



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.010.03.2018

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	Zuzanna Sieradzka, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/91/2018 z dnia 20 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego ¹ , Pasaż K. Rudowskiego 10, 97-300 Piotrków Trybunalski
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Chojniak, Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego ² (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Strefa Płatnego Parkowania w Piotrkowie Trybunalskim⁴ powstała w 2003 r. wskutek problemów z dostępnością miejsc parkingowych w centrum miasta, zastępując ustanowione w okresie wcześniejszym płatne miejsca postojowe. Urząd nie posiadał udokumentowanych analiz w zakresie potrzeb związanych z organizacją miejsc parkingowych w mieście ani nie zlecał ich wykonania podmiotom trzecim, zarówno w przypadku ustanawiania, jak i zmian obszaru Strefy, uniemożliwiając tym samym potwierdzenie zaistnienia przesłanek stojących za powstaniem SPP. Projekty uchwał w sprawie Strefy kierowane przez Prezydenta do Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego⁵ podlegały stosownemu opiniowaniu przez organ zarządzający drogami, zgodnie z art. 13b ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶. W latach 2014-2018 (I połowa) Strefa ustanowiona była jedynie na drogach publicznych, a ustalone stawki opłat za postój nie przekraczały limitów określonych w ww. ustawie. W projektach uchwał w sprawie SPP, jak również w uchwałach Rady Miasta w sprawie Strefy, określono tryb reklamacyjny umożliwiający kwestionowanie nałożenia opłaty dodatkowej, przesłanki anulowania tej opłaty, a także umożliwiono kontrolerom SPP nałożenie opłaty dodatkowej wskutek nieumieszczenia dowodu opłacenia postoju w sposób wskazany w uchwale albo w przypadku braku możliwości odczytania wszystkich danych z identyfikatora. Wprowadzając powyższe regulacje przekroczono zakres upoważnienia ustawowego, uregulowany w art. 13b ust. 4 i 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Ponadto w projektach uchwał w sprawie SPP ograniczono krąg podmiotów uprawnionych do zakupu identyfikatora mieszkańca jedynie do osób zameldowanych na terenie miasta, naruszając zasadę równości wobec prawa,

¹ Dalej „Urząd” lub „jednostka”.

² Dalej „Prezydent” lub „organ wykonawczy”.

³ 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.

⁴ Dalej „SPP” lub „Strefa”.

⁵ Dalej „Rada Miasta”.

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 2222 ze zm., dalej „ustawa o drogach publicznych”.

określoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷. Udostępniając w badanym okresie nieruchomości gminne z przeznaczeniem na ogólnodostępne miejsca parkingowe, z których pobierano opłaty parkingowe, Miasto przestrzegało właściwych w tym zakresie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸ wraz z aktami wykonawczymi, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹ oraz wewnętrznych procedur, zabezpieczając w zawieranych umowach możliwość weryfikacji oraz rozwiązania umów wskutek wykorzystywania nieruchomości niezgodnie z ich przeznaczeniem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja miejsc płatnego parkowania

Uwarunkowania utworzenia płatnych miejsc parkingowych w mieście

Opis stanu
faktycznego

1.1 Urząd nie posiadał udokumentowanych analiz wskazujących na potrzebę utworzenia i zmian obszaru SPP na terenie miasta, jak również planów i strategii w przedmiotowym zakresie. Obowiązujący Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego¹⁰ w swej treści odnosił się jedynie do konieczności aktualizacji wskaźnika zapotrzebowania na miejsca parkingowe w mieście oraz wskazywał wyznaczony już obszar SPP (obejmujący wówczas 695 miejsc).

(dowód: akta kontroli str. 5-11, 455, 541-548)

1.2 SPP powstała na mocy uchwały nr XV/216/03 Rady Miasta z dnia 30 grudnia 2003 r., wprowadzonej w związku z wszczętym przez Wojewodę Łódzkiego postępowaniem w celu kontroli legalności uchwały nr XIV/208/2003 Rady Miasta w sprawie wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na terenach miejsc parkingowych niestrzeżonych na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, ustalenia sposobu ich pobierania i stawek. W okresie wcześniejszym, od 1994 r., na terenie miasta ustanowione były płatne miejsca postojowe¹¹. W momencie powstania Strefa obejmowała wyznaczone odcinki 3 ulic oraz dwa place¹². Zgodnie z wyjaśnieniem Wiceprezydenta, przesłanką stojącą za wyodrębnieniem płatnych miejsc postojowych, a następnie SPP, był odczuwalny deficyt miejsc postojowych w centrum miasta.

(dowód: akta kontroli str. 33-41, 56-75, 541-548)

W okresie funkcjonowania SPP Prezydent trzynastokrotnie przedkładał do Rady Miasta projekty: zmiany uchwał w sprawie SPP (8) lub nowej uchwały w sprawie SPP (5), dokonując sześciokrotnie zmian jej obszaru następującymi uchwałami:

- nr XXI/318/04 z dnia 30 czerwca 2004 r., ustalając SPP na wyznaczonych siedmiu odcinkach czterech ulic (Sienkiewicza, Polskiej Organizacji Wojskowej, Narutowicza, Słowackiego) i trzech placów (Kościuszki, Niepodległości, Czarneckiego). W uzasadnieniu projektu ww. uchwały wskazano na potrzebę organizacji ruchu, którego zasadniczym celem jest zwiększenie rotacji parkujących pojazdów samochodowych, poprawienie dostępności miejsc

⁷ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

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

⁹ Dz.U. z 2018 r., poz. 994 ze zm., dalej „ustawa o samorządzie gminnym”.

¹⁰ Uchwała nr XXV/450/12 Rady Miasta z dnia 26 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

¹¹ Uchwała nr VI/48/94 Rady Miejskiej w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 30 listopada 1994 r. w sprawie wyrażenia opinii o wprowadzeniu płatnych miejsc postojowych dla pojazdów mechanicznych wydana na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lipca 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz.U. nr 89 poz. 416) i następne.

