



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.010.01.2018

P/18/089

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/089 – Funkcjonowanie płatnego parkowania w miastach.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	1. Maciej Kończalik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/82/2018 z dnia 28 maja 2018 r. 2. Andrzej Pietrzyk, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/88/2018 z dnia 12 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Łodzi, ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Zdanowska, Prezydent Miasta Łodzi, wybrana na to stanowisko w wyborach, które odbyły się w dniu 5 grudnia 2010 r. oraz w dniu 16 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Strefa Płatnego Parkowania² w Łodzi została ustalona w 2003 r. przez uprawniony do tego organ w oparciu o założenia strategii polityki transportowej, a zmiana jej obszaru po 2007 r. każdorazowo następowała z uwzględnieniem ustawowych kryteriów jej utworzenia oraz rzetelnie udokumentowanych przesłanek ustalenia takiej Strefy. Przed każdorazowym podjęciem uchwały w sprawie ustalenia lub zmiany zasad funkcjonowania SPP w okresie objętym kontrolą NIK³ uzyskano pozytywną opinię Dyrektora Zarządu Dróg i Transportu w Łodzi⁴ reprezentującego organ zarządzający drogami, zgodnie z wymogiem art. 13b ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵.

Do dnia zakończenia kontroli nie opracowano projektu uchwały ustalającej obszar Strefy z pominięciem nieruchomości (parking przy skrzyżowaniu ul. Kilińskiego i ul. Traugutta), której aktualne przeznaczenie uniemożliwiało pełnienie funkcji parkingowych.

W uchwałach Rady Miejskiej w sprawie ustalenia SPP zawarto zapisy dotyczące m.in. procedury reklamacyjnej w przypadku kwestionowania zasadności wystawiania wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych, przekraczając tym samym zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 13b ust. 4 oraz art. 13f ust. 2 ww. ustawy. Ograniczono ponadto krąg podmiotów uprawnionych do zakupu abonamentów postojowych, naruszając zasadę równości wobec prawa określoną w art. 32

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Zwana dalej „Strefą” lub „SPP”.

³ Tj. w latach 2014-2018 (I połowa).

⁴ Zwanego dalej „ZDiT”.

⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 2222 ze zm., zwana dalej „ustawą o drogach publicznych”.

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶ Wskazano również niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁷ termin na wniesienie opłaty dodatkowej.

Wydierżawiając, w latach 2014-2018 (I połowa), nieruchomości miejskie na potrzeby organizacji ogólnodostępnych miejsc parkingowych przestrzegano zapisów wewnętrznych procedur oraz przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸. Postanowienia zawartych przez Miasto umów dzierżawy zapewniały rzetelną weryfikację prawidłowości ich realizacji w odniesieniu do celu, na jaki wydierżawione nieruchomości zostały udostępnione.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja miejsc płatnego parkowania.

Uwarunkowania utworzenia płatnych miejsc parkingowych w mieście

Opis stanu
faktycznego

1.1. Wprowadzenie SPP w Łodzi było spójne z założeniami lokalnej polityki transportowej, dotyczącymi zwiększenia rotacji pojazdów samochodowych parkujących oraz ograniczenia dostępności ulic dla pojazdów w centrum miasta.

Politykę transportową opisano w załączniku do uchwały Nr LI/528/97 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 stycznia 1997 r. w sprawie przyjęcia polityki transportowej dla miasta Łodzi. W polityce tej przyjęto strategię zrównoważonego rozwoju, zakładającą uzyskanie takiego podziału między transport zbiorowy i indywidualny, że zniósłoby trudności w funkcjonowaniu systemu transportowego i uciążliwości dla środowiska powodowane przez nadmierny wzrost ruchu samochodowego. Obszar Miasta Łodzi podzielono na trzy strefy:

- strefa I – w centrum miasta, gdzie ruch samochodowy miał być ograniczony, a w niektórych obszarach i na wybranych ciągach - wyeliminowany,
- strefa II – w skład której miały wejść obszary o intensywnej zabudowie, gdzie zachowany miał być priorytet transportu zbiorowego i pozostawiona większa swoboda użytkowania samochodu,
- strefa III – obejmująca obszary peryferyjne o małej gęstości zabudowy i gdzie układ drogowy i podaż parkingów dostosowane miały być do potrzeb wynikających z prognoz motoryzacji, jednak przy zapewnieniu wysokiej jakości transportu zbiorowego łączącego tę strefę z centrum miasta.

Jednym z celów szczegółowych realizacji polityki transportowej miała być poprawa warunków parkowania. W strefie centralnej służyć temu miało stosowanie w szerokim zakresie opłaty za parkowanie celem racjonalizacji wykorzystania istniejących miejsc parkingowych, a także budowa nowych parkingów (w tym wielopoziomowych) oraz stworzenie systemu informacji o wolnych miejscach. W pozostałych strefach zaplanowano: budowę parkingów przy przystankach komunikacji szynowej i autobusu (w tym dla systemu *Park and Ride*), sukcesywne wprowadzanie odpłatności za parkowanie na terenach publicznych w obszarach koncentracji ruchu oraz egzekwowanie obowiązku budowy parkingów przez inwestorów na własnym terenie i z własnych środków.

(dowód: akta kontroli str. 27-35)

Zgodnie z zapisami protokołu z posiedzenia Rady Miejskiej w Łodzi w dniu 29 stycznia 1997 r. polityka transportowa nie zawierała szczegółowego programu działań, programu inwestycyjnego oraz szczegółowych ustaleń. Miała ona natomiast

⁶ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., zwana dalej „Konstytucją RP”.

⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 800 ze zm., zwana dalej: „Ordynacją podatkową”.

⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm., zwana dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”.

stanowić podstawę i wytyczną do dalszych regulacji prawnych dotyczących m.in. problemu organizacji płatnego parkowania.

(dowód: akta kontroli str. 36-72)

1.2. Ustalając SPP uwzględniano ustawowe kryteria jej utworzenia, a także udokumentowano występowanie przesłanek stanowiących podstawę jej ustalenia. Przesłanki te wynikały z obowiązującej polityki transportowej dla Miasta Łodzi, a także zostały potwierdzone wynikami przeprowadzonych badań zrealizowanych w 2002 r. w ramach „Studium komunikacyjnego Miasta Łodzi” oraz bieżącymi obserwacjami parkujących samochodów.

SPP w Łodzi wprowadzona została uchwałą Nr XXII/299/03 Rady Miasta Łodzi z dnia 9 grudnia 2003 r.⁹. SPP obejmowała obszar ograniczony ulicami: Wólczańską - Próchnika - Wschodnią - Narutowicza - Sienkiewicza - Wigury - Żwirki - Wólczańską wraz z tymi ulicami oraz przyległymi do nich parkingami położonymi w pasie drogi publicznej. Łącznie w Strefie znalazły się trzy place, jedna cała ulica, 27 odcinków ulic i pięć parkingów. W uzasadnieniu do projektu uchwały, podpisanym przez Zastępcę Dyrektora ZDiT, wskazano na wprowadzenie płatnego parkowania uchwałą Nr X/89/95 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 8 marca 1995 r., które było realizacją lokalnej polityki transportowej i wpłynęło m.in. na zwiększenie rotacji parkujących pojazdów samochodowych oraz ograniczenie dostępności dla pojazdów ulic znajdujących się w Strefie. Płatne parkowanie miało służyć realizacji celów określanych m.in. jako: zrównoważenie popytu z podażą miejsc parkingowych, zmniejszenie spiętrzenia ruchu w godzinach dojazdów i powrotów do pracy, uzyskanie środków na utrzymanie infrastruktury drogowo – komunikacyjnej, zwiększenie przejazdów komunikacją zbiorową oraz tworzenie stref ruchu uspokojonego.

