



Pan

Jakub Nowotarski
Radny Rady Miejskiej Wrocławia

Wrocław, 31 października 2024 roku

DIT.0003.1.2024

Dotyczy: kontroli nad reklamami w mieście

Szanowny Panie Radny

W odpowiedzi na Pana interpelację z dnia 17 października 2024 roku informuję że:
Władze Wrocławia od lat konsekwentnie określają zasady sytuowania reklam na nieruchomościach komunalnych, wprowadzając kolejne systemowe rozwiązania z uwzględnieniem możliwości formalno-prawnych, sytuacji na rynku reklamowym i posiadanych narzędzi. Jednym z najważniejszych kamieni milowych było wprowadzenie uchwały o Parku Kulturowym Starego Miasta, który stał się wzorcem dla kolejnych polskich miast.

Ad 1. W załączeniu do niniejszego pisma przesyłam kopię pisma Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta (dalej ZDiUM) numer NXXW.091.1.2023 z dnia 23-listopada 2023 roku do Najwyższej Izby Kontroli, stanowiącego informację w zakresie podjętych działań i wykonania wniosków pokontrolnych, do wystąpienia pokontrolnego numer P/23/079 „Zarządzanie reklamą w przestrzeni publicznej”.

Ad 2. W celu zwiększenia skuteczności nadzoru nad procesem monitorowania pasa drogowego ZDiUM kontynuuje prace mające na celu zakup i wdrożenie dedykowanego systemu do zarządzania pasem drogowym (e-ZDIUM), który ma służyć szeroko pojętemu zarządzaniu pasem drogowym w tym wspierać rozwiązania związane ze skutecznością oraz zwiększeniem wykrywalności nielegalnych zajęć pasa drogowego. W tym celu Dyrektor ZDiUM uzyskał zgodę Miasta oraz pozyskał środki finansowe na zakup i wdrożenie dedykowanego

systemu informatycznego. Jednocześnie ZDiUM, aby zwiększyć możliwości finansowe realizacji projektu, przystąpił do konkursu w ramach programu Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027, Priorytet 1 Fundusze Europejskie na rzecz przedsiębiorczego Dolnego Śląska Działanie, 1.3 Cyfryzacja usług publicznych - w ramach którego uzyskał z końcem grudnia 2023 roku promesę dofinansowania projektu ze środków Unii Europejskiej na poziomie 3,5 miliona złotych, przy szacowanym koszcie całkowitym oprogramowania w wysokości 7 milionów złotych.

W ramach niniejszego projektu ZDiUM ściśle współpracuje z wyspecjalizowaną w dziedzinie informatyki i telekomunikacji jednostką miejską - Centrum Usług Informatycznych we Wrocławiu, świadczącą szeroko rozumiane usługi IT na rzecz Gminy Wrocław. Realizując konsekwentnie postawione w ramach wdrożenia cele, przeprowadzono konsultacje rynkowe z potencjalnymi wykonawcami, które pozwoliły na opracowanie dokumentacji przetargowej. Następnie ogłoszono przetarg, w efekcie którego wyłoniony został wykonawca systemu. Aktualnie trwa proces analizy przedwdrożeniowej. Wdrożenie systemu informatycznego do zarządzania pasem drogowym przewidziano na lata 2025/2026.

Dla wzmocnienia skuteczności monitorowania pasa drogowego niezbędne okazało się zwiększenie etatyzacji, przeprowadzenie naborów pracowników, mających w zakresie obowiązków czynności związane ze sprawdzaniem legalności reklam na terenie Wrocławia. Realizując wnioski pokontrolne Dyrektor ZDiUM wystąpił do Miasta z wnioskiem, zawierającym szerokie uzasadnienie, dotyczące potrzeby zwiększenia etatyzacji w obszarze związanym z reklamami na terenie Wrocławia, w Wydziale Ochrony Pasa Drogowego oraz w Wydziale Eksploatacji i Utrzymania. W konsekwencji podjętych starań, w drugiej połowie 2024 roku część etatów została przyznana. Przyczynią się one do zwiększenia efektywności monitorowania zajęcia pasa drogowego pod względem legalności umieszczanych reklam oraz pozwolą na prowadzenie większej liczby postępowań administracyjnych w tym zakresie. Aktualnie prowadzone są czynności związane z naborem pracowników, przy czym podkreślić należy, że problemem jest brak chętnych, spełniających określone wymagania, biorąc pod uwagę oferowane warunki finansowe.