¹² Ul. Sienkiewicza - koło Domu Handlowego SEZAM, przy hali Targowej – tylko w dni targowe, przy budynku Urzędu Telekomunikacji (strona wschodnia i zachodnia ciągu komunikacyjnego), ul. POW, ul. Słowackiego – strona południowa (od ul. Sienkiewicza do pomnika Jana Pawła II), oraz Plac Kościuszki i Plac Czarneckiego.

parkingowych oraz zwiększenie wpływów przeznaczanych na utrzymanie i przebudowę dróg;

- nr XXX/456/04 z dnia 15 grudnia 2004 r., zmniejszając obszar SPP do zbliżonego z pierwotnie wyznaczonym, obejmując sześć odcinków trzech ulic (Sienkiewicza, Słowackiego, POW) i jednego Placu Kościuszki. W uzasadnieniu nadmieniono, iż zmiany wynikają z analizy wskazującej na niskie wpływy z obszarów usuniętych z SPP oraz ich napelnienia;
- nr XXII/369/08 z dnia 28 kwietnia 2008 r., zwiększając obszar SPP o wyznaczone pięć odcinków czterech ulic (Sienkiewicza, Narutowicza, Toruńskiej i Słowackiego) oraz usuwając odcinek ustanowiony przy ul. Sienkiewicza od ul. Mieszka I do ul. Pasaż K. Rudowskiego. Po ww. zmianach SPP obejmowała wyznaczone dziewięć odcinków pięciu ulic (Sienkiewicza, Narutowicza, Toruńskiej, Słowackiego oraz P.O.W.) oraz jeden Plac Kościuszki. W uzasadnieniu do projektu uchwały wskazano, że zmiany wynikają ze zwiększającego się natężenia ruchu samochodowego na ulicach miasta i deficytu miejsc przeznaczonych do krótkiego parkowania pojazdów, a likwidacja jednego odcinka związana jest z jego lokalizacją, przy budynku mieszkalnym wieloosobowym oraz ze sposobem pobierania opłat z tego miejsca - tylko w dni targowe w wyznaczonych godzinach;
- nr XXVI/478/08 z dnia 26 września 2008 r., zmieniając formę ustanowienia SPP na obszarze ograniczonym ulicami: Słowackiego – strona południowa od ul. Młynarskiej do Al. Armii Krajowej i strona północna od Al. Armii Krajowej do ul. POW, POW, Wojska Polskiego, Stroczyńskiego, Plac Kościuszki, Plac Niepodległości, Al. 3-go Maja – strona wschodnia do Ronda Żołnierzy Wyklętych i strona zachodnia od ww. Ronda, Narutowicza, do ul. Zjazdowej, Zjazdowa, Belzacka, Młynarska wraz z tymi ulicami oraz przyległymi do nich parkingami położonymi w pasie drogi publicznej. Zgodnie z wyjaśnieniem Wiceprezydenta, tak wyznaczony obszar SPP obejmował obie strony ww. ulic oraz ulice znajdujące się wewnątrz obszaru (ul. Toruńska, Sienkiewicza, Dąbrowskiego, Grota Roweckiego, Słowackiego), z wyłączeniem jednej ulicy stanowiącej drogę wewnętrzną. W uzasadnieniu do projektu ww. uchwały wskazano, iż przyczyną zmian były problemy z parkowaniem w centrum miasta obniżające sprawność funkcjonowania układu komunikacyjnego;
- nr XXIII/424/12 z dnia 27 czerwca 2012 r., wyznaczając obszar SPP na wskazanych odcinkach 14 ulic oraz dwóch placach¹³. Do Strefy dodano ul. Staszica i wyłączono ul. Wojska Polskiego oraz dwa parkingi przy ul. Narutowicza, w uzasadnieniu odnosząc się do kwestii obniżenia dochodów w związku z pomniejszeniem Strefy, co miało zostać zrekomensowane ograniczeniem w zakresie wydawania identyfikatorów mieszkańców jedynie dla osób zameldowanych w mieście oraz powiększeniem SPP o ul. Staszica;
- nr XXIV/333/16 z dnia 29 czerwca 2016 r. wyłączając z SPP wskazane odcinki pięciu ulic: Młynarskiej, Zjazdowej, Częstochowskiej, Narutowicza oraz ul. Belzackiej. W uzasadnieniu do projektu uchwały wskazano, iż ograniczenie Strefy spowoduje wyłączenie jednego parkometru, z którego do tej pory osiągano niskie wpływy, co powinno zostać zbilansowane pomniejszeniem kosztów ponoszonych na windykację należności w związku ze zmniejszeniem wysokości opłaty dodatkowej w przypadku jej uiszczenia w dniu wystawienia zawiadomienia lub w dniu następnym.

Pozostałe zmiany uchwał dotyczyły m.in. stawek opłat oraz zasad uiszczania i kontroli dokonywania opłat za parkowanie.

¹³ Uchwałą nr XVIII/311/08 Rady Miasta z dnia 30 stycznia 2008 r. w sprawie ustalenia przebiegu dróg gminnych w granicach administracyjnych miasta na Placu Kościuszki oraz Placu Niepodległości.

Urząd nie dysponował żadną dokumentacją potwierdzającą przeprowadzanie badań i analiz, na podstawie których wyznaczano i zmieniano obszar Strefy. Miasto nie zlecało także podmiotom trzecim opracowania analiz w przedmiotowym zakresie. Zgodnie z wyjaśnieniem Wiceprezydenta, pracownicy Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta¹⁴ (dalej „Zarząd” lub „ZDIUM”) prowadzili bieżącą, nieudokumentowaną obserwację rotacji parkujących pojazdów oraz wyliczali liczbę miejsc parkingowych na potrzeby postępowań przetargowych na administratora SPP¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 5-11, 56-410, 541-548)

1.3 W latach 2014-2018 (I połowa) Urząd nie udostępniał nieruchomości gminnych w trybie art. 22 ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Jednocześnie posiadał zawarte dwie umowy na dzierżawę terenu pod nieodpłatne parkingi¹⁶ znajdujące się poza obszarem SPP, umowę¹⁷ dzierżawy na okres 20 lat działki gminnej pod parking ogólnodostępny¹⁸ (aktualnie odpłatny) oraz umowę bezterminowego użytkowania¹⁹ (poprzednio umowę dzierżawy z prawem pobierania ustalonych przez dzierżawcę opłat parkingowych²⁰) nieruchomości z przeznaczeniem na parking ogólnodostępny (odpłatny od momentu przekazania), zawartą z Miejskim Ośrodkiem Kultury (dalej „MOK”). Oba parkingi do dnia 31 grudnia 2012 r. włączone były w obszar SPP.

(dowód: akta kontroli str. 674-676, 800-951)

Analizą objęto przekazanie nieruchomości gminnych pod parkingi ogólnodostępne, na których pobierana była opłata za postój. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu uchwały wyrażającej zgodę na udostępnienie nieruchomości, przesłanką wydzierżawienia parkingu było stworzenie alternatywnych rozwiązań postoju pojazdów w stosunku do nowej Strefy. Z kolei oddanie w użytkowanie dokonane zostało na wniosek Dyrektora MOK, w związku z realizacją zadań statutowych polegających m.in. na administrowaniu i pobieraniu opłat za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej (np. parkingów publicznych)²¹.

