



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.010.04.2018

P/18/089

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 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	Renata Biskupska, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LLO/85/2018 z dnia 06.06.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta w Piotrkowie Trybunalskim ¹ , ul. Kasztanowa 31, 97-300 Piotrków Trybunalski (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Byczyński, Dyrektor Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta ² (dowód: akta kontroli str. 5)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Realizując zadania związane z zarządzaniem Strefą Płatnego Parkowania⁴, ZDiUM co do zasady dokładał należytej staranności celem zapewnienia poszanowania obowiązujących przepisów prawa. Rzetelnie opracował projekty stałej organizacji ruchu obejmujące obszar SPP, uzyskał stosowne pozwolenia konserwatora zabytków na zamontowanie parkomatów na obszarze Strefy stanowiącym zabytek wpisany do rejestru, a także wyznaczył i oznakował miejsca postojowe zgodnie z określonymi zasadami. Na parkomatach zlokalizowanych w SPP nie umieszczono jednak informacji wymaganych w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁵ (w brzmieniu obowiązującym do 24 maja 2018 r.) oraz w RODO⁶. Rzetelnie podejmowano działania wobec osób zobowiązanych do zapłaty opłaty dodatkowej, nie dopuszczając do przedawnienia tych należności. Anulowanie zawiadomień o konieczności wniesienia opłaty dodatkowej nie zawsze dokonywane było jednak w oparciu o przesłanki określone w uchwale Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w sprawie utworzenia SPP. Prawidłowo dokonano wyboru administratora Strefy. W umowach dotyczących płatnego parkowania zabezpieczone zostały interesy miasta, a treść umów była zgodna z obowiązującymi przepisami i umożliwiała zapewnienie prawidłowego

¹ Zwane dalej : „ZDiUM”, „jednostka”.

² Umowa o pracę z dnia 31.12.2010 r.

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 Dz. U. z 2016 r., poz. 922 ze zm.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW, Dz. Urz. UE L 119 z dnia 4 maja 2016 r.

funkcjonowania SPP. Rzetelnie dokonywano rozliczeń finansowych z administratorem Strefy. Zapewniono również rzetelną weryfikację sposobu realizacji zawartych umów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zarządzanie Strefą Płatnego Parkowania

Uwarunkowania organizacyjne zarządzania SPP

Opis stanu
faktycznego

SPP ustalona została uchwałą Rady Miasta Nr XV/216/03 z dnia 30 grudnia 2003 r.⁷. Jej pierwotny obszar obejmujący odcinki 3 ulic i 2 place⁸ był sześciokrotnie zmieniany w okresie późniejszym w zależności od zapotrzebowania na miejsca postojowe, analizę wpływów z tytułu płatnego parkowania oraz potrzebę organizacji ruchu i sprawność funkcjonowania komunikacji ruchu. W konsekwencji tych zmian, w okresie trwania kontroli SPP obejmowała wyznaczone odcinki 8 ulic i 2 place⁹ zapewniając 660 miejsc postojowych, w tym 31 (4,7%) zastrzeżonych stanowisk dla osób niepełnosprawnych. Strefa obowiązywała od poniedziałku do piątku w godzinach od 8 do 18. W dni ustawowo wolne od pracy oraz soboty opłat nie pobierano.

(dowód: akta kontroli str. 73-143, 175-179, 209-215, 319-322)

1.1. Zakres zadań i odpowiedzialności w zakresie obsługi SPP określał statut¹⁰ i regulamin organizacyjny ZDiUM¹¹ zatwierdzony przez Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego¹².

Zadania związane z kreowaniem polityki w zakresie SPP, ustanowieniem, funkcjonowaniem i kontrolą Strefy, nadzorem nad pracą administratora Strefy, rozpatrywaniem reklamacji i skarg, prowadzeniem dokumentacji w zakresie nieuiszczonych opłat za parkowanie i współudział w windykacji należności z tego tytułu przypisane zostały do zakresu czynności Działu Komunikacji w ZDiUM.

Obsługę administracyjną, rachunkową, finansową, ekonomiczną i kadrowo-płacową w ZDiUM pełnił Dział Księgowości i Kadr.

W latach 2013-2016 zarządzanie SPP, w tym jej wyposażenie, pobieranie opłat i nadzór nad funkcjonowaniem powierzono administratorowi¹³ - Firmie Projekt Parking Sp. z o.o. na podstawie umowy Nr 66/MZDiK/DK/20121 z dnia 27 września 2012 r., zaś od 2017 r. (na okres do 2020 r.) - Konsorcjum firm¹⁴ na podstawie umowy Nr 77/ZDiUM/DK/2016 z dnia 30 listopada 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 6-72, 144-174, 216-318)

Oznakowanie obszaru SPP

1.2. Projekty stałej organizacji ruchu dla obszaru SPP zostały opracowane przez ZDiUM w 2004 r. i były sukcesywnie aktualizowane zgodnie ze zmianami wprowadzanymi w Strefie. Obszar SPP nie obejmował ulic z sygnalizacją świetlną.

Dwa aktualne¹⁵ projekty organizacji ruchu odcinków SPP¹⁶ poddanych oględzinom spełniały wymagania określone w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na

⁷ Uchwała była trzynastokrotnie zmieniana w kolejnych okresach.