(dowód: akta kontroli str. 73-134)

Modyfikacje obszaru Strefy poprzedzały badania wykorzystania miejsc postojowych objętych SPP, przeprowadzone w 2007 r. w związku z tworzeniem „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Łodzi”, a także badania realizowane na zlecenie ZDiT w 2013 r. w związku z przygotowaniem przez firmę zewnętrzną „Aktualizacji Studium Systemu Transportowego dla Miasta Łodzi”. W 2016 r. ZDiT zlecił firmie zewnętrznej „Badanie funkcjonowania Strefy Płatnego Parkowania oraz obszaru przyległego na terenie Miasta Łódź”. Badania te dotyczyły chłonności parkingowej i wykorzystania powierzchni obszaru Strefy oraz obszaru przyległego do niej, a także wykorzystania miejsc parkingowych w proponowanych podstrefach. Na podstawie ich wyników wyciągnięto wnioski w zakresie zmian w organizacji ruchu pozwalających na lepsze wykorzystanie układu drogowego, dostępności do parkomatów oraz wysokości opłat w podstrefach. Opracowano ponadto propozycję zwiększenia zasięgu Strefy wraz z podaniem wysokości opłat za parkowanie w nowych obszarach, co miało skutkować zwiększeniem rotacji parkingowej w obszarach aktualnie nie objętych Strefą.

(dowód: akta kontroli str. 135-149)

Zmian obszaru Strefy Rada Miejska w Łodzi dokonała następującymi uchwałami:

- Nr XL/805/08 z dnia 24 września 2008 r.¹⁰, zmieniając zasięg Strefy na obszar ograniczony ulicami: Wólczańską - Próchnika – Rewolucji 1905 r. - Wschodnią - Narutowicza - Sienkiewicza - Wigury - Żwirki – Wólczańską;

(dowód: akta kontroli str. 150-173)

⁹ Uchwała Nr XXII/299/03 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie ustalenia SPP pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Łodzi oraz opłat za parkowanie w tej strefie i sposobu ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2003 r., Nr 333, poz. 2808 ze zm.).

¹⁰ Uchwała Nr XL/805/08 Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie ustalenia SPP pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Łodzi oraz opłat za parkowanie w tej strefie i sposobu ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2008 r. Nr 340, poz. 2870 ze zm.).

- Nr XLVII/902/12 z dnia 29 sierpnia 2012 r.¹¹, rozszerzając obszar SPP do wymienionych w załączniku Nr 1 do ww. uchwały: 4 placów, 19 ulic, 32 odcinków ulic i 2 parkingów. Dokonano ponadto podziału SPP na pięć sektorów. W uzasadnieniu do projektu uchwały Zastępca Dyrektora ds. Utrzymania i Eksploatacji ZDiT wskazał m.in. na liczne sygnały od kierowców korzystających z miejsc parkingowych znajdujących się w SPP, dotyczące trudności w znalezieniu wolnego miejsca parkingowego i pojawiającą się w związku z tym potrzebę podjęcia kroków zmierzających do zwiększenia rotacji pojazdów parkujących w Strefie. W tym celu m.in. założono zmianę cen biletów i abonamentów oraz ograniczenie liczby osób uprawnionych do otrzymania abonamentów. Wskazano również na konieczność rozszerzenia SPP na kolejne odcinki ulic, uzasadniając to niewielkim obszarem Strefy w stosunku do innych dużych miast Polski. Kierowcy, chcąc uniknąć wnoszenia opłat za parkowanie w Strefie, parkowali pojazdy poza jej granicami, co z kolei skutkowało brakiem miejsc parkingowych dla mieszkańców. Poszerzenie Strefy miało zwiększyć liczbę miejsc parkingowych o 1.700 oraz zwiększyć roczne dochody budżetu Miasta o 7.400 tys. zł.

W dyskusji nad projektem uchwały Wiceprezydent Miasta stwierdził, że celem wprowadzenia nowego rozszerzonego obszaru Strefy jest przede wszystkim *reglamentacja dostępu do przestrzeni publicznej w centrum Miasta, a więc realizacja zasady zrównoważonego rozwoju transportu, ograniczenia dostępu do przestrzeni publicznej oraz zasady, że użytkownik tej przestrzeni za jej zajęcie ponosi opłatę*. Łączna liczba miejsc parkingowych miała wynosić 4.500;

(dowód: akta kontroli str. 174-216)

- Nr L/1029/12 z dnia 17 października 2012 r.¹² oraz Nr LXXVIII/1632/13 z dnia 27 grudnia 2013 r.¹³, rozszerzając Strefę o nowy odcinek jednej z ulic, co uzasadniono wysokim zapotrzebowaniem na wolne miejsca parkingowe, możliwością zakupu abonamentów w preferencyjnej cenie przez mieszkańców zameldowanych przy tej ulicy oraz możliwością zwiększenia dochodów Miasta. Jednocześnie dokonano wyłączenia ze Strefy odcinka innej ulicy z uwagi na brak możliwości parkowania oraz wyłączenia z SPP całej ulicy usytuowanej w pobliżu targowiska, co miało wpłynąć korzystnie na rozwój małej przedsiębiorczości i usprawnić dostęp mieszkańców do tego targowiska. Wyłączono z SPP m.in. 10 miejsc parkingowych położonych przed siedzibą Urzędu Marszałkowskiego oraz nowopowstały parking, który miał służyć kierowcom do pozostawienia pojazdów poza ścisłym centrum i dojazdu komunikacją miejską do miejsc o ograniczonym ruchu. Nowy obszar SPP uwzględniający powyższe zmiany został określony w załączniku Nr 1 do ujednoliconego tekstu uchwały Nr XLVII/902/12, ogłoszonego w uchwale Rady Miejskiej w Łodzi Nr LXXXIII/1762/14 z dnia 9 kwietnia 2014 r.¹⁴.

¹¹ Uchwała Nr XLVII/902/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 września 2012 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Łodzi oraz opłat za parkowanie w tej strefie i sposobu ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2012 r., poz. 2940 ze zm.), zwana dalej „uchwałą Nr XLVII/902/12”.

¹² Uchwała Nr L/1029/12 z dnia 17 października 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Łodzi oraz opłat za parkowanie w tej strefie i sposobu ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego, poz. 3636).

¹³ Uchwała Nr LXXVIII/1632/13 z dnia 27 grudnia 2013 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Łodzi oraz opłat za parkowanie w tej strefie i sposobu ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2014 r., poz. 201).