Odnosząc się do sposobu realizacji kolejnych wniosków pokontrolnych wyjaśniam, że współdziałanie z jednostkami organizacyjnymi Miasta i właściwymi organami, odbywa się poprzez bieżące konsultacje pomiędzy pracownikami wyżej wymienionych jednostek. Dodatkowo, zgodnie ze zgłoszonym do planu szkoleń ZDiUM na 2024 rok zapotrzebowaniem, przewidziano specjalistyczne warsztaty, dotyczące prowadzenia postępowań administracyjnych, w sprawach o zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. Pierwsze z takich szkoleń odbyło się w dniu 25 października 2024 roku.

Ad 3. W przypadku nieruchomości stanowiących wyłączną własność Gminy Wrocław, działania kontrolne, w miarę posiadanych zasobów kadrowych, wykonują zarządcy nieruchomości komunalnych i właściwe wydziały Urzędu w zakresie realizowanych zadań np. Wydział Nabywania i Sprzedaży Nieruchomości – przygotowując nieruchomość do sprzedaży, Biuro Rozwoju Gospodarczego (dalej BRG) – w ramach wizji w terenie celem weryfikacji prowadzonych umów dotyczących targowisk, handlu okrężnego, sieci nośników reklamowych. Jeżeli nośnik reklamowy umieszczony jest na nieruchomości gminnej z wyżej wymienionego obszaru, BRG każdorazowo przeprowadza postępowanie wyjaśniające to jest sprawdza stan prawny nieruchomości, zarządcę/władającego i podejmuje działania zmierzające do jego usunięcia. Na obszarze objętym uchwałą o utworzeniu parku kulturowego „Stare Miasto” kontrole prowadzone są przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej.

Dodatkowo BRG okresowo sporządza zestawienia dotyczące liczby reklam umieszczonych na nieruchomościach komunalnych na podstawie zawartych przez zarządców umów i stwierdzonych reklam nielegalnych. Liczba reklam nielegalnych jest niewielka, a zarządcy podejmują działania zmierzające do ich usunięcia. Informacja ta jest kierowana do wiadomości wiceprezydenta Wrocławia.

Zapewnienie dokonywania systematycznej kontroli reklam zrealizowanych na wszystkich nieruchomościach w przestrzeni miejskiej miasta, wymaga przede wszystkim przyjęcia uchwały krajobrazowej. Jej konsekwencją będą systemowe rozwiązania, wymagające zaangażowania dedykowanych środków finansowych.

Inwentaryzacja reklam w przestrzeni publicznej wymaga np. użycia specjalistycznego sprzętu (do fotorejestracji i skaningu laserowego 3D), opracowania ewidencji reklam poprzez wykonanie precyzyjnych pomiarów, stworzenia bazy danych Systemu Informacji Geograficznej (dalej GIS) obiektów reklamowych oraz udostępnienia danych on-line w systemie SmartGEM, wykorzystania mobilnego systemu mapowania.

Zarządcy nieruchomości zabudowanych, stanowiących własność Gminy Wrocław (Wrocławskie Mieszkania Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i Zarząd Zasobu Komunalnego), realizują umowy związane z udostępnianiem części nieruchomości na umieszczanie szyldów działalności prowadzonych w lokalach przez najemców. Procedura związana z zawarciem tych umów odbywa się na wniosek najemców, w zgodzie z właściwymi przepisami. Kontrole nieruchomości, w tym również na cele ewentualnego ich wykorzystania na nielegalne umieszczenie szyldu/reklamy dokonywane są w trakcie bieżących czynności kontrolnych związanych z zarządzanym zasobem. Potwierdzenie legalności szyldu i jego zgodności z zawartą umową następuje na podstawie posiadanej i wniesionej przez najemcę dokumentacji.