⁸ Ul. Sienkiewicza, POW i Słowackiego oraz Plac Czarnieckiego i Plac Kościuszki.

⁹ Ul. POW, Toruńska, Sienkiewicza, 3-go Maja, Narutowicza, Staszica, Dąbrowskiego i Słowackiego oraz Plac Kościuszki i Plac Niepodległości.

¹⁰ Uchwały Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego Nr XXIV/444/12 z dnia 29.08.2012 r., Nr XXI/308/16 z dnia 22.04.2016 r., Nr XXX/399/16 z dnia 21.12.2016 r. i Nr XXXV/437/17 z dnia 22.02.2017r.

¹¹ Zarządzenie nr 2 Dyrektora ZDiUM z dnia 2 stycznia 2013 r. ze zm.

¹² Zarządzeniem Nr 546 z dnia 19 grudnia 2012 r. ze zm.

¹³ Zwanemu dalej operatorem.

¹⁴ „Projekt Parking Sp. z o.o. z Poznania i „Parking Control” Sp. z o.o. z Poznania.

¹⁵ Z kwietnia 2017 r.

¹⁶ Projekt odcinka ul. 3-go maja i Placu Kościuszki.

drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁷ i zostały wprowadzone w przewidzianym terminie. Zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹⁸, projekty zawierały oznakowanie zarówno pionowe znakami: D-18, D-18a, D-44, , T-0, T-29, T-30a, T-30i, jak i oznakowanie poziome znakami: P-18, P-19, P-20 i P-24. W ww. projektach nie wskazywano ilości miejsc postojowych, ale - zgodnie z wykazem z dnia 17 lipca 2018 r. - w Strefie zlokalizowanych było 660 ogólnodostępnych miejsc przeznaczonych do płatnego parkowania, w tym 31 (4,7%) zastrzeżonych stanowisk dla osób niepełnosprawnych. Tym samym została spełniona przesłanka dotycząca liczby takich miejsc parkingowych, wynikająca z art. 12a ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 215, 323-360)

1.3. Znaczna część obszaru SPP (85%) znajdowała się na terenie układu urbanistycznego śródmieścia miasta Piotrkowa Trybunalskiego wpisanego do rejestru zabytków. ZDiUM wystąpił do Kierownika Delegatury Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Piotrkowie Trybunalskim (WUOZ) o zgodę na ustawienie nowych parkomatów¹⁹, który nie zgłosił uwag do planowanego przedsięwzięcia²⁰.

Według opinii Kierownika Delegatury WUOZ oznakowanie pionowe i poziome wynikające z przepisów ruchu drogowego nie wymagało uzgodnienia w tutejszym urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 361-376)

1.4. W toku kontroli oględzinami objęto cztery miejsca, w których rozpoczynał się oraz kończył obszar Strefy²¹, pięć odcinków ulic w SPP, na których wyznaczono miejsca postojowe²², w tym 4 odcinki ulic zlokalizowanych w obszarze objętym ochroną konserwatora zabytków²³ oraz czternaście parkomatów zlokalizowanych w SPP na kontrolowanych odcinkach dróg²⁴.

Oględziny wykazały właściwe oznakowanie miejsc, w których rozpoczynał oraz kończył się obszar SPP oraz potwierdziły sprawność parkomatów, zawierających czytelne informacje o sposobie i warunkach korzystania, aktualny cennik oraz dane kontaktowe administratora SPP. Urządzenia wymagały wpisania numeru rejestracyjnego pojazdu, a opłatę pobierały gotówką bez wydawania reszty oraz telefonami komórkowymi.

Na wszystkich 5 odcinkach skontrolowanych ulic miejsca parkingowe oznaczono znakami D-18 *Parking* z napisem PŁATNY, D-18a *Parking miejsce zastrzeżone*, dodatkowymi znakami T-0, T-29, T-30a, T-30f, T-30g, T-30i, T-30h informującymi o sposobie parkowania. W trzech przypadkach zastosowano znak D-44 z napisem postój płatny w godz. 8-18 i dodatkową tabliczką z informacją „nie obowiązuje w dni ustawowo wolne od pracy i soboty”. Zastosowano również znaki poziome P-18 i P-19 *linie wyznaczające miejsca postojowe*, P-24 *koperty* oraz P-24 – koperty zamalowane na niebiesko ze znacznikiem osoby niepełnosprawnej. Na jednej z ulic tabliczką z odpowiednią informacją pod znakiem D-18a i poziomo kopertami P-24

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

¹⁸ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm., zwanym dalej: „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla znaków”.

¹⁹ Pismo DK.011427.2016 z dnia 29 września 2016 r.

²⁰ Pismo WUOZ –PT.5152.123.2016.Zb z dnia 12 października 2016 r.

²¹ Początek i koniec Strefy na ulicy: Słowackiego od Armii Krajowej, na ul. POW od ul. Wojska Polskiego, na ul. Narutowicza od torów kolejowych i na ul. 3-Maja od ul. Żeromskiego..

²² Ulice: Słowackiego od al .Armii Krajowej do torów kolejowych, POW, Plac Kościuszki, Plac Niepodległości i ul. 3 Maja od Żeromskiego do ul. Kopernika.

