



LOP.430.003.2018

Nr ewid. 176/2018/P/18/089/LOP

Informacja o wynikach kontroli

Funkcjonowanie płatnego parkowania
w miastach

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

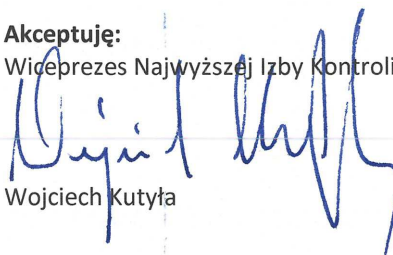
Dyrektor Delegatury NIK w Opolu



Iwona Zyman

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 21.V. 2019r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	6
2. OCENA OGÓLNA.....	9
3. SYNTEZA	10
4. WNIOSKI	19
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	21
5.1. UDOSTĘPNIANIE PRZESTRZENI PUBLICZNEJ NA POTRZEBY ORGANIZACJI MIEJSC PARKOWANIA	21
5.2. ZARZĄDZANIE STREFĄ PŁATNEGO PARKOWANIA	31
5.3. WYBÓR PODMIOTU DO REALIZACJI ZADAŃ W ZAKRESIE PŁATNEGO PARKOWANIA	51
5.5. REALIZACJA PRZEDSIĘWZIĘCIA POLEGAJĄCEGO NA BUDOWIE PARKINGU NA TERENIE HALI STULECIA WE WROCŁAWIU	56
6. ZAŁĄCZNIKI	58
6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE	58
6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH.....	61
6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	70
6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI	70
6.5. STANOWISKO MINISTRA DO INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI	71
6.6. OPINIA PREZESA NIK DO STANOWISKA MINISTRA	72

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.)
ustawa o ochronie zabytków	ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. <i>o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami</i> (Dz. U. z 2017 r. poz. 2187, ze zm.)
ustawa o koncesji	ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. <i>o koncesji na roboty budowlane lub usługi</i> (Dz.U. z 2015 r. poz. 113, ze zm.) uchylona z dniem 14 grudnia 2016 r.
rozporządzenie w sprawie znaków	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. <i>w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunkach ich umieszczania na drogach</i> (Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.)
rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem na drogach	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. <i>w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem</i> (Dz. U. z 2017 r. poz. 784)
administrator SPP	Podmiot realizujący całość lub część zadań związanych z obsługą funkcjonowania strefy płatnego parkowania. Takim podmiotem może być np. jednostka organizacyjna gminy, spółka komunalna lub podmiot prywatny
abonament	Dokument (np. w postaci nalepki) upoważniający do nieograniczonego parkowania w danym okresie czasu (miesiąc, rok) w SPP przez uprawnione podmioty. Zasady udzielania abonamentów, w tym określenie opłat abonamentowych, zawarte są w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego ustalającej SPP. Dokument taki może zawierać m.in.: numer seryjny, termin ważności oraz numer rejestracyjny pojazdu samochodowego
bilet parkingowy	Dokument wydany przez parkomat, potwierdzający dokonanie zapłaty opłaty jednorazowej za parkowanie pojazdu samochodowego w SPP. Dokument taki może zawierać m.in.: termin wydania i ważności (dzień, godzina) oraz numer rejestracyjny pojazdu samochodowego
droga publiczna	Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. <i>o drogach publicznych</i> (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.) droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, tj. krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych
Jst	Jednostka samorządu terytorialnego
kontroler SPP	Osoba upoważniona przez administratora SPP do kontroli wnoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w SPP
opłata za parkowanie	Opłata jednorazowa lub abonamentowa za parkowanie pojazdu samochodowego w SPP, której wysokość określa uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego ustalająca SPP
opłata dodatkowa	Opłata pobierana za nieuiszczenie opłaty za parkowanie
parkomat	Urządzenie techniczne służące do wnoszenia opłat za parkowanie

pas drogowy

Wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą (art. 4 pkt 1 ustawy *o drogach publicznych*)

reklamacja

Zakwestionowanie w formie pisemnej lub ustnej zasadności wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej

SPP lub strefa

Strefa płatnego parkowania, o której mowa w art. 13b ust. 2 ustawy *o drogach publicznych*, ustalona na drogach publicznych uchwałą organu stanowiącego gminy, wydaną na podstawie art. 13b ust. 3 ww. ustawy.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania polegające na organizacji miejsc płatnego parkowania były legalne i gospodarne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy rzetelnie zostały zweryfikowane warunki utworzenia miejsc płatnego parkowania?

Czy strefy płatnego parkowania były zarządzane w sposób zapewniający poszanowanie przepisów prawa?

Czy wybór podmiotu do realizacji zadań w zakresie płatnego parkowania był legalny?

Czy umowy dotyczące płatnego parkowania zabezpieczały interesy jednostek samorządu terytorialnego?

Jednostki kontrolowane

Kontrolą zostało objętych 14 urzędów miast, siedem zarządów dróg oraz Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa Spółka z o.o. W *Informacji* wykorzystano również wyniki kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej na terenie województwa opolskiego w trzech urzędach miast, zarządzie dróg oraz spółce komunalnej. Kontrolę przeprowadzono łącznie w 17 miastach, na terenie których funkcjonowały strefy

Okres objęty kontrolą

Okres od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2018 r. oraz wcześniejsze działania kontrolowanych jednostek związane z utworzeniem i powierzeniem podmiotowi trzeciemu obsługi strefy płatnego parkowania, w tym zawarciem i realizacją umowy z partnerem prywatnym w trybie partnerstwa publiczno-

Od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku systematycznie wzrasta liczba zarejestrowanych pojazdów. Według danych Polskiego Związku Motorowego w 1990 r. w Polsce było zarejestrowanych ponad 9 mln pojazdów, z czego samochody osobowe stanowiły 58,2%. W połowie 2017 r. po polskich drogach jeździło już ponad 28 mln pojazdów, spośród których 22 mln to samochody osobowe (78,6%). Oznacza to, że w okresie ostatnich 25 lat liczba samochodów osobowych jeżdżących po polskich drogach wzrosła czterokrotnie.

Infografika nr 1

Wzrost liczby zarejestrowanych pojazdów w latach 1990-2016



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Polskiego Związku Motorowego.

Dynamiczny wzrost liczby samochodów spowodował problemy komunikacyjne w miastach, zwłaszcza rosnące zapotrzebowanie na miejsca parkingowe. Nadmiar samochodów, przy bezpłatnej przestrzeni parkingowej, przyczyniał się do niskiej rotacji pojazdów wynikającej z długich okresów postoju. To z kolei doprowadziło do parkowania pojazdów z naruszeniem obowiązujących przepisów, w tym pozostawiania ich w miejscach do tego nieprzeznaczonych. W celu przeciwdziałania takim sytuacjom zaczęto wprowadzać strefy płatnego parkowania, czyli narzędzie do zarządzania dostępnością oraz liczebnością miejsc postojowych, przy ograniczonej przestrzeni parkingowej w miastach.

Na sprawnie i prawidłowo funkcjonującą SPP wpływ mają trzy elementy.

Po pierwsze organ stanowiący gminy w odpowiedniej uchwale musi ustalić warunki jej funkcjonowania, przy uwzględnieniu zasad określonych w art. 13b ust. 1, ust. 4 i ust. 5 ustawy *o drogach publicznych*. Do takich najważniejszych zasad należy zaliczyć określenie zgodnej z limitami wysokości opłat za parkowanie oraz sposobu i okresu ich pobierania (np. techniczna i organizacyjna metoda uiszczenia opłaty, pobieranie jej wyłącznie w dni robocze, tj. z wyłączeniem sobót). Fakultatywnie organy te mogą wprowadzić również preferencyjne opłaty abonamentowe lub zryczałtowane dla poszczególnych użytkowników drogi.

Po drugie takie strefy muszą być prawidłowo oznakowane, tj. zgodnie z zasadami określonymi w znowelizowanym w 2014 r. rozporządzeniu w sprawie znaków. W myśl zapisów tego rozporządzenia wjazd/wyjazd do/z obszaru SPP powinien być oznakowany odpowiednio znakiem pionowym D-44 *strefa płatnego parkowania* oraz D-45 *koniec strefy płatnego parkowania*, a miejsca postojowe powinny być podwójnie oznakowane, tj. jednocześnie

znakiem pionowym D-18 *parking* oraz odpowiednim znakiem poziomym koloru białego (np. P-18 *stanowisko postojowe*, P-19 *linia wyznaczająca pas postojowy*) lub koloru niebieskiego (P-24 *miejsce dla pojazdu osoby niepełnosprawnej*).

Ostatnim z elementów wpływającym na sprawnie funkcjonującą SPP jest rzetelna i terminowa realizacja zadań związanych z jej obsługą. Do takich zadań należy zaliczyć przede wszystkim kontrolę uiszczania opłat za parkowanie, dochodzenie należności z tytułu opłat dodatkowych, wydawanie abonamentów osobom uprawnionym do korzystania z preferencyjnych zasad wnoszenia opłat oraz dokonywanie rozliczeń finansowych z tytułu pobranych opłat z administratorem SPP (w przypadku gdy takiemu podmiotowi powierzono realizację zadań związanych z obsługą SPP). W sytuacjach gdy w ramach przyjętego modelu funkcjonowania strefy część lub całość zadań związanych z jej obsługą powierzono administratorowi SPP, wybór takiego podmiotu powinien zostać dokonany zgodnie z zasadami określonymi w ustawie *Prawo zamówień publicznych* lub w ustawie *o partnerstwie publiczno-prywatnym*.

Infografika nr 2

Elementy wpływające na prawidłowo funkcjonującą SPP



Źródło: opracowanie własne NIK

Obowiązujące od listopada 2003 r. uregulowania prawne dotyczące tworzenia i funkcjonowania SPP zostały zawarte w ustawie *o drogach publicznych*. Pomimo obowiązywania tych przepisów w niemal niezmiennym kształcie od ponad 15 lat, uregulowania prawne (uchwały organów stanowiących gmin) wprowadzane w życie na ich podstawie nadal budzą liczne wątpliwości interpretacyjne, wielokrotnie rozstrzygane przez sądy administracyjne. W praktyce kontrowersje te dotyczą w szczególności prawidłowości oznakowania miejsc postojowych w SPP, możliwości kwestionowania zasadności nałożenia opłaty dodatkowej, jak również traktowania numerów rejestracyjnych pojazdów jako danych osobowych.

Miejsca parkingowe w miastach poza SPP mogą być również udostępnianie w postaci wydzierżawiania nieruchomości gminnych. Podstawowa i najważniejsza różnica występująca pomiędzy tymi dwiema formami organizacji płatnych miejsc parkingowych polega na ich usytuowaniu, tj. płatne miejsca postojowe w ramach strefy mogą zostać wyznaczone wyłącznie na

drogach publicznych, a prywatne parkingi wyłącznie poza takimi drogami. Analogicznie SPP nie mogą zostać ustalone poza drogami publicznymi, a prywatne parkingi na drogach publicznych w obrębie ustalonej SPP.

W celu zapewnienia miejsc płatnego parkowania jednostka samorządu terytorialnego może uczestniczyć w realizacji inwestycji polegającej na budowie parkingu w ramach formuły określonej w przepisach dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego. Przykładem takiej inwestycji jest budowa podziemnego parkingu na terenie zespołu Hali Stulecia we Wrocławiu, która została objęta niniejszą kontrolą.

W informacji o wynikach kontroli uwzględniono również wyniki kontroli rozpoznawczej R/17/007 *Funkcjonowanie płatnego parkowania w wybranych miastach województwa opolskiego*.

2. OCENA OGÓLNA

Organizacja miejsc płatnego parkowania w wielu przypadkach nastąpiła niezgodnie z obowiązującymi przepisami, co m.in. podważało legalność uzyskiwanych z tego tytułu dochodów

W przypadku 16 z 17 miast, w których prowadzona była kontrola, działania związane z organizacją miejsc płatnego parkowania podejmowane były z naruszeniem obowiązujących przepisów. Zakres, skala oraz skutki takich naruszeń były znacznie zróżnicowane i w skrajnych przypadkach prowadziły do uzyskiwania nieuprawnionych dochodów.