¹⁴ Uchwała Nr LXXXIII/1762/14 z dnia 9 kwietnia 2014 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Łodzi oraz opłat za parkowanie w tej strefie i sposobu ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2014 r., poz. 2222 ze zm.), zwana dalej „uchwałą Nr LXXXIII/1762/14”.

(dowód: akta kontroli str. 217-281)

- Nr XXI/478/15 z dnia 9 grudnia 2015 r.¹⁵, w wyniku której Strefą objęto 5 placów, 18 ulic, 33 odcinków ulic, 3 odcinków alej oraz 1 parking. Ustalono na nowo obszary pięciu sektorów oraz wprowadzono dwie podstrefy, różnicując wysokość opłat za parkowanie w poszczególnych podstrefach. W porównaniu do SPP ustalonej w załączniku Nr 1 do uchwały Nr LXXXIII/1762/14, płatne parkowanie wprowadzono na jednym placu i czterech odcinkach ulic dotychczas nie ujętych w Strefie, zmieniono przebieg odcinków płatnego parkowania na sześciu ulicach (głównie wydłużając ich długość), wyłączono ze Strefy parking położony między ul. Andrzeja Struga i ul. Marii Curie – Skłodowskiej.

W uzasadnieniu do projektu uchwały opracowanego przez Dyrektora ZDiT wskazano na konieczność rozszerzenia SPP w kierunku wschodnim, obejmującym obszar Nowego Centrum Łodzi¹⁶, mając na uwadze wysoki stopień zapelnienia miejsc postojowych w godzinach funkcjonowania Strefy na odcinkach ulic bezpośrednio przylegających do jego obszaru. Rozszerzenie SPP wraz ze zwiększeniem opłat postojowych, likwidacją biletu dziennego oraz abonamentu rocznego miały przywrócić właściwe funkcjonowanie SPP i osiągnięcie założonych w chwili jej utworzenia celów dotyczących zwiększenia rotacji parkujących pojazdów w centrum miasta oraz nadanie priorytetu komunikacji zbiorowej. Zróżnicowanie wysokości opłat w zależności od obszaru parkowania miało również na celu zmniejszenie ruchu samochodowego w ścisłym centrum miasta.

W dyskusji nad projektem uchwały Dyrektor ZDiT uzasadniał wprowadzenie do Strefy nowych odcinków ulic koniecznością jej uszczelnienia. Odcinki te znajdowały się w obszarze SPP, ale z różnych względów zostały z niej wyłączone. Miało to skutkować zwiększeniem Strefy o ok. 400 nowych miejsc postojowych.

(dowód: akta kontroli str. 270-311)

Ulice, place i aleje w obrębie Strefy ustalonej w uchwałach obowiązujących w okresie objętym kontrolą leżały na działkach stanowiących drogi publiczne. Wyjątek stanowiło część działek, na których usytuowano parkingi położone poza pasem dróg publicznych, tj. parking usytuowany w południowo – zachodnim narożniku skrzyżowania ul. Kilińskiego i ul. Traugutta (załącznik Nr 1 do uchwały Nr XLVII/902/12 oraz uchwały Nr XXI/478/15) oraz parking położony pomiędzy ul. Struga i ul. Skłodowskiej – Curie (załącznik Nr 1 do uchwały Nr XLVII/902/12).

(dowód: akta kontroli str. 237-333)

Ogłędziny miejsca położenia parkingu przy skrzyżowaniu ul. Kilińskiego i ul. Traugutta wykazały, że znajduje się tam ogrodzony teren, na którym ulokowano kontenery będące siedzibą biura budowy „Bramy Miasta”.

(dowód: akta kontroli str. 460-462)

1.3. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2014-2018 (I połowa), Prezydent Miasta Łodzi wydierżawiał podmiotom zewnętrznym - na podstawie 196 umów cywilnoprawnych - nieruchomości gminne o powierzchni od 20 m² do 6999 m² na potrzeby organizacji miejsc parkingowych. Prezydent Miasta Łodzi nie posiadał wiedzy, czy wszyscy dzierżawcy pobierali opłaty za parkowanie oraz czy świadczyli na obszarze dzierżawionych nieruchomości ogólnodostępne usługi parkowania.

(dowód: akta kontroli str. 334-374)

¹⁵ Uchwała Nr XXI/478/15 z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie ustalenia SPP pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Łodzi oraz opłat za parkowanie w tej strefie i sposobu ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2016 r., poz. 173.), zwana dalej „uchwałą Nr XXI/478/15”.

¹⁶ Program „Nowe Centrum Łodzi” przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi Nr XVII/279/07 z dnia 28 sierpnia 2007 r., przewidujący wykreowanie nowego, funkcjonalnego centrum miasta z wieloma przestrzeniami publicznymi, ulokowanymi w śródmiejskiej części miasta.

Zapytany o przyczyny braku wiedzy w powyższym zakresie Wiceprezydent Miasta wyjaśnił, że Miasto weryfikuje zgodność wykorzystania terenu z umową w zakresie wykorzystania nieruchomości jako parkingu, a nie pobieranych przez dzierżawców opłat oraz zasad udostępniania miejsc parkingowych.

(dowód: akta kontroli str. 375-377)

Szczegółowa analiza sześciu umów dzierżawy wybranych z uwzględnieniem największych miesięcznych stawek czynszu dzierżawnego wykazała, że nie wystąpiły przypadki wydzierżawiania gruntów w obrębie pasów drogowych w trybie art. 22 ust.2 ustawy o drogach publicznych. Dziewięć działek ujętych w ww. umowach zostało wydzierżawionych na parkingi osiedlowe.

(dowód: akta kontroli str. 378-381)

Udostępnienie nieruchomości gruntowych na potrzeby organizacji parkingów na podstawie objętych szczegółową kontrolą umów wpisywało się w przyjętą politykę transportową (opisaną w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia) wprowadzoną uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi Nr LI/528/97 z dnia 29 stycznia 1997 r. Polityka transportowa dla miasta Łodzi zakładała m.in. poprawę warunków parkowania (jeden z siedmiu celów szczegółowych), a wśród środków dla realizacji polityki w powyższym zakresie wskazano m.in. racjonalizację wykorzystania istniejących miejsc parkingowych i tworzenie nowych parkingów.

(dowód: akta kontroli str. 27-35)

Uchwały w sprawie ustalenia SPP

1.4. W kontrolowanym okresie sprawujący w imieniu Prezydenta Miasta nadzór nad sprawami związanymi z drogami i transportem publicznym Wiceprezydenci kierowali do Rady Miejskiej projekty uchwał dotyczące ustalenia SPP oraz opłat za parkowanie w tej Strefie i sposobu ich pobierania. Pod projektami uchwał podpisywali się ww. Wiceprezydenci jako przedstawiciele organu zarządzającego ruchem na drogach, a także Dyrektor i kierownicy komórek organizacyjnych ZDiT zaangażowanych w sporządzanie projektów uchwał, jako przedstawiciele organu zarządzającego drogami.