(dowód: akta kontroli str. 764-786, 816-848)

Uchwały w sprawie ustalenia SPP

1.4 Prezydent lub upoważniony Wiceprezydent kierował do Rady Miasta projekty uchwał dotyczące ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta, określenia wysokości stawek i sposobu ich pobierania. Pod projektami uchwał i uzasadnieniami podpisywali się Prezydent i/lub Wiceprezydent jako przedstawiciel organu zarządzającego ruchem na drogach, a także Dyrektor i kierownik Działu Komunikacji ZDIUM (wcześniej Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji) odpowiedzialni za opracowywanie propozycji rozwiązań w zakresie obszaru SPP oraz wysokości i sposobu poboru opłat²², jako przedstawiciele organu zarządzającego drogami, oraz radca prawny. W przypadku modyfikacji treści

¹⁴ Jednostka organizacyjna Miasta.

¹⁵ Rok 2012/2013 – 616 miejsc w SPP ogółem, rok 2016/2017 – ok. 660 miejsc, w tym 31 dla niepełnosprawnych.

¹⁶ Umowa dzierżawy nr 1088/SPN/S/07 z dnia 1 września 2017 r. zawarta na okres 3 lat do dnia 31 sierpnia 2020 r. z przeznaczeniem na parking do użytku wewnętrznego; umowa nr 609/SPN/S/18 z dnia 14 maja 2018 r. zawarta na okres 3 lat do dnia 30 kwietnia 2021 r. z przeznaczeniem na parking ogólnodostępny do obsługi obiektu handlowo-usługowego, który zgodnie z posiadaną przez Urząd informacją jest parkingiem bezpłatnym.

¹⁷ Umowa nr 103/SPN/S/13 z dnia 6 lutego 2013 r.

¹⁸ Część ww. działki o powierzchni 0,0090ha, stanowiąca własność Skarbu Państwa, wydzierżawiona została temu samemu podmiotowi w trybie bezprzetargowym w celu racjonalnego wykorzystania nieruchomości stanowiącej parking ogólnodostępny jako całości gospodarczej, na podstawie zarządzenia nr 38/2013 Wojewody Łódzkiego z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa oraz odstąpienia od obowiązku przetargowego jej zawarcia. Umowa nr 383/SPN/S/13 zawarta została w dniu 18 marca 2013 r.

¹⁹ Akt notarialny Rep „A” nr 40/2013 z dnia 5 czerwca 2013 r. zmieniony aktem notarialnym Rep „A” nr 1113/2013 z dnia 3 października 2013 r. – zawarty zgodnie z protokołem uzgodnień nr 24/SPN/S/13 z dnia 10 maja 2013 r. w sprawie oddania w użytkowanie w trybie bezprzetargowym na rzecz Miejskiego Ośrodka Kultury w Piotrkowie Trybunalskim na czas nieokreślony nieruchomości stanowiącej własność Gminy Piotrków Trybunalski, położonej przy ul. Narutowicza 5 i 7.

²⁰ Umowa dzierżawy nr 1578/SPN/S/12 zawarta na okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 marca 2013 r.

²¹ Uchwała nr XXV/456/12 Rady Miasta z dnia 26 września 2012 r., w sprawie nadania Statutu MOK.

²² Na podstawie Regulaminu Organizacyjnego ZDIUM wprowadzonego zarządzeniem nr 13 Dyrektora z dnia 3 lipca 2015 r., zatwierdzonego zarządzeniem nr 289 Prezydenta z dnia 2 lipca 2015 r., ze zmianami.

projektu uchwały w stosunku do pierwotnego wniosku (cztery przypadki²³), dokonywano analogicznej procedury opiniowania.

(dowód: akta kontroli str. 56-410)

W latach 2009-2014 zasady wnoszenia opłat za parkowanie w SPP w postaci opłaty abonamentowej oraz identyfikatorów uregulowane były w zarządzeniach Prezydenta w sprawie wykonania uchwały dotyczącej ustalenia SPP, określenia wysokości stawek oraz sposobu ich pobierania. W związku z postępowaniem nadzorczym i skargą Wojewody Łódzkiego na ww. zarządzenia²⁴, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (dalej „WSA”) stwierdził niezgodność z prawem zaskarżonych zarządzeń²⁵ poprzez istotne naruszenie prawa (art. 13b ust. 4 pkt 3 oraz art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych).

(dowód: akta kontroli str. 411-438, 545-606)

1.5 W przedkładanych do Rady Miasta projektach uchwał w sprawie zmiany/ustalenia SPP, kwoty opłat za parkowanie obowiązujące w Strefie nie ulegały zmianie od 2012 r. i ustalone były w granicach wynikających z art. 13b ust. 4 pkt 1 i ust. 5 oraz art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych²⁶. Zgodnie z wyjaśnieniem Wiceprezydenta, ustalając wysokość ww. stawek uwzględniano potrzebę jak największej rotacji pojazdów. Urząd nie posiadał udokumentowanych analiz dotyczących przesłanek ustalenia stawek w powyższych wysokościach. Stosownie do aktualnej (w okresie przeprowadzania niniejszej kontroli) uchwały w sprawie SPP²⁷, w Strefie obowiązywały także: opłata abonamentowa uprawniająca do postoju na obszarze całej SPP w czasie obowiązywania opłat (100 zł/miesiąc)²⁸; identyfikatory postojowe: dla mieszkańców miasta zameldowanych na pobyt stały lub czasowy (25 zł/rok)²⁹, dla służbowych pojazdów samochodowych urzędów i jednostek organizacyjnych (30 zł/rok)³⁰; dla rodziców i opiekunów dzieci uczęszczających do szkół podstawowych, gimnazjów i przedszkoli - w postaci „zegara” (25 zł/rok)³¹ oraz opłaty zerowe dla: osób niepełnosprawnych oraz kierowców przewożących osobę niepełnosprawną za pierwsze 90 min. postoju (posiadających identyfikator postojowy osoby niepełnosprawnej, wydawany przez podmiot obsługujący SPP)³²; kierujących oznakowanymi pojazdami służb specjalnych państwa lub samorządu, Straży Miejskiej, pogotowia energetycznego, wodno-kanalizacyjnego, gazowego i ciepłowniczego³³; przedsiębiorców posiadających licencję na transport drogowy taksówką w czasie oczekiwania na klienta (nie dłużej niż 10 min)³⁴, kierujących jednośladami³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 56-410, 542-543, 546)

Aktualna uchwała w sprawie ustalenia SPP określała opłatę dodatkową w wysokości 50 zł – za brak w czasie kontroli dokumentu potwierdzającego uiszczenie opłaty

²³ Uchwały: nr XVII/251/04 z dnia 25 lutego 2004 r., nr XXX/456/04 z dnia 15 grudnia 2004 r., nr XXIV/428/08 z dnia 25 czerwca 2008 r., nr XXIII/424/12 z dnia 27 czerwca 2012 r.

²⁴ Zarządzenia Prezydenta: nr 4 z dnia 10 stycznia 2013 r. oraz nr 157 z dnia 22 kwietnia 2013 r.