Wszystkie strefy płatnego parkowania zostały ustalone na obszarach charakteryzujących się deficytem miejsc postojowych. Spełnione zostały zatem przesłanki wynikające z art. 13b ust. 2 ustawy *o drogach publicznych*, warunkujące ustalenie takiej strefy. W trzech przypadkach w ramach strefy utworzone zostały płatne miejsca postojowe również poza drogami publicznymi, co podważało legalność uzyskania opłat z tytułu postoju pojazdów na tym terenie. Jakkolwiek uchwały organów stanowiących miast prawidłowo ustalały SPP, to jednak w 16 miastach, zawarte w tych uchwałach dodatkowe regulacje wykraczały poza normy ustalone m.in. w przepisach o drogach publicznych. Dotyczyło to w szczególności zobowiązania kierowców do ponoszenia opłat za parkowanie w soboty lub wprowadzenia procedur reklamacyjnych, umożliwiających kwestionowanie zasadności wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej za brak uiszczenia opłaty za postój pojazdu w strefie.

Miejsca parkingowe tworzone były również na terenach gminnych udostępnianych w tym celu podmiotom trzecim. Działania te zapewniały racjonalne wykorzystanie tych nieruchomości i uzyskiwanie dodatkowych dochodów z tego tytułu. Jednak w przypadku trzech miast udostępniono również grunty objęte pasem drogowym, co naruszało obowiązujące przepisy.

W większości przypadków strefy nie były zarządzane w sposób zapewniający poszanowanie obowiązujących przepisów. Oznakowanie 13 stref nie było w pełni zgodne z przepisami o ruchu drogowym, zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu lub zasadami wynikającymi z rozporządzenia w *sprawie znaków*. Jednocześnie stwierdzony w dziewięciu miastach brak podwójnego oznakowania miejsc postojowych, tj. zarówno znakami pionowymi, jak i znakami poziomymi, podważał legalność poboru opłat za postój pojazdów w tych miejscach. W przypadku tylko czterech miast dochody z tego tytułu wyniosły blisko 20 mln zł. Naruszane były również obowiązki dotyczące wydzielania miejsc postoju dla pojazdów osób niepełnosprawnych. Dotyczyło to zarówno utworzenia mniejszej od wymaganej przepisami liczby takich miejsc, jak i nieprawidłowego ich oznakowania.

We wszystkich miastach dochody związane z funkcjonowaniem strefy przewyższały wydatki ponoszone na ten cel. W 12 z nich systematycznie wzrastała jednak kwota zaległości z tytułu opłat dodatkowych za brak uiszczenia opłaty za postój pojazdu w strefie, która w przypadku jednego z miast osiągnęła kwotę 369 tys. zł. Zdaniem NIK opieszałość lub zaniechanie dochodzenia takich należności stanowi przejaw niegospodarności.

Przy wyborze administratorów SPP co do zasady przestrzegano przepisów o zamówieniach publicznych, a stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na wybór najkorzystniejszej oferty. Powyższe umożliwiało oszczędne i wydajne wydatkowanie środków publicznych na ten cel.

NIK skontrolowała również przedsięwzięcie polegające na budowie parkingu podziemnego na terenie Zespołu Hali Stulecia we Wrocławiu zrealizowane na podstawie ustawy *o koncesji*. W ramach tej inwestycji utworzonych zostało 792 miejsc postojowych dla samochodów osobowych oraz 20 dla autokarów, co zaspokajało potrzeby publiczne zidentyfikowane przed podjęciem decyzji o jej realizacji. Ustalono jednakże, że przedsięwzięcie to zostało przygotowane bez dochowania należytej staranności, a postępowanie o udzielenie koncesji, jak również sposób wykonywania ustalonych z wybranym koncesjonariuszem warunków współpracy, nie przebiegały prawidłowo.

3. SYNTEZA

Udostępnianie przestrzeni publicznej na potrzeby organizacji miejsc parkowania

W miastach, w których prowadzona była kontrola, w ramach SPP utworzonych zostało łącznie ponad 25 tys. miejsc postojowych, najwięcej – 5,2 tys. w Gdańsku. Strefy ustalane były na drogach publicznych, a w przypadku czterech miast również na innych nieruchomościach gruntowych. W każdym przypadku wystąpiły ustawowe przesłanki utworzenia SPP, o których mowa w art. 13b ust. 2 ustawy *o drogach publicznych*. Oznacza to, że w miastach występowały obszary charakteryzujące się znacznym deficytem miejsc postojowych, a ustanowienie strefy, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, uzasadniły potrzeby organizacji ruchu.

Strefy lokalizowane były na obszarach charakteryzujących się deficytem miejsc parkingowych.

1. W 15 spośród 17 miast opracowane zostały założenia lokalnej polityki transportowej. Dokumentację taką stanowiły plany zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a w pojedynczych przypadkach również polityka mobilności lub polityka parkingowa w mieście.

2. W największych miastach opracowana dokumentacja wskazywała wprost na potrzebę utworzenia SPP, a jej zapisy stanowiły podstawę przyjmowanych założeń przy ustalaniu lub zmienianiu zasad ich funkcjonowania. W pozostałych w dokumentacji nie odnoszono się bezpośrednio do potrzeby ustalenia strefy, jedynie ogólnie wskazywano na potrzebę zapewnienia miejsc parkingowych lub wyprowadzenia/ograniczenia ruchu w ścisłych centrach tych miast. W Kutnie i Głogówku wprowadzenie SPP wynikało z wniosków i sugestii mieszkańców kierowanych do kontrolowanych jednostek, jak również doświadczeń pozyskanych w tym zakresie od gmin o podobnej wielkości, na terenie których takie strefy funkcjonowały. [str. 22-23]

We wszystkich miastach SPP ustalone zostały na podstawie uchwał organu stanowiącego gminy. W większości z nich (w 16 spośród 17 objętych kontrolą) uchwały te zawierały jednak co najmniej jeden zapis wykraczający poza delegację ustawową.

Strefy funkcjonowały na podstawie uchwał podjętych przez uprawniony organ jst

1. Wszystkie strefy funkcjonowały na podstawie uchwał podjętych przez uprawniony do tego organ, tj. organ stanowiący gminy, na wniosek organu wykonawczego (burmistrza lub prezydenta). Odpowiadało to wymogom art. 13b ust. 3 ustawy *o drogach publicznych*. We wszystkich przypadkach – zgodnie z art. 13b ust. 4 ww. ustawy, w uchwałach tych określono m.in. zasięg terytorialny strefy, wysokość opłaty za postój pojazdów na tym obszarze, jak również sposoby jej pobierania. Stwierdzono jednak, że w większości przypadków, rady gmin wykraczały poza przyznane im upoważnienia, wprowadzając w uchwałach niedopuszczalne regulacje. [str. 26-29]

Zapisy większości uchwał o ustaleniu SPP wykraczały poza delegację zawartą w ustawie *o drogach publicznych*

2. W objętych weryfikacją uchwałach najczęściej (tj. w 12 miastach) wprowadzana była procedura reklamacyjna, umożliwiająca kwestionowanie zasadności wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy *o drogach publicznych*. Wykraczało to jednak poza przyznane organom stanowiącym gmin upoważnienia, ponieważ w zakresie pojęcia *sposób pobierania opłaty* określonego w art. 13b ust. 4 pkt 3 oraz w art. 13f ust. 2 ustawy *o drogach publicznych* nie mieści się upoważnienie do wprowadzania w uchwałach trybu reklamacyjnego oraz możliwości wystawienia wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej (powstaje ona z mocy prawa)¹. Zdaniem NIK, w celu zapewnienia podstaw do weryfikacji prawidłowości uiszczenia opłaty za postój

¹ Na powyższe kwestie wyraźnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku sygn. akt I OSK 1979/16 z dnia 18 listopada 2016 r.

pojazdów w strefie, zasadnym jest dokonanie stosownych zmian w przepisach ww. ustawy. [str. 27-28]

3. Rady ograniczały również krąg potencjalnych podmiotów uprawnionych do skorzystania z preferencyjnych stawek opłat za parkowanie, co stanowiło naruszenie zasady równości wobec prawa określonej w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Takie przypadki wystąpiły w siedmiu kontrolowanych jednostkach. Wbrew treści art. 13b ust. 1 ustawy *o drogach publicznych* w siedmiu miastach opłaty za postój pojazdów w strefie obowiązywały również w soboty. Obowiązek ten jednak, w każdym przypadku, został zniesiony do dnia zakończenia kontroli NIK. W sześciu miastach przewidziano także inny niż 14-dniowy termin na uiszczenie opłaty dodatkowej, a w dwóch – nałożenie takiej opłaty przewidziano również za nieudokumentowanie obowiązku wniesienia opłaty za parkowanie (brak wyeksponowania biletu parkingowego w widocznym miejscu wewnątrz pojazdu). Ustalenie ww. terminu stało w sprzeczności z art. 21 § 1 pkt 1 oraz art. 47 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*². [str. 28-29]

4. Strefy ustalane były na drogach publicznych, a w przypadku Łodzi, Miastka i Olesna, również na innych nieruchomościach gruntowych (np. na obiektach budowlanych i urządzeniach zlokalizowanych w pasie drogowym, placach, działkach). W miejscach tych, wbrew art. 13 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, pobierane były opłaty za postój pojazdów. [str. 23-23]

5. W przypadku sześciu miast innych niż na prawach powiatu³ organ wykonawczy gminy przed skierowaniem projektu uchwały pod obrady rady miasta nie występował do organu zarządzającego drogami lub ruchem na drogach o wydanie stosownej opinii. Zaniechanie to naruszało obowiązek wynikający z art. 13b ust. 3 ustawy *o drogach publicznych*. [str. 26-26]

W 10 miastach miejsca parkingowe tworzone były również na terenach gminnych udostępnianych w tym celu podmiotom trzecim. W przypadku trzech z nich udostępnieniu podlegały również grunty objęte pasem drogowym, co naruszało obowiązujące przepisy.

1. W celu zapewnienia dodatkowej możliwości parkowania pojazdów samorządy lokalne odpłatnie udostępniały podmiotom trzecim nieruchomości gminne inne niż drogi publiczne. Działania te umożliwiły racjonalne wykorzystanie takiego majątku i w większości przypadków były podejmowane zgodnie z obowiązującymi przepisami. W dwóch miastach (Wrocławiu i Gdyni) stwierdzono uchybienia polegające na nieopublikowaniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia lub publikacji takiego wykazu bez terminu wnoszenia opłat czynszu dzierżawnego, tj. obligatoryjnego elementu wskazanego w art. 35 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*⁴. [str. 25-25]

2. Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości pobierania opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych poza ustalonymi strefami. W trzech jednak miastach, na potrzeby organizacji płatnych parkingów, podmiotom trzecim były udostępniane części takich dróg. I tak w 2016 r. Prezydent Gdańska wydzierżawił prywatnemu przedsiębiorcy drogę publiczną (zlokalizowaną w pasie nadmorskim) na potrzeby organizacji miejsc parkingowych, co stanowiło naruszenie art. 22 ust. 2 ustawy *o drogach publicznych*. W Łodzi i Jeleniej Górze w takim celu na rzecz prywatnych przedsiębiorców wydane zostały natomiast decyzje o zajęciu pasa drogowego, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy *o drogach publicznych*. W ocenie NIK stan ten naruszał art. 13 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, zgodnie z którym przestrzeń drogi publicznej na potrzeby płatnego parkowania może być udostępniana wyłącznie w ramach SPP. [str. 24-25]

² Dz. U. z 2018 r., poz. 800 ze zm.

³ W Głogówku, Kędzierzynie-Koźlu, Miastku, Nysie, Oleśnie i Prudniku.

⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.

Zarządzanie strefą płatnego parkowania

Pomimo tego, że w każdym mieście opracowano projekty organizacji ruchu określające m.in. sposób oznakowania SPP, to jednak w czterech z nich projekty te nie spełniały wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie znaków lub w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

Strefy objęte były projektami organizacji ruchu

1. Tylko w Oleśnie część SPP nie była objęta projektami organizacji ruchu, co powodowało, że jej oznakowanie znakami pionowymi i poziomymi zostało wprowadzone w sposób dowolny i nie uwzględniało wymogów rozporządzenia w sprawie znaków. W pozostałych miastach organizacja ruchu wprowadzona była na wszystkich drogach publicznych przewidzianych do płatnego parkowania pojazdów w ramach strefy.

