



1560

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.018.01.2023

Pani
Aleksandra Dulkiewicz
Prezydent
Miasta Gdańska

Urząd Miejski w Gdańsku
ul. Nowe Ogrody 8/12
80-803 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/079 – „Zarządzanie reklamą w przestrzeni publicznej”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Gdańsku (dalej „Urząd” lub „UM”, ul. Nowe Ogrody 8/12, 80-803 Gdańsk.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksandra Dulkiewicz, Prezydent Miasta Gdańska, od dnia 11 marca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Założenia i zasady eliminowania z przestrzeni miejskiej zbędnych i nielegalnych reklam oraz gospodarowania powierzchnią reklamową. 2. Nadzór nad umieszczaniem nośników reklamowych w przestrzeni miasta i gospodarowaniem powierzchnią reklamową.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020 – 2023 do dnia zakończenia kontroli ¹ , z wykorzystaniem dowodów wytworzonych przed tym okresem, jeżeli miały one istotny wpływ dla ustaleń i ocen kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy o NIK ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Adam Gęstwicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/130/2023 z dnia 10 sierpnia 2023 r. (akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie sprawowano nadzór nad zarządzaniem reklamą w przestrzeni Miasta. Zadania w tym zakresie powierzono wyznaczonym komórkom organizacyjnym Urzędu i jednostkom organizacyjnym Miasta. Zasady nadzoru nad ich pracą ustalono w uregulowaniach wewnętrznych, mimo tego w Urzędzie nie posiadano wiedzy odnośnie wykorzystania przez Gdański Zarząd Dróg i Zieleni (dalej: GZDiZ) pięciu wiat przystankowych zbudowanych w ramach projektu dofinansowanego ze środków Unii Europejskiej, do celów komercyjnych. Przebiegająca trzytorowo sprawozdawczość, w szczególności z GZDiZ, pełniąc rolę w zakresie nadzoru nad umieszczaniem reklamy komercyjnej, pozwalała na ocenę stanu realizacji najistotniejszych zadań w zakresie zarządzania reklamą.

Ustalone reguły współpracy zapewniały przepływ informacji w ww. zakresie pomiędzy komórkami organizacyjnymi oraz jednostkami i spółkami miejskimi, w stopniu umożliwiającym zarządzanie reklamą komercyjną oraz reklamą niekomercyjną wykorzystywaną dla potrzeb Miasta. Wiodącą rolę w zakresie reklamy niekomercyjnej pełnił Referat Marketingu Biura Prezydenta Miasta.

W Urzędzie podjęto skuteczne działania, aby przyjęta koncepcja zarządzania reklamą znalazła swoje odzwierciedlenie w uchwale Rady Miasta Gdańska nr XLVIII/1465/18 z dnia 22 lutego 2018 r.⁴, która od 2018 r. uregulowała zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogły być wykonane, na terenie Miasta Gdańska. Zasady te

¹ Do dnia 13 października 2023 r.

² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1034, dalej „uchwała krajobrazowa”.

były szczegółowe i czytelne, i wydano je po przeprowadzeniu wymaganych konsultacji społecznych oraz po uzgodnieniach z innymi organami administracji publicznej.

Przygotowany przez Prezydenta Miasta Gdańska projekt uchwały w sprawie zamiaru utworzenia Parku Kulturowego zawierał stosowne uzasadnienie.

Jako nierzetelne oceniono niedostosowanie przez blisko sześć lat treści zarządzeń Prezydenta Miasta dotyczących lokalizacji nośników reklamowych oraz zawierania umów na ich umieszczenie w przestrzeni Miasta do przepisów uchwały krajobrazowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Założenia i zasady eliminowania z przestrzeni miejskiej zbędnych i nielegalnych reklam oraz gospodarowania powierzchnią reklamową.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, na terenie Miasta Gdańska określono w uchwale krajobrazowej. W uchwale ustalono podział Miasta na osiem obszarów dla których zróżnicowano zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, oznaczonych symbolami: SZ, S0, SR, S1, S2, SI, S3 i SP. Ww. podział dokonany został na podstawie występujących w obszarach charakterystycznych cech krajobrazu przyrodniczo-kulturowego (§ 3 ww. uchwały). Ustalone zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych ustalone dla ww. obszarów, zgodnie z § 10 ww. uchwały, nie dotyczyły obiektów lub obszarów objętych ochroną konserwatorską lub ujętych w gminnej ewidencji zabytków.

Uchwałą zakazano m.in. sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych niezgodnych z jej przepisami (§ 2). Dla tablic reklamowych i urządzeń reklamowych stanowiących szyldy określono zasady i warunki ich sytuowania, ich gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być usytuowane na danej nieruchomości (§ 8). Dla obiektów małej architektury i ogrodzeń określono ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane (§§ 5-6).

W uchwale krajobrazowej ustalono zasady i warunki dostosowania do nowych przepisów już istniejących obiektów małej architektury oraz dla tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, a termin tego dostosowania ustalono na 24 miesiące od dnia wejścia uchwały w życie (§ 21). Uchwała weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r., a w dniu 3 kwietnia 2020 r. upłynął 24 miesięczny okres dostosowawczy dla nośników sytuowanych przed przyjęciem jej przepisów.

W związku z uchwałą krajobrazową wydano bezpłatny poradnik „Szyld gdański”⁶ (opublikowano go także w wersji multimedialnej na stronie internetowej⁷), w którym przedstawiono nowe możliwości reklamowania lokali i szereg praktycznych wskazówek pozwalających zainteresowanym podmiotom wybrać odpowiednią reklamę, prawidłowo ją zamontować i właściwie o nią zadbać.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Pracownicy GZDiZ w trakcie wizyt w lokalach, w których prowadzono działalność gospodarczą rozpowszechnili około 10,0 tys. egzemplarzy poradnika.

⁷ <http://www.uchwalakrajobrazowagdanska.pl/> - strona internetowa prowadzona była przez GZDiZ, odczyt z dnia 15 września 2023 r.

Ponadto, jak wskazała Sekretarz Miasta, Prezydent Miasta Gdańska zalecił, aby materiały reklamowe projektowane na potrzeby Urzędu Miasta były dostępne i zrozumiałe dla wszystkich (poprzez używanie wyraźnych czcionek, uproszczonych znaków graficznych oraz przejrzystych i spójnych treści). Intencją tych zaleceń było aby wydawane przez Miasto komunikaty miały jak najprostszą formę i były czytelne dla wszystkich odbiorców.

Uchwała krajobrazowa od momentu jej wprowadzenia do dnia zakończenia kontroli funkcjonowała w niezmienionym kształcie.

(akta kontroli str. 5-133, 941-949)

Zarządzeniem Prezydenta Miasta Gdańska nr 1080/18 z dnia 3 lipca 2018 r. powołano zespół ds. Parku Kulturowego na obszarze Głównego Miasta Gdańska, do zadań którego należało m. in. opracowanie rekomendacji dotyczących utworzenia Parku Kulturowego na obszarze Głównego Miasta w Gdańsku oraz opracowanie założeń planu ochrony planowanego Parku Kulturowego i w oparciu o wypracowane rekomendacje i założenia, przygotowanie stosownych projektów uchwał rady gminy w zakresie utworzenia Parku Kulturowego oraz planu jego ochrony, o których mowa w art. 16 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Potrzebę utworzenia Parku Kulturowego zidentyfikowano na etapie opracowywania projektu uchwały krajobrazowej na podstawie badań ankietowych, które przyczyniły się do zdiagnozowania szeregu potrzeb i problemów Śródmieścia Gdańska wymagających uregulowania, wykraczających poza sprawy związane z estetyką nośników reklamowych i małą architekturą.

W dniu 27 maja 2021 r. Rada Miasta Gdańska podjęła uchwałę w sprawie zamiaru utworzenia parku kulturowego⁸. W uzasadnieniu ww. uchwały wskazano w szczególności, że:

- 1) podstawowym celem utworzenia parku kulturowego w Śródmieściu Gdańska będzie wypracowanie lokalnego narzędzia prawnego służącego dodatkowej ochronie krajobrazu kulturowego tego historycznego obszaru;
- 2) utworzenie Parku Kulturowego będzie miało na celu stworzenie regulaminu wspierającego miejską politykę przestrzenną, poprzez sformułowanie jasnych i wyraźnych zasad co do dopuszczalnych praktyk i działalności w czterech wyznaczonych przez ustawodawcę w art. 17 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹ obszarach:
 - prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej;
 - zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych;
 - umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego;
 - składowania lub magazynowania odpadów;
- 3) spodziewanym rezultatem uchwalenia parku kulturowego będzie uregulowanie sposobu użytkowania przestrzeni publicznej Śródmieścia Gdańska poprzez ograniczenie, eliminację i przeciwdziałanie formom działalności, które negatywnie ingerują w formę architektoniczną obiektów zabytkowych, zakłócają ich właściwą ekspozycję i ład przestrzenny bądź w jakikolwiek inny sposób zagrażają tożsamości tego wyjątkowego obszaru;
- 4) w ramach przygotowań do przyjęcia uchwały intencyjnej przeprowadzono badania ankietowe pod nazwą „Potrzeby i problemy Śródmieścia”¹⁰. Dodatkowo,

⁸ Uchwała nr XXXVI/913/21 (niepublikowana).

⁹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.).

¹⁰ Próba badawcza wyniosła 1306 osób, w tym 283 mieszkańców Śródmieścia.

zlecona została opinia prawna, przedmiotem której było dokonanie oceny dopuszczalności ustanowienia na terenie planowanego parku kulturowego określonych zakazów i ograniczeń.

W toku dalszych prac przystąpiono do opracowania projektu uchwały o utworzeniu Parku Kulturowego w Śródmieściu Gdańska (dalej: Park Kulturowy) i przeprowadzono konsultacje społeczne w dwóch etapach z udziałem mieszkańców, przedsiębiorców prowadzących działalność na tym terenie, konserwatorów, urbanistów, planistów, architektów, historyków, artystów, zarządzających przestrzenią publiczną oraz instytucji kulturalnych. W ramach pierwszego etapu konsultacji zorganizowano debaty, spotkania branżowe oraz warsztaty konsultacyjne. W trakcie drugiego etapu konsultacji społecznych zebrano 251 uwag dotyczących poszczególnych zapisów projektowanej uchwały.