Ad 4 i 5. W przypadku ujawnienia nielegalnych nośników reklamowych na nieruchomościach stanowiących własność Gminy, BRG niezwłocznie podejmuje działania zmierzające do usunięcia reklam. Wezwanie do demontażu następuje w formie pisemnej, pocztą elektroniczną, ale też często telefonicznie (brak adresu reklamodawcy). Po wezwaniu reklama jest usuwana niezwłocznie, na przykład 7 dni od dnia zgłoszenia. Skuteczność wynosi 100%. W takich przypadkach naliczanie i egzekwowanie należności za bezumowne korzystanie z nieruchomości Gminy byłoby nieefektywne finansowo w stosunku do nakładów niezbędnych do poniesienia przez Gminę. Opłatę można by naliczyć od dnia, w którym potwierdzono nielegalność nośnika, czyli na ogół za kilka dni. Naliczenie wynagrodzenia za cały okres bezumownego korzystania wymagałoby dowodów potwierdzających samowolne korzystanie przez cały okres, jak również ustalenia wysokości wynagrodzenia w oparciu o stawki rynkowe. Gmina nie może ustalić stawek za bezumowną dzierżawę w oparciu o zarządzenie prezydenta. W analogicznej sprawie Sąd Okręgowy we Olsztynie w wyroku z 22 marca 2018 roku (Sygnatura akt IX Ca 952/17) wskazał, że skoro podmiot bez tytułu prawnego i porozumienia z Gminą korzystał z jej terenu, to żądanie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie jest co do zasady słuszne. Jednocześnie Sąd podkreślił jednak, że aby uwzględnić w całości żądanie pozwu, powództwo powinno być udowodnione także co do wysokości. Sąd zaznaczył, że: "w sytuacji, gdy Gmina dochodzi wynagrodzenia za bezumowne korzystanie, zobowiązana jest, tak jak każdy inny uprawniony domagający się zasądzenia takiego roszczenia, udowodnić stawki rynkowe obowiązujące w danym regionie, stanowiące podstawę do ustalenia wysokości należnego wynagrodzenia". W wyroku wskazano, że Gmina nie może skutecznie powołać się na zarządzenie prezydenta miasta w sprawie ustalenia stawek, ponieważ są to stawki ustalone arbitralnie przez Gminę, a nie rynkowe. W ocenie sądu, ustalenie wysokości wynagrodzenia mogłoby nastąpić na mocy opinii biegłego. Podsumowując - zgodnie z ustawą Kodeks cywilny właściciel nieruchomości może starać się odzyskać swoje prawa, decydując się na wystąpienie z roszczeniami, w których zażąda m.in.: zaniechania naruszeń oraz przywrócenia stanu zgodnego z prawem (artykuł 222 paragraf 2 Kodeksu cywilnego). Oba te elementy zostały w przypadkach bezumownie umieszczonych reklam przez Gminę spełnione. Jeśli doszło do bezumownego korzystania z nieruchomości to właścicielowi przysługuje wynagrodzenie za okres odkąd utracił tytuł prawny do nieruchomości do momentu jej zwrotu. Wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości ma wynagrodzić właścicielowi poniesione straty i zrekompensować to, że nie mógł korzystać z nieruchomości w danym okresie. Należy jednak wziąć pod uwagę, że dochodzenie odszkodowania za bezumowne umieszczenie nośnika, przy założeniu, że umieszczenie nośnika możliwe do poparcia dowodami w postaci zdjęć i notatki służbowej trwało 7 dni,