²⁵ Wyroki WSA: sygn. Akt III SA/Łd 321/14 z dnia 30 maja 2014 r. oraz sygn. SA/Łd 322/14 z dnia 30 maja 2014 r.

²⁶ Opłata za pierwsze 20 min – 1,00 zł, za pierwsze 40 min – 2,00 zł, za pierwszą godzinę – 3,00 zł, za drugą godzinę – 3,20 zł, za trzecią godzinę 3,40 zł, za czwartą i każdą następną godzinę 3,00 zł.

²⁷ Uchwała nr XXIV/333/16 Rady Miasta z dnia 29 czerwca 2016 r., zmieniona uchwałą nr XXXV/438/17 z dnia 22.02.2017 r.

²⁸ Opłata wprowadzona uchwałą nr XXX/456/04 Rady Miasta z dnia 15 grudnia 2004 r.

²⁹ Wprowadzono uchwałą nr XXIII/424/12 Rady Miasta z dnia 27 czerwca 2012 r. W okresie wcześniejszym, uchwałą nr XXVI/478/08 Rady Miasta z dnia 26 września 2008 r., wprowadzono identyfikator postojowy dla ogółu mieszkańców miasta uprawniający do parkowania w pobliżu miejsca zamieszkania w SPP (20zł/rok).

³⁰ Wprowadzono uchwałą nr XXVI/478/08 Rady Miasta z dnia 26 września 2008 r. (25 zł/rok). Uchwałą nr XXIII/424/12 Rady Miasta z dnia 27 czerwca 2012 r. zwiększono stawkę do 30 zł/rok.

³¹ Wprowadzono uchwałą nr XXIII/424/12 Rady Miasta z dnia 27 czerwca 2012 r. (25 zł/rok)

³² Wprowadzono uchwałą nr XXIV/333/16 Rady Miasta z dnia 29 czerwca 2016 r. W okresie wcześniejszym uchwałą nr III/33/14 Rady Miasta z dnia 22 grudnia 2014 r. przedmiotowe zwolnienie obowiązywało za pierwszą godzinę postoju, a od uchwały nr XXX/566/13 z dnia 27 lutego 2013 r. stawka zerowa dotyczyła pierwszej godziny parkowania w SPP dla osób, posiadających identyfikator postojowy osoby niepełnosprawnej, wydany przez podmiot obsługujący SPP.

³³ Wprowadzono uchwałą nr XXVI/478/08 Rady Miasta z dnia 26 września 2008 r.

³⁴ Wprowadzono uchwałą nr XXVI/478/08 Rady Miasta z dnia 26 września 2008 r.

³⁵ Wprowadzono uchwałą nr XXXV/438/17 Rady Miasta z dnia 22 lutego 2017 r. W okresie wcześniejszym opłata zerowa dotyczyła kierujących motocyklami i rowerami.

oraz 30 zł – za przekroczenie czasu parkowania i brak uzupełnienia opłaty w czasie 5 minut od upływu ważności zakupionego biletu. Powyższe opłaty podlegały obniżeniu w przypadku dokonania wpłaty w Biurze SPP lub przelewem na rachunek ZDIUM w dniu wystawienia zawiadomienia o obowiązku uiszczenia opłaty lub w następnym dniu roboczym, odpowiednio do 35 zł i 20 zł.

W uchwale określono także 14-dniowy termin uiszczenia opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ustawy o drogach publicznych, licząc od dnia wystawienia zawiadomienia o obowiązku jej uiszczenia³⁶, wskazując jednocześnie, że w przypadku nieuiszczenia opłaty w ww. terminie, do kierującego pojazdem wystosowywane jest upomnienie z 7-dniowym terminem płatności od dnia jego otrzymania, którego niedotrzymanie powoduje wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 326-410)

W projektach uchwał w sprawie SPP od 2008 r.³⁷ Prezydent wprowadzał tryb odwoławczy, a w projektach uchwał obowiązujących od 2012 r. do chwili obecnej tryb reklamacyjny, umożliwiając kwestionowanie wymierzenia opłaty dodatkowej, wskazywał enumeratywne przesłanki anulowania opłaty oraz dopuszczał nałożenie opłaty dodatkowej m.in. za brak możliwości stwierdzenia przez kontrolera czy opłata została wniesiona, a w przypadku osób niepełnosprawnych za brak możliwości odczytania wszystkich danych zawartych na identyfikatorze postojowym³⁸, przy jednoczesnym uregulowaniu w uchwale, że dowód uiszczenia opłaty, abonament lub aktualny identyfikator winien być umieszczony za przednią szybą wewnątrz pojazdu w sposób umożliwiający kontrolę³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 56-410)

1.6 Od początku obowiązywania SPP na obszarze Miasta wyłączono pobieranie opłat za postój w Strefie w dni ustawowo wolne od pracy, a od 2008 r. także w soboty, stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Opłaty obowiązywały za parkowanie w wyznaczonym obszarze w godz. 08:00 – 18:00.

(dowód: akta kontroli str. 56-410)

W związku z zainstalowanymi od stycznia 2017 r. nowymi parkometrami wyposażonymi w funkcję wpisywania numeru rejestracyjnego pojazdu, zwiększono⁴⁰ niezbędny zakres informacji znajdujących się na dowodzie opłaty parkingowej o numer rejestracyjny pojazdu oraz katalog przypadków skutkujących nałożeniem opłaty dodatkowej o sytuację postoju z biletem parkingowym zawierającym inny numer rejestracyjny niż zaparkowany pojazd. Zgodnie z wyjaśnieniem Wiceprezydenta, działanie to miało na celu wyeliminowanie przypadków wymieniania się przez kierowców biletami parkingowymi, a w konsekwencji efektywniejsze i skuteczniejsze pobieranie opłat parkingowych. Dodatkowo umożliwiała weryfikację uiszczenia opłaty przez kierowcę, który zagubił bilet parkingowy.

(dowód: akta kontroli str. 384-410, 543, 547)

Uchwały w sprawie ustalenia SPP na terenie miasta nie wprowadzały regulacji w zakresie wyodrębniania i zastrzegania miejsc postojowych, a tym samym nie dopuszczały możliwości obciążania użytkownika zastrzeżonego miejsca postojowego kosztami jego utworzenia, stosownie do art. 13b ust. 3 i ust. 4 oraz art. 13f ust. 1 i ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

³⁶ Zapis wprowadzony do uchwały nr XXIII/424/12 Rady Miasta z dnia 27 czerwca 2012 r.

³⁷ Od uchwały nr XXVI/478/08 Rady Miasta z dnia 26 września 2008 r.

³⁸ Postanowienia wprowadzone do uchwały nr XLIII/774/14 Rady Miasta z dnia 30 kwietnia 2014 r. (załącznik nr 2), wcześniej uregulowane w uchylonych zarządzeniach Prezydenta w sprawie wykonania uchwały dotyczącej ustalenia SPP.