W dniu 15 listopada 2022 r. w ramach prowadzonych przygotowań do planowanego utworzenia Parku Kulturowego przedstawiono Prezydentowi Miasta analizę skuteczności tzw. „uchwały antyhałasowej¹¹” i „uchwały ograniczającej nocną sprzedaż alkoholu¹²” i podjęto decyzję o prowadzeniu II etapu konsultacji społecznych w sprawie utworzenia Parku.

W dniu 9 marca 2023 r., decyzją Prezydenta Miasta Gdańska prace nad projektem uchwały o utworzeniu Parku Kulturowego w Śródmieściu Gdańska zostały zawieszone. Głównym powodem podjętej decyzji były trudności w egzekwowaniu zapisów przyszłej uchwały zgłoszone m.in. przez Policję i Straż Miejską oraz uwagi wniesione przez przedsiębiorców podczas konsultacji społecznych. Dalsze procedowanie ww. uchwały jest przewidziane po poprawie bezpieczeństwa na obszarze przyszłego Parku (w wyniku rozbudowy monitoringu i wsparcia dla służb porządkowych, które będą egzekwowały nowe przepisy).

W trakcie prac dotyczących przygotowań do utworzenia Parku Kulturowego od 2018 r. Urząd poniósł koszty w łącznej kwocie 125,2 tys. zł, które dotyczyły:

- badań ankietowych – 35,7 tys. zł,
- opinii prawnej – 24,6 tys. zł,
- debaty w ramach konsultacji społecznych – 6,2 tys. zł,
- warsztatów w ramach konsultacji społecznych – 30,8 tys. zł,
- promocji konsultacji społecznych – 3,0 tys. zł,
- fotograficznej inwentaryzacji przedmiotów przyszłych regulacji Parku Kulturowego – 2,2 tys. zł,
- umowy z ekspertem w zakresie konserwacji zabytków – 22,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 5-131, 134-176, 1011-1012, 1013-1093, 1487-1530)

Przygotowany przez Prezydenta Miasta Gdańska projekt uchwały w sprawie zamiaru utworzenia Parku Kulturowego zawierał stosowne uzasadnienie a decyzje i dyspozycje Prezydenta Miasta w kwestiach związanych z zamiarem utworzenia Parku Kulturowego udokumentowane były m. in. w protokołach postanowieniach Kolegium Prezydenta Miasta Gdańska (PMG)¹³.

(akta kontroli str. 5-131, 134-218, 1100-1104)

W latach 2020-2023 w kwestiach związanych z wykorzystywaniem mienia komunalnego na cele reklamowe i z gospodarowaniem powierzchnią reklamową obowiązujące były poniższe przepisy, które dotyczyły:

¹¹ Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1440.

¹² Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1433.

¹³ Kolegium Prezydenta Miasta Gdańska funkcjonowało na podstawie zarządzenia nr 193/21 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 15 lutego 2021 r. w sprawie przygotowania i rozpatrywania projektów rozstrzygnięć przez Prezydenta Miasta Gdańska z udziałem Kolegium Prezydenta.

- 1) stosowania przez UM i jednostki organizacyjne Miasta Księgi standardów identyfikacji wizualnej Miasta Gdańska (Zarządzenie Prezydenta Miasta Gdańska Nr 860/21 z dnia 15 czerwca 2021 r.). Z powyższego zarządzenia (§ 2) wynikał obowiązek stosowania logo czyli znaku podstawowego Miasta m.in. w reklamach,
- 2) dzierżawy gruntów na terenie Miasta (uchwała nr XIII/265/19 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Miasta Gdańska¹⁴ oraz zarządzenie nr 1761/19 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu oddawania w dzierżawę nieruchomości gruntowych lub ich części o przeznaczeniu innym niż rolnicze stanowiących własność Gminy Miasta Gdańska, ze zm.). W zarządzeniu określono ogólne zasady dzierżawy gruntów komunalnych;
- 3) minimalnych stawek czynszu za dzierżawę nieruchomości gruntowych (zarządzenie nr 1264/22 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 5 lipca 2022 r. określające wysokość minimalnych stawek czynszu za dzierżawę nieruchomości gruntowych stanowiących zasób Gminy Miasta Gdańska, wydzielanych na cele inne niż rolnicze, ze zm.). Z powyższego zarządzenia wynikało, że za bezumowne użytkowanie nieruchomości gruntowej nalicza się opłaty w oparciu o stawki rynkowe ustalone w drodze analizy rynku, a w przypadku braku takiego opracowania, w wysokości 100% stawki czynszowej przewidzianej dla danej funkcji. W zarządzeniu nie określono odrębnych zasad dzierżawy gruntów w celu usytuowania nośników reklamowych;
- 4) upoważnienia do usuwania obiektów, umieszczanych bezprawnie na nieruchomościach (zarządzenie Nr 459/12 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie upoważnienia do usuwania obiektów, umieszczanych bezprawnie na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Miasta Gdańska oraz na nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa znajdujących się w granicach administracyjnych Miasta Gdańska, ze zm.). W zarządzeniu upoważniono przedstawicieli m. in. UM i GZDiZ do usuwania ww. obiektów;
- 5) zasad zawierania umów na umieszczenie nośników reklamy na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Miasta Gdańska oraz ustalania opłat z tego tytułu (zarządzenie Nr 609/13 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 16 maja 2013 r. w sprawie określenia zasad zawierania umów na umieszczenie nośników reklamy na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Miasta Gdańska oraz ustalania opłat z tego tytułu, ze zm.). Zarządzenie to nie zostało zmienione po wejściu w życie uchwały krajobrazowej, co omówiono szczegółowo w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- 6) zasad lokalizacji nośników reklamy oraz informacji wizualnej w przestrzeni miejskiej (zarządzenie Nr 104/13 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie określenia zasad lokalizacji nośników reklamy oraz informacji wizualnej w przestrzeni miejskiej, obowiązujące na nieruchomościach wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, nieruchomościach Skarbu Państwa położonych na terenie miasta Gdańska, nieruchomościach jednostek organizacyjnych miasta Gdańska i spółek miejskich, których większościowym, bądź wyłącznym właścicielem jest Gmina Miasta Gdańska oraz w pasach drogowych, ze zm.). Zarządzenie to nie zostało zmienione po wejściu w życie uchwały krajobrazowej, co omówiono szczegółowo w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 5-131, 219-328, 977-983, 997-1007, 1487-1530)

¹⁴ Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 4305.

Na terenie miasta Gdańska na dzień 2 października 2023 r. obowiązywało 756 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Sekretarz Miasta wskazała, że od momentu wejścia w życie tzw. ustawy krajobrazowej¹⁵ w ww. planach nie ujmowano kwestii związanych z zarządzaniem reklamą.

(akta kontroli str. 7-16, 1011-1012)

Przygotowaniem oraz realizacją inwestycji Gminy Miasta Gdańska zajmowała się Dyrekcja Rozbudowy Miasta Gdańska (jednostka budżetowa¹⁶), która realizowała zadania wskazane w art. 18 pkt 1 lub 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹⁷, polegające m.in. na budowie, przebudowie i remontach przystanków komunikacyjnych oraz wiat przystankowych, które docelowo wykorzystywane były także jako nośniki reklamowe. Po ukończeniu inwestycji obiekty tego typu przekazywane były na podstawie stosownych dokumentów do GZDiZ.

(akta kontroli str. 219-227, 269-275, 1487-1498)

1.2. Rozpoczęcie prac nad projektem uchwały krajobrazowej wynikało z konieczności uporządkowania i ujednolicenia zagadnienia reklamy w przestrzeni Miasta Gdańska. Celem opracowywanego dokumentu było wytyczenie reguł umieszczania tych elementów w przestrzeni wspólnej Miasta i poprawa wizerunku Miasta. Rada Miasta Gdańska podjęła w dniu 24 września 2015 r. uchwałę Nr XIV/383/15 w sprawie przygotowania projektu uchwały w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane na terenie Miasta Gdańska.

W październiku 2015 r. rozpoczęto w UM prace projektowe m. in. na podstawie zarządzenia Nr 1555/15 z dnia 21 października 2015 r. Prezydenta Miasta Gdańska w sprawie powołania Zespołu Konsultacyjnego do spraw ochrony krajobrazu Miasta Gdańska. Zadaniem Zespołu było przygotowanie rekomendacji do projektu uchwały krajobrazowej¹⁸.

Do przygotowania projektu Uchwały Krajobrazowej został wyznaczony GZDiZ¹⁹, który ze względu na swoją specyfikę posiadał największe kompetencje w tym zakresie, co wiązało się także ze zmianą Statutu GZDiZ w 2015 r. polegającą na poszerzeniu jego zadań m. in. o „prowadzenie spraw związanych z lokalizacją reklam oraz informacji wizualnej w przestrzeni miejskiej, a także ochroną ładu przestrzennego” (§ 7 pkt 13 Statutu)²⁰. Jednocześnie GZDiZ zobowiązany był do „prowadzenia ewidencji majątkowej zarządzanego mienia komunalnego” (§ 7 pkt 6 Statutu).

W toku trzyletnich prac nad projektem uchwały krajobrazowej przeprowadzono i zrealizowano m. in.:

- konsultacje i uzgodnienia projektu z Pomorskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, które prowadzono od maja 2016 r. (zakończone uzgodnieniem projektu w dniu 31 sierpnia 2017 r.),
- konsultacje społeczne i badania dotyczące kwestii reklamy w mieście w ramach których m. in. Referat Badań i Analiz Społeczno-Gospodarczych Wydziału Polityki Gospodarczej UM na zlecenie GZDiZ zrealizował badanie ankietowe nt.

¹⁵ Na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774) utraciły moc przepisy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.

¹⁶ Powołana z dniem 1 stycznia 2000 r. uchwałą Rady Miasta Gdańska Nr XVII/539/99 z 29 grudnia 1999 r. r.

¹⁷ Dz. U. z 2022 poz. 1343, ze zm.

¹⁸ Obsługę administracyjno-biurową Zespołu zapewniał GZDiZ.

¹⁹ Jednostka budżetowa Miasta Gdańska, powołana uchwałą Nr XVI/505/99 Rady Miasta Gdańska z dnia 25 listopada 1999 r. w sprawie likwidacji Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku będącego zakładem budżetowym i utworzenia jednostki budżetowej.

