przypadków umieszczenia szyldów bez zezwolenia, ich właściciele nie wystąpili z przedmiotowymi wnioskami. W konsekwencji zarządca dróg nie udzielił zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. W celu wyeliminowania przypadków umieszczania w pasie drogowym reklam bez zezwolenia pracownicy zarządu dróg dokonują systematycznych przeglądów pasa drogowego, które mają na celu ujawnianie przypadków nielegalnych jego zajęć. Powyższe czynności prowadzone są głównie przez pracowników Zespołu Administracji Pasa Drogowego (NOZA) w Wydziale Ochrony Pasa Drogowego (2 osoby) oraz, na polecenie Naczelnika Wydziału, również przez pracowników Zespołu Kontroli (NOXK). Podkreślić należy, że oprócz obowiązku dokonywania przeglądów pasa drogowego, pracownicy wykonują również inne czynności wynikające z zakresu szczegółowych obowiązków pracownika. Biorąc pod uwagę liczbę ulic pozostających w zarządzie ZDiUM (1769), a także opisane powyżej możliwości kadrowe, nie zostały ujawnione wszystkie przypadki zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi. (...)

- W konsekwencji dokonanych w dniu 1 lutego wspólnych oględzin 6 ulic Wrocławia (ul. Św. Antoniego, ul. Św. Mikołaja, Włodkowica, ul. Ruskiej, ul. Kazimierza Wielkiego, ul. Traugutta), mając na uwadze skalę stwierdzonych przypadków umieszczenia szyldów bez zezwolenia podjęta została decyzja o konieczności podjęcia skutecznych i systematycznych działań, mających na celu rozwiązanie problemu nielegalnych reklam (w tym szyldów) w pasie drogowym. W tym celu wydałem polecenie sukcesywnego inwentaryzowania istniejących przypadków umieszczenia w pasie drogowym reklam, a także prowadzenie skutecznych działań mających na celu ich usuwanie z pasa drogowego. W tym celu określono ze Strażą Miejską Wrocławia podjęcie wspólnych czynności w oparciu o posiadane kompetencje. Priorytetowo potraktowane zostały ulice w obrębie Parku Kulturowego. W odniesieniu do lokalizacji, których dotyczyły wspólne oględziny informacja o stwierdzonych przypadkach nielegalnych szyldów przekazana została do Straży Miejskiej Wrocławia celem podjęcia działań zgodnie z posiadanymi kompetencjami. Biorąc pod uwagę fakt, że aktualny stan zatrudnienia w Zespole Administracji Pasa Drogowego nie jest wystarczający dla wykonania przedmiotowego zadania podjąłem decyzję o przekazaniu do komórki organizacyjnej dodatkowego etatu. Dodatkowo wydałem polecenie powierzania, w miarę potrzeb, wykonywania tych obowiązków innym pracownikom Zespołu Administracji Pasa Drogowego”.

(dowód: akta kontroli str. 438-441)

4. ZDiUM w znikomym stopniu prowadził działania w zakresie ujawniania podmiotów gospodarczych umieszczających nielegalnie reklamy w pasie drogowym i ich dyscyplinowania decyzjami administracyjnymi, o których mowa w art. 36 i art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych, tj. odpowiednio poprzez orzeczenie o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego oraz wymierzenie kary pieniężnej. W badanym okresie ZDiUM nie orzekał w kwestiach przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego oraz wydał jedynie pięć decyzji administracyjnych w związku z umieszczaniem reklam w pasie drogowym bez zezwolenia lub z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu. Wprawdzie w latach 2015-2016 ZDiUM doprowadził do zlikwidowania z terenu pasa drogowego 5820 nielegalnych reklam, głównie w postaci banerów i plakatów umieszczanych na barierkach przystankowych oraz barierkach w pasach rozdziału, w pasach zieleni, na wiaduktach, słupach oświetlenia ulicznego, to ich usunięcie z powodu nieujawnienia ich właścicieli nastąpiło bez wymierzenia im kar

pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia i odbyło się na koszt miasta Wrocław.