Uzasadnienie do tych projektów podpisywał Dyrektor ZDiT lub jego Zastępca. Podjęte uchwały nie zawierały modyfikacji w stosunku do treści projektów przedłożonych Radzie.

(dowód: akta kontroli str. 73-134, 150-311)

1.5. Wysokość opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w Strefie, określona w uchwałach Rady Miejskiej w Łodzi o numerach XLVII/902/12, LXXXIII/1762/14 oraz XXI/478/15, nie przekraczała limitów stawek określonych w art. 13b ust. 4 pkt 1, ust. 5 oraz art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych. W uchwałach tych wprowadzono również miesięczne opłaty zryczałtowane za korzystanie na prawach wyłączności z zastrzeżonego stanowiska postojowego, zerowe stawki opłaty m.in. dla pojazdów osób niepełnosprawnych, a także opłaty abonamentowe, w tym m.in. dla osób fizycznych zameldowanych na pobyt stały lub czasowy w obszarze Strefy. Wysokość opłat zróżnicowano w związku z wprowadzeniem (uchwałą Nr XXI/478/15) dwóch podstref: podstrefy centralnej A z wyższymi stawkami za postój oraz podstrefy B – okalającej podstrefę A, z niższymi opłatami¹⁷.

W projekcie uchwały Nr XLVII/902/12 podniesienie cen biletów parkingowych¹⁸ oraz ograniczenie liczby osób uprawnionych do otrzymania abonamentu parkingowego

¹⁷ Opłaty za parkowanie w strefie A wyniosły: za pierwsze pół godziny - 1,50 zł, za pierwszą godzinę - 3 zł, za drugą godzinę - 3,50 zł, za trzecią godzinę - 4 zł, za czwartą i każdą kolejną godzinę - 3 zł, za abonament roczny - 2500 zł. Opłaty za parkowanie w strefie B wyniosły: za pierwsze pół godziny - 1 zł, za pierwszą godzinę - 2,50 zł, za drugą godzinę - 3 zł, za trzecią godzinę - 3,50 zł, za czwartą i każdą kolejną godzinę - 2,50 zł, za abonament roczny - 1500 zł.

¹⁸ W uchwale podniesiono stawkę opłaty za pierwszą godzinę parkowania z 2 zł do 3 zł.

w preferencyjnych cenach uzasadniano potrzebą zwiększenia rotacji pojazdów parkujących w Strefie. Zakres stosowania abonamentu dla mieszkańca Strefy ograniczono wyłącznie do sektora, w obrębie którego mieszkaniec jest zameldowany, wyłączając jednocześnie możliwość wykupienia takiego abonamentu przez kierowców korzystających z pojazdów na podstawie umów użyczenia zawieranych przez osoby zameldowane poza obszarem SPP z faktycznymi jej mieszkańcami. Wprowadzono również dla osób niepełnosprawnych wymóg łącznego korzystania z abonamentu parkingowego i karty parkingowej¹⁹, co miało uniemożliwić korzystanie z tych dokumentów przez dwóch kierowców jednocześnie. W uzasadnieniu do projektu uchwały Nr XXI/478/15 wskazano na działania mające zwiększyć rotację pojazdów parkujących w Strefie, zmniejszyć ruch samochodowy w ścisłym centrum miasta oraz nadać priorytet komunikacji zbiorowej. Działania te polegały na zwiększeniu opłat postojowych, likwidacji biletu dziennego oraz abonamentu rocznego, a także na wprowadzeniu dwóch podstref ze zróżnicowanymi stawkami opłat.

W uchwałach wydanych w badanym okresie przewidziano opłatę dodatkową w wysokości 50 zł za parkowanie w Strefie bez uiszczonej opłaty parkingowej lub przekroczenie limitu czasu wskazanego na bilecie parkingowym. Wartość opłaty ulegała zmniejszeniu w przypadku jej wniesienia w terminie nieprzekraczającym 7 dni od daty wystawienia wezwania do jej uiszczenia i wynosiła:

- 40 zł w sytuacji przekroczenia limitu czasu wskazanego na bilecie parkingowym o ponad 30 minut,
- 20 zł w przypadku przekroczenia ww. limitu do 30 minut.

Zapisy ww. uchwał nie dopuszczały możliwości nałożenia opłaty dodatkowej za nieudokumentowanie dopełnienia obowiązku poniesienia opłat za parkowanie poprzez np. brak wyeksponowania dowodu uiszczenia tej opłaty za przednią szybą wewnątrz pojazdu, a jedynie zalecały jego umieszczenie w sposób umożliwiający odczytanie wszystkich danych.

(dowód: akta kontroli str. 174-216, 237-311)

1.6. W Regulaminach SPP, stanowiących załączniki do uchwał o numerach XLVII/902/12 i XXI/478/15 wskazano, że opłacie podlega parkowanie w Strefie w dniach roboczych, od poniedziałku do piątku, w godzinach od 8.00 do 18.00. W żadnej uchwale obowiązującej w okresie objętym kontrolą NIK nie ustalono, że opłaty pobierane są również w soboty.

W Regulaminie SPP stanowiącym załącznik do uchwały Nr XXI/478/15 wprowadzono możliwość zakupu biletu parkingowego lub abonamentu bez wpisanego numeru rejestracyjnego, który miał stanowić dowód wniesienia opłaty wyłącznie w przypadku, gdy został umieszczony w pojeździe w widocznym miejscu za szybą. Możliwości takiej nie przewidziano w Regulaminie SPP będącym załącznikiem do uchwały Nr XLVII/902/12. Dopuszczono ponadto w ww. regulaminach, pominięcie wpisu numeru rejestracyjnego na abonamentach parkingowych na wniosek zainteresowanych.

W załącznikach Nr 2 do ww. uchwał, w których określono wysokość opłat za parkowanie w Strefie wprowadzono zryczałtowaną miesięczną opłatę za korzystanie na prawach wyłączności z zastrzeżonego stanowiska postojowego.

(dowód: akta kontroli str. 237-250, 270-281)

¹⁹ Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy prawo o ruchu drogowym osoba niepełnosprawna legitymująca się kartą parkingową kierująca pojazdem samochodowym oznaczonym tą kartą, może nie stosować się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju, w zakresie określonym przepisami, o których mowa w art. 7 ust. 2. Według art. 8 ust. 3 ww. ustawy Kartę parkingową umieszcza się za przednią szybą pojazdu samochodowego, a jeśli pojazd nie posiada przedniej szyby - w widocznym miejscu w przedniej części pojazdu, w sposób eksponujący widoczne zabezpieczenia karty oraz umożliwiający odczytanie jej numeru i daty ważności.

1.7. Uchwały w sprawie ustalenia SPP o numerach XLVII/902/12 i XXI/478/15 nie były przedmiotem postępowań nadzorczych prowadzonych przez Wojewodę Łódzkiego oraz przedmiotem kontroli sądów administracyjnych. Nie było również skarg wniesionych do Urzędu Miasta Łodzi dotyczących uchwał Rady Miejskiej w zakresie funkcjonowania Strefy.