²³ POW, Plac Kościuszki, Plac Niepodległości i ul. 3 Maja od Żeromskiego do ul. Kopernika.

²⁴ Parkomaty nr 1, 2, 5, 6, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 23, 24, 27 i 30.

wyznaczono 4 zarezerwowane miejsca parkingowe dla uczestników warsztatów terapii zajęciowej dla niepełnosprawnych.

Oznaczenia miejsc parkingowych (zarówno pionowe jak i poziome) na wszystkich odcinkach ulic objętych oględzinami były tożsame z oznakowaniem określonym w projektach stałej organizacji ruchu dla tych obszarów.

(dowód: akta kontroli str. 323-360, 377-390)

Realizacja zadań związanych z funkcjonowaniem SPP

1.5. Stosownie do postanowień art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁵, Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w uchwale w sprawie ustalenia SPP, określenia wysokości stawek i sposobu ich pobierania wprowadziła prawo do bezpłatnego postoju w SPP oraz płatne roczne abonamenty parkingowe.

(dowód: akta kontroli str. 73-143, 216-318)

W badanym okresie na miejsca postojowe w SPP wydano łącznie 10.032 abonamenty parkingowe w preferencyjnych stawkach²⁶, w tym: 5.967 osobom niepełnosprawnym²⁷, 1.060 dla mieszkańców SPP²⁸, 228 dla służbowych pojazdów jst²⁹, 2.665 ogólnodostępnych miesięcznych³⁰ i 112 dla rodziców dzieci uczęszczających do szkół i przedszkoli na terenie SPP³¹.

(dowód: akta kontroli str. 391-393)

Wydawaniem zezwoleń (abonamentów) osobom uprawnionym do korzystania z preferencyjnych zasad wnoszenia opłat zajmował się operator. ZDiUM prowadził nadzór nad ww. działaniami poprzez weryfikację rejestrów i dokumentów źródłowych przekazywanych jednostce przez operatora.

(dowód: akta kontroli str. 394-405)

1.6. Umowa zawarta z operatorem SPP na lata 2013-2016 określała organizacyjno-techniczny sposób przeprowadzania kontroli uiszczania opłat za parkowanie (sposób rejestrowania wykroczeń, konieczność dokumentacji fotograficznej i wzór druków zawiadomienia o obowiązku wniesienia opłaty), natomiast zapisy umowy na lata 2017-2020 obligowały operatora do zapewnienia ciągłej kontroli SPP w godzinach objętych obowiązkiem wnoszenia opłat za parkowanie. Według wyjaśnień Dyrektora ZDiUM, realizacja obowiązku przeprowadzania przez operatora ww. kontroli była okresowo sprawdzana przez pracowników jednostki i dokumentowana w protokołach z kontroli. Ujawnione w trakcie takich kontroli przypadki parkowania w obszarze Strefy poza miejscami parkingowymi kilkakrotnie zgłaszane były do Komendanta Straży Miejskiej i do Komendanta Miejskiej Policji w Piotrkowie Trybunalskim.

(dowód: akta kontroli str. 216-318, 394-405, 416)

Zgodnie z uchwałą Rady Miasta w sprawie ustalenia Strefy, kierujący lub właściciele pojazdów mogli złożyć reklamacje dotyczące wystawienia zawiadomienia o obowiązku wniesienia opłaty do operatora Strefy, a w przypadku nieuwzględnienia tych reklamacji - odwołanie do ZDiUM.

W badanym okresie operator SPP wystawił łącznie 34.492³² zawiadomień o obowiązku zapłaty opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Zasadność wystawionych zawiadomień zakwestionowana

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 ze zm.

²⁶ 2.616 w 2014 r., 2.318 w 2015 r., 2.083 w 2016 r., 2.119 w 2017 r., 896 w I półroczu 2018 r.

²⁷ 1.800 w 2014 r., 1.457 w 2015 r., 1.197 w 2016 r., 1.155 w 2017 r., 358 w I półroczu 2018 r.

²⁸ 232 w 2014 r., 215 w 2015 r., 243 w 2016 r., 253 w 2017 r., 117 w I półroczu 2018 r.

²⁹ 46 w 2014 r., 45 w 2015 r., 53 w 2016 r., 52 w 2017 r., 32 w I półroczu 2018 r.

³⁰ 510 w 2014 r., 575 w 2015 r., 566 w 2016 r., 631 w 2017 r., 383 w I półroczu 2018 r.

³¹ 28 w 2014 r., 26 w 2015 r., 24 w 2016 r., 28 w 2017 r., 6 w I półroczu 2018 r.

³² 10.196 wezwań w 2014 r., 11.201 – w 2015 r., 7.812 – w 2016 r., 3.384 – w 2017 r., 1899 w I półroczu 2018 r.

została w 8.231 przypadkach³³ (23,9%). Zasadność reklamacji została uznana przez operatora i ZDiUM w 7.874 przypadkach³⁴ (95,7% złożonych reklamacji).

ZDiUM nie prowadził analiz wskazujących na powody uwzględnienia reklamacji.