Część projektów organizacji ruchu nie spełniała obowiązków wymogów

2. Projekty obowiązujące na terenie Nysy oraz Jasła nie zawierały obligatoryjnych elementów wskazanych w § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, w tym planów sytuacyjnych określających lokalizację znaków, a w Łodzi oraz w Głogówku sposób wyznaczenia strefy znakami poziomymi przewidziany w tych projektach nie był dostosowany do zasad określonych w rozporządzeniu w sprawie znaków. [str. 32-32]

3. W trzech jednostkach stwierdzono nieprawidłowości przy wprowadzaniu organizacji ruchu na terenie objętym strefami. I tak, w Głogówku i Miastku zaniechano powiadomienia organu zarządzającego ruchem na drogach oraz właściwego komendanta powiatowego Policji o terminie wprowadzenia takich rozwiązań, a we Wrocławiu jedna z organizacji ruchu nie została wprowadzona w przewidzianym w tym dokumencie terminie. [str. 33-33]

W 13 miastach oznakowanie obszaru SPP nie było zgodne z warunkami określonymi w rozporządzeniu w sprawie znaków. Zakres i charakter tych rozbieżności był zróżnicowany, jednak brak właściwego oznakowania w dziewięciu z nich podważał legalność pobierania opłat za postój pojazdów. W czterech miastach wpływy z tego tytułu przekraczały 19,6 mln zł.

Oznakowanie większości SPP nie spełniało wymagań rozporządzenia w sprawie znaków

1. W dziewięciu miastach stwierdzono, że oznakowanie miejsc postojowych w strefach nie odpowiadało wymogom wynikającym z obowiązujących przepisów. I tak, przykładowo w Głogówku, Opolu, Gdańsku oraz Łodzi obszar SPP (lub jej części) nie został wyznaczony oznakowaniem poziomym w sposób określony w rozporządzeniu w sprawie znaków, tj. miejsca postojowe nie zostały wyznaczone znakami P-18 *Stanowisko postojowe* lub znakami P-19 *Linia wyznaczająca pas postojowy* koloru białego. W Gdańsku poza ww. nieprawidłowościami stwierdzono również brak oznakowania pionowego w postaci znaków D-18 *Parking*. Pomimo braku prawidłowego oznakowania, za postój pojazdów na tych obszarach SPP pobierane były opłaty na zasadach wynikających z obowiązujących w tym zakresie uchwał. Łączne dochody ww. miast z tego tytułu wyniosły 19 686 tys. zł. [str. 34-36]

2. W miastach stwierdzono również m.in. nieprawidłowe wymiary stanowisk postojowych, w tym dla osób niepełnosprawnych lub brak oznakowania miejsc dla takich osób kolorem niebieskim, słabo widoczne oznakowanie poziome lub niezgodne z projektem organizacji ruchu zlokalizowanie znaków pionowych. W przypadku Gdańska, Miastka oraz Krosna również wyznaczona liczba stanowisk dla osób niepełnosprawnych była mniejsza niż wynikało to z limitu określonego w art. 12a ust. 2 ustawy o drogach publicznych⁵. [str. 36-39]

⁵ Stanowiska postojowe dla osób niepełnosprawnych wyznacza się w liczbie nie mniejszej niż:

- 1) 1 stanowisko - jeżeli liczba stanowisk wynosi 6-15;
- 2) 2 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 16-40;
- 3) 3 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 41-100;
- 4) 4% ogólnej liczby stanowisk jeżeli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 100.

W wielu przypadkach zaniechano uzyskania zgody konserwatorów zabytków na wprowadzenie oznakowania poziomego

Przy wprowadzaniu oznakowania poziomego w SPP zlokalizowanych na obszarach zabytkowych prezydenci lub burmistrzowie miast zaniechali wystąpienia z wnioskiem do właściwego konserwatora zabytków o pozwolenie na takie działania.

1. Rozstrzygnięcie, czy wykonanie oznakowania poziomego stanowisk postojowych nie zmienia wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, należy do właściwego organu ochrony zabytków, któremu ustawodawca pozostawia swobodę decyzji w tym zakresie. Kwestia konieczności uzyskania zgody na wprowadzenie takiego oznakowania nie była jednak interpretowana jednolicie przez organy ochrony zabytków.

2. We wszystkich 14 miastach, w których obszar SPP zlokalizowany był w obrębie układu urbanistycznego stanowiącego zabytek w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie zabytków, nie występowało do właściwego konserwatora zabytków z wnioskiem o uzyskanie zgody na wprowadzenia oznakowania poziomego, a w 5 miastach – również na umieszczenie parkomatów. Tylko Burmistrz Głogówka zwrócił się do Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o zajęcie stanowiska, czy miejsca postojowe dla osób niepełnosprawnych powinny być w kolorze niebieskim. [str. 39-41]

Realizacja zadań związanych z funkcjonowaniem SPP polegała głównie na rozpatrywaniu wniosków reklamacyjnych kwestionujących zasadność wystawionych wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej, podejmowaniu działań mających na celu windykację należności z tytułu takich opłat, jak też wydawaniu abonamentów osobom uprawnionym do korzystania z preferencyjnych opłat za parkowanie. W każdym jednak mieście co najmniej jedno z powyższych działań prowadzone było nierzetelnie. Ponadto przy realizacji takich zadań w pięciu miastach nie przestrzegano zapisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁶.

W miastach funkcjonowały różne modele zarządzania SPP

1. Kontrolowane jednostki przyjmowały odmienne rozwiązania dotyczące zarządzania SPP. W dziewięciu miastach zadania związane z zapewnieniem funkcjonowania strefy prowadzone były we własnym zakresie. Pracownicy kontrolowanych jednostek lub innych gminnych jednostek organizacyjnych zapewniali m.in. organizację i bieżące utrzymanie stanowisk postojowych, obsługę zainstalowanych w strefie parkomatów, weryfikację prawidłowości uiszczania opłat za parkowanie, jak też dochodzenie należności z tego tytułu. Zadania te wynikały m.in. z regulaminów organizacyjnych i zakresów czynności odpowiedzialnych pracowników. W ośmiu jednostkach za realizację wszystkich lub części takich zadań odpowiedzialny był podmiot zewnętrzny, tj. administrator SPP. [str. 41-41]

2. W 15 spośród 17 miast kontrolowane jednostki – w ramach zadań związanych z funkcjonowaniem SPP realizowanych we własnym zakresie – pozytywnie rozpatrywały wnioski kwestionujące zasadność wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej. Działania takie podejmowane były zarówno w sytuacjach, gdy takie wezwania były wystawione pomimo braku przesłanek do ich wystawienia (np. kierowca posiadał wykupiony bilet parkingowy), jak również, gdy wystąpiły takie przesłanki (np. brak było wykupionego biletu parkingowego). Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości polegały na nieuzasadnionym anulowaniu wezwań (umarzaniu należności), w sytuacjach gdy opłata dodatkowa powinna zostać opłacona (w ośmiu miastach) lub na udzielaniu takich umorzeń w ramach czynności materialno-technicznych a nie decyzji administracyjnej, o której mowa w przepisach o finansach publicznych. [str. 41-42]

⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 922 ze zm.

Dochodzenie należności z tytułu opłaty dodatkowej nie było prowadzone na bieżąco

3. Z wyjątkiem Łodzi⁷ kontrolowane jednostki samodzielnie lub za pomocą własnych jednostek organizacyjnych⁸ podejmowały działania mające na celu dochodzenie należności z tytułu opłat dodatkowych. Polegały one na wystawianiu upomnień, a następnie tytułów wykonawczych na podstawie odpowiednio art. 15 § 1 oraz art. 26 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*⁹. Działania te nie były podejmowane jednak na bieżąco, gdyż tylko w przypadku pięciu miast (Kędzierzyn-Koźle, Głogówek, Piotrków Trybunalski, Kutno, Krosno) średni okres od daty wystawienia wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej do wysłania upomnienia był krótszy niż sześć miesięcy. Największą liczbę wezwań nieobjętych upomnieniami stwierdzono w Gdańsku i Wrocławiu, a skala takich zaniechań systematycznie wzrastała w latach 2014-2017. Łącznie w tych miastach upomnieniami nie objęto 66 301 należnych opłat dodatkowych. W pięciu kontrolowanych jednostkach przy podejmowaniu działań windykacyjnych nie przestrzegano terminów określonych w procedurach wewnętrznych lub wynikających z przepisów o postępowaniu administracyjnym. Jakkolwiek nie stwierdzono przypadków przedawnienia należności z tytułu opłat dodatkowych, to jednak opieszałość lub zaniechanie dochodzenia takich należności, stanowi przejaw niegospodarności. [str. 43-46]

Wystąpiły naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych

4. Wydawanie abonamentów, jak też dochodzenie należności z tytułu opłat dodatkowych, wiązało się z koniecznością przetwarzania danych osobowych przez pracowników kontrolowanych jednostek, realizujących takie zadania. W Głogówku oraz Jeleniej Górze stwierdzono brak ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania takich danych, a w Oleśnie, Gdańsku oraz Przemyśle taka ewidencja nie zawierała niektórych obligatoryjnych elementów. Powyższe stanowiło naruszenie art. 39 ust. 1 ustawy *o ochronie danych osobowych* z 1997 r. Jedynie w Oleśnie osoby realizujące zadania związane z windykacją należności z tytułu opłat dodatkowych nie posiadały stosownych upoważnień do przetwarzania danych osobowych, jednak do dnia zakończenia kontroli takie upoważnienia zostały nadane. Ustalono też, że do 24 maja 2018 r. do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych nie został zgłoszony zbiór danych osobowych obejmujący osoby zobowiązane do uiszczenia opłaty dodatkowej, który prowadzony był w Urzędzie Miejskim w Głogówku. Obowiązek takiej rejestracji wynikał z art. 40 ww. ustawy, który został uchylony z dniem 25 maja 2018 r. [str. 46-47]

W czterech miastach dokonanie opłaty w parkomatach wymagało wprowadzenia numeru rejestracyjnego pojazdu

5. Na terenie czterech miast (Gdańsk, Łódź, Piotrków Trybunalski, Wrocław) dokonanie opłaty za postój pojazdu w strefie wymagało wprowadzenia do parkomatu numeru rejestracyjnego pojazdu, a w Gdyni i Opolu istniała taka możliwość. Tylko w przypadku Piotrkowa Trybunalskiego określono jednoznacznie skutki błędnego wpisania takiego numeru.

Jakkolwiek gromadzenie danych w tym zakresie ułatwia pobieranie opłat za parkowanie w SPP, to zdaniem NIK nie jest niezbędne do prawidłowej realizacji tego zadania.

NIK zwraca również uwagę, na dotychczas nierozstrzygniętą przez sądy administracyjne kwestię traktowania numerów rejestracyjnych pojazdów jako danych osobowych w rozumieniu przepisów o ochronie danych osobowych. Do przetwarzania takich danych ustawa *o drogach publicznych* nie upoważnia podmiotów tworzących i administrujących strefę. [str. 30-31]

W każdym mieście SPP generowała nadwyżkę dochodów nad wydatkami związanymi z jej funkcjonowaniem, a jej wielkość była zróżnicowana. Uzyskiwane z tego tytułu dochody nie zawsze były jednak w pełni uzasadnione. W siedmiu miastach opłaty z tytułu postoju pojazdów w SPP pobierano bowiem również w soboty. W Oleśnie pobrano także opłaty za postój pojazdów w strefie, jednak na nieruchomościach zlokalizowanych

⁷ Od dnia 1 lipca 2016 r. obsługę administracyjną, rachunkową, finansową, ekonomiczną i kadrowo-płacową Zarządu Dróg i Transportu w Łodzi pełniło Centrum Usług Wspólnych, będące jednostką budżetową miasta Łodzi.

⁸ Straży Miejskiej – w Oleśnie, Nysie, Miastku i Jaśle.

⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 1314 ze zm.

W każdym mieście SPP generowała nadwyżkę dochodów nad wydatkami

poza drogami publicznymi, co naruszało art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

1. Największe dochody związane z funkcjonowaniem strefy uzyskały Wrocław, Łódź, Gdynia i Gdańsk, tj. odpowiednio w okresie objętym kontrolą 49 855 tys. zł, 44 144 tys. zł, 39 658 tys. zł oraz 30 801 tys. zł. Najmniejsze wpłynęły natomiast do budżetu Głogówka oraz Miastka. Zróżnicowana była również średnia wysokość dochodów generowanych przez jedno miejsce postojowe w całym okresie objętym kontrolą. I tak najwyższe wystąpiły we Wrocławiu (11,4 tys. zł) oraz Jeleniej Górze (9,5 tys. zł), natomiast najmniejsze w Głogówku (4,5 tys. zł) i Kędzierzynie-Koźlu (2,4 tys. zł).