²⁰ Na podstawie uchwały nr IX/203/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 30 kwietnia 2015 r.

preferencji estetycznych mieszkańców Gdańska w odniesieniu do przestrzeni publicznych²¹ (w maju 2016 r.),

- badania i analizy architektoniczne i urbanistyczne oraz zasięganie opinii przedstawicieli nauki oraz organizacji pozarządowych,
- konsultacje projektu z Radnymi Miasta Gdańska z udziałem pracowników UM i jednostek miejskich (głównie GZDiZ),
- otwarte konferencje służące zbadaniu estetycznej kondycji Gdańska w celu wysłuchania wszystkich zainteresowanych tematem,
- akcje konsultacyjne oraz informacyjne dla podmiotów, których uchwała miała dotyczyć.

Wyniki powyższych uzgodnień i konsultacji wskazały m. in. na potrzebę zróżnicowania obecności nośników reklamowych w różnych typach terenów w Mieście. Tereny zabytkowe o szczególnym znaczeniu historycznym, a w szczególności Głównie Miasto, Wyspę Spichrzów, Stocznnię Cesarską oraz rejon Katedry Oliwskiej czy Westerplatte zostały wyodrębnione jako jeden duży obszar oznaczony S0 charakteryzujący się szczególnymi wymogami w zakresie umieszczania nośników reklamowych. Na tych terenach forma, kolorystyka i wielkości reklam, szyldów oraz pozostałych elementów zostały dostosowane do zabytkowego charakteru budynków. Na tym obszarze np. nakazuje się stosowanie monochromatu, w szczególności sepii, bieli i czerni lub dominujących barw zaczerpniętych z elewacji, na której są sytuowane, np. określonych w aktualnym projekcie budowlanym.

Wnioski z tych trzech lat pracy zostały zsyntetyzowane i wprowadzone do zapisów projektu uchwały krajobrazowej. W dniu 19 marca 2018 r. uchwałę krajobrazową ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, a po upływie 14 dni dokument zaczął obowiązywać.

Ponadto Sekretarz Miasta podała, że Urząd Miejski w Gdańsku w ramach prowadzonej działalności dotyczącej zarządzania reklamą weryfikował zamieszczane informacje/materiały w zakresie ich zgodności z obowiązującym prawem oraz pod kątem zachowania zasad dobrych obyczajów. Jednocześnie stosowano się do zapisów zawartych w ustawie z dnia 16 kwietnia 1991 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²², które dotyczyły m. in. „zakazu wszelkiego naruszania godności człowieka, czy dobrych obyczajów i zabraniają działań zmierzających do niedoinformowania, dezorientacji oraz wywołania błędnego przekonania u odbiorcy, a także wykorzystania jego niewiedzy lub naiwności”.

(akta kontroli str. 5-90, 134-218, 340-347, 893-899, 1487-1498)

1.3. W kontrolowanym okresie w proces zarządzania reklamą zaangażowane były komórki organizacyjne UM oraz jednostki i spółki miejskie. Zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami organizacyjnymi²³ najistotniejsze zadania związane z zarządzaniem reklamą realizowały, zgodnie z właściwością, następujące komórki organizacyjne Urzędu:

- 1) Referat Marketingu Biura Prezydenta – do zadań którego należało m. in.:

²¹ Ankietywanie prowadzone było drogą internetową (badanie CAWI, formularz on-line) w dniach 16 – 30 maja 2016 r. Pytania zawarte w ankiecie odnosiły się do preferencji estetycznych mieszkańców Gdańska w odniesieniu do przestrzeni publicznych. Ankieta podzielona została na dwie części: I - dotyczącą preferencji estetycznych oraz II - dotyczącą oczekiwań związanych z estetyką przestrzeni publicznych w Gdańsku. Pomimo dużego zainteresowania respondentów (w badaniu wzięło udział 5468 osób) próba badawcza nie była traktowana jako próba reprezentatywna m.in. z uwagi na internetowy charakter badania.

²² Dz. U. z 20223 r. poz. 1233.

²³ Zarządzenie nr 2165/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Gdańsku (ze. zm.) oraz zarządzenie nr 2166/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie określenia szczegółowego zakresu działania i wewnętrznej struktury wydziałów Urzędu Miejskiego w Gdańsku (ze zm.).

- monitorowanie przestrzegania Księgi Standardów Identyfikacji Wizualnej Miasta Gdańska przez poszczególne wydziały urzędu oraz jednostki organizacyjne Miasta,
- współpraca z mediami w zakresie działań promocyjnych prowadzonych w Mieście,
- publikowanie materiałów o charakterze informacyjno-promocyjnym dla mieszkańców.

Referat Marketingu Biura Prezydenta zarządzał treścią zamieszczaną na nośnikach miejskich (udostępnionych m. in. przez GZDiZ), których powierzchnia reklamowa wykorzystywana była na potrzeby interesu społecznego. Emitowane materiały miały charakter niekomercyjny i dotyczyły wydarzeń kalendarza miejskiego oraz ważnych dla Miasta projektów, wydarzeń sportowych, akcji społecznych istotnych z punktu widzenia funkcjonowania Miasta i życia jego mieszkańców. Zamieszczane informacje/materiały weryfikowane były w zakresie ich zgodności z obowiązującym prawem oraz pod kątem zachowania zasad dobrych obyczajów. Ponadto GZDiZ udostępniał panele reklamowe w wiatach przystankowych, tzw. citylighty. Część z nich została udostępniona na zasadach zawartych porozumień i wypracowanych ustaleń, natomiast część została zagwarantowana przez GZDiZ w ramach zawieranych umów komercyjnych z podmiotami zewnętrznymi.

Powierznią reklamową udostępnioną do dyspozycji Referatu Marketingu (nieodpłatnie) była także powierzchnia pojazdów spółki miejskiej – Gdańskie Autobusy i Tramwaje Sp. z o.o. Zarządzanie treścią reklam na autobusach odbywało się na zasadach zawartej umowy użyczenia nr 70/530/2018 (oraz na podstawie pisemnych ustaleń). Oklejanie tramwajów wykonywane było na podstawie umów zawieranych z ww. Spółką. Natomiast plakaty w pojazdach komunikacji miejskiej emitowane były na podstawie umowy użyczenia nr 19/530/2019. Ponadto emitowano treści na ekranach pojazdów miejskich oraz Zespołach Obsługi Mieszkańców na podstawie zawartych porozumień i wypracowanych ustaleń²⁴.

Przykładowe kampanie zrealizowane na miejskich (niekomercyjnych nośnikach reklamowych) to:

- Kampania zachęcająca do szczepień przeciwko COVID-19,
 - Kampania Gdańsk Miastem Równości, promująca równe prawa oraz sprzeciw wobec mowy nienawiści, hejtu i dyskryminacji,
 - Kampania Gdańsk pomaga Ukrainie, dotycząca działań pomocowych dla dotkniętych wojną obywateli Ukrainy;
- 2) Wydział Gospodarki Komunalnej, w szczególności Referat Handlu – do zadań którego do 2020 r. należało m. in.: zawieranie i obsługa umów na umieszczanie nośników reklamy na nieruchomościach Miasta oraz nadzór nad ich realizacją. Po 2020 r. Referat Handlu zarządzał 18 słupami reklamowymi znajdującymi się na terenie Miasta. Za treści na nich zamieszczane nie były pobierane opłaty, co pozwalało na darmową emisję materiałów przez przedsiębiorców i mieszkańców; W okresie objętym kontrolą, Referat Handlu Wydziału Gospodarki Komunalnej UM nie zawierał umów dotyczących dzierżawy nieruchomości gruntowych lub ich części o przeznaczeniu innym niż rolnicze stanowiących własność Gminy Miasta Gdańska na cele reklamowe i nie prowadził spraw

²⁴ Spółka Gdańskie Autobusy i Tramwaje posiadała łącznie 525 ekranów w pojazdach. Ekran były wykorzystywane przez Spółkę w celu prezentacji informacji pasażerskiej tj. tras przejazdu, przesiadek itp. ale część ekranu została wydzielona do emisji treści niekomercyjnych, dotyczących wydarzeń kalendarza miejskiego oraz ważnych dla Miasta projektów, wydarzeń sportowych, akcji społecznych istotnych z punktu widzenia funkcjonowania Miasta i życia jego mieszkańców.

dotyczących przypadków ich bezumownego wykorzystywania, jednocześnie z Sekretarz Miasta wskazała, że sprawy te leżały w gestii GZDiZ.

- 3) Wydział Budżetu Miasta i Podatków (Referat Wymiaru Podatków oraz Referat Wymiaru Podatku od Nieruchomości Osób Fizycznych) – do zadań którego należało m. in.:
 - dokonywanie wymiaru podatku od nieruchomości osób prawnych i od osób fizycznych, w tym dokonywanie przypisów i odpisów ww. podatku,
 - prowadzenie postępowań podatkowych w zakresie ww. podatku, w tym wydawanie decyzji,
 - dokonywanie czynności sprawdzających w zakresie ww. podatku;
- 4) Wydział Spraw Obywatelskich – do zadań którego należało m. in.:
 - prowadzenie spraw dotyczących skarg, wniosków²⁵, informacji publicznej oraz petycji,
 - zapewnienie przez Gdańskie Centrum Kontaktu (dalej GCK) za pośrednictwem zdalnych kanałów komunikacji całodobowej obsługi w zakresie udzielania informacji, dotyczących organizacji i funkcjonowania Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Miasta, a także przyjmowania zgłoszeń interwencyjnych i przekazanie do właściwych wydziałów i jednostek organizacyjnych Miasta;

W okresie objętym kontrolą za pomocą aplikacji mobilnej GCK²⁶, które podlegało Wydziałowi Spraw Obywatelskich UM (dalej: WSO) wpłynęło 899 zgłoszeń dotyczących zagadnień związanych z reklamą. Dotyczyły one przede wszystkim nośników reklamowych niezgodnych z uchwałą krajobrazową i zostały przekazane do GZDiZ, który zajmował się ich weryfikacją i rozpatrzeniem. Zgodnie z zarządzeniem nr 2222/21 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 31 grudnia 2021 r. w sprawie zasad obsługi zgłoszeń w systemie informatycznym Gdańskiego Centrum Kontakt, powiadomienie zgłaszającego o sposobie rozwiązania interwencji, powinno nastąpić w ciągu 30 dni od zarejestrowania sprawy w systemie informatycznym, przy czym czas ten mógł zostać wydłużony do 2 miesięcy dla zgłoszeń, dla których 30-dniowy okres był niewystarczający dla udzielenia odpowiedzi. Zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 1 do bieżącego monitorowania liczby niezamkniętych zgłoszeń zobowiązany był Dyrektor WSO, a zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 3 ww. zarządzenia Dyrektor GZDiZ (jako Partner GCK w zakresie realizacji ww. zarządzenia) zobowiązany był do bieżącego nadzorowania pracy podległych mu komórek merytorycznych w zakresie obsługi zgłoszeń w systemie GCK oraz monitorowania liczby niezamkniętych zgłoszeń. Jednocześnie GCK zobowiązano do przygotowywania kwartalnych zestawień niezamkniętych zgłoszeń i przekazywania ich Partnerom GCK oraz odpowiednim Zastępcom Prezydenta Miasta Gdańska, Skarbnikowi Miasta lub Sekretarzowi Miasta (§ 12 ust. 2 zarządzenia).