(dowód: akta kontroli str.73-115, 393)

Uchwała Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego³⁵ dotycząca ustalenia SPP zawierała wykaz sytuacji upoważniających do anulowania opłaty dodatkowej.

Kontrola 25 reklamacji złożonych do ZDiUM w latach 2014-2018 zakończonych anulowaniem opłaty dodatkowej wykazała, że powodem uznania reklamacji było:

- w 8 przypadkach (33,3%) – okazanie ważnego biletu parkingowego, abonamentu lub innego dokumentu potwierdzającego wniesienie opłaty parkingowej,
- w 1 przypadku (4,2%) – parkowanie na bezprawnie pomalowanej kopercie pod przedszkolem,
- w 1 przypadku (4,2%) – wykupienie biletu parkingowego u innego operatora,
- w 8 przypadkach (33,3%) – jednorazowe decyzje Dyrektora dotyczące przypadków nieumieszczenia w widocznych miejscach identyfikatorów osób niepełnosprawnych z zegarem,
- w 3 przypadkach (12,5%) - jednorazowa decyzja Dyrektora dotycząca przedłużenia parkowania i braku biletu,
- w 3 przypadkach (12,5%) ustalenie przyczyny uznania reklamacji było niemożliwe z uwagi na brak dokumentów źródłowych.

(dowód: akta kontroli str. 417-420)

1.7. Wobec właścicieli pojazdów parkujących w SPP i uchylających się od wniesienia opłaty za postój pojazdu w Strefie, działania mające na celu egzekucję administracyjną podejmowane były w oparciu o zapisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁶ i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych³⁷.

Stosownie do postanowień art. 15 § 1 oraz art. 26 ww. ustawy, wystawiono łącznie 9.702 upomnienia do uregulowania należności³⁸ oraz 8.128 tytułów wykonawczych³⁹.

Z 50 skontrolowanych spraw⁴⁰ wynika, że pierwsze wezwanie do zapłaty⁴¹ wystawiane było po upływie ok. 3 - 4 miesięcy⁴² od stwierdzenia faktu parkowania bez uiszczenia opłaty. Natomiast tytuły wykonawcze dotyczące należności z lat 2014-2016 wystawione zostały w trakcie roku 2017⁴³. Obecnie wystawiane są tytuły wykonawcze dot. zawiadomień z końca roku 2016 i rok 2017. Z wyjaśnień Dyrektora ZDiUM wynika, że duża ilość zawiadomień o braku opłaty parkingowej oraz duża ilość należności niezapłaconych wymusiła na pracownikach cykliczne wystawianie wezwań (co 2-3 miesiące); obecnie przyjęta polityka windykacji należności daje czas zobowiązanym na spłatę, a Dział Księgowości i Kadr prowadzi hierarchię wystawiania upomnień czuwając, aby nie dopuścić do przedawnień należności z tego tytułu (w kontrolowanym okresie nie doszło do przedawnień należności z tytułu opłat dodatkowych za parkowanie bez ważnego biletu parkingowego).

(dowód: akta kontroli str. 421-431)

³³ 2.060 wezwań w 2014 r., 2531 – w 2015 r., 1.844 – w 2016 r., 1.208 – w 2017 r., 588 – w I półroczu 2018 r.

³⁴ 1.743 w 2014 r., 2.316 – w 2015 r., 1.726 – w 2016 r., 1.202 – w 2017 r. 587 – w I półroczu 2018 r.

³⁵ Uchwała Nr XLIII/774/14 z dnia 30 kwietnia 2014 r.

³⁶ Dz. U. z 2018 poz. 1314 ze. zm.

³⁷ Dz. U. z 2017 poz. 1483.

³⁸ 1.805 w 2014 r., 2595 w 2015 r., 3212 w 2016 r., 1456 w 2017 r. i 634 w I pół. 2018 r.

³⁹ 847 w 2014 r., 1008 w 2015 r., 2224 w 2016 r., 3628 w 2017 r. i 421 w I pół. 2018 r.

⁴⁰ Po 10 pierwszych zawiadomień z każdego roku objętego kontrolą.

⁴¹ Po wezwaniu do zapłaty wystawiane było upomnienie, od roku 2017 upomnień nie poprzedzały wezwania.

⁴² W 2014 r.: 110-117 dni, w 2015 r.: 152-154 dni, w 2016 r.: 76-119 dni i w 2017 r.: 77-124 dni.

⁴³ tj.: dot. zawiadomień z 2014r.: 799-929 dni od ostatecznego terminu płatności wykazanego w upomnieniu i odpowiednio: 601-799 dni z roku 2015; 276-546 dni z 2016 r. i 35-105 dni z roku 2017.

W okresie objętym kontrolą w odniesieniu do 3.176⁴⁴ zawiadomień o obowiązku uiszczenia opłat parkingowych na łączną kwotę 145,2 tys. zł⁴⁵ jednostka nie wszczęła postępowań egzekucyjnych. Powodem niepodjęcia takich działań we wszystkich 25⁴⁶ objętych badaniem przypadkach był brak danych o właścicielu danego pojazdu w Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców.