Wysokość nadwyżki dochodów nad ponoszonymi z tego tytułu kosztami uzależniona była od wielkości miasta oraz strefy i kształtowała się w przedziale od 28 tys. zł¹⁰ do ponad 7 mln zł rocznie¹¹. W trzech największych miastach kwota nadwyżki systematycznie wzrastała i wynosiła od 3 204 tys. zł do 7 120 tys. zł rocznie. W najmniejszych - utrzymywała się na stałym poziomie i wynosiła od 30 tys. zł do 80 tys. zł rocznie.

Dochody z opłaty za postój, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, wynosiły od 80% do 95% łącznej kwoty dochodów uzyskanych ze strefy. Pozostałe wpływy wynikały z opłat dodatkowych, o których mowa w art. 13f ust. 1 ww. ustawy.

Wystąpiły przypadki uzyskiwania nieuprawnionych dochodów z tytułu funkcjonowania strefy

2. Największe wydatki związane z funkcjonowaniem strefy zostały poniesione przez Wrocław, Gdynię, Łódź i Gdańsk. Wyniosły one odpowiednio 26 090 tys. zł, 21 944 tys. zł, 16 248 tys. zł oraz 13 666 tys. zł. Najmniejsze kwoty wydatkowano natomiast w Miastku, Oleśnie oraz Jaśle (odpowiednio 191,6 tys. zł, 229,8 tys. zł oraz 445,7 tys. zł). Również i w tym przypadku różnice te wynikały z wielkości miasta i obszaru objętego strefą. Ponoszone w tym zakresie koszty dotyczyły m.in. wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w realizację takich zadań, wynagrodzenia administratora SPP, obsługi informatycznej oraz nabycia i serwisu niezbędnego sprzętu (w tym np. parkomatów). [str. 47-49]

3. W Nysie, w której pobierano opłaty za parkowanie pojazdów w SPP również w soboty (w łącznej kwocie 312 tys. zł), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu unieważnił zapisy uchwały wprowadzające taką możliwość.

W Oleśnie opłaty były pobierane za postój pojazdów w strefie, jednak na obszarze obejmującym nieruchomości, które znajdowały się poza pasem drogowym dróg publicznych, co stanowiło naruszenie art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Wpływy z tego tytułu wyniosły 84 tys. zł. [str. 23-23, 49-50]

W jednym przypadku dochody uzyskiwane ze strefy obejmującej również drogi powiatowe nie były przekazywane na rzecz powiatu

4. W Oleśnie, w którym strefą objęto również drogi powiatowe, kontrolowana jednostka nie przekazała do budżetu powiatu oleckiego wpływów z tytułu postoju pojazdów na tych drogach w łącznej kwocie 383,8 tys. zł. W pozostałych dwóch miastach (Nysie i Kędzierzynie-Koźlu), w których strefy obejmowały nie tylko drogi gminne, rozliczenia takie były prowadzone. Ustalenia te wskazują, że praktyka gmin nie była jednolita, co wynikało z rozbieżności w interpretacji przepisów ustawy o drogach publicznych. Zdaniem NIK zasadnym jest zatem doprecyzowanie przepisów w tym zakresie. [str. 50-50]

Wybór podmiotu do realizacji zadań w zakresie płatnego parkowania

Wszystkie podmioty zewnętrzne administrujące SPP były wyłaniane w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, w ramach których każdorazowo dokonywano wyboru najkorzystniejszej oferty. W czterech takich postępowaniach stwierdzone zostały jednak

¹⁰ W Miastku.

¹¹ W Łodzi.

naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹².

Naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych nie miały wpływu na wybór najkorzystniejszej oferty na administrowanie strefą

1. W siedmiu miastach, w których zadania związane z obsługą SPP powierzono podmiotom trzecim, podmioty te wyłaniane były w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych. Tylko w Opolu zadania administratora SPP powierzono spółce komunalnej na podstawie uchwały Rady Miasta Opola. Co do zasady w ramach tych postępowań przestrzegane były obowiązujące przepisy, co zapewniało gospodarne wydatkowanie środków publicznych.

2. W czterech miastach (Jelenia Góra, Kutno, Nysa i Prudnik) w ramach prowadzonych postępowań przetargowych błędnie określono kryterium oceny ofert. Wskazano bowiem cenę wyrażoną jako prowizję liczoną w procentach od sumy wpływów z tytułu opłat za parkowanie, co stanowiło naruszenie art. 91 ust. 2 ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości nie miały wpływu na wybór najkorzystniejszej oferty. Ponadto w toku prowadzonego w 2018 r. przez Zarząd Dróg i Utrzymywania Miasta we Wrocławiu postępowania przetargowego przedłużono termin związania ofertą, wbrew zasadom określonym w art. 85 ust. 2 oraz art. 186 ust. 6 ww. ustawy. Do dnia zakończenia kontroli nie został jednak wybrany administrator tej strefy, gdyż postępowanie odwoławcze przed Krajową Izbą Odwoławczą było w toku.

3. Zakres udzielanych zamówień obejmował w szczególności zorganizowanie, wyposażenie i prowadzenie biura obsługi w obrębie SPP, prowadzenie czynności techniczno-organizacyjnych związanych z pobieraniem opłat za parkowanie, a także zapewnienie bieżącego utrzymania wyposażenia SPP. Wynagrodzenie przysługujące administratorom ustalane było ryczałtowo lub jako określony procent wpływów z tytułu opłat za postój pojazdów w strefie. Wszystkie umowy zawierane były na czas określony, co odpowiadało wymogom art. 142 ust. 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych*. [str. 51-53]

Realizacja umów dotyczących płatnego parkowania

W każdym mieście, w którym do obsługi SPP został wybrany administrator, umowy zawarte z tym podmiotem zabezpieczały kwestie rzetelnej realizacji obowiązków związanych z funkcjonowaniem SPP.

Umowy zawarte z administratorami SPP zabezpieczały interesy miast

1. Wszystkie umowy zawarte z administratorami SPP regulowały kwestie dokonywania wzajemnych rozliczeń finansowych, sprawnej obsługi SPP, przyczyn rozwiązania umowy z winy administratora oraz odszkodowań w przypadku wystąpienia takich sytuacji. W trzech miastach na administratora SPP zostały nałożone kary umowne za nierzetelną realizację obowiązków związanych z obsługą strefy na łączną kwotę ponad 20 tys. zł (m.in. za nieterminowe odśnieżanie chodników).

2. W każdym mieście rzetelnie rozliczano się z administratorem SPP, jednak w trzech stwierdzono przypadki nieterminowego przekazywania przez administratora dochodów z tytułu pobranych opłat za parkowanie. W dwóch z tych miast w sposób nieuprawniony odstąpiono od naliczenia kar umownych w związku z wystąpieniem opóźnień w dokonaniu takich rozliczeń.

W większości przypadków nieruchomości gminne były prawidłowo udostępniane podmiotom trzecim

3. Z wyjątkiem Jeleniej Góry, w której stwierdzono rozbieżności dotyczące powierzchni nieruchomości udostępnionej podmiotowi trzeciemu, w pozostałych dziewięciu miastach prawidłowo realizowane były umowy stanowiące podstawę udostępnienia terenów gminnych na potrzeby parkowania pojazdów. Nie stwierdzono przypadków przeznaczania takich nieruchomości na inne cele niż wynikało to z zawieranych umów. [str. 54-55]

¹² Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.

Realizacja przedsięwzięcia polegającego na budowie parkingu podziemnego na terenie zespołu Hali Stulecia we Wrocławiu.

Wybudowanie parkingu doprowadziło do utworzenia 792 miejsc postojowych dla samochodów osobowych oraz 20 dla autokarów, co gwarantowało zaspokojenie potrzeb publicznych branych pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o podjęciu realizacji inwestycji, w aspekcie ograniczonej ilości miejsc parkingowych na terenie okalającym Halę Stulecia i Ogród Zoologiczny we Wrocławiu oraz w kwestii uregulowania sposobu parkowania na tym obszarze.

Przedsięwzięcie polegające na budowie parkingu zostało przygotowane bez dochowania należytej staranności

1. Szczegółowa kontrola realizacji ww. przedsięwzięcia wykazała jednak, że zostało ono przygotowane bez dochowania należytej staranności, a postępowanie o udzielenie koncesji na roboty budowlane, jak również sposób wykonywania ustalonych z koncesjonariuszem warunków współpracy, nie przebiegały prawidłowo. I tak, w szczególności:

- w związku z realizacją ww. przedsięwzięcia w przyjętej formule, nie dokonano niezbędnych aktów staranności dotyczących zweryfikowania jego założeń, jak również rozwiązań przyjętych w zawartych w związku z nim umowach, pod kątem wykluczenia bądź stwierdzenia możliwości występowania pomocy państwa (pomocy publicznej) w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- w postępowaniu o udzielenie koncesji naruszono zasady równego i niedyskryminacyjnego traktowania zainteresowanych podmiotów, jak również obowiązek działania w sposób przejrzysty oraz z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji, które znajdowały umocowanie w art. 6 ustawy o koncesji.
- niewystarczająco dokładnie przedstawiono opis potrzeb i wymagań koncesjodawcy do czego zobowiązywał art. 11 pkt 4 ustawy o koncesji,
- w umowie koncesyjnej nie zagwarantowano, że płatności koncesjodawcy na rzecz Koncesjonariusza nie doprowadzą do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza, co było niezgodne z art. 1 ust. 3 ustawy o koncesji,
- postanowienia umowy koncesyjnej, zapewniające koncesjonariuszowi uzyskiwanie przychodów na określonym minimalnym poziomie, w tym również przy braku uzyskania przez koncesjonariusza jakichkolwiek przychodów z prawa do korzystania i pobierania pożytków z przedmiotu koncesji (parkingu), kolidowały z wynikającym z art. 1 ust. 3 zdanie drugie ustawy o koncesji wymogiem ponoszenia przez koncesjonariusza w zasadniczej części ryzyka ekonomicznego wykonania koncesji oraz przyczyniały się do zwiększenia ryzyka powstania sytuacji, w której płatność koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza doprowadzi do odzyskania całości poniesionych przez niego nakładów związanych z wykonywaniem koncesji (co byłoby niezgodne z art. 1 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o koncesji),
- w toku postępowania o udzielenie koncesji nierzetelnie przeprowadzono negocjacje, gdyż nie uwzględniono w nich interesów Hali Ludowej, na ogół akceptując propozycje koncesjonariusza,
- w umowie koncesyjnej niewystarczająco zabezpieczono interesy Hali Ludowej, co było niezgodne z art. 22 ust. 1 pkt 8 ustawy o koncesji,

2. Budowę parkingu, w oparciu o specjalną umowę, wsparła Gmina (Miasto) Wrocław. Na jej podstawie w szczególności zagwarantowano pomoc finansową na rzecz spółki Hala Ludowa sp. z o.o. w związku z realizacją ww. przedsięwzięcia w całym okresie obowiązywania umowy koncesyjnej, tj. do 2043 r.

**Spółka komunalna,
będąca publicznym
partnerem w tym
zamierzeniu, niezgodnie
z przeznaczeniem
wydatkowała 3,6 mln zł
przekazanych z budżetu
Miasta Wrocławia**

Rzeczywista kwota wydatków, jakie Miasto poniesie do 2043 r. na realizację umowy wsparcia projektu, nie jest znana. Ich górna granica to 143,7 mln zł. Do dnia 30 czerwca 2018 r. Miasto przekazało już Hali Ludowej z tytułu zobowiązań wynikających z Umowy Wsparcia Projektu 10 mln zł. Z kwoty tej, Spółka niezgodnie z przeznaczeniem, bo na cele inne niż wynikające z umowy wsparcia projektu, wydatkowała 3,6 mln zł. Dopuszczenie do tego wskazuje, że Miasto nierzetelnie sprawowało nadzór nad Spółką. Ponadto, zawarcie umowy wsparcia Projektu nie zostało poprzedzone niezbędnymi aktami staranności dotyczącymi zweryfikowania jego założeń pod kątem wykluczenia bądź stwierdzenia możliwości występowania pomocy państwa (pomocy publicznej) w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu *o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, co według NIK było działaniem nierzetelnym. [str. 56-58]

4. WNIOSKI

Wnioski do Ministra Infrastruktury

1. Podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia w przepisach art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych kompetencji dla organów stanowiących gmin do określenia sposobu kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty za postój pojazdów w strefie (np. również w ramach tzw. postępowania reklamacyjnego).