(dowód: akta kontroli str. 382-392)

Model funkcjonowania SPP

1.8. Zgodnie z „Regulaminem organizacyjnym Zarządu Dróg i Transportu”²⁰, do zadań Wydziału Parkowania ZDiT należała m.in. realizacja zadań związanych z ustanowieniem strefy płatnego parkowania i wysokości stawek opłat, a także nadzór nad pracą operatora Strefy.

Według informacji uzyskanej od Dyrektora ZDiT, od 2012 r. obsługę SPP sprawuje Operator Strefy wyłoniony w ramach przetargu nieograniczonego przez ZDiT. Obecny sposób funkcjonowania SPP (wyłoniony operator wyposaża strefę w parkometry oraz niezbędne oprogramowanie wraz z ich utrzymaniem, kontroluje płatności wnoszone przez kierowców, a całość wynagrodzenia operatora stanowi procent od sumy wartości sprzedanych biletów) eliminuje – według Dyrektora ZDiT – wady stosowanego wcześniej systemu (umowy z firmami zewnętrznymi zatrudniającymi parkingowych), w tym: brak jego szczelności, niewystarczającą ilość biletów, liczne niedoskonałości biletów papierowych oraz niską jakość obsługi świadczonej przez parkingowych. Czynniki te skłoniły ZDiT do wyboru, a następnie wdrożenia efektywniejszych i nowocześniejszych form poboru opłat i prowadzenia kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 393-430)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W projektach uchwał o numerach LXXXIII/176/14 oraz XXI/478/15 przedłożonych Radzie Miejskiej przez Prezydenta Miasta ujęto zapis dotyczący 28-dniowego terminu na wniesienie opłaty dodatkowej za parkowanie w Strefie bez uiszczoney opłaty parkingowej lub przekroczenie limitu czasu wskazanego na bilecie parkingowym, liczony od dnia wystawienia wezwania do zapłaty, podczas gdy zgodnie z art. 60 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹, opłaty dodatkowe, jako dochody pobierane przez samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw, są niepodatkowymi należnościami budżetowymi o charakterze publicznoprawnym. Do takich należności stosuje się, zgodnie z treścią art. 67 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, przepisy działu III Ordynacji podatkowej, w tym w szczególności art. 21 § 1 pkt 1 oraz art. 47 § 1, zgodnie z którymi termin płatności opłaty dodatkowej powstającej z mocy prawa wynosi 14 dni.

Wiceprezydent Miasta, zapytany o przyczyny wskazania w załączniku do projektów ww. uchwał 28-dniowego terminu na wniesienie opłaty dodatkowej, wyjaśnił że zastosowanie tego terminu *miało stanowić udogodnienie dla kierowców, dając im możliwość uregulowania powstałej należności jeszcze na etapie przedegzekucyjnym.*

(dowód: akta kontroli str. 187-202, 251-256, 282-294, 431-444)

W ocenie NIK, obowiązujące przepisy Ordynacji podatkowej nie dają podstawy do określenia innego terminu na wniesienie opłaty dodatkowej, niż wskazany w art. 21 § 1 pkt 1 oraz art. 47 § 1 ww. ustawy.

²⁰ Zatwierdzonym zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi Nr 3842/VII/16 z dnia 24 czerwca 2016 r.

²¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm., zwana dalej: „ustawą o finansach publicznych”.

2. W projektach uchwał o numerach LXXXIII/176/14 oraz XXI/478/15 przedłożonych Radzie Miejskiej w Łodzi przez Prezydenta Miasta wprowadzono płatne roczne abonamenty parkingowe, ograniczając krąg podmiotów uprawnionych do ich zakupu m.in. do osób fizycznych zameldowanych na pobyt stały lub czasowy w obszarze Strefy lub zameldowanych w posesji, która znajduje się na terenie działki leżącej w Strefie, korzystających z pojazdu na podstawie: własności, współwłasności, umowy leasingu, umowy przewłaszczenia na zabezpieczenie (w przypadku umowy kredytu na zakup samochodu), wyłączając tym samym z kręgu uprawnionych np. kierowców korzystających z pojazdów na podstawie umowy użyczenia.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wiceprezydenta Miasta, ograniczenie to podyktowane było koniecznością uszczelnienia przepisów (...). Doświadczenia lat ubiegłych wykazały bowiem, że preferencyjna cena abonamentu w połączeniu z dotychczasową możliwością jego zakupu przez osoby korzystające z pojazdów na podstawie umowy użyczenia, przyczyniła się do rozwoju zjawiska przedkładania w dużej mierze fikcyjnych umów, zawieranych przez osoby zameldowane poza obszarem SPP z faktycznymi mieszkańcami. Doprowadziło to do sytuacji, w której ilość abonamentów dla mieszkańca SPP przekroczyła ówczesną ilość dostępnych miejsc postojowych w SPP, a w konsekwencji do obniżenia rotacji parkujących pojazdów, utrudniając tym samym dostęp do przestrzeni parkingowej ogółowi kierowców. Biorąc pod uwagę, że zjawisko to stało w sprzeczności z podstawową ideą powołania SPP koniecznym było przedsięwzięcie kroków zaradczych, do których należała ww. zmiana.

W ocenie NIK, unormowania ww. uchwał w zakresie przewidującym ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do zakupu rocznych abonamentów parkingowych w zależności od tytułu prawnego do korzystania z pojazdu naruszają zasadę równości wobec prawa określoną w art. 32 Konstytucji RP. Pozbawiają one bowiem uprawnienia do zakupu ww. abonamentów przez osoby zameldowane lub zamieszkujące na obszarze Strefy i korzystające z pojazdu na podstawie innych tytułów prawnych niż wymienione w Regulaminie SPP.

(dowód: akta kontroli str. 251-256, 282-294, 431-444)

3. W projektach uchwał Nr LXXXIII/176/14 oraz Nr XXI/478/15 przedłożonych przez Prezydenta Radzie Miasta zawarto zapisy dotyczące procedury reklamacyjnej w przypadku kwestionowania zasadności wystawionych wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust.1 ustawy o drogach publicznych. Zapisy takie ujęto również w ww. uchwałach, pomimo braku podstawy prawnej do uregulowania trybu postępowania reklamacyjnego przez Radę Miejską w Łodzi. Przepis art. 13b ust. 4 oraz art. 13f ust. 2 ww. ustawy, upoważniający organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia wysokości opłaty podstawowej oraz dodatkowej i sposobu jej pobierania, nie daje bowiem temu organowi kompetencji do uregulowania trybu postępowania reklamacyjnego. Dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego prowadzonego w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, możliwe jest wniesienie zarzutu przez osobę kwestionującą istnienie obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej.