(dowód: akta kontroli str.422, 428)

1.8. Wszyscy pracownicy ZDiUM realizujący zadania związane z obsługą SPP posiadali upoważnienia do przetwarzania danych osobowych nadane przez Administratora Danych Osobowych. Przedmiotowe upoważnienia rejestrowane były w rejestrze upoważnień i pełnomocnictw, zgodnie z polityką bezpieczeństwa obowiązującą w ZDiUM w ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych i w ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych w systemach informatycznych zainstalowanych na serwerze.

(dowód: akta kontroli str. 319-322, 432-439)

Wpływy i wydatki związane z funkcjonowaniem SPP

1.9. Wg umów zawartych z operatorami, na terenie SPP funkcjonowało 31 parkomatów (w latach 2014-2016) i 30 (od roku 2017), obsługujących odpowiednio 620 i 700 miejsc parkingowych. Statystycznie jeden parkomat przewidziany był do obsługi 20-23 miejsc parkingowych.

(dowód: akta kontroli str. 213-214, 216-318, 440)

W latach 2014-2018 (I pół.) z tytułu funkcjonowania SPP uzyskano wpływy w łącznej wysokości 5.774,2 tys. zł⁴⁷, w tym:

- 4.487,5 tys. zł⁴⁸ (co stanowiło 77,7% wpływów ogółem) za parkowanie,
- 1.142 tys. zł⁴⁹ (19,8%) z tytułu opłat dodatkowych,
- 12,7 tys. zł⁵⁰ (0,2%) ze sprzedaży parkomatów,
- 131,9 tys. zł⁵¹ (2,3%) z tyt. dzierżawy parkomatów.

Opłaty za postój w Strefie nie były pobierane w soboty i dni świąteczne.

(dowód: akta kontroli str. 209-211, 441)

1.10. W okresie objętym kontrolą wydatki związane z utrzymaniem SPP wyniosły łącznie 3.154,5 tys. zł⁵², w tym:

- wynagrodzenie administratora Strefy realizującego całość zadań związanych z obsługą SPP – 1.752,2 tys. zł⁵³ (55,5% wydatków),
- wynagrodzenie (wraz z pochodnymi) pracowników Wydziału Parkowania realizujących bezpośrednio zadania związane z funkcjonowaniem SPP – 1.308,6 tys. zł⁵⁴ (41,5% wydatków),
- obsługa informatyczna Strefy – 26,5 tys. zł⁵⁵ (0,8% wydatków),
- druk abonamentów, pokrycie kosztów egzekucyjnych, rozbudowa oprogramowania, wycena parkomatów – 67,2 tys. zł⁵⁶ (2,1% wydatków).

(dowód: akta kontroli str. 441)

1.11. W kontrolowanym okresie wpływy związane z funkcjonowaniem SPP przewyższały wydatki na jej wprowadzenie i utrzymanie o 2.619,6 tys. zł⁵⁷.

⁴⁴ 436 w roku 2014, 519 w roku 2015, 807 w roku 2016, 846 w roku 2017 i 568 w I pół. 2018.

⁴⁵ 19,3 tys. zł w 2014 r., 23,1 tys. zł w 2015, 35,7 tys. zł w 2016, 40 tys. zł w 2017 i 27,1 tys. zł w I pół. 2018 r.

⁴⁶ Po 5 pierwszych z każdego roku objętego kontrolą.

⁴⁷ 1.280,1 tys. zł w 2014 r., 1.399,6 tys. zł w 2015 r., 1307,7 tys. zł w 2016 r., 1.209,1 tys. zł w 2017 r., 577,7 tys. zł w I pół. 2018 r.

⁴⁸ 895,4 tys. zł w 2014 r., 1.010,9 tys. zł w 2015 r., 1.048,9 tys. zł w 2016 r., 1025,1 tys. zł w 2017 r., 507,2 tys. zł w I pół. 2018 r.

⁴⁹ 315,3 tys. zł w 2014 r., 326,2 tys. zł w 2015 r., 258,8 tys. zł w 2016 r., 184 tys. zł w 2017 r., 57,7 tys. zł w I pół. 2018 r.

⁵⁰ W I pół. 2018 r..

⁵¹ 69,4 tys. zł w 2014 r., 62,5 tys. zł w 2015 r.

⁵² 641 tys. zł w 2014 r., 668,6 tys. zł w 2015 r., 758,1 tys. zł w 2016 r., 738,5 tys. zł w 2017 r., 348,3 tys. zł w I pół. 2018 r.

⁵³ 361 tys. zł w 2014 r., 382,6 tys. zł w 2015 r., 400,4 tys. zł w 2016 r., 408,9 tys. zł w 2017 r., 199,3 tys. zł w I pół. 2018 r.

⁵⁴ 279,5 tys. zł w 2014 r., 278,6 tys. zł w 2015 r., 292,9 tys. zł w 2016 r., 313,6 tys. zł w 2017 r., 144 tys. zł w I półroczu 2018 r.,

⁵⁵ 9,8 tys. zł w 2016 r., 13,4 tys. zł w 2017 r., 3,3 tys. zł w I półroczu 2018 r.

⁵⁶ 0,5 tys. zł w 2014 r., 7,4 tys. zł w 2015 r., 55 tys. zł w 2016 r., 2,7 tys. zł w 2017 r., 1,6 tys. zł w I pół. 2018 r.