Mając na uwadze istotną skalę przypadków wystawiania wezwań do zapłaty opłaty osobom, które w rzeczywistości uiściły opłatę za parkowanie pojazdów w strefie, zasadnym jest uznanie takiej okoliczności już na etapie weryfikacji prowadzonej przed wszczęciem egzekucji administracyjnej. Powyższe powinno prowadzić do ograniczenia konieczności angażowania zasobów publicznych w prowadzenie nieskutecznych działań. Takie rozwiązanie będzie również wzmacniać zaufanie obywateli do organów władzy publicznej, którzy nie będą musieli dochodzić swoich uzasadnionych racji w ramach długotrwałego postępowania.

2. Podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do jednoznacznego wskazania w przepisach ustawy o drogach publicznych, czy opłaty za parkowanie, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz art. 13f ust. 1 tej ustawy stanowią wyłącznie dochód gminy, czy też dochód innych jednostek samorządu terytorialnego, w zależności od tego, jakiego rodzaju drogi obejmuje SPP.

W niektórych miastach (innych niż na prawach powiatu) SPP obejmowano zarówno drogi gminne, jak też powiatowe. Na tym tle pojawiały się wątpliwości co do sposobu podziału dochodów uzyskiwanych z tytułu pobranych opłat za parkowanie na takich drogach pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, a praktyka gmin w tym zakresie nie była jednolita. Analiza przepisów dotyczących kwestii poboru opłat za postój w SPP oraz opłat dodatkowych, jak też przepisów dotyczących dochodów jednostek samorządu terytorialnego, pozwala na przyjęcie dwóch sprzecznych poglądów.

Pierwszy z nich wskazuje, że opłaty za postój w SPP oraz opłaty dodatkowe stanowią wyłącznie dochód gminy, która ustaliła SPP i tym samym zarząd dróg powiatowych nie byłby uprawniony do pobierania opłat z tego tytułu. W myśl art. 13b ust. 7 i art. 13f ust. 3 ustawy o drogach publicznych zarząd drogi, lub w przypadku jego braku zarządca drogi, pobiera opłaty za parkowanie pojazdów na drogach publicznych w SPP oraz opłaty dodatkowe ponoszone przez użytkowników dróg odpowiednio na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 1 i art. 13f ust. 1 tejże ustawy. Zgodnie z art. 13b ust. 3 ww. ustawy w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³, wyznaczenie strefy płatnego parkowania i ustalenie wysokości opłat należy do wyłącznej kompetencji rady gminy. Działania zarządców dróg mieszczą się zatem w zakresie czynności o charakterze publicznoprawnym i wynikają z wykonywania przez jednostki państwowe władztwa publicznoprawnego. Istnieją zatem podstawy do uznania, że opłata parkingowa za parkowanie na drogach publicznych stanowi dochód gminy i mieści się w dochodach własnych, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴.

Drugi z poglądów, do którego przychyliła się Najwyższa Izba Kontroli, wskazuje natomiast, że opłaty za postój w SPP i opłaty dodatkowe stanowią również dochód pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁵ źródłami dochodów własnych powiatu są wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów. Zgodnie natomiast z art. 5 ust. 1 pkt 3 tej ustawy źródłami

¹³ Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 1530 ze zm.

dochodów własnych powiatu są dochody z majątku powiatu. Drogi powiatowe natomiast, stosownie do art. 2a ust. 2 ustawy *o drogach publicznych*, stanowią własność powiatu.

Wnioski systemowe

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do wojewodów o wzmocnienie nadzoru sprawowanego w ramach art. 91 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* nad uchwałami organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego ustalających zasady funkcjonowania stref płatnego parkowania, w szczególności w zakresie zgodności ich zapisów z obowiązującymi przepisami ustawy *o drogach publicznych*.

Wnioski do burmistrzów i prezydentów miast oraz dyrektorów zarządów dróg

W związku z wynikami kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski pokontrolne, które dotyczyły przede wszystkim:

- wprowadzenia zmian w uchwałach ustalających zasady funkcjonowania SPP w zakresie dostosowania ich zapisów do przepisów ustawy *o drogach publicznych*, poprzez m.in. usunięcie z nich zapisów dotyczących postępowania reklamacyjnego w przypadku kwestionowania zasadności wystawionych wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej;
- dostosowania oznakowania miejsc postojowych w SPP do wymogów rozporządzenia *w sprawie znaków*, jako warunku umożliwiającego pobieranie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz art. 13f ust. 1 ustawy *o drogach publicznych*;
- podjęcia działań zmierzających do zaprzestania pobierania opłat za postój pojazdów samochodowych na obszarach niestanowiących drogi publicznej;
- wzmocnienia nadzoru nad skutecznością prowadzenia działań windykacyjnych opłat dodatkowych, o których mowa w art. 13f ust. 1 ustawy *o drogach publicznych*, w tym z zachowaniem terminów określonych w procedurach wewnętrznych;
- wystąpienia do wojewódzkiego konserwatora zabytków o uzyskanie akceptacji na wprowadzanie oznakowania poziomego i umieszczenie parkomatów w SPP zlokalizowanej na obszarze objętym ochroną konserwatorską.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. UDOSTĘPNIANIE PRZESTRZENI PUBLICZNEJ NA POTRZEBY ORGANIZACJI MIEJSCEJ PARKOWANIA

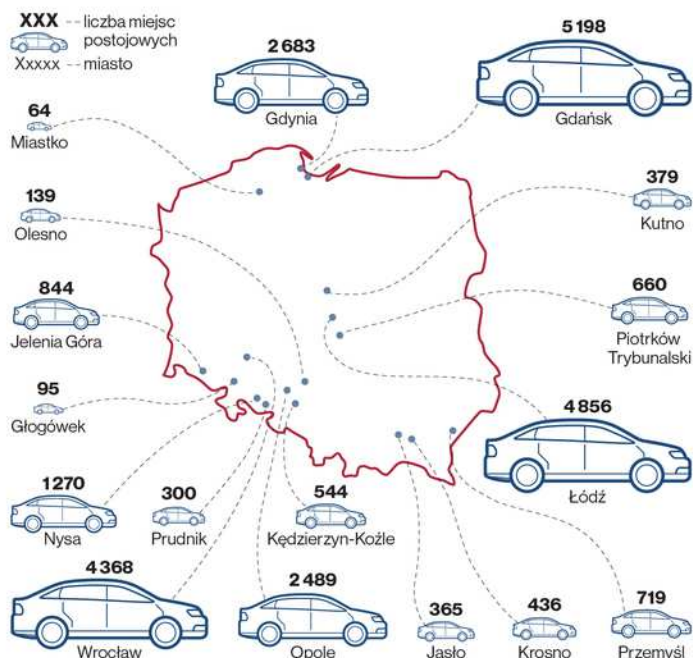
W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w każdym mieście, w którym prowadzona była kontrola, zaistniały przesłanki do utworzenia SPP, o których mowa w art. 13b ust. 2 ustawy *o drogach publicznych*. Strefy te zostały ustalone bowiem na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, a ich ustanowienie służyło m.in. zwiększeniu rotacji parkujących pojazdów. Strefami objęte zostały drogi publiczne, a w przypadku trzech miast również inne nieruchomości gruntowe. W konsekwencji prowadziło to do uzyskiwania nieuprawnionych dochodów z tytułu postoju pojazdów na tych terenach. Zastrzeżenia NIK dotyczyły również treści uchwał podejmowanych w tym zakresie przez organy stanowiące gmin, w których część regulacji wykraczała poza normy ustalone m.in. w ustawie *o drogach publicznych*.

W ramach stref płatnego parkowania w miastach, w których prowadzone były kontrole utworzono co najmniej 25 426 miejsc postojowych.

Infografika nr 3

Liczba miejsc postojowych udostępnionych w ramach SPP w miastach, w których przeprowadzono kontrolę

ZESTAWIENIE MIEJSC POSTOJOWYCH ZAPEWNIANYCH W RAMACH STREFY PŁATNEGO PARKOWANIA W OKRESIE OBJĘTYM KONTROLĄ



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

5.1.1. UWARUNKOWANIA UTWORZENIA PŁATNYCH MIEJSC PARKINGOWYCH W MIEŚCIE

**Przesłanki
ustanowienia strefy
oraz sposób ich
dokumentowania**

1. Zgodnie art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej. Tym samym, podejmując uchwałę w zakresie ustalenia takiej strefy, organ stanowiący jest zobowiązany do uwzględnienia ww. kryteriów.

Dokumentację określającą w sposób kompleksowy kwestie organizacji miejsc parkingowych, w tym w ramach SPP, opracowano w największych miastach, tj. **Gdańsku, Gdyni, Łodzi i Wrocławiu.**

Przykład

Polityka parkingowa **Gdańska** została przedstawiona w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Gdańska z 2007 r.* stanowiącym załącznik nr 1 do Uchwały nr XVIII/431/07 Rady Miasta Gdańska z dnia 20 grudnia 2007 r. W dokumencie nawiązano do deficytu miejsc postojowych dla samochodów osobowych, ograniczeń możliwości budowy nowych parkingów oraz osiągnięcia progu chłonności komunikacyjnej obszaru. W koncepcji przestrzennej polityki parkingowej przewidziano wyodrębnienie trzech stref o zróżnicowanym poziomie zaspokojenia potrzeb parkingowych. W kolejnym Studium z 2018 r., stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały nr LI/506/18 Rady Miasta Gdańska z dnia 23 kwietnia 2018 r., zawarto rozdział dot. Polityki parkingowej, w którym m.in. założono limitowanie liczby miejsc parkingowych w centralnym rejonie miasta, ze względu na ograniczoną przestrzeń w stosunku do liczby celów podróży, która uniemożliwia jej obsługę transportem indywidualnym. Ponadto w opracowaniu sporządzonym przez podmiot zewnętrzny *Badania napełnienia przestrzeni parkingowych wybranych ciągów ulicznych i przestrzeni ogólnodostępnych na terenie Gdańska w grudniu 2016 roku* potwierdzono, że wprowadzenie SPP pozwoliło zmniejszyć uciążliwości związane z przepełnieniem pojazdami ogólnodostępnych przestrzeni miejskich, uniemożliwiającym mieszkańcom swobodny dojazd i postój oraz znacznie ograniczającym przejezdność istniejących ciągów ulicznych. W mieście również poddawano analizom skuteczność wprowadzonych zmian w SPP i ich wpływu na sytuację parkingową na danym obszarze. W efekcie przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami rozszerzono strefę o trzy dodatkowe obszary.

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. Stanowiła ona podstawę i wytyczną do dalszych regulacji prawnych dotyczących m.in. problemu organizacji płatnego parkowania. Przesłanki utworzenia SPP wynikały z tej polityki transportowej, a także zostały potwierdzone m.in. wynikami przeprowadzonych badań, zrealizowanych w 2002 r. w ramach *Studium komunikacyjnego Miasta Łodzi*.

Na potrzebę organizacji miejsc parkingowych we **Wrocławiu** wskazano m.in. w obowiązującej do dnia 19 września 2013 r. *Polityce transportowej Wrocławia*, wprowadzonej uchwałą nr XII/396/99 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 września 1999 r., jak też we *Wrocławskiej polityce mobilności*, wprowadzonej uchwałą nr XLVIII/1169/13 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 września 2013 r. We *Wrocławskiej polityce mobilności* przyjęto m.in.: kształtowanie polityki parkingowej w zgodzie z polityką kształtowania zróżnicowanego stopnia dostępności miasta samochodem; rozwój systemu płatnego parkowania; promowanie postojów krótkotrwałych w granicach pasa drogowego zapewniających dużą rotację pojazdów w obszarach o deficycie miejsc

parkingowych; zróżnicowanie polityki parkingowej w zależności od specyfiki obszaru miasta.