³⁹ W uchwale nr XXIII/424/12 Rady Miasta z dnia 27 czerwca 2012 r. dokonano zmiany zapisu, zgodnie z którym dowód opłaty winien być umieszczony za przednią szybą wewnątrz pojazdu, zastępując słowo winien słowem „może”. W 2016 r. przywrócono obowiązek umieszczania biletu za przednią szybą samochodu.

⁴⁰ Uchwała nr XXXVI/438/17 Rady Miasta z dnia 22 lutego 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia SPP, określenia wysokości stawek i sposobu ich pobierania.

(dowód: akta kontroli str. 56-410)

1.7 Uchwały i zarządzenia w sprawie SPP były pięciokrotnie przedmiotem postępowań nadzorczych i/lub sądowych, w tym dwa wyroki WSA dotyczyły uchylenia zarządzeń⁴¹ Prezydenta wydanych z rażącym naruszeniem prawa, w związku z określeniem w nich m.in. trybu i zasad wnoszenia opłat parkingowych oraz sposobu udokumentowania uiszczenia tych opłat, trybu i terminu uiszczenia opłaty dodatkowej. Dwa postępowania wszczęte zostały wskutek złożenia skarg przez użytkowników SPP i dotyczyły nałożenia opłaty dodatkowej oraz posiadania przez osoby niepełnosprawne dodatkowego dokumentu potwierdzającego niepełnosprawność („identyfikatora postojowego”). W wyniku przeprowadzonego postępowania WSA odrzucił ww. skargi. Dodatkowo, pismami z dnia 1 września 2014 r. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi (dalej „ŁUW”) wezwał do usunięcia naruszenia prawa w uchwale nr XXIII/424/12 Rady Miasta z dnia 27 czerwca 2012 r. i zarządzeniu nr 204 Prezydenta z dnia 16 czerwca 2014 r., polegającego na przeniesieniu kompetencji do określania wzoru druków abonamentu i identyfikatorów postojowych i zawiadomienia do uiszczenia opłaty na zarząd drogi⁴², wskutek czego zagadnienia dotyczące zasad wnoszenia opłat za parkowanie w SPP przeniesione zostały do uchwały nr XLIII/774/14 z dnia 30 kwietnia 2014 r., a wzory druków do uchwały nr III/33/14 z dnia 22 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 546, 411-438, 555-606)

1.8 Zadania związane z: pobieraniem opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych, opracowywaniem propozycji rozwiązań w zakresie obszaru SPP, wysokości i sposobu poboru opłat, nadzorem nad realizacją umowy na administrowanie Strefą, w tym nadzorem nad działalnością Biura SPP w zakresie rozpatrywania reklamacji i skarg składanych przez użytkowników Strefy, czynności kontrolnych wykonywanych przez kontrolerów, prawidłowości rozliczeń finansowych w zakresie przychodów realizowanych przez Biuro SPP oraz windykacją opłat z tytułu nieopłaconego postoju w SPP⁴³, powierzone zostały ZDIUM⁴⁴. Zarząd był także odpowiedzialny za przeprowadzenie postępowania przetargowego celem wyboru podmiotu właściwego do zorganizowania oraz administrowania SPP, któremu powierzono następujące zadania: [1] urządzenie i wyposażenie Strefy w parkometry, [2] dozór techniczny i administracyjny oraz kompleksowy serwis gwarantujący stałą gotowość operacyjną urządzeń technicznych i komputerowych, [3] pobieranie opłat za parkowanie, opłat abonamentowych, opłat za identyfikatory oraz opłat dodatkowych, rozliczanie tych przychodów i przekazywanie do ZDIUM, [4] wydawanie identyfikatorów postojowych dla osób niepełnosprawnych, [5] rozliczanie czasu rzeczywistego postoju z wykorzystaniem telefonu komórkowego, [6] kontrola uiszczania opłat. Zgodnie z wyjaśnieniem Wiceprezydenta, Urząd nie realizuje żadnych zadań związanych z bieżącym funkcjonowaniem SPP, a przyczyną przekazania zadań ZDIUM był m.in. fakt, iż jednostka ta powołana została m.in. w celu realizacji zadań związanych z zarządzaniem pasem drogowym i parkingami w mieście. Do marca 2008 r. ZDIUM pobierał także opłatę za postój pojazdów w SPP, jednak po zwiększeniu jej obszaru podjęto decyzję o zleceniu zorganizowania i administrowania strefą podmiotowi wyłonionemu w drodze przetargu nieograniczonego. Działanie to wynikało w głównej mierze z braku wystarczającej liczby własnych parkometrów do obsługi SPP i konieczności zatrudnienia co najmniej 5 dodatkowych pracowników do obsługi Biura Strefy i do kontroli.

⁴¹ Zarządzenie nr 4 z dnia 10 stycznia 2013 r. – uchylone wyrokiem WSA z dnia 30 maja 2014 r. sygn. III SA/Łd 321/14, zarządzenie nr 157 z dnia 22 kwietnia 2013 r. – uchylone wyrokiem WSA z dnia 30 maja 2014 r. sygn. III SA/Łd 322/14.

⁴² Pismo ŁUW z dnia 1 września 2014 r. znak PNK-I.0552.47.2014 oraz z dnia 1 września 2014 r. znak PNK-I.055.48.2014.

⁴³ Zarządzenie nr 289 Prezydenta z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego ZDIUM.

⁴⁴ Uchwała nr XX/IV/12 Rady Miasta z dnia 29 sierpnia 2012 r. w sprawie zmiany nazwy jednostki budżetowej pod nazwą Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji oraz nadania statutu Zarządowi Dróg i Utrzymania Miasta.

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

1. Prezydent nie dochował należytej rzetelności przy wyznaczaniu na terenie Miasta obszaru SPP, nie przeprowadzając w sposób udokumentowany, ani nie zlecając podmiotom trzecim opracowania analiz i badań mających na celu wykazanie zaistnienia przesłanek ustanowienia SPP, o których mowa w art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych, umożliwiających utworzenie Strefy na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów lub realizacji lokalnej polityki transportowej. W konsekwencji, organ wykonawczy ustalając i zmieniając obszar SPP nie posiadał żadnej dokumentacji potwierdzającej istnienie znacznego deficytu miejsc parkingowych na obszarze Strefy, co było przesłanką jej ustanowienia. Dodatkowo, w uzasadnieniach do projektów uchwał przedkładanych do Rady Miasta, jedynie w sposób ogólny uzasadniano przyczynę ustanowienia Strefy na konkretnym obszarze, wskazując na deficyt miejsc parkingowych w centrum miasta oraz potrzebę zwiększenia rotacji pojazdów, a także odwoływano się do wpływów uzyskiwanych z obszarów objętych SPP.