W wyniku badania 53 zgłoszeń, które wpłynęły w I kw. 2023 r. ustalono, że 52 zgłoszenia posiadały status „Zamknięte” a jedno zostało odrzucone. Z wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Prezydenta Miasta Gdańska ds. usług komunalnych i Sekretarz Miasta wynikało, że zgłoszenia interwencyjne dotyczące reklam w przestrzeni publicznej Miasta Gdańska, wpływające do GCK, przekazywane były poprzez system informatyczny do jednostki

²⁵ Także na podstawie zarządzenia nr 266/18 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

²⁶ Gdańskie Centrum Kontakt działało od 2018 r. całodobowo przez siedem dni w tygodniu. Mieszkańcy mogli kontaktować się z nim na kilka sposobów, a od 2021 r. także za pomocą nowej aplikacji mobilnej, która umożliwiała szybkie zgłoszenie sprawy wymagającej interwencji służb, dokładne wskazanie lokalizacji na mapie i załączenie zdjęć oraz podgląd stanu realizacji zgłoszeń w telefonie osoby zgłaszającej.

merytorycznej, tj. do Działu Użytkowania Przestrzeni Publicznej GZDiZ, który zobowiązany był do ich weryfikacji, ewentualnego podjęcia stosownych działań oraz sporządzenia odpowiedzi dla zgłaszającego. Informacja zwrotna o sposobie realizacji (załatwienia) zgłoszenia, przekazywana była zgłaszającemu przez GZDiZ kanałem kontaktu preferowanym przez zgłaszającego (m. in. pocztą elektroniczną lub poprzez aplikację mobilną). Sprawy, w których zgłaszającym były udzielone odpowiedzi o sposobie realizacji zgłoszenia były uznawane za załatwione i zamykane.

- 5) Wydział Projektów Inwestycyjnych – do zadań którego należało m. in.: monitorowanie rzeczowego i finansowego postępu realizacji projektów inwestycyjnych prowadzonych przez Miasto na każdym etapie cyklu życia projektu, w tym w szczególności w zakresie projektów inwestycyjnych dofinansowanych ze źródeł funduszy Unii Europejskiej.

(akta kontroli str. 329-550, 755-856, 940-976, 1487-1518)

Pozostałe jednostki miejskie np. szkoły, ośrodki sportu, itp. zawierały umowy najmu w zakresie udostępnienia elewacji, ogrodzenia, terenu budynków i gruntów w celu umieszczenia nośników reklamowych na podstawie zarządzeń (pełnomocnictw) Prezydenta Miasta w tym zakresie oraz zgodnie z uchwałą krajobrazową.

(akta kontroli str. 1008-1010)

Prezydent Miasta Gdańska powierzył wiodącą rolę i zadanie zarządzania kwestią reklamy w mieście jednostce miejskiej – GZDiZ²⁷. Znajdujące się w strukturach tej jednostki miejskiej Działy: Użytkowania Przestrzeni Publicznej i Postępowań Administracyjnych zajmowały się m. in. opracowywaniem oraz koordynacją spraw w obszarze lokalizacji reklam, obiektów drobnego handlu i gastronomii, a także wiat przystankowych w przestrzeni publicznej Miasta, a w szczególności do zadań ww. Działów GZDiZ²⁸ należało:

- opracowanie, monitorowanie oraz aktualizacja zasad lokalizacji reklam oraz informacji wizualnej w przestrzeni Miasta,
- wydawanie uzgodnień na lokalizację nośników reklamowych, informacji wizualnej, punktów handlowych i ogródków gastronomicznych,
- prowadzenie spraw związanych z wdrożeniem i obsługą systemowych nośników informacji wizualnej w postaci tablic kierunkowo-reklamowych w przestrzeni Miasta,
- podejmowanie działań w celu likwidacji obiektów bezprawnie umieszczonych na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Miasta Gdańska oraz nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa znajdujących się w granicach administracyjnych Miasta Gdańska,
- prowadzenie postępowań i wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie zgody na zajęcie pasa drogowego dróg publicznych,
- kontrola legalności zajęć pasa drogowego i naliczanie kar w przypadku braku wymaganych zezwoleń,
- prowadzenie spraw związanych z merytoryczną obsługą tzw. Uchwały Krajobrazowej Gdańska,

²⁷ Do 2015 r. zadania w zakresie zarządzania reklamą realizował Referat Estetyzacji Miasta utworzony w 2011 r. w Wydziale Urbanistyki, Architektury i Ochrony Zabytków²⁷. Natomiast od 1 maja 2015 r. w związku z przygotowaniami do wprowadzenia uchwały krajobrazowej zadania dotyczące zarządzania reklamą realizował GZDiZ a Referat Estetyzacji został zlikwidowany (zarządzeniem Nr 511/15 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 20 kwietnia 2015 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie określenia szczegółowego zakresu działania i wewnętrznej struktury wydziałów Urzędu Miejskiego w Gdańsku).

²⁸ Na podstawie zarządzenia Dyrektora GZDiZ nr 29/2020 z 22.09.2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Gdańskiego Zarządu Dróg i Zieleni (ze zm.), które weszło w życie w dniu 01.10.2020 r.

- prowadzenie postępowań w zakresie zgodności tablic i urządzeń reklamowych z ustaleniami tzw. Uchwały Krajobrazowej Gdańska,
- kontrola stanu technicznego wiat przystankowych i rowerowych oraz oznakowania pionowego przystanków komunikacji miejskiej,
- przygotowywanie i monitorowanie realizacji umów związanych z dzierżawą wiat przystankowych i rowerowych oraz umów związanych z utrzymaniem wiat przystankowych i rowerowych oraz oznakowania pionowego przystanków komunikacji miejskiej,
- udział w realizacjach zadań inwestycyjnych, odbiorach robót i przeglądach gwarancyjnych infrastruktury przystankowej.

Kwestie dotyczące współpracy ww. komórek i jednostek organizacyjnych Miasta omówiono w pkt. 1.5. wystąpienia.

Powierzenie poszczególnych zadań konkretnym komórkom i jednostkom organizacyjnym było powiązane z zadaniami statutowymi przez nie realizowanymi oraz komercyjnym lub niekomercyjnym charakterem reklam. W proces realizacji tych zadań zostały zaangażowane poszczególne komórki organizacyjne UM i jednostki organizacyjne Miasta oraz spółki, specjalizujące się w danych kwestiach i posiadające niezbędne kompetencje. W zakresie zarządzania reklamą w UM nie stosowano outsourcingu i nie wystąpiły braki kadrowe w tym zakresie.

(akta kontroli str. 568-629, 746-840, 940-949, 1487-1518)

W okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków ujęto jeden wniosek dotyczący spraw związanych z zarządzaniem reklamą. Powyższy wniosek wpłynął do Urzędu Miejskiego w Gdańsku w dniu 27 marca 2020 r. i był adresowany do biura Rady Miasta Gdańska. Wniosek został zarejestrowany w centralnym rejestrze skarg i wniosków pod nr 41/2020 i przekazany zgodnie z ww. zarządzeniem do Biura Rady Miasta. Wnioskodawca (spółka będąca właścicielem jednego z centrów handlowych) wniósł o podjęcie przez Radę Miasta czynności mających na celu wstrzymanie obowiązywania uchwały krajobrazowej. Wniosek uzasadniono zagrożeniem epidemiologicznym wynikającym z pandemii COVID-19. W dniu 30 kwietnia 2020 r. Rada Miasta podjęła uchwałę o nieuwzględnieniu ww. wniosku²⁹. Stosowna odpowiedź (zawiadomienie) została wysłana do wnioskodawcy w dniu 11 maja 2020 r. i zawierała odpis uchwały wraz z uzasadnieniem³⁰.

(akta kontroli str. 329-339, 502-550, 566-629, 1487-1503, 1531-1558)

1.4. Urząd pozyskiwał wiedzę w temacie nośników reklamowych na terenie Miasta od jednostek miejskich oraz poszczególnych komórek Urzędu. Inwentaryzacje i bieżące kontrole w tym zakresie prowadził GZDiZ, który w ramach przygotowania projektu uchwały krajobrazowej przeprowadził inwentaryzację typów i ilości reklam oraz obiektów małej architektury w mieście.

Wg stanu na dzień 30 września 2023 r., nośniki reklamowe stosowane do celów niekomercyjnych na terenie Miasta stanowiły:

- 1) pozostające do dyspozycji UM nośniki reklam, które były zarządzane przez Referat Marketingu Biura Prezydenta, w tym:
 - a) panele reklamowe – 300 szt. mieszczących 600 plakatów typu citylight udostępnionych przez GZDiZ na wiatkach przystankowych, z tego:
 - 50 paneli reklamowych zabezpieczonych do bezpłatnego użytku dla Miasta w ramach umowy komercyjnej pomiędzy GZDiZ a firmą reklamową (oznaczonych jako C),

²⁹ Uchwała Rady Miasta Gdańska nr XXII/590/20 z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie rozpatrzenia wniosku z dnia 18 marca 2020 r. o wstrzymanie uchwały Rady Miasta Gdańska nr XLVIII/1465/18 z dnia 22 lutego 2018 r.

³⁰ Pismo Przewodniczącej Rady Miasta Gdańska nr BRMG.1510.11.2020.