W innych miastach opracowano różne dokumenty zawierające m.in. założenia lokalnej polityki transportowej. Najczęściej przyjmowano *Plany zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego* w postaci uchwał organu stanowiącego jst podejmowanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (np. w **Nysie, Kędzierzynie-Koźlu, Miastku, Piotrkowie Trybunalskim, Przemyślu, Jaśle, Jeleniej Górze**). Kwestie te były także podejmowane w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (miasta)* oraz strategiach ich rozwoju obejmujących poszczególne lata (np. **Olesno, Opole, Przemyśl**). W dokumentach tych w różnym stopniu odnoszono się do problematyki miejsc parkingowych, jednak najczęściej w sposób ogólny wskazywano na potrzebę zapewnienia płatnych miejsc parkingowych oraz konieczność ograniczania ruchu kołowego w ścisłych centrach miast.

W przypadku dwóch miast (**Głogówek i Kutno**) brak było dokumentacji wskazującej przesłanki ustanowienia SPP na danym obszarze. Powyższe zaniechanie nie stanowiło jednak naruszenia obowiązujących przepisów, ponieważ nie zobowiązywały one organów gmin do dokumentowania motywów, którymi kierowano się podejmując decyzję o utworzeniu strefy¹⁶.

Tereny, które mogą zostać objęte strefą

2. Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania.

W każdym mieście strefy płatnego parkowania zostały ustalone na drogach publicznych. W przypadku trzech miast (**Łódź, Miastko, Olesno**) jej obszar obejmował również inne nieruchomości gminne, na których wbrew ww. przepisowi pobierane były opłaty za postój pojazdów na zasadach określonych w uchwale stanowiącej podstawę ustalenia SPP.

Przykład

W **Oleśnie** do 13 stycznia 2018 r., tj. wejścia w życie uchwały Rady Miejskiej w Oleśnie nr XLIV/345/17 z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, wysokości stawek opłat oraz sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych przy drogach publicznych w strefie płatnego parkowania na terenie miasta Olesna, SPP objęto plac przed budynkiem administracyjnym Urzędu Miejskiego w Oleśnie przy ul. Jana Pieloka 21, niestanowiącego drogi publicznej w rozumieniu przepisów o drogach publicznych. Również inne place wskazane w ust. 2 pkt 1 i pkt 8-13 załącznika nr 1 do uchwały Nr XXIII/139/08 z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłaty oraz sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych przy drogach publicznych w strefach płatnego parkowania na terenie miasta Olesna oraz w ust. 2 pkt 7-12 załącznika do uchwały Nr XXVI/183/16 z dnia 13 września 2016 r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, wysokości stawek opłat oraz sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych przy drogach publicznych w strefie płatnego parkowania na terenie miasta Olesna nie stanowiły dróg publicznych w rozumieniu przepisów ww. ustawy. Wysokość uzyskanych w latach 2014-2017 przez Gminę dochodów za postój pojazdów na ww. obszarze wyniosła łącznie 84 007,80 zł, w tym 79 607,80 zł z tytułu opłat uiszczonych za pomocą parkomatu oraz 4 400 zł z tytułu opłat dodatkowych.

¹⁶ Na potrzebę rzetelnej weryfikacji zasadności wprowadzania ograniczeń dotyczących postoju pojazdów na określonym terenie, wskazują rozwiązania przewidziane w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1693). Wprowadza ona zmianę m.in. ustawy o drogach publicznych umożliwiającą tworzenie tzw. śródmiejskich stref płatnego parkowania po uprzednim dokonaniu szczegółowych analiz w zakresie przewidzianym w tej ustawie.

3. Przestrzeń dróg publicznych na potrzeby zorganizowania miejsc parkingowych udostępniana była, poza SPP, również w dwóch innych formach.

Pierwsza z nich wystąpiła w **Gdańsku** i polegała na wydzierżawieniu drogi publicznej na potrzeby organizacji płatnych miejsc postojowych, co było niezgodne z art. 22 ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Taka praktyka została zakwestionowana najpierw przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku sygn. II SA/Gd 592/16 z dnia 29 grudnia 2016 r., a następnie przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku sygn. I OSK 924/17 z dnia 9 maja 2018 r.

Prezydent Miasta **Gdańska** w trybie art. 22 ust. 2 ustawy o drogach publicznych zawarł dziewięć umów dzierżawy nieruchomości z przeznaczeniem na ogólnodostępne, płatne miejsca postojowe. Umowy te zostały zawarte na okres lipiec-sierpień 2016 r. w ramach pilotażowego programu poboru opłat na tzw. przyplażowych parkingach nadmorskich. Celem programu było uporządkowanie sposobu parkowania pojazdów w rejonie pasa nadmorskiego. Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta problem ten był wyjątkowo dotkliwy w sezonie, w lipcu i sierpniu, szczególnie w soboty i niedziele, a więc w dni, w które brak jest możliwości poboru opłat w strefie płatnego parkowania.

W uzasadnieniu wyroku WSA w Gdańsku wskazał, że (...) zarządzenie Prezydenta Miasta z 28 kwietnia 2016 r., nr (...), którego przedmiotem była organizacja płatnego postoju pojazdów w innym trybie jak określony w art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz art. 13b ustawy o drogach publicznych, naruszało art. 217 Konstytucji RP, a przez to w sposób istotny naruszało prawo (...). W istocie bowiem zdaniem Sądu przedmiotowe zarządzenie dotyczy parkowania na drodze publicznej zlokalizowanej w pasie drogowym. W sposób oczywisty świadczy o tym określona w załączniku nr 1 zarządzenia lokalizacja płatnego postoju pojazdów odnosząca się do nazw poszczególnych ulic (...). Z powyższego wynika w sposób oczywisty dla Sądu, iż sporne zarządzenie nie tyle dotyczy dzierżawy gruntu w pasie drogowym (art. 22 ust. 1 ustawy o drogach publicznych), ile organizacji miejsc płatnego postoju pojazdów, to jest materii uregulowanej w art. 13 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Z przyczyn, o których mowa powyżej, organizacja miejsc płatnego parkowania poddana jest wyłącznie trybowi określonemu w art. 13b ustawy o drogach publicznych.

Druga z form udostępniania drogi publicznej na potrzeby miejsc parkingowych wystąpiła w trzech miastach (**Gdańsk, Łódź, Jelenia Góra**) i polegała na udzieleniu na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Działania te jednak wykraczały poza ramy art. 13 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, zgodnie z którym przestrzeń drogi publicznej na potrzeby płatnego parkowania może być udostępniana wyłącznie w ramach SPP. Dodatkowo w Jeleniej Górze Urząd Miasta w uchwale w sprawie SPP zobowiązał osoby wnioskujące o wyznaczenie zastrzeżonego miejsca parkingowego do ponoszenia kosztów jego utworzenia i likwidacji.

W **Gdańsku** trzem podmiotom (w trzech lokalizacjach) udzielono zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności (decyzje wydawane na wniosek strony na okresy miesięczne) na prowadzenie parkingów strzeżonych. Parkingi te były zlokalizowane na wydzielonych, zamkniętych placach, nie były wprost związane z prowadzeniem ruchu drogowego, dlatego funkcjonowały w oparciu o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. I tak: parking przy ul. Gospody stanowił wydzielony plac, znajdujący się częściowo w pasie drogowym i częściowo poza pasem i był prowadzony przez jeden podmiot (poza pasem w oparciu o odrębną umowę z 1988 r. zawartą na czas nieokreślony); parking przy ul. Rakoczego funkcjonował na terenie niebędącym własnością Miasta, w granice pasa drogowego wchodzi jedynie jego niewielki fragment (45 m²), na którym znajduje się ogrodzenie parkingu, stróżówka, zieleniec i fragmenty kilku miejsc postojowych; parking przy ul. Armii Krajowej funkcjonuje na terenie przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania miejscowego pod „teren obsługi transportu drogowego

Udostępnianie
podmiotom trzecim
nieruchomości
gminnych na potrzeby
parkingowe

parking” i ze względu na kształt działki nie jest skomunikowany z ulicą. Na obszarach, w których były zlokalizowane, nie ustanowiono SPP.

W **Łodzi** miejsca płatnego parkowania na drogach publicznych poza SPP udostępniano na podstawie decyzji Prezydenta o zajęciu pasa drogi na odpłatne parkingi m.in. w okolicy Rynku Bałuckiego.

W **Jeleniej Górze** zastrzeżenie miejsca postojowego (tzw. koperty) odbywało się na podstawie decyzji wydawanej przez Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg i Mostów, na wniosek składany do Urzędu Miejskiego Jeleniej Góry. Jak ustalono, na podstawie dwóch decyzji zezwalających na czasowe zajęcie pasa drogowego, w SPP utworzono jedno stanowisko parkingowe zastrzeżone o powierzchni nie większej niż 13,8 m². Jako podstawę wydania pierwszej decyzji, tj. z 2017 r., wskazano m.in. art. 40 ustawy o drogach publicznych oraz uchwałę w sprawie SPP, natomiast w drugiej z 2018 r. wskazano art. 40 ww. ustawy, bez przywoływania uchwały w sprawie SPP.

4. W 10 miastach, w których prowadzono kontrole, samorządy lokalne udostępniały również należące do nich nieruchomości gminne inne niż drogi publiczne na potrzeby zapewnienia możliwości parkowania pojazdów. Tym samym działania te umożliwiały udostępnienie dodatkowej przestrzeni parkingowej w mieście, poza funkcjonującą SPP.

Przykład

W **Krośnie** w okresie objętym kontrolą obowiązywało łącznie pięć umów na wydzierżawienie innych nieruchomości na potrzeby organizacji płatnych miejsc parkingowych, tj.: dwie umowy zawarte z Krośnieńskim Stowarzyszeniem Motorowym (w obu umowach oddano w dzierżawę nieruchomość o pow. 900 m²) oraz trzy umowy zawarte z Klubem Sportowym *Karpaty* (w umowach tych oddano w dzierżawę nieruchomość o pow. 2.266 m²).

W **Piotrkowie Trybunalskim** zawarto:

- dwie umowy na dzierżawę terenu z przeznaczeniem na parking ogólnodostępny do obsługi obiektu handlowo-usługowego, który zgodnie z posiadaną przez Urząd informacją jest parkingiem bezpłatnym i znajdującym się poza obszarem SPP,
- umowę dzierżawy na okres 20 lat działki gminnej pod parking ogólnodostępny (aktualnie odpłatny) oraz
- umowę bezterminowego użytkowania nieruchomości położonej przy ul. Narutowicza 5 i 7 zawartą z Miejskim Ośrodkiem Kultury, z przeznaczeniem na parking ogólnodostępny (odpłatny od momentu przekazania)

Prezydent **Kutna** wydzierżawiał podmiotom zewnętrznym - na podstawie dziewięciu umów - nieruchomości gminne na potrzeby organizacji ogólnodostępnych miejsc parkingowych. Nieruchomości objęte dzierżawą obejmowały działki zlokalizowane przy ulicach Narutowicza, Podrzecznej, Bałtyckiej - Rzecznej. Łączna powierzchnia wydzierżawianych nieruchomości wynosiła 13.024 m².

W **Jeleniej Górze** wydzierżawiano z przeznaczeniem na pięć płatnych parkingów inne grunty stanowiące własność gminy, o łącznej powierzchni 11 689,4 m². Warunki dzierżawy zostały określone w 15 umowach, których okres realizacji wynosił od roku do pięciu lat.

5.1.2. UCHWAŁY W SPRAWIE USTALENIA SPP

Formalne aspekty
ustanowienia stref

1. Zgodnie z art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych organem inicjującym procedurę ustalenia strefy płatnego parkowania jest organ wykonawczy jst (wójt, burmistrz lub prezydent miasta), który kieruje do organu stanowiącego jst (rady gminy lub rady miasta) wniosek w tym zakresie. Do wniosku powinny być załączone opinie organów zarządzających drogami i ruchem na drogach. Przepis art. 13b ust. 4 ww. ustawy określa treść uchwały rady gminy (miasta) ustalającej SPP, wskazując, że taki akt prawa miejscowego powinien zawierać dwa zasadnicze elementy obligatoryjne, tj. wysokość stawki opłat za postój pojazdów w SPP (pkt 1) oraz sposób jej pobierania (pkt 3). Fakultatywnie rada

gminy (miasta) może w uchwale ustalającej SPP wprowadzić dla niektórych kategorii korzystających z dróg preferencyjne zasady ponoszenia opłat za parkowanie (pkt 2). Przepis art. 13b ust. 4 pkt 2 ww. ustawy wprowadza dwa typowe systemy preferencyjne: opłaty abonamentowe lub opłaty zryczałtowane oraz szczególny rodzaj preferencyjnej opłaty – stawkę zerową opłaty, która jest w istocie zwolnieniem z obowiązku jej uiszczenia.