wywoła w najlepszym wypadku pozyskanie środków niewspółmiernych do kosztów, jakie wygeneruje prowadzone postępowanie. Zgodnie z artykułem 44 ustęp 3 punkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Dodatkowo artykuł 53 ustęp 1 wyżej wymienionej ustawy stanowi, że na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych spoczywa odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Ma on więc również na względzie zasadność ponoszenia wydatków budżetowych. W związku z powyższym, w wyżej wymienionych przypadkach, gdzie w ciągu 7 dni następuje 100% usunięcie stwierdzonych nielegalnych reklam, postępowanie dowodowe, mające na celu ustalenie potencjalnego momentu powstania wierzytelności, prowadzi do podjęcia przez Urząd wielu czynności związanych z dochodzeniem roszczenia i generuje dodatkowe znaczące koszty, niewspółmierne do spodziewanych efektów. Gdyby nie doszło do usunięcia reklamy w tak krótkim okresie – każdy przypadek byłby indywidualnie analizowany w celu podjęcia adekwatnych czynności. Inaczej sprawa wygląda w przypadku ZDiUM, którego działania w tym zakresie określają przepisy ustawy o drogach publicznych (tekst jednolity Dziennik Ustaw z 2024, pozycja 320), które wyznaczają wprost sposób ustalania wysokości kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego w przypadkach wymienionych w ustawie to jest bez zezwolenia zarządcy drogi, z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu wydanym przez zarządcę oraz przy zajęciu powierzchni większej niż zostało to określone w zezwoleniu wydanym przez zarządcę drogi. I tak w wyżej wymienionych przypadkach zarządca wymierzyć może karę w wysokości 10-krotności opłaty ustalonej zgodnie z innymi przepisami przedmiotowej ustawy.

Zarządcy mienia komunalnego (Wrocławskie Mieszkania Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i Zarząd Zasobu Komunalnego) nie stwierdzili na zarządzanych przez nich nieruchomościach, bezumownego korzystania z gruntów związanych z nielegalnym umieszczeniem nośników reklamowych.

Ad 6. Odpowiadając na pytanie, dotyczące kwoty wpłat na konto Gminy Wrocław z tytułu zajęcia pasa drogowego w 2023 roku, w załączeniu do niniejszego pisma przesyłam wypełnioną tabelę, której wzór stanowił załącznik numer 1 do interpelacji.

Ad 7. W 2023 roku przeprowadzonych zostało 124 kontroli. Ujawniono 58 przypadków zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi.

Ad 8. Odnosząc się do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 20 sierpnia 2021 roku w związku z kontrolą numer P/21/031 pod nazwą

„Zarządzanie pasem drogowym w miastach”, w zakresie wniosku NIK „poprawa skuteczności monitoringu” ZDiUM udzielił następującej odpowiedzi:

„ZDiUM podejmie działania mające na celu poprawę skuteczności monitoringu (w tym kontroli) pasa drogowego w celu wykrycia jego nielegalnych zajęć poprzez:

- 1) zmianę struktury organizacyjnej Wydziału Ochrony Pasa Drogowego i jego organizacji pracy;
- 2) zmianę procedur kontrolnych z wykorzystaniem wdrażanego przez Gminę Wrocław Systemu Informacji Geograficznej (GIS);

Planowany termin poprawy skuteczności monitoringu (w tym kontroli) pasa drogowego w celu wykrycia jego nielegalnego zajęcia:

- 1) w terminie do 30 czerwca 2022 r. w odniesieniu do pkt 1;
- 2) niezwłocznie po wdrożeniu przez Gminę Wrocław Systemu Informacji Geograficznej (GIS) w odniesieniu do pkt 2.”

Realizując wnioski pokontrolne, w celu zwiększenia skuteczności nadzoru nad procesem monitorowania pasa drogowego, od 1 kwietnia 2022 roku wprowadzono w ZDiUM nową strukturę i wprowadzono zmiany w zakresie organizacji pracy. Równolegle do zmian organizacyjnych, w ZDiUM wdrożony został dedykowany system dziedziny EZD, służący do elektronicznego obiegu dokumentów.