Zapytany o podstawę prawną zawarcia w projektach uchwał ww. procedury reklamacyjnej, Wiceprezydent Miasta wyjaśnił, że „Procedura reklamacyjna nie narusza przepisów prawa i umożliwia weryfikację czy w konkretnym przypadku powstał z mocy prawa obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej. Tego rodzaju regulacja zawarta w akcie prawa miejscowego nie zmienia treści ustawy (art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych). (...) Przepis ustanawiający procedurę reklamacyjną nie ingeruje w powyższe prawo zobowiązanego do obrony. Nie budzi zaś wątpliwości, że procedura reklamacyjna daje zobowiązanemu do

wniesienia opłaty dodatkowej możliwość udzielenia wyjaśnień względem podmiotu pobierającego opłaty, co może prowadzić do uniknięcia konieczności wszczynania postępowania egzekucyjnego. Przepis uchwały wprowadzający procedurę reklamacyjną nie tworzy żadnych władczych uprawnień organu pobierającego opłaty. Pogląd, że taka regulacja, wprowadzająca w istocie możliwość zwrócenia się przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego o udzielenie wyjaśnień w kwestii istnienia obowiązku zapłaty należności za parkowanie, jest zgodna z prawem i mieści się w granicach upoważnienia ustawowego do określenia w uchwale sposobu pobierania opłaty, jest szeroko reprezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (...)"

(dowód: akta kontroli str. 174-202, 237-256, 270-294, 445-459)

Zdaniem NIK, Rada Miejska nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż określone w art. 13b ust. 4 oraz art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji RP, a także art. 40 ust.1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²², organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Uchwalając akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

4. Przygotowując projekty uchwały Nr LXXXIII/176/14 nie dochowano należytej rzetelności w zakresie objęcia SPP wyłącznie dróg publicznych, gdyż Strefą objęto wydzielone parkingi, położone m.in. na działkach: Nr 123/23 w obrębie P-20 (parking pomiędzy ul. Struga i ul. Skłodowskiej – Curie) oraz 473/54 w obrębie S-6 (parking położony w południowo-zachodnim narożniku skrzyżowania ul. Kilińskiego i ul. Traugutta). Dodatkowo drugi z tych parkingów ujęto w Strefie również w projekcie uchwały Nr XXI/478/15. Obie ww. działki nie były oznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w ewidencji gruntów i budynków jako drogi publiczne.

Według wyjaśnień Wiceprezydenta Miasta przygotowując projekt uchwały XLVII/902/12 (...) przyjęto zakres terytorialny obowiązującej ówczesznie Strefy Płatnego Parkowania (...), przyjętej uchwałą XXII/299/03 z dnia 9 grudnia 2003 r., uzupełniając go o nowe odcinki dróg publicznych. Przygotowując projekty następnych uchwał, w przypadku uzyskania informacji o wystąpieniu zmiany przeznaczenia podstawowego któreś z działek, na której zlokalizowano parkingi pomiędzy ul. Struga i ul. Skłodowskiej – Curie (...), zakres obszarowy SPP był aktualizowany; parking pomiędzy ul. Struga i ul. Skłodowskiej Curie usunięto w uchwale Rady Miejskiej w Łodzi nr XXI/478/15 z dnia 9 grudnia 2015 r.

Natomiast parking położony przy skrzyżowaniu ul. Kilińskiego i ul. Traugutta został wykreślony w opracowywanym obecnie projekcie nowej uchwały w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania pojazdów mechanicznych na drogach publicznych w Łodzi oraz opłat za parkowanie w tej strefie i sposobu ich pobierania.

(dowód: akta kontroli str. 187-202, 251-256, 282-294, 431-443)

W ocenie NIK, parking położony pomiędzy ul. Struga i ul. Skłodowskiej – Curie nie powinien być ujęty w projekcie uchwały Nr LXXXIII/176/14, gdyż już w chwili jego sporządzenia, tj. w dniu 10 marca 2014 r. znane było jego przeznaczenie. Zgodnie bowiem z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Łodzi położonej w rejonie ulic: Marii Skłodowskiej – Curie, Wólczańskiej, Mikołaja Kopernika i Gdańskiej uchwalonego przez Radę Miasta

²² Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.

uchwałą z dnia 27 listopada 2013 r.²³, działka Nr 123/20 obręb P-20 położona była na terenie zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej.

Zdaniem NIK, także działka na której ulokowany był parking przy skrzyżowaniu ul. Kilińskiego i ul. Traugutta nie powinna być ujęta w projektach uchwał Nr LXXXIII/176/14 oraz Nr XXI/478/15 w Strefie, gdyż figuruje ona w ewidencji gruntów i lokali jako zurbanizowany teren niezabudowany lub w trakcie zabudowy, natomiast w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest ujęta jako teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej, a w chwili obecnej na jej terenie znajduje się biuro budowy „Brama Miasta”.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W projektach uchwał o numerach LXXXIII/176/14 oraz XXI/478/15 Prezydent Miasta uwzględnił zapis, że opłata dodatkowa niewniesiona w terminie, o którym mowa w § 10 ust. 1 Regulaminów SPP, podlega egzekucji w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że tryb egzekucji opłaty dodatkowej został uregulowany w art. 40d ust. 2 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym opłaty te, wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁴.

Według Wiceprezydenta Miasta, wskazanie w § 10 Regulaminu SPP trybu egzekucji opłat dodatkowych *stanowiło jedynie informację dla kierowców o dalszych czynnościach przewidzianych przez przepisy prawa w przypadku nieuiszczenia opłaty dodatkowej za brak opłaty za postój w SPP, a nie próbę określenia lub definiowania przez Radę Miejską w Łodzi trybu postępowania egzekucyjnego.*

(dowód: akta kontroli str. 174-202, 237-256, 270-294, 431-444)

Ocena częściowa

Zapisy lokalnej polityki transportowej w zakresie odnoszącym się do problematyki miejsc parkingowych były spójne z założeniami przyjętymi przy ustalaniu Strefy.

Przy ustalaniu SPP uwzględniano ustawowe kryteria jej utworzenia, a ponadto rzetelnie dokumentowano przesłanki stanowiące podstawę ustalenia takiej Strefy. Realizując obowiązek wynikający z art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych, Prezydent Miasta kierował do Rady Miejskiej wnioski (projekty uchwał) dotyczące ustalenia SPP zaopiniowane przez ZDiT jako organ zarządzający drogami. Zakres terytorialny Strefy nie został zaktualizowany w związku z zaprzestaniem funkcjonowania parkingu położonego przy skrzyżowaniu ul. Kilińskiego i ul. Traugutta.

Zapisy uchwał w sprawie ustalenia SPP, dotyczące pobierania opłat za parkowanie, były zgodne z przepisami ustawy o drogach publicznych. W uchwałach tych wskazano natomiast niezgodny z przepisami Ordynacji podatkowej 28-dniowy termin na wniesienie opłaty dodatkowej za parkowanie w Strefie bez uiszczonej opłaty parkingowej lub przekroczenie limitu czasu wskazanego na bilecie parkingowym. Rada Miejska w Łodzi, wprowadzając do uchwał zapisy dotyczące procedury reklamacyjnej, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 13b ust. 4 oraz 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Dokonując w uchwałach ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do zakupu rocznych abonamentów parkingowych w zależności od tytułu prawnego do korzystania z pojazdu, Rada Miejska naruszyła zasadę równości wobec prawa określoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

²³ Uchwała Nr LXXVI/1569/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 27 listopada 2013 r.

²⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1201 ze zm., zwana dalej: „ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”.