Wyjaśniający w tej sprawie Dyrektor ZDiUM podał m.in. że: „Przeglądy pasa drogowego wrocławskich ulic, weryfikowanie legalności istniejących reklam dokonywane są systematycznie przez pracowników Zespołu Administracji Pasa Drogowego, którym powierzono wykonywanie tych obowiązków (2 osoby). Podkreślić należy, że szyldy stanowią tylko jeden z rodzajów reklam, które funkcjonują w przestrzeni publicznej. Zezwolenia tytułem zajęcia pasa drogowego udzielane są również dla: reklam wolnostojących, reklam ogródków gastronomicznych, reklam na słupach reklamowych, reklam na słupach oświetleniowych, banerów reklamowych na kładkach. Znacząca część udzielanych zezwoleń dotyczy organizowanych we Wrocławiu przedsięwzięć artystycznych, wydarzeń kulturalnych i sportowych. Dodatkowo, oprócz reklam legalnych, w odniesieniu do których udzielone zostały zezwolenia, w pasie drogowym umieszczane są reklamy nielegalne. Dotyczy to głównie banerów reklamowych, plakatów, umieszczanych na barierkach przystankowych, barierkach w pasach rozdziálu, reklamy w pasach zieleni, reklamy umieszczane na wiaduktach, reklamy na pojazdach, reklamy w formie stojaków. W odniesieniu do większości tych reklam bardzo utrudniona jest możliwość ustalenia ich właściciela (w swojej treści zawierają one jedynie rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej oraz numer telefonu). Reklamy te zaśmiecają przestrzeń publiczną oraz bardzo często ograniczając widoczność powodują zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym (ze względu na fakt ich umieszczania głównie w rejonie skrzyżowań, przejść dla pieszych). Informacje, dotyczące występowania tego typu nieprawidłowości pracownicy Zespołu Administracji Pasa Drogowego uzyskują głównie w trakcie dokonywanych w terenie przeglądów pasa drogowego. Dodatkowo sygnały o umieszczaniu nielegalnych reklam otrzymywane są telefonicznie oraz drogą elektroniczną od komórek ZDiUM oraz podmiotów zewnętrznych. W efekcie podjętych działań w roku 2015 usuniętych zostało 4057 sztuk reklam, w roku 2016 - 1763 sztuki”.

Dyrektor ZDiUM wskazał także, że „Przeprowadzane wspólnie ze Strażą Miejską Wrocławia kontrole przypadków umieszczania nielegalnych reklam są skutecznym instrumentem eliminującym tego typu nieprawidłowości. Straż Miejska dysponuje możliwościami ustalania właścicieli reklam, ma również możliwość prowadzenia postępowań w trybie przepisów o wykroczeniach, co umożliwia dużo szybsze i bardziej efektywne eliminowanie przypadków umieszczania nielegalnych reklam. Dotychczasowa współpraca ze Strażą Miejską miała charakter doraźny, częstotliwość odbywania wspólnych kontroli, nie pozwalała na rozwiązanie problemu nielegalnych reklam w skali całego Parku Kulturowego. Biorąc powyższe pod uwagę wydałem polecenie podjęcia systematycznej współpracy ze Strażą Miejską, celem rozwiązania problemu nielegalnych reklam w pasie drogowym”.

(dowód: akta kontroli str. 438-441)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Ustalanie podmiotów nielegalnie umieszczających reklamy w pasie drogowym, w celu wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w art. 36 i art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych.
2. Zintensyfikowanie kontroli dotyczących legalności umieszczania reklam w pasie drogowym.

3. Powoływanie w podstawach prawnych i uzasadnieniach decyzji w sprawach umieszczania reklam w pasach drogowych, postanowień aktów prawa miejscowego dotyczących reklam, w tym uwzględnianie zakazów i ograniczeń wynikających z tych przepisów.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o *NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

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 30 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.

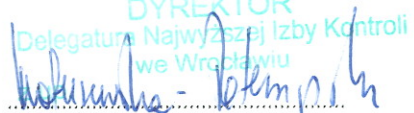
Wrocław, dnia 28 kwietnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler
Krzysztof Kubiak
Doradca ekonomiczny



.....
podpis

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

.....
podpis
Violetta Malczewska-Potempska
p.o. Wicedyrektor