Równocześnie pracownikom ZDiUM zapewniono dostęp, w zakresie wykonywanych obowiązków, do funkcjonującego w Mieście GIS.

Dodatkowo celem zwiększenia skuteczności nadzoru nad procesem monitorowania pasa drogowego, ZDiUM został beneficjentem unijnego projektu pod tytułem „Zintegrowana Platforma JST” (dalej: JST), w ramach którego miał zostać zakupiony i wdrożony, jako osobny moduł, system do zarządzania pasem drogowym. JST miał być podstawowym oprogramowaniem łączącym różne funkcjonalności, w tym obsługę postępowania administracyjnego związanego z wydaniem decyzji na zajęcie pasa drogowego, a także z wykrywaniem nielegalnych zajęć pasa drogowego i obsługą ich w zakresie nakładania kar. Wobec tego, że finalnie projekt nie doszedł do skutku, Dyrektor ZDiUM podjął starania, celem pozyskania środków finansowych na zakup i wdrożenie dedykowanego wyłącznie ZDiUM systemu informatycznego do zarządzania pasem drogowym. Więcej informacji o tym systemie zawartych zostało w odpowiedzi na pytanie numer 1.

Ad 9. ZDiUM prowadzi kontrole pasa drogowego, celem ujawniania przypadków zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi. Nie prowadzi się kontroli, wyłącznie pod kątem sprawdzania zgodności lokalizacji nośnika reklamowego z artykułu 43 Ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jednolity Dziennik Ustaw z 2024 roku pozycja 320). Zgodność z wyżej wymienionym przepisem weryfikowana jest w procedurze uzyskiwania przez

stronę decyzji na lokalizację nośnika reklamowego w pasie drogowym, który to proces poprzedza uzyskanie zezwolenia na umieszczenie reklamy.

Ad 10. W 2023 roku nie stwierdzono przypadków umieszczenia w pasie drogowym słupów ogłoszeniowych bez zezwolenia zarządcy drogi.

Ad 11. Pozostające w pasie drogowym słupy oświetleniowe, szafki oświetleniowe, sygnalizacyjne i trakcyjne, stanowiące majątek ZDiUM, są oczyszczane z ogłoszeń, ulotek, reklam oraz wszelkiego rodzaju innych zanieczyszczeń przez wykonawcę, na podstawie zawartej ze ZDiUM umowy cywilnoprawnej. W 2023 roku nie prowadzono w tym zakresie postępowań administracyjnych, jak również nie przekazywano spraw do organów ścigania na podstawie artykuł 63a Ustawy z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks Wykroczeń (tekst jednolity Dziennik Ustaw z 2023 roku pozycja 2119 ze zmianami)

Ad 12. ZDiUM prowadzi kontrole pasa drogowego, celem ujawniania przypadków zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi. Nie prowadzi się kontroli, wyłącznie pod kątem sprawdzania zgodności lokalizacji nośnika reklamowego z artykułem 42a Ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych. Zgodność z wyżej wymienionym przepisem weryfikowana jest w procedurze uzyskiwania przez stronę decyzji na lokalizację nośnika reklamowego w pasie drogowym, który to proces poprzedza uzyskanie zezwolenia na umieszczenie reklamy. W odniesieniu do wzmiankowanych w pytaniu lokalizacji, podjęte zostaną czynności wyjaśniające.

Ad 13. ZDiUM prowadzi kontrole pasa drogowego, celem ujawniania przypadków zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi. Nie prowadzi się kontroli, wyłącznie pod kątem sprawdzania zgodności lokalizacji nośnika reklamowego z przepisami Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami oraz ich usytuowanie. Zgodność z wyżej wymienionym przepisem weryfikowana jest w procedurze uzyskiwania przez stronę decyzji na lokalizację nośnika reklamowego w pasie drogowym, który to proces poprzedza uzyskanie zezwolenia na umieszczenie reklamy.

Ad 14. W przypadku prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie o zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia przez umieszczenie reklamy, w odniesieniu do reklam zawierających element konstrukcyjny w postaci tak zwanej ramki, jest ona również wliczana do powierzchni reklamy.