W porównaniu do 2014 r. wpływy uzyskane w 2017 r. były niższe o 71,1 tys. zł (tj. o 5,6%)⁵⁸, natomiast wydatki poniesione w roku 2017 wyższe o 97,5 tys. zł (tj. o 15,2%).

Na przestrzeni lat 2014-2017 różnica między wpływami a wydatkami zmalała o 26,4% (z 639,1 tys. zł do 470,5 tys. zł), przy czym w 2015 r. zwiększyła się (w porównaniu do roku poprzedniego) o 14,4%, a w następnych latach malała odpowiednio o 24,8% w 2016 r. i 14,4% w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 441)

1.12. W obszarze SPP utworzono 43 zastrzeżone miejsca postojowe (tzw. „koperty”), w tym: 31 dla pojazdów przeznaczonych do przewozu osób niepełnosprawnych o ograniczonej sprawności ruchowej, 4 dla osób niepełnosprawnych przed budynkiem Warsztatów Terapii Zajęciowej oraz 8 miejsc dla uprawnionych użytkowników⁵⁹ przed budynkiem Prokuratury.

Pojazdy przeznaczone do przewozu osób niepełnosprawnych korzystały z miejsc parkingowych bezpłatnie przez pierwszych 90 minut, zgodnie z postanowieniami uchwały Nr XXIV/333/16 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 29 czerwca 2016 r.

Użytkownicy 4 zastrzeżonych miejsc postojowych przed budynkiem Warsztatów Terapii Zajęciowej i budynkiem Prokuratury korzystali z tych miejsc bezpłatnie (miejsca te zostały wyznaczone przed utworzeniem SPP).

Nie wystąpiły przypadki obciążenia użytkownika zastrzeżonego miejsca postojowego kosztami jego utworzenia.

(dowód: akta kontroli str. 116-143, 209-241, 319-320)

Skargi dotyczące funkcjonowania SPP

1.13. W badanym okresie w ZDiUM nie zarejestrowano skarg związanych z funkcjonowaniem SPP.

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, uchwałą Nr XL/740/14 z dnia 29 stycznia 2014 r., zobowiązała Dyrektora ZDiUM do rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora ZDiUM⁶⁰, która wpłynęła do Urzędu Miasta 18 grudnia 2013 r. Skarga dotyczyła pomyłki w numerze zawiadomienia o konieczności wniesienia opłaty i wystawienia tytułu wykonawczego na niewłaściwą osobę. Po powzięciu informacji przez ZDiUM o zaistniałej pomyłce (jeszcze przed otrzymaniem uchwały z Urzędu Miasta – 19.12.2013 r.) zostało wysłane pismo przeproszające oraz wycofujące tytuł wykonawczy OD/TW/914/2013. Ponadto Dyrektor ZDiUM upomniął i pouczył pracowników zajmujących się egzekucją opłat dodatkowych za parkowanie w SPP, o konieczności dokonywania szczegółowej kontroli danych przy wystawianiu tytułów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 442-444)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na wszystkich 14 skontrolowanych parkomatach⁶¹ (z 30 zainstalowanych w SPP) stwierdzono brak zamieszczenia informacji określonych w art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych (w dacie jej obowiązywania, tj. do 24 maja 2018 r.) a od 25 maja 2018 r. - określonych w art. 13 ust. 1 i ust. 2 RODO. Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, iż zapisy wymagane ustawą o ochronie danych osobowych znajdują się na stronie internetowej ZDiUM i w siedzibie jednostki

⁵⁷ 639,1 tys. zł w 2014 r., 731 tys. zł w 2015 r., 549,6 tys. zł w 2016 r., 470,5 tys. zł w 2017 r., 229,4 tys. zł w I pół. 2018 r.

⁵⁸ Wpływy z opłat parkingowych wzrosły o 129,6 tys. zł (14,5%) natomiast wpływy z opłat dodatkowych zmalały o 131,3 tys. zł (41,6%) oraz brak wpływów z wcześniejszej dzierżawy parkomatów – 69,4 tys. zł w roku 2014.

⁵⁹ M.in. Policja, Służba więzienna.

⁶⁰ W toku wyjaśnień Komisja Rewizyjna ustaliła, iż jest to skarga dotycząca pracownika ZDiUM.

⁶¹ Parkomaty nr 1, 2, 5, 6, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 23, 24, 27 i 30.

oraz w Biurze SPP, a ich umieszczenie na parkomatach zostanie niezwłocznie uzupełnione.

(dowód: akta kontroli str. 377-390, 429-431, 445-447)

2. W 14 przypadkach⁶² unieważnienie przez Dyrektora ZDiUM zawiadomień o konieczności wniesienia opłaty dodatkowej (na 25 poddanych kontroli) miało charakter uznaniowy i wykraczało poza katalog sytuacji stanowiących podstawę do anulowania tego typu wezwań, określony w uchwale Rady Miasta dotyczącej utworzenia SPP. Wartość ww. wezwań wynosiła 700 zł.