- 100 paneli reklamowych w ramach umowy komercyjnej pomiędzy GZDiZ a firmą reklamową (oznaczone jako A i B),
 - 150 paneli reklamowych w 147 lokalizacjach udostępnionych przez GZDiZ (oznaczone jako UMG).
 - b) ramki na latarniach udostępnionych przez GZDiZ – 68 szt.,
 - c) tyły miejskich autobusów (247 pojazdów),
 - d) powierzchnie tramwajów (141 taborów – miejsce na 282 plakaty³¹),
 - e) ramki na plakaty w pojazdach komunikacji miejskiej – 529 szt. (miejsce na 1270 plakatów),
 - f) ekrany w pojazdach komunikacji miejskiej – 525 szt.,
 - g) ekrany w Zespołach Obsługi Mieszkańców – 5 szt.
- 2) bezpłatne słupy ogłoszeniowe dla mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców, za których użytkowanie odpowiadał Referat Handlu – 18 betonowych słupów ogłoszeniowych.

Referat Marketingu Biura Prezydenta na bieżąco uaktualniał dane o ilości pozostających do dyspozycji UM nośników reklam stosowanych do niekomercyjnych celów samorządowych w ramach współpracy z GZDiZ i spółkami miejskimi.

W celu zaewidencjonowania ww. słupów reklamowych, w październiku 2022 r. przeprowadzono inwentaryzację na podstawie zarządzenia nr 2016/21 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie powołania Komisji ujawniającej środki trwałe - w postaci betonowych słupów ogłoszeniowych - stanowiących własność Gminy Miasta Gdańska i Skarbu Państwa. W wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej przez pracowników Wydziału Gospodarki Komunalnej i GZDiZ zostało ujawnionych 18 betonowych słupów ogłoszeniowych, które następnie ujęto w ewidencji księgowej jako środki trwałe³².

Ponadto z uwagi na wynikające z uchwały krajobrazowej ograniczenia, co do możliwości umieszczenia reklam również na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Miasta Gdańska, przeprowadzono audyt gruntów miejskich położonych poza pasem drogowym dróg publicznych w głównych ciągach komunikacyjnych 35 dzielnic Miasta Gdańska, w celu sytuowania nośników reklamy zewnętrznej. Na jego podstawie wskazano 100 lokalizacji możliwych pod usadowienie nośników reklamy zewnętrznej zgodnych z wytycznymi uchwały. Lokalizacje zostały uzgodnione i zaopiniowane przez komórki UM i GZDiZ.

(akta kontroli str. 7-16, 551-565, 755-856, 937-983, 1008-1011, 1094-1097, 1271-1279, 1301-1303, 1504-1518)

1.5. Zasady podziału kompetencji oraz sprawowania nadzoru nad realizacją zadań przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu ustalono w zarządzeniach: nr 2165/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Gdańsku (ze zm.) oraz nr 2166/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie określenia szczegółowego zakresu działania i wewnętrznej struktury wydziałów Urzędu Miejskiego w Gdańsku (ze zm.) – dalej: „zarządzenia organizacyjne”.

Zgodnie z § 8 ww. zarządzenia nr 2165/17 nadzór Prezydenta nad jednostkami organizacyjnymi Miasta sprawowany był przez przy pomocy Zastępców Prezydenta, Sekretarza Miasta, Skarbnika Miasta i właściwych wydziałów.

Nadzór nad komórkami organizacyjnymi UM i jednostkami organizacyjnymi Miasta zaangażowanymi w zarządzanie reklamą sprawowany był przez:

- 1) Prezydenta Miasta Gdańska, który nadzorował pracę Referatu Marketingu w Biurze Prezydenta,

³¹ Na dzień 10 października 2023 r. wykorzystane (oklejone) były burty trzech tramwajów.

³² Na podstawie Protokołu ujawnienia środków trwałych nr 1/WGK-RH/2022.

- 2) Zastępcę Prezydenta Miasta Gdańska ds. usług komunalnych - Wydział Gospodarki Komunalnej (w tym Referat Handlu) oraz GZDiZ,
- 3) Zastępcę Prezydenta Miasta Gdańska ds. zrównoważonego rozwoju i inwestycji - Wydział Projektów Inwestycyjnych, który z kolei nadzorował Dyрекcję Rozbudowy Miasta Gdańska,
- 4) Sekretarza Miasta Gdańska - Wydział Spraw Obywatelskich,
- 5) Skarbnika Miasta Gdańska - Wydział Budżetu Miasta i Podatków.

Sprawowanie nadzoru przez Prezydenta Miasta i jego zastępców nad komórkami Urzędu i poszczególnymi jednostkami miejskimi zaangażowanymi w proces zarządzania reklamą omówiono także w innych częściach wystąpienia, w szczególności w pkt 2.2.

(akta kontroli str. 331-501, 877-881, 1504-1518)

Kwestie związane z zarządzaniem reklamą w przestrzeni miejskiej były przedmiotem posiedzeń Kolegium Prezydenta Miasta Gdańska oraz narad i spotkań Prezydenta Miasta z kierownikami komórek organizacyjnych Urzędu i właściwych miejskich jednostek organizacyjnych.

Z powyższych decyzji i zarządzeń organizacyjnych Prezydenta Miasta wynikały zasady wzajemnej współpracy komórek organizacyjnych UM³³ i miejskich jednostek organizacyjnych i przepływu (przekazywania) informacji pomiędzy nimi w zakresie zarządzania reklamą oraz podział zadań w tym zakresie na:

- zarządzanie treścią reklam o charakterze niekomercyjnym na nośnikach miejskich i będących w dyspozycji UM – realizowane przez Biuro Prezydenta (Referat Marketingu),
- zarządzanie reklamą o charakterze komercyjnym – realizowane przez nadzorowaną przez GZDiZ.

W Regulaminie organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Gdańsku³⁴ szczegółowo ustalono wspólne zadania wydziałów/komórek organizacyjnych (§ 16) i szczegółowe zasady współpracy ze wszystkimi komórkami organizacyjnymi Urzędu i jednostkami organizacyjnymi Miasta i spółkami z udziałem Miasta Gdańska w celu właściwego wykonywania zadań (§ 17). Ponadto w zarządzeniu nr 2166/17³⁵ ustalono szczegółowy zakres zadań i współpracy poszczególnych wydziałów UM pomiędzy sobą oraz z jednostkami organizacyjnymi Miasta³⁶.

Przykłady współpracy komórek organizacyjnych UM i miejskich jednostek organizacyjnych w zakresie zarządzania reklamą, które wiązały się z przepływem (przekazywaniem) informacji pomiędzy nimi dotyczyły m. in.:

- współpracy Biura Prezydenta (Referatu Marketingu) z innymi komórkami UM oraz jednostkami i spółkami miejskimi w celu zabezpieczenia odpowiedniej liczby nośników reklamowych na potrzeby Miasta i zarządzania treścią reklam niekomercyjnych,
- współpracy WSO i innych komórek organizacyjnych UM z GZDiZ dotyczącej m. in. rozpatrywania przez GZDiZ zgłoszeń napływających do GCK,
- współpracy komórek organizacyjnych UM z GZDiZ dotyczącej zachowania trwałości projektów unijnych (np. pisma Pełnomocnika Prezydenta Miasta Gdańska ds. Projektów Europejskich o obowiązku utrzymania trwałości projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej),

³³ Kwestie współpracy komórek organizacyjnych UM uregulowane były także w opisach stanowisk pracowników UM.

³⁴ Stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 2165/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Gdańsku (ze. zm.).

³⁵ Zarządzenie nr 2166/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie określenia szczegółowego zakresu działania i wewnętrznej struktury wydziałów Urzędu Miejskiego w Gdańsku.

³⁶ Ustalono m. in. że Wydział Gospodarki Komunalnej (Referat Handlu) współpracuje z GZDiZ w sprawie opiniowania lokalizacji i projektów nośników reklamy na obiektach i nieruchomościach komunalnych.

- współpracy Wydziału Budżetu Miasta i Podatków z GZDiZ w zakresie egzekwowania podatku od nieruchomości dotyczącego nieruchomości będących nośnikiem reklamy.

Zasady i mechanizmy sprawowania nadzoru i składania sprawozdawczości z realizacji zadań przez komórki UM i jednostki organizacyjne Miasta omówiono szczegółowo w pkt 2.2.

(akta kontroli str. 331-501, 748-758, 841-856, 1008-1009, 1251-1482, 1519-1530)

W okresie objętym kontrolą do UM wpłynęły cztery wnioski³⁷ o udostępnienie informacji publicznej oraz cztery interpelacje³⁸ ze strony Radnych Miasta Gdańska, dotyczące zagadnień związanych z zarządzaniem reklamą w przestrzeni miejskiej. Trzy ze złożonych interpelacji dotyczyły reklam niezgodnych z uchwałą krajobrazową lub nielegalnego zajęcia pasa drogowego w celach reklamowych, a jedna dotyczyła pozostałości konstrukcji (rusztowania) zamontowanej wokół zabytkowego budynku (bastionu), która była wykorzystywana dla umieszczenia reklamy usuniętej w wyniku wdrożenia zasad ustalonych w uchwale krajobrazowej (rusztowanie po usunięciu reklamy raziło i oszpecało krajobraz miasta). Na powyższe interpelacje udzielono stosownych odpowiedzi:

- w przypadku trzech ww. interpelacji poinformowano radnych o odpowiednich działaniach podjętych przez GZDiZ oraz o ich efektach,
- natomiast w przypadku rusztowania zamontowanego wokół zabytkowego bastionu udzielono informacji, że uprawnienia do podjęcia interwencji w powyższej sprawie posiadał Pomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków, gdyż rusztowanie zostało zamontowane na podstawie pozwolenia konserwatorskiego na prace w obrębie elewacji i ścian wewnętrznych budowli, a samo rusztowanie jako takie nie spełniało definicji tablicy lub urządzenia reklamowego.

Wnioski o udostępnienie informacji publicznej dotyczyły udostępnienia:

- danych o obowiązujących umowach w zakresie wykorzystywania powierzchni reklamowych zawartych pomiędzy UM i wszelkimi podmiotami zewnętrznymi (dwa wnioski),
- informacji o tym, czy dana nieruchomość znajduje się na terenie objętym uchwałą krajobrazową,
- ankiety dotyczącej zaawansowania prac nad uchwałami krajobrazowymi w poszczególnych samorządach.

Badanie ww. wniosków wykazało, że:

- wnioski zostały rozpatrzone, a informacji udzielono w terminach nieprzekraczających czternastu dni³⁹, zgodnie z art. 13 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴⁰,
- w trzech odpowiedziach udzielono informacji, że szczegółowe dane we wnioskowanym zakresie były dostępne w GZDiZ,
- w przypadku odpowiedzi na wniosek z dnia 5 marca 2020 r.⁴¹ przekazano dane dotyczące obowiązujących umów na wykorzystanie powierzchni reklamowych.