Ad 15. W przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego prowadzone jest stosowne postępowanie administracyjne. W przypadku umieszczenia reklamy na budynku, może ona poprzez elementy konstrukcyjne znajdować się w przestrzeni

pasa drogowego. Każda sprawa administracyjna jest jednak indywidualna, dlatego kwestia zakwalifikowania umieszczenia reklamy jako zajęcia pasa drogowego, jest zawsze rozstrzygana w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego.

Ad 16. W prowadzonych postępowaniach administracyjnych jako dowód, wykorzystywane są zazwyczaj protokoły z oględzin pasa drogowego, zawierające dokumentację fotograficzną sporządzaną przez upoważnionych pracowników ZDiUM. Taki rodzaj dowodu był zawsze akceptowany w praktyce orzeczniczej Samorządowego Kolegium Odwoławczego i sądów administracyjnych. W prowadzonych dotychczas postępowaniach nie było wykorzystywane narzędzie Google Street View. ZDiUM nie wyklucza jednak takiej możliwości, jeżeli na taką potrzebę wskazywać będą okoliczności sprawy.

Ad 17. Konsultacje uchwały krajobrazowej składały się z dwóch etapów. Pierwszy, pod nazwą ŁAD między budynkami (<https://www.wroclaw.pl/rozmawia/konsultacje-uchwala-krajobrazowa-wroclawia>), stanowił zaproszenie do rozmowy o ładzie przestrzennym we Wrocławiu. Efektem konsultacji była diagnoza stanu faktycznego, a ich podsumowanie wyrażono w ankiecie. Przedstawiono ją publicznie w tym miejscu: <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/lad-miedzy-budynkami-dwa-etapy-konsultacji-za-nami>.

Powyższe konsultacje były wprowadzeniem do tematu. Dały jednostce merytorycznej materiał do dalszych analiz, więc na tym etapie jednostka nie mogła jeszcze odnieść się do nich w inny sposób, niż ten wspomniany (ankieta). Faktycznym odniesieniem był za to materiał przedstawiony na drugim etapie konsultacji - Jaka będzie uchwała krajobrazowa?

(<https://www.wroclaw.pl/rozmawia/konsultacje-jaka-bedzie-uchwala-krajobrazowa>) . Ten proces zakończony został raportem - <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/jaka-bedzie-uchwala-krajobrazowa-raport-z-konsultacji>, w którym zebrano poszczególne zagadnienia wraz z odpowiedziami Urzędu Miejskiego. Z zastrzeżeniem, że część zgłoszonych uwag została rozpatrzona w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Informacja o ich rozpatrzeniu powinna być opublikowana wraz z projektem uchwały krajobrazowej.

Ad 18. Rozważania nad zapisami projektu uchwały krajobrazowej są bezprzedmiotowe ze względu na niezgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów tak zwanej ustawy krajobrazowej (wyrok, Sygnatura P 20/19), co było powodem wstrzymania procedowania projektu uchwały krajobrazowej we Wrocławiu.

Ad 19. Obecnie stanowisko, potocznie zwanego „plastyka miejskiego”, pozostaje nieobsadzone. Zadania wynikające z regulaminu organizacyjnego a będące w zakresie obowiązków „plastyka miejskiego” są w pełni realizowane w Sekcji Analiz i Estetyki Miasta Wydziału Architektury i Zabytków Urzędu Miejskiego Wrocławia.

Ad 20. Na dzień udzielenia odpowiedzi ZDiUM nie rozważał możliwości wprowadzenia tak zwanego jawnego rejestru skontrolowanych reklam.

Z wyrazami szacunku,

Załączniki:

1. Kopia pisma ZDiUM numer NXXW.091.1.2023 z dnia 23 listopada 2023r. do Najwyższej Izby Kontroli
2. Tabela- opłaty z tytułu zajęcia pasa drogowego za 2023 rok