Zgodnie z wyjaśnieniem Wiceprezydenta, analizy określające obszary miasta o najmniejszym odsetku wolnych miejsc parkingowych były prowadzone przez pracowników merytorycznych Urzędu Miasta, a od 2004 r. Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji, jednakże nie zostały w żaden sposób udokumentowane, natomiast znalazły odbicie w propozycjach obszaru przedkładanych do Prezydenta. Z kolei zmiany obszaru Strefy wynikały z bieżącej obserwacji sytuacji parkingowej, czy postulatów radnych.

(dowód: akta kontroli str. 7, 56-410, 541-548)

2. W projektach uchwał w sprawie ustanowienia SPP przedkładanych przez Prezydenta Radzie Miasta, zawarto zapisy dotyczące procedury odwoławczej – od 2008 r. i reklamacyjnej od 2012 r., umożliwiające kwestionowanie zasadności nałożenia opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych oraz przesłanki anulowania tej opłaty. Powyższe zapisy ujęto także w uchwałach Rady, pomimo braku podstawy prawnej do uregulowania przez Radę ww. zagadnień. Przepis art. 13b ust. 4 pkt 3 oraz art. 13f ust. 2 ww. ustawy upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia wysokości opłaty podstawowej i dodatkowej oraz sposobu jej pobierania. Nie daje natomiast temu organowi kompetencji do uregulowania trybu postępowania reklamacyjnego. Dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego prowadzonego w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁵, możliwe jest wniesienie zarzutu przez osobę kwestionującą istnienie obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej.

Zgodnie z wyjaśnieniem Wiceprezydenta, przy wprowadzaniu trybu reklamacyjnego kierowano się ogólnymi zasadami wynikającymi z art. 7 i 77 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁶, dążąc do wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego istniejącego w danej sprawie, biorąc pod uwagę, że sprawa może trafić do SKO, gdzie prowadzona jest kontrola właściwego rozpatrzenia materiału dowodowego.

Zdaniem NIK, Rada Miejska nie jest uprawniona 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

⁴⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1201 ze zm., dalej „ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”.

⁴⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.

poza zakres delegacji ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji RP, a także art. 40 ust.1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

(dowód: akta kontroli str. 56-410, 543, 547)

3. Prezydent Miasta wprowadzał do projektów uchwał (obowiązujących od 2014 r.) w sprawie ustanowienia na terenie miasta SPP postanowienia, zgodnie z którymi kontroler SPP ma m.in. obowiązek sprawdzenia czy pojazd parkujący na obszarze Strefy ma umieszczony za przednią szybą ważny dokument potwierdzający uiszczenie opłaty za postój, a w przypadku stwierdzenia postoju bez uiszczenia opłaty, wystawienia na miejscu kontroli zawiadomienia o obowiązku wniesienia opłaty dodatkowej, a także ma obowiązek wystawić zawiadomienie o obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej w przypadku braku możliwości odczytania wszystkich danych zawartych na identyfikatorze postojowym osoby niepełnosprawnej – pomimo, iż zgodnie z art. 13b ust. 4 oraz art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych, Rada Miasta nie posiadała upoważnienia ustawowego do nałożenia takiej sankcji.

Zgodnie z wyjaśnieniem Wiceprezydenta, wprowadzenie ww. zapisów wynikało z faktu, iż w praktyce wymóg umieszczenia biletu parkingowego za szybą pojazdu jest konieczny w celu dokonywania właściwej kontroli uiszczenia opłaty parkingowej i nie powoduje potrzeby odwiedzenia przez kierowców biura SPP. Jednocześnie w uchwałach wprowadzono zapis uprawniający do anulowania opłat dodatkowych lub skorzystania ze stawek zerowych, po okazaniu ważnego dokumentu potwierdzającego uiszczenie opłaty. Powyższe - zdaniem Wiceprezydenta - wskazuje, że samo wystawienie zawiadomienia nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem braku wniesienia opłaty, gdyż kierowca ma możliwość przedłożenia dokumentu potwierdzającego uiszczenie opłaty, co powoduje anulowanie wystawionego wezwania.

(dowód: akta kontroli str. 56-410, 547)

4. Prezydent wprowadzał do projektów uchwał w sprawie ustanowienia na terenie miasta SPP zapisy ograniczające możliwość poniesienia opłaty zryczałtowanej w postaci identyfikatora postojowego dla mieszkańców miasta, uprawniającego do nieograniczonego w czasie postoju na wyznaczonej ulicy w SPP, od spełnienia warunku meldunku na terenie SPP na pobyt stały lub czasowy⁴⁷. Zgodnie z wyjaśnieniem Wiceprezydenta, ze względu na preferencyjne warunki identyfikatora postojowego mieszkańca (opłata 25 zł na rok) ustalono, że powinien być on dostępny jedynie dla osób faktycznie zamieszkujących Strefę. Zdaniem NIK powyższe regulacje naruszają określoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę równości wobec prawa. Pozbawiają one bowiem uprawnienia do otrzymania identyfikatora postojowego osoby zamieszkujące na obszarze SPP bez zameldowania.

(dowód: akta kontroli str. 56-410, 548)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W projekcie uchwały w sprawie SPP przedłożonej w 2016 r. do Rady Miasta Prezydent wprowadził postanowienie, zgodnie z którym po stwierdzeniu niewniesienia należnej opłaty za postój pojazdu, wystawiane jest zawiadomienie o obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej w terminie 14 dni od dnia jej wystawienia, a w przypadku nieuiszczenia w ww. terminie opłaty, do właściciela pojazdu

⁴⁷ Regulacje te wprowadzono do uchwały nr XXIII/424/12 Rady Miasta z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia SPP, określenia wysokości stawek i sposobu ich pobierania – i obowiązują także w aktualnej uchwale w sprawie SPP. Wcześniejsza uchwała nr XXVI/478/08 Rady Miasta z dnia 26 września 2008 r. wprowadzała identyfikator postojowy dla mieszkańców miasta, uprawniający do parkowania przez mieszkańca w pobliżu jego miejsca zamieszkania w SPP.

kierowane jest upomnienie wzywające do uregulowania należności w terminie 7 dni od daty otrzymania upomnienia. Następnie, w przypadku nieuregulowania wymaganej opłaty dodatkowej wobec właściciela pojazdu wszczyna się postępowanie egzekucyjne 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 administracji.

Zgodnie z wyjaśnieniem Wiceprezydenta, wprowadzenie tego zapisu miało charakter informacyjny dla klientów Strefy, Rada nie określiła sposobu dokonania egzekucji opłaty dodatkowej, a jedynie wskazała, w jakim trybie opłata ta będzie egzekwowana.