Powyższe wnioski o udzielenie dostępu do informacji publicznej oraz interpelacje ze strony Radnych Miasta Gdańska były przez UM analizowane i dokładnie sprawdzane. Udzielenie stosownej odpowiedzi wiązało się z monitorowaniem

³⁷ Dwa wnioski w 2020 r. i dwa w 2021 r.

³⁸ Jedna interpelacja w 2022 r. i trzy w 2023 r.

³⁹ Wnioski i odpowiedzi publikowano również na internetowej stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy Miasta Gdańska.

⁴⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

⁴¹ Udzielonej w dniu 18 marca 2020 r.

poruszanej sprawy i znalezieniem odpowiedniego rozwiązania. Zgłaszane problemy i sugestie brane były pod uwagę przy planowaniu i realizacji kolejnych podobnych działań.

(akta kontroli str. 568-629)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Mimo wejścia w życie uchwały krajobrazowej 3 kwietnia 2018 r., przepisy zarządzeń nr 609/13 Prezydenta Miasta Gdańska z 16 maja 2013 r. w sprawie określenia zasad zawierania umów na umieszczenie nośników reklamy na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Miasta Gdańska oraz ustalania opłat z tego tytułu (ze zm.) i nr 104/13 z 28 stycznia 2013 r. w sprawie określenia zasad lokalizacji nośników reklamy oraz informacji wizualnej w przestrzeni miejskiej, obowiązujące na nieruchomościach wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, nieruchomościach Skarbu Państwa położonych na terenie miasta Gdańska, nieruchomościach jednostek organizacyjnych miasta Gdańska i spółek miejskich, których większościami, bądź wyłącznym właścicielem jest Gmina Miasta Gdańska oraz w pasach drogowych (ze zm.) nie zostały dostosowane do treści ww. uchwały krajobrazowej. Było to nierzetelne i dotyczyło w szczególności postanowień w zakresie:

- w przypadku zarządzenia nr 609/13: definicji pojęć (§ 1), zasad lokalizacji nośników reklamy na nieruchomościach (§ 2), umieszczania szyldów (§ 3), określenia nośników reklamowych i powierzchni ekspozycyjnych reklamy (załącznik nr 2, pkt 1);
- w przypadku zarządzenia nr 104/13: definicji i systematyki reklam oraz informacji wizualnej (Załącznik nr 1 pkt I), zasad lokalizacji szyldów oraz elementów informacji wizualnej (Załącznik nr 1 pkt II), stref miasta o zróżnicowanych zasadach lokalizacji reklam (Załącznik nr 1 pkt III), ogólne zasady lokalizacji reklam (Załącznik nr 1 pkt IV), zasad lokalizacji wolnostojących nośników reklamy (Załącznik nr 1 pkt V), zasad lokalizacji nośników reklamy na obiektach (Załącznik nr 1 pkt VI).

Odnosząc się do przyczyn niedostosowania zapisów ww. zarządzeń do przepisów uchwały krajobrazowej, Sekretarz Miasta, która była odpowiedzialna m. in. za zapewnienie prawidłowego przebiegu procesów legislacyjnych w Urzędzie⁴² i Zastępcą Prezydenta ds. komunalnych wyjaśnili podobnie, że zarządzenie nr 104/13, zmienione zarządzeniem nr 1622/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 5 września 2017 r., jest aktem obowiązującym w zakresie obowiązku uzgadniania sytuowania nośnika reklamowego na mieniu komunalnym z Działem Użytkowania Przestrzeni Publicznej w GZDiZ. Wskazali, że obowiązek uzgadniania nośników reklamowych z ww. Działem GZDiZ nie tylko zabezpieczał dostosowanie gminnych nośników do uchwały krajobrazowej, ale także dawał możliwość wprowadzenia dodatkowych, bardziej wymagających kryteriów ochrony krajobrazu i co najważniejsze nie stał w sprzeczności z zapisami uchwały krajobrazowej. W związku z powyższym, nie uznano za konieczne powielanie jej zapisów w zarządzeniu 104/13. Pozostawiono jednak obowiązek uzgadniania przez jednostki miejskie nośników reklamowych z ww. Działem GZDiZ. Pod tym względem uznano, że należy zachować wcześniej przyjęty dokument w dotychczasowej formie.

W kwestii zarządzenia Nr 609/13 z wyjaśnień Sekretarza Miasta i Zastępcy Prezydenta ds. komunalnych wynikało, że w zarządzeniu tym zawarto bezpośrednie odniesienie do zarządzenia nr 104/13 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 28 stycznia

⁴² Na podstawie za Nr 673/19 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 30 kwietnia 2019 r. w sprawie powierzenia Sekretarzowi Miasta Gdańska prowadzenia spraw Miasta w imieniu Prezydenta Miasta Gdańska (§ 1).

2013 r. (w § 2 ust. 1. Zasady lokalizacji nośników reklamy na nieruchomościach stanowiących własność Gminy...) i takie postanowienie nakładało obowiązek uzgadniania każdorazowo sytuowania nośnika reklamowego na mieniu komunalnym z Działem Użytkowania Przestrzeni Publicznej w GZDiZ. Obowiązek uzgadniania nośników reklamowych z ww. Działem w GZDiZ nie tylko zabezpieczał dostosowanie gminnych nośników do uchwały krajobrazowej, ale także dawał możliwość wprowadzenia dodatkowych, bardziej wymagających kryteriów ochrony krajobrazu.

Dodatkowo Sekretarz Miasta wyjaśniała, że Referat Handlu Wydziału Gospodarki Komunalnej przygotował projekt zarządzenia aktualizującego ww. zarządzenie Nr 609/13, który jest na ukończeniu.

(akta kontroli str. 5-131, 219-328, 547-550, 977-983, 997-1007, 1487-1530)

NIK wskazuje, że postanowienia zarządzeń Prezydenta Miasta regulujących zasady wykorzystywania nieruchomości komunalnych i Skarbu Państwa dla celów reklamowych nie powinny w sposób odmienny regulować tych samych kwestii, które uregulowała uchwała krajobrazowa, m.in. w zakresie definicji rodzajów reklam. Powyższe wyjaśnienia również wskazują na to, że w Urzędzie dostrzeżono potrzebę zaktualizowania tych regulacji, niemniej od 2018 r. do zakończenia kontroli NIK nie doprowadzono do tego.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w Urzędzie podejmowano skuteczne działania, mające na celu zapewnienie, aby przyjęta w Mieście koncepcja oraz wizja zarządzania reklamą znalazły swoje odzwierciedlenie w uchwale krajobrazowej.

Jej uchwalenie poprzedzono wymaganymi konsultacjami społecznymi i uzgodnieniami z właściwymi organami administracji publicznej. Zadania i odpowiedzialność za poszczególne aspekty zarządzania reklamą powierzono wyznaczonym komórkom organizacyjnym Urzędu oraz miejskim jednostkom organizacyjnym i spółkom, szczególnie w zakresie weryfikacji legalności nośników reklamowych i ich zgodności z uchwałą krajobrazową. Ustalono również sposób sprawowania nadzoru nad komórkami organizacyjnymi Urzędu oraz miejskimi jednostkami organizacyjnymi i spółkami zaangażowanymi w realizację ww. zadań. W Urzędzie dysponowano nośnikami reklamowymi wykorzystywanymi przez Referat Marketingu Biura Prezydenta do celów niekomercyjnych.

Od 2018 r. trwały prace mające na celu utworzenie Parku Kulturowego w Śródmieściu Gdańska, a uregulowania w tym zakresie miały stanowić uzupełnienie uchwały krajobrazowej, jednak w maju 2023 r. zawieszono je. Głównym tego powodem były przewidywane trudności w egzekwowaniu zapisów przyszłej uchwały zgłoszone m.in. przez Policję i Straż Miejską oraz uwagi wniesione przez przedsiębiorców podczas konsultacji społecznych.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niedostosowania zapisów dwóch zarządzeń dotyczących lokalizacji nośników reklamowych oraz zawierania umów na ich umieszczenie w przestrzeni Miasta do przepisów uchwały krajobrazowej.

OBSZAR

2. Nadzór nad umieszczaniem nośników reklamowych w przestrzeni miasta.

Opis stanu faktycznego

2.1. W ramach unijnych programów operacyjnych na lata 2007-2013 i 2014-2020 Miasto Gdańsk realizowało projekty związane z modernizacją infrastruktury komunikacyjnej, których docelowym elementem były m. in. obiekty stanowiące nośniki reklamowe, tj. wiaty przystankowe. W latach 2020-2023 w okresie trwałości projektu znajdowało się pięć wcześniej zrealizowanych projektów finansowanych ze środków UE, których elementem była budowa wiat przystankowych (na których zamieszczono nośniki reklamowe). Okres trwałości trzech projektów zakończył się w 2021 r., a jednego projektu w 2022 r. W trakcie kontroli w okresie trwałości pozostawał jeden

projekt pn. Wiadukt Biskupia Górka w Gdańsku o całkowitej wartości 141.108,9 tys. zł⁴³.

W wyniku badania wniosku i umowy o dofinansowanie ww. projektu pn. Wiadukt Biskupia Górka w Gdańsku ustalono, że:

- 1) w ramach tego projektu zbudowano siedem wiat przystankowych,
- 2) okres trwałości tego projektu upływa w 2028 r.,
- 3) w 2023 r. pięć z siedmiu powyższych wiat przystankowych GZDiZ wykorzystał do celów komercyjnych (jako wynajęte nośniki reklam). Urząd nie posiadał wiedzy w tym zakresie. Stwierdzone przez NIK wykorzystanie powyższych wiat przez GZDiZ do celów komercyjnych nie stanowiło naruszenia trwałości projektu, jednakże stwarzało ryzyko zmaterializowania się mechanizmu określonego w § 8 ust. 27 umowy o dofinansowanie, dotyczącego zwrotu części dochodu proporcjonalnie do kwoty dofinansowania na warunkach określonych w Wytycznych w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020.