2. Wybór podmiotu do realizacji zadań w zakresie płatnego parkowania.

Wybór operatora SPP

Opis stanu faktycznego

Wyboru operatora Strefy wyłoniono w trybie przetargu nieograniczonego ogłoszonego przez ZDiT w 2011 r. na wykonawcę usługi „Wypożyczenie strefy płatnego parkowania w urządzenia parkingowe (parkomaty) wraz z oprogramowaniem do zarządzania SPP oraz komputerowe centrum przetwarzania danych wraz z ich obsługą i utrzymaniem”.

(dowód: akta kontroli, str. 393-430)

Wybór podmiotów zarządzających nieruchomościami gminnymi udostępnionymi na potrzeby płatnych ogólnodostępnych miejsc parkingowych.

2.1. Zasady wydzierżawiania nieruchomości przez Prezydenta Miasta Łodzi określone zostały w uchwale Nr XXVII/547/08 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie zasad nabywania i zbywania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i użyczania (uchwałę wydano na podstawie delegacji ustawowej wskazanej w ustawie o samorządzie gminnym (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a). Zgodnie z § 5 powołanej uchwały, oddanie nieruchomości w dzierżawę na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony mogło nastąpić w drodze przetargu ustnego, którego przedmiotem była stawka czynszu, lub przetargu pisemnego, którego celem był wybór najkorzystniejszej oferty. W uchwale wprowadzono również m.in. zasadę, że zawieranie kolejnych umów dzierżawy (po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat) może nastąpić w trybie bezprzetargowym. Dla zawarcia umowy w takim trybie konieczne było, aby przedmiotem umowy była ta sama nieruchomość oraz zachowanie dotychczasowego, wynikającego z poprzednio zawartej umowy dzierżawy przeznaczenia nieruchomości. Zawarcie takiej (kolejnej) umowy mogło nastąpić na czas określony do lat trzech.

(dowód: akta kontroli str. 503-515)

2.2. Na próbie sześciu umów²⁵ zawartych na okres od 2013 do 2020 r. w trybie bezprzetargowym ustalono, że każdorazowo ich zawarcie poprzedzone było sporządzeniem i podaniem do publicznej wiadomości kompletnych wykazów nieruchomości, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wykazy te stanowiły załącznik do zarządzeń Prezydenta Miasta Łodzi²⁶ i zawierały: oznaczenie nieruchomości, jej powierzchnię, przeznaczenie i sposób zagospodarowania oraz wysokość miesięcznego czynszu dzierżawnego oraz terminu płatności.

(dowód: akta kontroli str. 378-381, 516-582)

2.3. W zarządzeniu Prezydenta Miasta Łodzi nr 2127/V/2008 z dnia 10 lipca 2008 r. określono wysokość stawek czynszu za nieruchomości gruntowe, których Miasto Łódź jest właścicielem lub posiadaczem, oddawane w dzierżawę na okres nie dłuższy niż trzy lata²⁷. Podstawą określenia tych stawek był operat szacunkowy wykonany przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego. Po dokonaniu analizy

²⁵ Analizą objęto umowy dzierżawy o numerach: UD-DGM-MM-VII.361/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r., DOA-DM-XIV.6845.83.2017 z dnia 5 czerwca 2017 r., UD-DGM-MM-VI.141/2013 z dnia 12 marca 2013 r., UD-DGM-XI.6845.826.2016 z dnia 23 listopada 2016 r., UD-DGM-MM-VI.354.2014 z dnia 2 czerwca 2014 r., DGM-DM-XI.6845.7.2017 z dnia 16 stycznia 2017 r.

²⁶ Zarządzenia w sprawie oddania w dzierżawę określonych nieruchomości oraz ogłoszenia ich wykazu.

²⁷ Zarządzenie zostało zmienione zarządzeniem nr 145/VI/11 z dnia 4 lutego 2011 r. oraz nr 6544/VI/14 z dnia 16 czerwca 2014 r., przy czym wysokość stawek czynszu dla nieruchomości gruntowych będących przedmiotem objętych badaniem umów nie uległa zmianie.

rynku, oszacowano m.in. wartość stawek miesięcznych czynszu za dzierżawę 1 m² powierzchni nieruchomości gruntowych w podziale na sześć kategorii działalności, w tym m.in. parkingi i miejsca postojowe dozorowane. Wysokość stawek uzależniono ponadto od 13 stref, w obszarze których znajdowały się dzierżawione działki (stawki zróżnicowane dla stref 1-6 oraz jednolite dla stref 7-13).

(dowód: akta kontroli str. 583-671)

W odniesieniu do sześciu analizowanych umów nie wystąpiły przypadki zwiększenia wysokości czynszu w trakcie ich obowiązywania (w związku z brakiem zmian stawek czynszu w obowiązujących zarządzeniach Prezydenta Miasta Łodzi).

(dowód: akta kontroli str. 378-381, 516-582)

Według wyjaśnień p.o. Zastępcy Dyrektora Wydziału Dysponowania Mieniem UMi, Wydział ten *dokonyuje cyklicznych analiz stawek czynszów na podstawie monitoringu czynszów stosowanych w innych miastach oraz przez inne podmioty publiczne. (...) Również pracownicy Wydziału telefonicznie potwierdzali stawki stosowane przez Spółdzielnie Mieszkaniowe. (...)* Zgodnie z wyjaśnieniami, od 2016 r. występuje zjawisko rezygnacji z dzierżawy terenów zajmowanych przez parkingi, bądź wnioskowania o zmniejszenie powierzchni dzierżawionego gruntu wskutek wzrostu cen utrzymania parkingów.

(dowód: akta kontroli str. 641-645)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Miasto, zawierając umowy dzierżawy nieruchomości gminnych na potrzeby utworzenia miejsc parkingowych, przestrzegało postanowień określonych w uchwale Nr XXVII/547/08 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 27 lutego 2008 r. oraz przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rzetelnie ustalono stawki czynszu dzierżawnego w oparciu o sporządzony operat szacunkowy, przewidując w umowach dzierżawy możliwość ich waloryzacji z uwzględnieniem wysokości stawek wskazanych w zarządzeniu Prezydenta Miasta oraz w związku ze zmianą średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych.

3. Realizacja umów dotyczących płatnego parkowania.

Umowa zawarta z operatorem SPP

Opis stanu
faktycznego

W dniu 28 lutego 2012 r. reprezentujący Miasto Łódź Dyrektor ZDiT (zwany w umowie „Zamawiającym”) zawarł umowę z operatorem Strefy, tj. konsorcjum, w skład którego weszły City Parking Group Sp. z o. o. oraz SYSTEMEG Sp. z o.o. (zwanym w umowie „Wykonawcą”). W umowie tej zobowiązano Wykonawcę m.in. do:

- wyposażenia Strefy w nowe parkomaty jednego typu,
- zorganizowania komputerowego centrum przetwarzania danych,
- zorganizowanie punktu informacyjnego dla kierowców znajdującego się w granicach SPP,
- wyposażenia ZDiT w sprzęt i oprogramowanie do sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem Strefy oraz pobieraniem opłat parkingowych,
- bieżącej obsługi, naprawy oraz konserwacji urządzeń parkingowych (parkomatów) i komputerowego centrum przetwarzania danych,
- zorganizowania oraz prowadzenia systemu monitorowania SPP w zakresie uiszczania przez kierowców opłat parkingowych,
- bieżącego utrzymania terenu płatnego parkowania.