Dyrektor jednostki wyjaśnił, iż wszystkie przypadki anulowania były jednorazowymi zdarzeniami nieprzewidywalnych sytuacji życiowych poszczególnych osób, w większości starszych oraz niepełnosprawnych, i anulując te zawiadomienia kierował się zasadami współżycia społecznego oraz presją społeczną i medialną.

(dowód: akta kontroli str. 417-420)

Ocena częściowa

Zarządzając Strefą, ZDiUM rzetelnie opracował projekty stałej organizacji ruchu obejmujące obszar SPP, uzyskał stosowne pozwolenia konserwatora zabytków na zamontowanie parkomatów na obszarze Strefy stanowiącym zabytek wpisany do rejestru, a także wyznaczył i oznakował miejsca postojowe zgodnie z określonymi zasadami. Pominęto przy tym konieczność umieszczenia na parkomatach informacji wymaganych przepisami art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych oraz RODO. Rzetelnie podejmowano działania wobec osób zobowiązanych do zapłaty opłaty dodatkowej, nie dopuszczając do przedawnienia tych należności, jednak powody anulowania zawiadomień o konieczności wniesienia opłaty dodatkowej nie zawsze mieściły się w katalogu sytuacji stanowiących podstawę do anulowania tego typu wezwań, określonym w uchwale Rady Miasta w sprawie utworzenia SPP.

2. Wybór podmiotu do realizacji zadań w zakresie płatnego parkowania

Wybór administratora SPP

Opis stanu faktycznego

2.1. – 2.4. W okresie objętym kontrolą realizacją zadań w zakresie obsługi SPP zajmował się administrator wybierany w trybie przetargu nieograniczonego (umowy z dnia 27 września 2012 r. na kwotę 1.666.605 zł brutto oraz z dnia 30 listopada 2016 r. na kwotę 1.781.551,20 zł brutto). Zarządzeniami⁶³ Dyrektora ZDiUM powoływane były komisje przetargowe, a osoby wykonujące czynności w postępowaniach złożyły oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶⁴ (zwanej dalej Pzp). W obydwu przypadkach opisy przedmiotu zamówienia i sposoby oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu zostały dokonane w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Zgodnie z ustawą Pzp, na podstawie kryteriów oceny określonych w SIWZ (w pierwszym przypadku - 100% cena, natomiast w drugim przypadku: cena 60%, wiek parkometrów - 30% i dodatkowy moduł w parkometrze - 10%) wybrano najkorzystniejsze oferty⁶⁵.

(dowód: akta kontroli str. 216-318, 448-474)

⁶² Zaświadczenie nr 9056, 9820 – 2014 r., nr 19413, 19729, 19623, 19898 – rok 2015; nr 30650, 31128, 31043 z roku 2016; nr 38217 i 6344 z roku 2017 i nr 6550, 437, 449 z roku 2018.

⁶³ Zarządzenie Nr 26 z dnia 12.07.2012 r. i Nr 41 z dnia 21.09.2016 r.

⁶⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.

⁶⁵ Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku wpłynęły po dwie oferty.

2.5. Umowy z operatorem na zorganizowanie i administrowanie SPP zawarte zostały w formie pisemnej (art. 139 ust. 2 Pzp), w terminie określonym w art. 94 tej ustawy.

Zakres świadczeń wynikający z umów był tożsamy z zobowiązaniami zawartymi w ofertach, a treść umów tożsama z treścią ich projektów (zgodnie z art. 140 Pzp). Umowy zostały zawarte na czteroletnie okresy obowiązywania (lata 2013-2016 i 2017-2020). Do umowy na lata 2013-2016 wprowadzono 5 aneksów⁶⁶, natomiast do umowy na lata 2017-2020 dwa aneksy⁶⁷. W obydwu przypadkach możliwość dokonania istotnych zmian i warunki tych zmian przewidziano w umowach, a projekty treści umów były częścią SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 216-318)

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

W okresie objętym kontrolą ZDiUM nie oddawał terenów, którymi zarządzał w najem, dzierżawę, bądź użyczenie innym podmiotom.

(dowód: akta kontroli str. 319-322, 475)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Podmiot realizujący zadania w zakresie płatnego parkowania wyłoniony został w trybie i na zasadach określonych w Pzp. Rzetelnie dokonano opisu przedmiotu zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji, wybrano najkorzystniejszą ofertę oraz zawarto umowę z administratorem zgodnie z warunkami określonymi w postępowaniu.

3. Realizacja umów dotyczących płatnego parkowania

Umowa zawarta z administratorem SPP

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zapisy umów zawartych z operatorami regulowały kwestie zabezpieczenia rzetelnej realizacji obowiązków związanych z funkcjonowaniem SPP.

Za odstąpienie od umowy z przyczyn zależnych od Konsorcjum, opóźnienie w uruchomieniu SPP, usunięcie awarii uszkodzonego parkomatu, urządzenia do opróżniania skarbca lub urządzenia kontrolnego, uchylenie się od obowiązku bieżącego utrzymania parkomatów, czy zmniejszoną liczbę kontroli, ustalone zostały kary umowne⁶⁸. SIWZ nie przewidywała konieczności zabezpieczenia w postaci gwarancji bankowych na te usługi.