(dowód: akta kontroli str. 326-410, 665-672, 989-992)

Ocena cząstkowa

Utworzenie SPP oraz zmiany jej obszaru nastąpiły pomimo nieudokumentowania w Urzędzie spełnienia przesłanek wskazanych przez ustawodawcę w art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych, umożliwiających wprowadzenie opłat za postój pojazdów samochodowych w takiej strefie. Projekty uchwał kierowane do Rady podlegały stosownej procedurze opiniowania przez ZDIUM. W badanym okresie Strefa ustanowiona była jedynie na drogach publicznych, a obowiązujące stawki nie przekraczały limitów wskazanych w ustawie o drogach publicznych. W projektach uchwał w sprawie SPP oraz w uchwałach Rady Miasta wprowadzono tryb reklamacyjny opłaty dodatkowej oraz określono przesłanki jej anulowania, a także wprowadzono upoważnienie do nałożenia opłaty dodatkowej przez kontrolera Strefy w sytuacji stwierdzenia przez niego braku możliwości odczytania danych zawartych na identyfikatorze postojowym osoby niepełnosprawnej oraz braku możliwości potwierdzenia opłaty za postój, wskazując jednocześnie na obowiązek umieszczania przez kierujących biletów oraz identyfikatorów za przednią szybą samochodu, przekraczając tym samym upoważnienie o którym mowa w art. 13b ust. 4 oraz art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych. W projektach uchwał dokonano także ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do zakupu rocznych identyfikatorów postojowych mieszkańców od zameldowania na obszarze miasta, co stanowiło naruszenie zasady równości wobec prawa, o której mowa w art. 32 Konstytucji.

2. Wybór podmiotu do realizacji zadań w zakresie płatnego parkowania

Wybór administratora SPP

Opis stanu
faktycznego

Zadania związane z przeprowadzeniem postępowania przetargowego na wybór administratora SPP realizowane były przez ZDIUM, zgodnie ze Statutem⁴⁸ oraz Regulaminem Organizacyjnym ZDIUM⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 490-529)

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

2.1 Rada Miasta nie skorzystała z możliwości określenia, w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” ustawy o samorządzie gminnym, zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas

⁴⁸ Uchwała nr XV/223/03 Rady Miasta z dnia 30 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji, oraz przyjęcia jej Statutu, uchwała nr XXIV/444/12 Rady Miasta z dnia 29 sierpnia 2012 r. w sprawie zmiany nazwy jednostki budżetowej na Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta oraz nadania statutu.

⁴⁹ Zarządzenie nr 289 Prezydenta z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego ZDIUM oraz zarządzenie nr 13 Dyrektora ZDIUM z dnia 3 lipca 2015 r.

dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, co oznacza, że w przedmiotowym zakresie Rada każdorazowo podejmowała odrębną uchwałę.

(dowód: akta kontroli str. 673)

2.2 W latach 2014-2018 (I półrocze) Urząd udostępniał dwie nieruchomości gminne, na których zorganizowano płatne, ogólnodostępne miejsca parkingowe, w tym jedną w dzierżawę na okres 20 lat, w wyniku przetargu ustnego nieograniczonego, na podstawie art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a drugą w bezterminowe, odpłatne użytkowanie MOK na realizację jego celów statutowych, w trybie bezprzetargowym.

(dowód: akta kontroli str. 675-676, 728-730, 849, 888-890, 926-928, 931-944)

Przekazanie nieruchomości w dzierżawę oraz użytkowanie poprzedzone zostało, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, publikacją przez okres 21 dni wykazów nieruchomości, zawierających wszystkie elementy wymagane w ust. 2 ww. przepisu. Postępowanie przetargowe celem przekazania nieruchomości w dzierżawę przeprowadzone zostało stosownie do postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości⁵⁰.

(dowód: akta kontroli str. 764-786, 878, 951)

2.3 Stawki opłat za dzierżawę ustalono na podstawie aktualnie obowiązującego zarządzenia Prezydenta⁵¹. Stawka czynszu miała zapewnić przychód z dzierżawy w wysokości nie niższej niż roczne opłaty uzyskiwane w latach 2010-2012 (I połowa) z parkometru usytuowanego na przedmiotowym parkingu⁵². Opłata z tytułu użytkowania ustalona została w wysokości 0,3% wartości nieruchomości ustalonej operatem szacunkowym. W całym okresie obowiązywania umowy dzierżawy stawki czynszu w niej określone nie ulegały zmianom, natomiast stawka opłaty za użytkowanie była aktualizowana corocznie w oparciu o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 677-762, 816-957)

2.4. Uzasadnieniem wydzierżawienia parkingu, który do dnia 1 stycznia 2013 r. był objęty SPP, było stworzenie alternatywnych rozwiązań postoju pojazdów w stosunku do nowej Strefy, z kolei przekazanie nieruchomości MOK dokonane zostało na wniosek jej Dyrektora, w celu realizacji zadań statutowych instytucji kultury.

(dowód: akta kontroli str. 677-762, 816-957)

2.5 Obie nieruchomości udostępnione zostały na podstawie stosownych uchwał Rady Miasta⁵³.

(dowód: akta kontroli str. 685-690, 893-899)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Miasto, udostępniając nieruchomości gminne na potrzeby ogólnodostępnych miejsc parkingowych, przestrzegało przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o samorządzie gminnym. Stawki z tytułu dzierżawy ustalone zostały zgodnie z wewnętrznymi regulacjami, a roczna opłata z tytułu użytkowania - w oparciu o sporządzony w tym celu operat szacunkowy. W zawartych umowach przewidziano także możliwość waloryzacji ustalonych stawek.

⁵⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 1490.

⁵¹ Zarządzenie nr 45 Prezydenta z dnia 25 stycznia 2010 r., w sprawie stawek czynszu od wydzierżawianych gruntów stanowiących własność gminy – Miasto Piotrków Trybunalski, zmienione zarządzeniem nr 290 z dnia 16 lipca 2010 r., nr 354 z dnia 12 sierpnia 2011 r. oraz nr 393 z dnia 20 sierpnia 2012 r.

⁵² 2010 r. - 19,7 tys. zł, 2011 r. - 15,8 tys. zł, 2012 r. (I połowa) – 7 tys. zł.

⁵³ Uchwała nr XXX/555/13 Rady Miasta z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy użytkowania nieruchomości położonych w Piotrkowie Trybunalskim przy ul. Narutowicza 5/7 oraz uchwała nr XXIV/433/12 Rady Miasta z dnia 29 sierpnia 2012 r. w sprawie przeznaczenia do wydzierżawienia w drodze przetargu, nieruchomości niezabudowanej, położonej w Piotrkowie Trybunalskim przy ul. Narutowicza.