Pełnomocnik Prezydenta Miasta Gdańska ds. Projektów Europejskich w 2017 r. informował pisemnie komórki organizacyjne UM i jednostki miejskie o obowiązku utrzymania trwałości projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej⁴⁴. W szczególności zwracał uwagę na zasady w tym zakresie, z których wynikało, że projekt w okresie trwałości nie powinien być poddany zasadniczym modyfikacjom:

- a) mającym wpływ na jego charakter lub warunki jego realizacji lub powodującym uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez przedsiębiorstwo lub podmiot publiczny,
- b) wynikającym ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury albo z zaprzestania działalności operacyjnej.

Ponadto z wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Prezydenta Miasta ds. usług komunalnych wynikało, że średnio raz w roku odbywały się spotkania kadry kierowniczej i kolegia dyrektorów, na których Pełnomocnik Prezydenta Miasta Gdańska ds. Projektów Europejskich przedstawiał zasady dotyczące specyfiki projektów unijnych.

(akta kontroli str. 549-550, 630-722, 755-758, 984-996, 1487-1530)

2.2. Nadzór i działania podejmowane przez Prezydenta Miasta Gdańska w zakresie zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej omówiono częściowo we wcześniejszej części wystąpienia, w szczególności w pkt 1.5. Przejawem i efektem zarządzania oraz działań nadzorczych w powyższym zakresie było także m. in.:

- ustalanie struktur organizacyjnych UM (m. in. w zarządzeniach organizacyjnych) i zasad „przepływu informacji”, które regulowały współpracę pomiędzy komórkami organizacyjnymi UM i jednostkami organizacyjnymi Miasta,
- ustalanie podziału zadań i „wiodących” komórek i jednostek miejskich biorących udział w ww. procesie (m. in. w zarządzeniach organizacyjnych),
- nałożenie na komórki organizacyjne UM i GZDiZ obowiązku sukcesywnego składania sprawozdań (informacji) o rezultatach podejmowanych działań,
- nałożenie na osoby nadzorujące poszczególne komórki i miejskie jednostki organizacyjne obowiązku monitorowania realizacji ich zadań i składanych przez nie sprawozdań,
- podejmowanie decyzji w zakresie spraw związanych z zarządzaniem reklamą pozostających w gestii zgromadzenia wspólników spółek miejskich, którą to funkcję w spółkach miejskich pełnił Prezydent Miasta Gdańska⁴⁵,

⁴³ Dofinansowanie projektu z funduszy UE wyniosło 115.806,5 tys. zł.

⁴⁴ Pisma nr: WPR-V.042.24.2017.IKn z 23.03.2017 r. oraz WPR-V.042.24.2017.IKn IK137594 z 07.08.2017 r.

⁴⁵ W strukturach UM funkcjonował Referat Nadzoru Właścicielskiego, do którego zadań należała m. in.:

- podejmowania innych decyzji, które udokumentowane były m. in. w zaprotokołowanych Postanowieniach Kolegium Prezydenta Miasta Gdańska. Sprawozdawczość wydziałów UM i jednostek organizacyjnych miasta zaangażowanych w proces zarządzania reklamą przebiegała trytorowo na podstawie:

- 1) zarządzenia Nr 1930/12 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w Gminie Miasta Gdańska; Zgodnie z § 7 tego zarządzenia kierownicy jednostek organizacyjnych Miasta zobowiązani byli do wyznaczania celów (w co najmniej rocznej perspektywie) oraz do monitorowania ich realizacji; Podmioty/osoby nadzorujące były zobowiązane do weryfikacji celów nadzorowanych przez siebie jednostek organizacyjnych na podstawie sprawozdań z wykonania rocznych planów działalności zawierających dane o wartościach planowanych i osiągniętych mierników dotyczących głównych, założonych celów i zadań; GZDiZ przekazywał powyższe sprawozdania do Zastępcy Prezydenta ds. usług komunalnych, następnie były one weryfikowane i gromadzone w Biurze Audytu i Kontroli UM; Sprawozdania te zawierały dane dotyczące w szczególności ilości planowanych i przeprowadzonych kontroli zgodności reklam z uchwałą krajobrazową;
- 2) regulaminu organizacyjnego oraz corocznych pism Sekretarz Miasta; Zgodnie zasadami określonymi w powyższych zarządzeniach i pismach dyrektorzy wydziałów UM oraz dyrektorzy jednostek miejskich corocznie sporządzali sprawozdania z realizowanych zadań, które za pośrednictwem Sekretarza Miasta przekazywali Prezydentowi Miasta (po zaakceptowaniu przez właściwego Zastępcę Prezydenta); Zgodnie z § 15 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Gdańsku dyrektorzy wydziałów zobowiązani byli do sporządzania rocznych sprawozdań z realizowanych zadań, które za pośrednictwem Sekretarza Miasta przekazywali Prezydentowi Miasta w terminie do 25 stycznia następnego roku. GZDiZ przekazywał powyższe sprawozdania do Sekretarza Miasta po zaakceptowaniu przez Zastępcę Prezydenta ds. usług komunalnych; Sprawozdania te zawierały m. in. informacje i dane o zadaniach zrealizowanych przez Dział Użytkowania Przestrzeni Publicznej i Dział Postępowań Administracyjnych GZDiZ w zakresie realizacji uchwały krajobrazowej;
- 3) zarządzenia nr 1489/16 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 27 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad postępowania przy opracowywaniu, opiniowaniu, konsultowaniu i przekazywaniu do realizacji aktów prawnych wydawanych przez Radę i Prezydenta Miasta Gdańska oraz sprawozdań z ich realizacji (ze zm.) oraz corocznych pism Sekretarza Miasta do dyrektorów miejskich jednostek organizacyjnych dotyczących sporządzenia rocznej informacji na podstawie ww. zarządzenia; Dyrektor GZDiZ w kontrolowanym okresie corocznie przysyłał sprawozdania w powyższym zakresie do Sekretarza Miasta Gdańska, które zawierały szczegółowe informacje o realizacji uchwał Rady Miasta i zarządzeń Prezydenta Miasta Gdańska.

Nadzór nad pracą GZDiZ i Wydziału Gospodarki Komunalnej UM sprawował Zastępca Prezydenta ds. usług komunalnych⁴⁶, do którego Dyrektor GZDiZ składał

-
- 1) obsługa organu wykonawczego (Prezydenta Miasta) w zakresie pełnienia funkcji zgromadzenia wspólników w jednoosobowych spółkach handlowych Miasta,
 - 2) prowadzenie bieżącego banku danych spółek handlowych z udziałem Miasta (w tym zabezpieczenie pełnej informacji w zakresie spraw organizacyjno-prawnych, majątkowych, finansowych, powiązań kapitałowych tych spółek).

⁴⁶ W zarządzeniu Prezydenta Miasta Gdańska nr 1018/22 z dnia 2 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia zakresu działania Zastępcy Prezydenta Miasta Gdańska ds. usług komunalnych (ze zm.).

stosowne sprawozdania z wykonania rocznych planów działalności. Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta ds. usług komunalnych w ww. kwestiach wynikało, że w zakresie wdrażania uchwały krajobrazowej rezultaty i efekty tych działań były raportowane Prezydentowi w trybie rocznym (pisemne sprawozdania) oraz w trybie bieżącym (ustne informacje) dotyczące cotygodniowych spotkań Zastępcy Prezydenta Miasta ds. usług komunalnych z dyrektorem GZDiZ, na których szeroko omawiano powyższe kwestie. Realizacja zadań związanych z uchwałą krajobrazową przebiegała zgodnie z założeniami i sytuacja nie wymagała podejmowania działań naprawczych w tym zakresie, przykładowo liczba realizowanych kontroli w zakresie przestrzegania uchwały krajobrazowej przewyższała tę ujętą w planach.

(akta kontroli str. 890-933, 940-949, 1105-1249, 1487-1503, 1519-1530)

2.3. W związku z wejściem w życie uchwały krajobrazowej Wydział Gospodarki Komunalnej UM (Referat Handlu) – w przypadku niezgodności reklam z powyższą uchwałą - wystosował do 14 podmiotów (właścicieli nośników reklamowych) - pisma z informacją, że zawarte umowy nie zostaną przedłużone, a nośnik należy zdemonstrować (dotyczyło to umów zawartych przez Wydział Gospodarki Komunalnej UM przed wejściem w życie uchwały krajobrazowej). Finalnie, w wyniku ww. pism 59 nośników reklamowych zostało zdemonstrowanych przez ww. podmioty.

W dwuletnim okresie dostosowawczym GZDiZ w pierwszej kolejności upominał oraz wzywał do usunięcia nośników reklamowych, które były niezgodne z uchwałą krajobrazową. Większość wezwań zakończyło się usunięciem lub dostosowaniem reklamy, natomiast w przypadkach, w których upomnienia i prośby nie przyniosły pożądanego skutku zastosowano kary finansowe. Od zakończenia okresu wdrożeniowego (w dniu 3 kwietnia 2020 r.) jednym z podstawowych zadań pracowników Działu Użytkowania Przestrzeni Publicznej GZDiZ była kontrola terenowa Miasta w zakresie zgodności reklam z uchwałą krajobrazową. W ramach prowadzonych kontroli weryfikowano także sygnały zewnętrzne, które przekazywane były głównie za pomocą aplikacji Gdańskiego Centrum Kontakt. W zakresie kontroli wiat przystankowych zaangażowani byli również kierowcy spółki Gdańskie Autobusy i Tramwaje.

Ze sprawozdań przekazanych do Urzędu przez GZDiZ wynikało, że:

- w 2020 r. zaplanowano 500, a zrealizowano 1800 kontroli dotyczących wdrażania uchwały krajobrazowej Gdańska i kontroli reklam pod kątem ich zgodności z uchwałą krajobrazową,
- w 2021 r. zaplanowano 1200, a zrealizowano 2014 kontroli reklam pod kątem ich zgodności z uchwałą krajobrazową,
- w 2022 r. zaplanowano 500, a zrealizowano 1600 kontroli reklam pod kątem ich zgodności z uchwałą krajobrazową.