(dowód: akta kontroli str. 216-318)

W kontrolowanym okresie na operatorów SPP nałożonych zostało osiem kar umownych⁶⁹ w łącznej kwocie 7.512,84 zł⁷⁰.

(dowód: akta kontroli str. 476-485)

⁶⁶ Dot. uszczegółowienia zakresu zadań operatora, zmiany adresu wykonawcy, zwiększenia liczby dzierżawionych parkomatów, a co za tym idzie wzrostu kwoty za dzierżawę.

⁶⁷ Dot. zmiany nazwy zamawiającego, zmiany pełnomocnika wykonawcy.

⁶⁸ Za błędne wystawienie zawiadomienia – 25 zł za każde zawiadomienie, brak dok. fotograficznej 50 zł, za nieprzestrzeganie terminów wpłat gotówkowych i dokumentów 1% wartości wynagrodzenia za miesiąc poprzedzający nieprawidłowość, za niedotrzymanie terminu uruchomienia biura i wyposażenia SPP 1% rocznego zamówienia, za brak serwisu parkomatów dłuższy niż 8 godz. - 10% miesięcznego przychodu z danego parkomatu z poprzedniego miesiąca, za brak kontroli Strefy przez okres dłuższy niż 10 godzin - 100 zł za każdą godzinę, za zerwanie umowy 20% wartości umowy; w drugiej umowie dodatkowo za niezatrudnienie przez wykonawcę pracowników na umowę o pracę 2.000 zł za każdy przypadek.

⁶⁹ 2014 r. - 2 kary umowne, 2015 r. - 1 kara, 2016 r. - 5 kar.

⁷⁰ Błędnie wystawione zawiadomienia o obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej – 775 zł, brak dokumentacji fotograficznej – 400 zł, wyłączenie parkomatu na okres dłuższy niż 8 godz. – 337,84 zł, brak kontroli SPP przez okres dłuższy niż 10 godzin – 6.000 zł.

3.2. Maksymalne wynagrodzenie dla operatora za lata 2013-2016 z tytułu wyposażenia SPP wraz z oprogramowaniem i komputerowym centrum przetwarzania danych, a także obsługi i utrzymania, określono w umowie w wysokości 1.666,6 tys. zł brutto, z czego wykorzystano 1508,4 tys. zł⁷¹. Maksymalne wynagrodzenie na lata 2017-2020 ustalono w umowie na kwotę 1.781,6 tys. zł brutto, z czego do końca I półrocza 2018 r. wykorzystano 608,2 tys. zł⁷².

Podstawę ustalenia wynagrodzenia stanowiła łączna kwota wpływów uzyskanych z opłat parkingowych pobranych za pośrednictwem parkomatów i pozostałych urządzeń służących do pobierania opłat. Na przykładzie grudnia 2017 r. ustalono, że wzajemne rozliczenia stron odpowiadały warunkom umownym.

(dowód: akta kontroli str. 216-318, 441, 536-654)

3.3. Kwestie weryfikacji prawidłowości realizacji umów o powierzeniu obsługi SPP określone zostały w umowach zawartych z operatorami. Wskazano w nich osoby odpowiedzialne za nadzór nad prawidłową realizacją zamówienia, zapewniono dostęp do dokumentów i możliwość kontroli funkcjonowania komórek organizacyjnych i urządzeń związanych z eksploatacją SPP.

Nadzór nad przestrzeganiem postanowień umowy obejmował okresowe sprawdzanie wykonania określonego limitu kontroli na wybranych odcinkach Strefy, weryfikację dostarczonej dokumentacji pod kątem ciągłości i kompletności i kontrolę rozliczeń finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 394-405, 476-654)

3.4. W badanym okresie w ZDiUM nie planowano i nie przeprowadzano kontroli funkcjonowania płatnego parkowania w Piotrkowie Trybunalskim oraz nie zlecano innym podmiotom audytów i kontroli w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 319-322)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W umowach dotyczących płatnego parkowania zabezpieczone zostały interesy miasta Piotrków Trybunalski, a treść umów była zgodna z obowiązującymi przepisami i umożliwiała zapewnienie prawidłowego funkcjonowania SPP. Rozliczenia finansowe z operatorem Strefy dokonywane były rzetelnie i terminowo. Zapewniono także rzetelną weryfikację sposobu realizacji umów zawartych z administratorem.

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 Kontroli⁷³, wnosi o:

1. Zamieszczenie na parkomatach informacji określonych w art. 13 ust. 1 i ust. 2 RODO.
2. Anulowanie wezwań do uiszczenia opłaty dodatkowej wyłącznie w oparciu o przesłanki określone uchwałą Rady Miasta w sprawie utworzenia SPP.

⁷¹ 364,4 tys. zł w 2013 r., 361 tys. zł w 2014 r., 382,6 tys. zł w 2015 r. i 400,4 tys. zł w 2016 r..

⁷² 408,9 tys. zł w roku 2017 i 199,3 tys. zł w I pół. 2018 r..

⁷³ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

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.

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 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
Renata Biskupska
gł. specjalista kp.

Renata Biskupska
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up. *Grażyna Tużkiewicz-Gnitecka*

Grażyna Tużkiewicz-Gnitecka
.....
podpis
wicedyrektor