3. Realizacja umów dotyczących płatnego parkowania

Umowa zawarta z administratorem SPP

Opis stanu
faktycznego

Zadania związane z nadzorem nad realizacją umowy na administrowanie SPP realizowane były przez ZDIUM.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 490-529)

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

3.1 W analizowanej umowie dzierżawy nieruchomości pod parking ogólnodostępny (aktualnie odpłatny) uregulowano kwestie związane z odpowiedzialnością za powierzony składnik majątku, a miasto zastrzegło sobie: prawo kontroli w zakresie zgodności użytkowania nieruchomości z postanowieniami umowy, przepisami prawa, rozwiązania umowy z zachowaniem 3 miesięcznego okresu wypowiedzenia⁵⁴, a także bez wypowiedzenia w przypadku stwierdzenia używania nieruchomości niezgodnie z jej przeznaczeniem, zaleganiem z zapłatą czynszu dzierżawnego przez okres dłużny niż 3 miesiące i nieuregulowaniem należności mimo upomnienia oraz naruszania innych postanowień umownych. W umowie użytkowania miasto zapewniło sobie możliwość rozwiązania umowy z zachowaniem 3 miesięcznego okresu wypowiedzenia w sytuacji zalegania z opłatami przez okres min. 6 miesięcy lub użytkowania nieruchomości w sposób niezgodny z przeznaczeniem. Urząd dwukrotnie w 2013 r. dokonał kontroli przedmiotu dzierżawy w związku ze stwierdzeniem używania nieruchomości niezgodnie z przeznaczeniem, tj. poprzez umieszczenie banera z napisem „parking prywatny”, ograniczając jego dostępność⁵⁵. Natomiast na użytkowanej nieruchomości nie przeprowadzano kontroli prawidłowości jej wykorzystywania. W obu przypadkach (dzierżawa i użytkowanie) w badanym okresie nie naliczono kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 728-731, 816-820, 835, 838, 876-879)

3.2 Miasto nie zapewniło sobie dostępu do informacji o uzyskiwanych przez podmiot trzeci wpływach z tytułu pobieranych opłat parkingowych, a także nie uzależniło wysokości czynszu miesięcznego przekazywanego przez taki podmiot od wysokości dochodów uzyskiwanych przez dzierżawcę nieruchomości. Zgodnie z wyjaśnieniem Wiceprezydenta, brak ww. informacji spowodowany był nieokreśleniem w umowach odpłatnego charakteru parkingów na udostępnionych nieruchomościach oraz niezamieszczeniem w nich takiego wymogu informacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 816-820, 879, 926)

Umowy dzierżawy oraz użytkowania przewidywały waloryzację czynszu dzierżawnego o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok poprzedni ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W badanym okresie dokonywano corocznej waloryzacji opłaty za użytkowanie, ale nie dokonywano waloryzacji czynszu dzierżawnego, co zgodnie z wyjaśnieniem Wiceprezydenta, wynikało z faktu, iż ww. wskaźnik w badanym okresie ulegał jedynie nieznacznym zmianom⁵⁶.

(dowód: akta kontroli str. 728-731, 816-820, 879, 931-950)

3.3 W latach 2014-2018 (I połowa) Miasto uzyskało z tytułu udostępniania dwóch ww. nieruchomości gminnych dochody w kwocie ogółem 141,7 tys. zł⁵⁷, z tego z tytułu dzierżawy 118,5 tys. zł (w tym 0,3 tys. zł z tytułu odsetek) oraz z tytułu

⁵⁴ W przypadku gdy nieruchomość stanie się potrzebna Miastu z przyczyn nieprzewidzianych w chwili zawarcia umowy oraz gdy nieruchomość zostanie przeznaczona do sprzedaży w drodze przetargu.

⁵⁵ Po przeprowadzonej kontroli dzierżawca udostępniał parking bezpłatnie gościom restauracji oraz SPA, dla pozostałych użytkowników wprowadzając odpłatność za parkowanie.

⁵⁶ W 2015 r. spadek o 0,9%, w 2016 r. spadek o 0,6%, w 2017 r. spadek o 2%.

⁵⁷ 2014 r. – 32,8 tys. zł, 2015 r. – 30,5 tys. zł, 2016 r. – 30,5 tys. zł, 2017 r. – 30,4 tys. zł oraz I połowa 2018 r. – 17,6 tys. zł.

użytkowania 23,2 tys. zł. Działania Urzędu dotyczące dochodzenia należności z tytułu nieterminowych płatności czynszu były zgodne z wewnętrznymi regulacjami⁵⁸, a zaległości z tytułu dzierżawy występujące na koniec lat 2014-2017 wyniosły 4,01 zł.

(dowód: akta kontroli str. 952)

3.4. W latach 2014-2018 (I połowa) zadania z zakresu funkcjonowania SPP oraz gospodarowania nieruchomościami udostępnionymi przez Miasto w trybie najmu, dzierżawy, użyczenia na ogólnodostępne parkingi płatne nie były przedmiotem kontroli zewnętrznych⁵⁹ oraz kontroli wewnętrznych i audytów wewnętrznych⁶⁰.

(dowód: akta kontroli str. 958-988)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Miasto w zawieranych umowach udostępniających nieruchomości na potrzeby ogólnodostępnych miejsc parkingowych, zapewniło sobie możliwość ich wypowiedzenia w sytuacji stwierdzenia użytkowania nieruchomości niezgodnie z przeznaczeniem. Umowy przewidywały waloryzację opłat, przy czym dokonywano jej jedynie w odniesieniu do użytkowanej nieruchomości. Działania Urzędu dotyczące dochodzenia należności były zgodne z wewnętrznymi procedurami.

IV. 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 Kontroli⁶¹, wnosi o zainicjowanie zmian uchwały w sprawie SPP w zakresie dostosowania jej do przepisów ustawy o drogach publicznych, poprzez usunięcie z niej zapisów dotyczących:

- nakładania opłaty dodatkowej za umieszczenie biletu w sposób niezgodny z trybem określonym w uchwale;
- trybu reklamacyjnego umożliwiającego kwestionowanie opłaty dodatkowej oraz określających przypadki anulowania opłaty dodatkowej, poprzez wprowadzenie dopuszczalnego przepisami trybu weryfikacji obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej;
- ograniczania możliwości zakupu identyfikatorów mieszkańców jedynie dla osób zameldowanych na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

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.

⁵⁸ Zarządzenie nr 514 Prezydenta z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie instrukcji ewidencji i poboru opłat i należności cywilnoprawnych oraz obowiązujące wcześniej zarządzenie nr 225 z dnia 27 maja 2011 r.

⁵⁹ Dotyczy kontroli zewnętrznych przeprowadzanych w Urzędzie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

⁶⁰ Dotyczy kontroli wewnętrznych i audytów przeprowadzanych w Urzędzie i w jednostkach organizacyjnych miasta.

⁶¹ 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 6 września 2018 r.

Kontroler
Zuzanna Sieradzka
Inspektor k.p.


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up.


Grażyna Tużikiewicz-Gnłtecka
wicedyrektor