(akta kontroli str. 11, 857-875, 890-933, 937-949)

Sekretarz Miasta wskazała, że Urząd pozytywnie ocenia wpływ uchwały krajobrazowej na przestrzeń publiczną w mieście. Jej wprowadzenie odmieniło Miasto, uwalniając je od ponad 500 billboardów i tysięcy banerów. Wartość 361 kar administracyjnych nałożonych na „opornych wobec uchwały krajobrazowej” przekroczyła 3,7 mln złotych. Równolegle wydano ponad 5,5 tys. opinii dotyczących dostosowania się do nowych przepisów. Uchwała krajobrazowa dała narzędzia i środki do skutecznej walki z nielegalnymi reklamami, oferując jednocześnie każdemu przedsiębiorcy takie same możliwości reklamowania swojej działalności w miejscu jej prowadzenia, ujednolicając wielkość, formę i liczbę dopuszczalnych nośników. W jej opinii, po wprowadzeniu uchwały krajobrazowej przestrzeń publiczna w Mieście zmieniła się na lepsze. Uchwała krajobrazowa nie wiązała się z całkowitym zakazem umieszczania reklam czy szyldów. Przepis ten ukierunkował wysiłki reklamodawców, przedsiębiorców i skłaniał ich do stosowania reklamy stonowanej,

kulturalnej, szanującej kontekst miejsca i przede wszystkim szanującej użytkownika. Wskazała m.in., że zawarcie zasad dotyczących reklam w jednym dokumencie znacząco ułatwiło załatwianie formalności związanych z umieszczaniem obiektów reklamowych, informacyjnych i elementów małej architektury w Mieście.

(akta kontroli str. 857-876)

2.4. Oświadczeniem z dnia 26 listopada 2018 r. Wojewoda Pomorski wypowiedział z dniem 28 lutego 2019 r. porozumienie z dnia 5 listopada 2015 r. zawarte pomiędzy Wojewodą Pomorskim a Gminą Miasta Gdańska w sprawie prowadzenia spraw z zakresu właściwości Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku przez Gminę Miasta Gdańska⁴⁷.

W związku z powyższym od dnia 1 marca 2019 r. wszelkie kompetencje wynikające z ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w tym działania dotyczące nośników reklamowych na obiektach zabytkowych, pozostawały w gestii Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

(akta kontroli str. 723-732)

2.5. Rada Miasta Gdańska nie wprowadziła opłaty reklamowej. Sekretarz Miasta podała, że przyczyną tego było uznanie za zasadne stosowania maksymalnych stawek kar ujętych w przepisach ustawowych. Wysokość kary pieniężnej za nielegalne reklamy ustalano zgodnie z zasadami określonymi w art. 37d ust. 9 upzp z uwzględnieniem maksymalnych stawek określonych w obwieszczeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 lipca 2022 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2023.

(akta kontroli str. 748-856, 1011-1012)

Z danych dostępnych w UM wynikało, że od dnia zakończenia okresu dostosowawczego dotyczącego uchwały krajobrazowej w GZDiZ prowadzono 629 spraw z tytułu umieszczenia tablic lub urządzeń reklamowych niezgodnie z przepisami uchwały krajobrazowej. W każdym z przypadków ustalano podmiot, który był odpowiedzialny za umieszczenie nośnika reklamowego.

W GZDiZ w kontrolowanym okresie wydano 361 decyzji, na podstawie których wymierzono karę za niezgodne z przepisami uchwały krajobrazowej umieszczenie nośnika reklamowego, na łączną kwotę 3.742,2 tys. zł, w tym:

- w 2020 r. - 89 decyzji na kwotę 1 403,4 tys. zł,
- w 2021 r. - 92 decyzje na kwotę 393,2 tys. zł,
- w 2022 r. - 118 decyzji na kwotę 501,4 tys. zł,
- w 2023 r. - 62 decyzje na kwotę 443,9 tys. zł (w pierwszym półroczu).

Kwota uzyskanych dochodów z tytułu ww. kar w kontrolowanym okresie łącznie wyniosła 1 384,8 tys. zł, a w poszczególnych latach tego okresu dochody wyniosły odpowiednio: 156,5 tys. zł, 172,4 tys. zł, 806,4 tys. zł, 249,5 tys. zł.

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta ds. usług komunalnych, wynikało, że różnica pomiędzy łączną kwotą na jaką w GZDiZ wydano decyzje o wymierzeniu ww. kar a kwotą dochodów wynikała m. in. z tego, że w sprawach dotyczących części z ww. decyzji wydawano w terminie późniejszym decyzje o odstąpieniu od wymierzenia kary lub o umorzeniu postępowania.

(akta kontroli str. 746-754, 1152-1250, 1487-1498)

2.6. W latach 2020-2023 w UM wydano 20 decyzji⁴⁸ ustalających⁴⁹ wysokość zobowiązania osób fizycznych w podatku od nieruchomości w zakresie nośników

⁴⁷ Oświadczenie Wojewody Pomorskiego znak PN-I.0031.22018.LA.

⁴⁸ Wydawano pięć decyzji rocznie.

⁴⁹ Na podstawie art. 21 § 1 pkt 2) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, dalej: Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.).

reklamy na łączną kwotę 21,4 tys. zł⁵⁰ oraz prowadzono osiem postępowań podatkowych, w wyniku których wydano osiem decyzji w sprawie określenia⁵¹, wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości, w których uwzględniono budowle wykorzystywane do działalności gospodarczej będące nośnikami reklamy (decyzje te dotyczyły dwóch spółek).

W przypadku pierwszej spółki postępowania podatkowe zostały wszczęte, gdyż podatnik w odpowiedzi na wezwanie organu podatkowego złożył deklaracje jedynie w przedmiocie gruntów. Spółka wyjaśniła, iż w jej ocenie nośniki reklam nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Zobowiązania podatkowe spółki za lata 2018-2023 (za sześć lat) określone w sześciu decyzjach wydanych w okresie od 29 czerwca do 1 sierpnia 2023 r. wyniosły 169,9 tys. zł (od 2,2 tys. do 50,4 tys. zł rocznie). Od przedmiotowych decyzji spółka wniosła odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku i sprawy są w toku.

Natomiast druga spółka nie złożyła deklaracji na podatek od nieruchomości w 2021 i 2023 r., pomimo wezwań w tym zakresie. W związku z powyższym wszczęto postępowania w sprawie określenia wysokości zobowiązania za ww. lata. Kwoty zobowiązania podatkowego dotyczące nośników reklam określone w dwóch decyzjach wydanych w 2021 i 2023 r. i wyniosły 4,2 tys. za 2021 i 2023 r. i zostały uregulowane. Podatek za 2022 r. został wpłacony przez ww. spółkę w całości, a za 2023 r. w odpowiedniej części (2,8 tys. zł).

W kontrolowanym okresie:

- nie wystąpiły przypadki umorzenia postępowania ze względu na przedawnienie zobowiązania podatkowego,
- nie wystąpiły przypadki wszczynania postępowań podatkowych w ostatnim roku biegu terminu przedawnienia podatku i umarzania tych spraw ze względu na przedawnienie,
- nie inicjowano postępowań karnoskarbowych wobec podmiotów regularnie nieskładających deklaracji podatkowych albo niewykazujących w nich podstawy opodatkowania w związku z brzmieniem art. 54 § 1 kks⁵², ponieważ w przypadku jednej ze spółek wydane decyzje nie były ostateczne a w przypadku drugiego podmiotu nie była spełniona przesłanka dotycząca regularnego nieskładania deklaracji podatkowej.

Kwota uzyskanych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości dla budowli wykorzystywanych do działalności gospodarczej będących nośnikami reklamy wyniosła: za rok 2020 – 261,3 tys. zł, 2021 – 189,9 tys. zł, 2022 – 188,8 tys. zł, a za 2023 – 118,2 tys. zł (na dzień 31 sierpnia 2023 r.).

W 2023 r. od pięciu największych podatników uzyskano dochody z tytułu opodatkowania nośników reklamy w łącznej kwocie 46,5 tys. zł (w kwotach od 5,8 tys. zł do 14,5 tys. zł).

W kontrolowanym okresie ustalone kwoty podatku od nieruchomości były z reguły regulowane systematycznie przez podatników (zgodnie z terminami płatności) i nie wystąpiły należności wymagalne w tym zakresie. W 2023 r. (na dzień 31 sierpnia) w przypadku jednego podatnika (osoby fizycznej) wystąpiła niewielka zaległość w kwocie 6,67 zł z tytułu ww. podatku i zostały podjęte stosowne działania windykacyjne.

(akta kontroli str. 734-745, 882-889, 934-936, 1251-1482, 1487-1488)

⁵⁰ W latach 2020-2022 na kwotę 6,3 tys. rocznie a w 2023 r. na kwotę 2,5 tys. zł.

⁵¹ Na podstawie art. 21 § 1 pkt 1) i § 3 Ordynacji podatkowej.

⁵² Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2023 r. poz. 654, ze zm.).

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta ustalił zasady współpracy i wymiany informacji między zaangażowanymi w proces zarządzania reklamą komórkami i jednostkami organizacyjnymi, w tym w szczególności z pełniącymi wiodącą rolę w tym procesie GZDiZ i Referatem Marketingu Biura Prezydenta Miasta. Informacje otrzymywane przez Urząd w ramach okresowej sprawozdawczości i w toku realizacji bieżących zadań były wykorzystywane i pozwalały na monitorowanie ich realizacji w szczególności w zakresie wykonywania uchwały krajobrazowej. W kontrolowanym okresie w Urzędzie w ramach sprawowanego nadzoru nad GZDiZ pozyskiwano informacje m. in. o ilości zaplanowanych i zrealizowanych przez GZDiZ kontroli reklam pod kątem ich zgodności z uchwałą krajobrazową oraz o ilości i wysokości kar za niezgodne z przepisami tej uchwały umieszczenie nośnika reklamowego. Jednak w Urzędzie nie posiadano wiedzy odnośnie stwierdzonego przez NIK wykorzystywania przez GZDiZ wiat przystankowych do celów komercyjnych, które stwarzało ryzyko zmaterializowania się mechanizmu określonego w § 8 ust. 27 umowy o dofinansowanie, dotyczącego zwrotu części dochodu proporcjonalnie do kwoty dofinansowania na warunkach określonych w Wytycznych w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020. Przepływ informacji z komórek organizacyjnych UM oraz z GZDiZ do Wydziału Budżetu Miasta i Podatków umożliwiał skuteczne egzekwowanie podatku od nieruchomości w zakresie nośników reklamy.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

Dostosowanie treści zarządzeń nr 609/13 i nr 104/13 do postanowień uchwały krajobrazowej.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

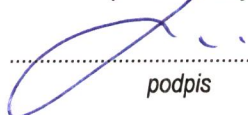
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

1583

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

Gdańsk, 31 października 2023 r.

Kontroler
Adam Gęstwicki
Główny specjalista kontroli
państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
p.o. Wicedyrektor

24.

p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku


Ewa Duszka