Ponadto Wykonawca został zobowiązany w umowie do umożliwienia, na żądanie Zamawiającego, wglądu przez kontrolerów działających w imieniu Zamawiającego w dokumenty dotyczące zagadnień związanych z obowiązkami Wykonawcy

wyszczególnionymi w umowie, jak również do umożliwienia kontroli funkcjonowania wskazanych komórek organizacyjnych i urządzeń związanych z eksploatacją SPP. W dniu 24 października 2012 r. Dyrektor ZDiT zawarł z operatorem Strefy umowę dotyczącą realizacji zamówienia uzupełniającego do zadania będącego przedmiotem opisanej wyżej umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 393-430)

Umowy zawarte z podmiotami zarządzającymi nieruchomościami gminnymi udostępnionymi na potrzeby płatnych ogólnodostępnych miejsc parkingowych.

3.1. W analizowanych umowach postanowiono, że nieruchomość lub jej część zostaje wydierżawiona z przeznaczeniem na teren pod parking. Miasto zastrzegło sobie możliwość rozwiązania umowy bez zachowania okresu wypowiedzenia m.in. w sytuacji korzystania przez dzierżawcę z przedmiotu dzierżawy niezgodnie z przeznaczeniem. Postanowienia analizowanych umów były prawidłowo realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 378-381, 516-582)

3.2. Na mocy zawartych umów Miasto nie zapewniło sobie dostępu do informacji o uzyskiwanych przez podmiot trzeci wpływach z tytułu pobieranych opłat parkingowych. Nie uzależniło również wysokości czynszu miesięcznego przekazywanego przez taki podmiot od wysokości dochodów uzyskiwanych przez dzierżawców nieruchomości gruntowych z tytułu udostępniania miejsc parkingowych. Według wyjaśnień Wiceprezydenta Miasta, spowodowane to było faktem, iż wysokość miesięcznej stawki czynszowej ustalano na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta, w oparciu o operat szacunkowy rzeczoznawcy majątkowego uwzględniający sposób wykorzystania danej nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 431-444)

Umowy dzierżawy przewidywały waloryzację czynszów w związku z uzależnieniem kwoty czynszu od stawek wskazanych w aktualizowanym okresowo zarządzeniu Prezydenta Miasta²⁸ lub w sytuacji zmiany średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (powyżej 10% za rok lub łącznie za dwa lub więcej lat od daty ostatniej waloryzacji). W latach 2014-2017 ww. wskaźnik w stosunku do lat poprzednich nie uległ znaczącym zmianom (od spadku o 0,9% w 2016 r. do wzrostu o 2% w 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 378-381, 516-582, 646)

3.3. W okresie objętym kontrolą Miasto Łódź uzyskało następujące dochody brutto z tytułu umów dzierżawy nieruchomości miejskich udostępnionych na potrzeby miejsc parkingowych: w 2014 r. – 2.179,6 tys. zł, w 2015 r. – 2.171 tys. zł, w 2016 r. – 1.951,2 tys. zł, w 2017 r. – 2.095,7 tys. zł, w 2018 r. (do 30 czerwca) – 1.067,7 tys. zł. Zaległości z tytułu ww. umów wyniosły odpowiednio: 156,4 tys. zł, 248,4 tys. zł, 265,4 tys. zł, 441,1 tys. zł i 429,9 tys. zł.

Dla badanej próby sześciu umów dochody brutto z dzierżawy nieruchomości wyniosły w kolejnych latach odpowiednio: 248,3 tys. zł, 232 tys. zł, 215,9 tys. zł, 132,1 tys. zł i 79,2 tys. zł, a zaległości z tego samego tytułu: w 2014 r. – 5,3 tys. zł, w 2015 r. – 5,6 tys. zł, w 2017 r. – 6,2 tys. zł i w 2018 (do 30 czerwca) – 5,6 tys. zł. W celu wyegzekwowania zaległości Miasto kierowało do dłużników wezwania do zapłaty, a w przypadku bezskutecznego upływu terminu należności określonego w wezwaniu, występowało na drogę sądową.

(dowód: akta kontroli str. 456-458)

²⁸ W odniesieniu do umów objętych szczegółową kontrolą obowiązywało zarządzenie nr 2127/V/2008 z dnia 10 lipca 2008 r. wraz ze zmianami, o których mowa w pkt. 2.3. niniejszego wystąpienia.

3.4. Działania związane z zagospodarowaniem nieruchomości gminnych w trybie dzierżawy nie były w okresie objętym kontrolą przedmiotem audytu wewnętrznego. Kontrolowano natomiast zgodność wykorzystania terenów na cele parkingowe z zapisami umów dzierżawy. W trakcie kontroli nie stwierdzono wykorzystania dzierżawionych działek na cele inne niż określone w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 431-444)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W zawartych umowach prawidłowo zabezpieczono sposób wykorzystania dzierżawionych nieruchomości zgodnie z celem na jaki zostały one udostępnione. Nie uzależniono zmiany wysokości czynszu dzierżawnego od wysokości dochodów uzyskiwanych przez dzierżawców parkingu. Przewidziano natomiast możliwość jego waloryzacji w przypadku ponad 10% zmiany średniorocznego wskaźnika cen i towarów konsumpcyjnych w stosunku do roku poprzedniego lub w odniesieniu do daty ostatniej waloryzacji.

Miasto podejmowało działania wobec dłużników zalegających z zapłatą czynszu dzierżawnego od nieruchomości udostępnionych na potrzeby miejsc parkingowych wysyłając wezwania do zapłaty oraz kierując sprawy na drogę postępowania sądowego.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹, wnosi o:

1. Zainicjowanie zmian uchwały w sprawie ustalenia SPP mających na celu dostosowanie Strefy do jej aktualnego obszaru, poprzez wykreślenie parkingu położonego przy południowo – zachodnim narożniku skrzyżowania ul. Jana Kilińskiego i ul. Romualda Traugutta.
2. Zainicjowanie zmian uchwały w sprawie ustalenia Strefy w zakresie jej dostosowania do przepisów ustawy o drogach publicznych, poprzez usunięcie z niej zapisów dotyczących:
 - postępowania reklamacyjnego w przypadku kwestionowania zasadności wystawionych wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej, przy jednoczesnym wprowadzeniu innego trybu weryfikacji obowiązku uiszczenia opłaty za postój pojazdów w SPP, dopuszczonego przepisami ww. ustawy,
 - ograniczenia możliwości zakupu rocznych abonamentów parkingowych do wskazanych w uchwale prawnych form dysponowania pojazdem.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

²⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Łódź, dnia 31 sierpnia 2018 r.

Kontroler
Maciej Kończalik
główny specjalista k.p.



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk



Podpis