2. We wszystkich miastach SPP zostały wprowadzone na podstawie odpowiednich uchwał rady miasta. Były one każdorazowo podejmowane, po uprzednim złożeniu projektów takich uchwał przez burmistrza lub prezydenta miasta. W każdej uchwale określono zasięg terytorialny SPP (np. w postaci wskazania nazw poszczególnych ulic lub obszaru wyznaczonego przez ulice), stawki opłat za parkowanie, w tym opłat dodatkowych oraz sposób jej pobierania (np. dokonywanie opłaty gotówką lub w formie bezgotówkowej w parkomatach). Obowiązujące stawki nie przekraczały limitów wynikających z art. 13b ust. 4 pkt 1¹⁷ i ust. 5¹⁸ oraz art. 13f ust. 2¹⁹ ustawy *o drogach publicznych*. W jednostkowych przypadkach uchwały przewidujące stawki, które nie odpowiadały ww. przepisom, zostały wyeliminowane w ramach nadzoru sprawowanego przez właściwego wojewodę (np. w Prudniku i Głogówku).

3. Zgodnie z art. 13b ust. 3 ustawy *o drogach publicznych* do wniosku kierowanego do organu stanowiącego jest o podjęcie uchwały w sprawie ustalenia SPP powinny być załączone opinie organów zarządzających drogami i ruchem na drogach. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 3-4 ww. ustawy zarządcami są: dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, dla dróg gminnych – wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5 ww. ustawy). Zasady ruchu na drogach publicznych reguluje ustawa *Prawo o ruchu drogowym*. Ruchem na poszczególnych drogach zarządzają odpowiednio (zgodnie z art. 10 ust. 5-6 tej ustawy): starosta na drogach powiatowych i gminnych, przy czym prezydent miasta zarządza ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych). Tymczasem w sześciu miastach innych niż na prawach powiatu do projektów uchwał w sprawie ustalenia lub wprowadzenia zmian w SPP organ wykonawczy jest nie przedłożył stosownych opinii: organu zarządzającego ruchem na drogach (**Głogówek, Prudnik, Miastko**), organu zarządzającego drogami powiatowymi²⁰ (**Nysa, Kędzierzyn-Koźle**) lub dwóch tych organów jednocześnie (**Olesno**). Jakkolwiek brak takich opinii, z uwagi na ich niewiążący charakter, nie podważał legalności ustanowienia SPP, to jednak zaniechania w tym zakresie stanowiły naruszenie prawa.

4. W zakresie ustalania zasad funkcjonowania SPP należy wskazać, że zgodnie z art. 94 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r., 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. Oznacza to, że swoboda działania gminy nie jest nieograniczona, a do wydawania aktów prawa miejscowego wręcz stosuje się zasadę, że dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje. Tym samym, podejmując uchwałę w sprawie ustalenia SPP, organ stanowiący zobligowany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia określonego w art. 13b ust. 4 oraz w art. 13f ust. 2 ustawy *o drogach publicznych* i nie ma prawa do wykroczenia poza jego granice.

Zakres upoważnienia dla organu stanowiącego gminy w obszarze dotyczącym SPP

¹⁷ Opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać 3 zł.

¹⁸ Przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny postoju, przy czym progresja nie może przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę postoju. Stawka opłaty za czwartą godzinę i za kolejne godziny postoju nie może przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę postoju

¹⁹ Wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 50 zł.

²⁰ Obszar SPP obejmował również drogi powiatowe.

Zgodnie z tymi przepisami rada miasta w uchwale dotyczącej strefy ustala wysokość opłaty za postój pojazdu oraz sposób jej pobierania, wysokość opłaty dodatkowej i sposób jej pobierania, a także może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz stawkę zerową dla niektórych użytkowników dróg.

W 16 spośród 17 miast, w których prowadzono kontrolę, rady miast wykraczały poza przyznane im upoważnienia, zawierając w uchwałach zapisy naruszające przepisy prawa, w szczególności ustawy o drogach publicznych.

Powszechnie obowiązującą praktyką w tym zakresie było **wprowadzanie w uchwałach procedury (trybu) reklamacyjnej** w przypadku kwestionowania zasadności wystawienia wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej.

Kontrolowane jednostki lub administratorzy SPP wystawiali wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych, również w przypadkach, gdy opłata za postój, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy została wniesiona. Takie wezwania były następnie anulowane na podstawie postanowień uchwał 12 organów stanowiących gmin, wprowadzających tzw. tryb reklamacyjny. Taki sposób postępowania wykraczał jednak poza przyznane ww. organom upoważnienia, gdyż w zakresie pojęcia *sposób pobierania opłaty* określonego zarówno w art. 13b ust. 4 pkt 3 oraz w art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych nie mieści się upoważnienie do wprowadzania takiego trybu. Powyższe potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. akt I OSK 1979/16 z dnia 18 listopada 2016 r., w którym wskazano, że (...) z konstrukcji przepisu art. 13f ust. 1 o drogach publicznych wynika wprost, iż za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową. Przepis ten nie zostawia organowi żadnej dowolności, co do uznania, kiedy pobranie opłaty jest zasadne, a kiedy nie. Źródło powstania obowiązku wynika bezpośrednio z przepisu prawa (ustawy i przepisu prawa miejscowego). (...) Należy zatem stwierdzić, że artykuł 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych upoważnia radę gminy do ustalenia wysokości opłaty dodatkowej, o której jest mowa w ust. 1 tego przepisu i sposobu jej pobierania (zasady, formy i ogół czynności technicznych, pozwalających na dokonanie opłaty); w tym zakresie nie mieści się jednak kompetencja do uregulowania trybu postępowania reklamacyjnego, ani kompetencja do odstąpienia w wyniku przeprowadzonego postępowania reklamacyjnego od zastosowania przepisu art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych. (...). W myśl art. 40d ust. 2 ustawy o drogach publicznych, opłaty dodatkowe podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Podstawą do prowadzenia egzekucji administracyjnej w celu wykonania obowiązku zapłaty kary pieniężnej z tytułu nieuiszczenia opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych jest przepis art. 3 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jeżeli właściciel pojazdu, przeciwko któremu wystawiony został tytuł wykonawczy kwestionuje istnienie obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej przez wniesienie zarzutu w postępowaniu egzekucyjnym, to organ egzekucyjny rozpatruje ten środek zaskarżenia.

Jako przyczynę wprowadzenia w uchwałach takiego trybu reklamacyjnego burmistrzowie i prezydenci miast wskazywali m.in. na racjonalność przeprowadzenia całej procedury zmierzającej do egzekucji, w sytuacji gdy wierzyciel już na początkowym etapie sprawy uzyskał informacje o wykonaniu bądź nieistnieniu obowiązku zapłaty opłaty za postój w SPP, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Ponadto wskazywano również na zasadę pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, zasadę informowania stron postępowania, zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu, zasadę wyjaśnienia zasadności przesłanek załatwienia sprawy, zasadę wnikliwości, szybkości i prostoty postępowania, a także zasadę polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych.

Sytuacja taka nie wystąpiła jedynie w pięciu miastach, tj. **Miastku, Kutnie, Krośnie, Jaśle i Wrocławiu**, a w dwóch innych miastach (**Nysa i Opole**) zapisy

dotyczące reklamacji zostały zlikwidowane poprzez przyjęcie stosownych zmian w uchwale ustalającej SPP.

Kolejnymi z najczęściej występujących zapisów uchwał rady miasta, wykraczających poza określone normy ustawy *o drogach publicznych*, było **ograniczenie kręgu potencjalnych podmiotów uprawnionych do skorzystania z preferencyjnych stawek opłat** za parkowanie oraz wprowadzenie obowiązku ponoszenia tych opłat również w soboty. Obie te nieprawidłowości wystąpiły w siedmiu miastach.

W zakresie regulacji zasad funkcjonowania SPP granice swobody regulacji wyznacza cel, jakiemu służy wprowadzenie opłat za parkowanie, tj. zaprowadzenie ładu przestrzennego i zapewnienie ochrony wolności i praw obywateli, których domy lub mieszkania znajdują się w centrum miast. Unormowania uchwał rad gmin (miast) w zakresie przewidującym ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do ww. czynności w zależności od zameldowania czy posiadania pojazdu na podstawie określonego tytułu prawnego, naruszają zasadę równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej. Prowadzi to nie tylko do niezgodnego z prawem zróżnicowania mieszkańców strefy płatnego parkowania wobec mieszkańców innej części miasta, ale także względem siebie.

W ocenie NIK unormowania uchwał w zakresie przewidującym ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do zakupu abonamentów parkingowych w zależności od tytułu prawnego do zamieszkania w SPP naruszają zasadę równości wobec prawa określoną w art. 32 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Pozbawiają one bowiem uprawnienia do zakupu ww. abonamentów przez osoby faktycznie zamieszkujące w obrębie strefy (np. na podstawie umowy najmu mieszkania), ograniczając krąg uprawnionych jedynie do osób zameldowanych na takim obszarze. Podobne naruszenie ww. przepisu stanowi wyłączenie z kręgu uprawnionych kierowców korzystających z pojazdów na podstawie innych form z korzystania z pojazdów niż przewidzianych w uchwale (własność lub współwłasność).

Tymczasem w siedmiu miastach w uchwałach rady miasta wprowadzono zapisy ograniczające krąg potencjalnych podmiotów uprawnionych do skorzystania z preferencyjnych stawek z uwagi na zameldowanie (**Miastko, Piotrków Trybunalski, Kutno, Krosno**) lub posiadany tytuł prawny do pojazdu, tj. własność (**Łódź**). We **Wrocławiu** i **Jeleniej Górze** obowiązywały oba wymienione powyżej typy ograniczeń.

Przykład

W **Piotrkowie Trybunalskim** zapisy uchwał w sprawie ustanowienia na terenie miasta SPP ograniczały 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 czasowy²¹.

W **Miastku** uzależniono możliwości poniesienia opłaty za parkowanie w preferencyjnych stawkach od spełnienia warunków w zakresie meldunku na pobyt stały przy: ul. Armii Krajowej (wprowadzony uchwałą nr 10/IV/2004 z dnia 27 lutego 2004 r.), ul. Konstytucji 3 maja (wprowadzony uchwałą nr 62/VI/2011 z dnia 24 czerwca 2011 r.), przy ul. Wybickiego (wprowadzony uchwałą nr 123/VI/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r.).

W **Jeleniej Górze** w załączniku nr 3 (Regulamin SPP) do uchwały nr 555/LXVI/2010 z dnia 30 marca 2010 r. ograniczono krąg potencjalnych osób uprawnionych do nabycia abonamentu typu A i B jako do zameldowanych w SPP. Zapis § 11 tego załącznika ograniczał krąg potencjalnych osób uprawnionych do nabycia abonamentu typu A i B od zameldowania w SPP, pozbawiając tym samym uprawnienie do zakupu tego abonamentu pozostałe

²¹ 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.

osoby zamieszkujące w SPP. Jednocześnie w § 12 ust. 2 możliwość wykupienia karty abonamentowej uzależniono od okazania dokumentu tożsamości lub innego dokumentu, z którego wynikać będzie fakt zameldowania, miejsca pracy lub miejsca prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto prawo do wykupienia abonamentu typu A zostało uzależnione od ujawnienia danej osoby jako właściciela lub innej osoby posiadającej tytuł prawny do korzystania z pojazdu. Uprawnienie do wykupienia abonamentu typu A uzależniono od posiadania prawa własności pojazdu samochodowego o masie całkowitej do 3,5 tony. Za właściciela pojazdu przyjęto także osoby posiadające tytuł prawny do korzystania z pojazdu (np. wynajem, leasing, dzierżawa itp.).

Zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy *o drogach publicznych* opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo. Na tle ww. przepisu pojawiły się wątpliwości dotyczące interpretacji pojęcia *dni robocze*, tj. czy sobotę należy traktować jako dzień roboczy. Wprawdzie w ustawie nie zdefiniowano tego pojęcia, jednak zgodnie z wypracowaną już od 2011 r. linią orzeczniczą sądów administracyjnych taki dzień powinien być traktowany na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy. Tym samym niedopuszczalne było **pobieranie opłat za postój pojazdów w strefie w soboty**. W szczególności kwestię tę rozstrzygnęła uchwała NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. I OPS 1/11, a następnie m.in.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. III SA/Po 98/16 oraz wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. I OSK 3507/15. Tymczasem w siedmiu miastach w okresie objętym kontrolą zapisy uchwał rady miasta nakładały obowiązek uiszczania opłat za parkowanie również w soboty. Dotyczyło to **Głogówka, Prudnika, Nysy, Kutna, Przemyśla, Krosna oraz Wrocławia**, jednak w każdym z tych miast podjęte zostały uchwały, które w 2016 r. wyeliminowały tę nieprawidłowość.

W sześciu miastach w uchwałach ustalających zasady funkcjonowania SPP **wprowadzono inny niż 14-dniowy termin do zapłaty opłaty dodatkowej**, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy *o drogach publicznych*. Sytuacja taka wystąpiła w **Prudniku, Opolu i Nysie** (30-dniowy termin), **Łodzi** (28-dniowy termin) oraz **Przemyślu i Krośnie** (7-dniowy termin). Jednak zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* opłaty te stanowią niepodatkowe należnościami budżetowe o charakterze publicznoprawnym, a do takich należności stosuje się – stosownie do treści art. 67 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych* – odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*, w tym w szczególności art. 21 § 1 pkt 1 oraz art. 47 § 1. Zgodnie z tymi przepisami termin płatności opłaty dodatkowej powstającej z mocy prawa wynosi 14 dni.

W dwóch miastach (**Piotrków Trybunalski** oraz **Jelenia Góra**) w uchwałach ustalających zasady funkcjonowania SPP **dopuszczono możliwość nałożenia opłaty dodatkowej za nieudokumentowanie dopełnienia obowiązku poniesienia opłat za parkowanie**. W tej kwestii należy wskazać, że ustawa *o drogach publicznych* wprowadza obowiązek ponoszenia opłat za parkowanie, ale nie za nieudokumentowanie dopełnienia tego obowiązku poprzez wyeksponowanie dowodu opłaty. Dodatkowa regulacja definiująca świadczenia o charakterze represyjnym za niewykonanie obowiązku uiszczenia opłaty parkingowej nie mieści się w zakresie upoważnienia udzielonego radzie gminy w art. 13b ust. 4 pkt 3 ustawy *o drogach publicznych*.

W **Jeleniej Górze** w § 15 ust. 1 załącznika nr 3 – Regulamin SPP do uchwały nr 555/LXVI/2010 z dnia 30 marca 2010 r., wprowadzono regulację stanowiącą, że bilety parkingowe niezwłocznie po ich wykupieniu w najbliższym automacie parkingowym oraz karty abonamentowe, muszą być umieszczone za przednią szybą wewnątrz pojazdu, w sposób umożliwiający ich odczytanie bez jakichkolwiek wątpliwości, niezwłocznie po zaparkowaniu pojazdu, gdyż ich brak skutkował wystawieniem wezwania do uiszczenia opłaty dodatkowej.

W **Piotrkowie Trybunalskim** w uchwałach rady miasta w sprawie ustanowienia na terenie miasta SPP obowiązują zapisy, 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.

W **Gdyni** zapisy uchwały ustalającej SPP naruszały zasadę wynikającą z art. 13b ust. 1 ustawy *o drogach publicznych*, zgodnie z którą opłatę za postój w SPP pobiera się za postój **w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo**. W wyniku złożonej skargi zapisy te zostały uchylone przez WSA w Gdańsku.

Uchwała nr XXI/443/12 Rady Miasta Gdyni z 27 czerwca 2012 r. w sprawie *ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Gdyni oraz wysokości stawek opłat za parkowanie i opłaty dodatkowej, sposobu ich pobierania oraz wprowadzenia opłaty abonamentowej* stanowiła przedmiot skargi złożonej 13 października 2014 r. do WSA w Gdańsku. W ocenie skarżącego Rada Miasta, przyjmując zapis § 1 pkt 2 ww. uchwały, przekroczyła swoje uprawnienia. Z logiki tego zapisu wynikało bowiem, że opłaty można było pobierać także poza wyznaczonymi miejscami na "częściach, obiektach i urządzeniach" dróg publicznych. Zapis ten był w ocenie skarżącego sprzeczny z art. 13b ustawy *o drogach publicznych*, który to przepis pozwala na pobieranie opłat tylko i wyłącznie na wyznaczonych miejscach oraz nakłada obowiązek wyznaczania płatnych miejsc postojowych w strefie płatnego parkowania. W ocenie skarżącego naruszono prawo nie wyznaczając i nie oznakowując za pomocą znaku pionowego D-18 *parking* wszystkich miejsc płatnych postojowych w strefie płatnego parkowania zgodnie z ustawą *o drogach publicznych* i rozporządzeniem w sprawie *znaków* oraz pobierano opłaty postojowe i dodatkowe na podstawie niezgodnego z ustawą § 1 pkt 2 ww. uchwały, to jest poza wyznaczonymi miejscami postojowymi. WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt III SA/Gd 944/14, uznał, iż skarga była zasadna i w konsekwencji tego stwierdził nieważność § 1 pkt 2 ww. uchwały w części obejmującej słowa "w takich ich częściach, obiektach i urządzeniach lub". Wyrokiem NSA z 10 grudnia 2015 r., sygn. akt I OSK 2356/15 skarga kasacyjna Rady Miasta Gdyni została oddalona.

Gromadzenie danych obejmujących numery rejestracyjne pojazdów

5. W czterech miastach (**Gdańsk, Piotrków Trybunalski, Łódź i Wrocław**) parkomaty wymagały **wpisania numeru rejestracyjnego pojazdu w celu wydania biletu parkingowego**, a w dwóch (Gdynia, Opole) umożliwiały jego wprowadzenie. Tylko w przypadku Piotrkowa Trybunalskiego obowiązek ten wynikał z zapisów uchwały ustalającej zasady funkcjonowania SPP, w której również przewidziano możliwość nałożenia opłaty dodatkowej w przypadku postoju z biletu parkingowym zawierającym inny numer rejestracyjny niż zaparkowany pojazd.

W większości przypadków wydanie biletu potwierdzającego dokonanie opłaty za postój nie wymagało podawania numeru rejestracyjnego pojazdów. Świadczy to, że gromadzenie danych o takich numerach nie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania strefy. Ułatwia natomiast ustalenie czy kierujący uiścili wymaganą opłatę, jak też dochodzenie należnych opłat dodatkowych.

Wątpliwości interpretacyjne budzi natomiast kwestia uznawania numeru rejestracyjnego pojazdu jako danych osobowych w rozumieniu przepisów o ochronie danych osobowych. Orzecznictwo w tym zakresie nie było dotychczas jednolite. I tak przykładowo, w wyroku WSA w Warszawie z 13

kwietnia 2017 r., sygn. VII SA/Wa 1069/16²², wskazano, że "(...) numer rejestracyjny pojazdu może prowadzić do identyfikacji osoby, a zatem stanowi on dane osobowe (...)". Przywołano w nim inny wyrok tego samego Sądu z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 211/13²³. Przyjęcie takiego poglądu miałyby istotne skutki w kontekście braku zawarcia w ustawie o drogach publicznych upoważnienia podmiotów tworzących i administrujących strefę do przetwarzania danych osobowych w tym zakresie. Odmienne stanowisko zostało natomiast zaprezentowane w wyrokach WSA w Krakowie z 14 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 1339/16²⁴, oraz WSA w Gliwicach z dnia 31 października 2018 r. sygn. akt II SA/Gl 593/18²⁵. Sądy te uznały, że tradycyjny numer rejestracyjny, składający się z liter i cyfr, nie jest daną osobową, gdyż określenie tożsamości osoby parkującej (właściciela, posiadacza) wymagałoby nadmiernych kosztów, czasu lub działań.

5.2. ZARZĄDZANIE STREFĄ PŁATNEGO PARKOWANIA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w większości przypadków strefy nie były zarządzane w sposób zapewniający poszanowanie obowiązujących przepisów. Oznakowanie 13 stref nie było bowiem zgodne z przepisami ustawy *Prawo o ruchu drogowym*, zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, jak też zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie znaków. W skrajnych przypadkach nieprawidłowości w tym zakresie podważały legalność pobieranych przez miasta opłat za postój pojazdów w strefie. Jakkolwiek we wszystkich miastach dochody związane z funkcjonowaniem strefy przewyższały wydatki ponoszone na ten cel, to jednak w 12 z nich systematycznie wzrastała kwota zaległości z tytułu opłat dodatkowych za brak uiszczenia opłaty za postój pojazdu w strefie.

5.2.1. OZNAKOWANIE OBSZARU SPP

Projekty organizacji ruchu na obszarze SPP

1. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach projekt organizacji ruchu powinien zawierać m.in.: plan orientacyjny w skali od 1:10 000 do 1:25 000, z zaznaczeniem drogi lub dróg, których projekt dotyczy; plan sytuacyjny w skali 1:500 lub 1:1 000; program sygnalizacji i obliczenia przepustowości drogi (w przypadku projektu zawierającego sygnalizację świetlną); zasady dokonywania zmian oraz sposób ich rejestracji; opis techniczny zawierający charakterystykę drogi i ruchu na drodze; przewidywany termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz termin wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu; nazwisko i podpis projektanta. Zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 1 ww. rozporządzenia projekt organizacji ruchu może przedstawić do zatwierdzenia m.in. zarząd drogi. Taki projekt wprowadza organizację ruchu na drodze, w tym jej oznakowanie oraz powinien również uwzględniać zasady takiego oznakowania wskazane w rozporządzeniu w sprawie znaków.

W miastach dla danego obszaru SPP zostały opracowane projekty organizacji ruchu. Jedynie w **Oleśnie** dla części obszaru SPP nie opracowano takiego projektu, co skutkowało dowolnością w jego wprowadzeniu.

Pomimo obowiązku wynikającego z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, Urząd Miejski w **Oleśnie** nie dysponował zatwierdzonymi przez organ zarządzający ruchem (Starostę Oleskiego) projektami organizacji ruchu dla 7 spośród 12 miejsc objętych SPP, tj. ul. Kopernika; ul. Adama Mickiewicza; placu nr 2 przy ul. Armii Krajowej; placu nr 3 przy ul. Armii Krajowej; placu nr 4 pomiędzy ul. Leopolda Labora i ul. Aleksandra Fredry;

²² Orzeczenie nieprawomocne.

²³ Orzeczenie prawomocne.

²⁴ Orzeczenie nieprawomocne.

²⁵ Orzeczenie nieprawomocne.

placu nr 5 pomiędzy ul. Leopolda Labora i ul. Aleksandra Fredry oraz placu nr 6 pomiędzy ul. Kopernika i ul. Leopolda Labora.

We wszystkich ww. rejonach SPP, które nie zostały objęte projektami organizacji ruchu, oznakowanie pionowe i poziome SPP nie uwzględniało wymogów wynikających z przepisów rozporządzenia w sprawie znaków. Stwierdzone odstępstwa dotyczyły m.in. następujących rejonów SPP:

- 1/ ul. Kopernika, m.in. brak było oznakowania rejonu znakiem pionowym D-44 oraz oznakowania pionowego miejsc postojowych;
- 2/ ul. Adama Mickiewicza: ustalona szerokość stanowisk postojowych dla wszystkich 8 miejsc przy kącie 45° wynosiła 2,50 m, co było niezgodne z tabelą 5.1 w pkt. 5.2.4 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia, zgodnie z którą minimalna szerokość powinna wynosić nie mniej niż 3,20 m;
- 3/ plac nr 2 przy ul. Armii Krajowej: brak było oznakowania poziomego określającego stanowiska postojowe i jezdnie manewrowe;
- 4/ plac nr 3 przy ul. Armii Krajowej: brak było oznakowania pionowego znakiem D-44, nie została zachowana także minimalna szerokość jezdni manewrowych (występowała wyłącznie jedna jezdnia manewrowa), która zgodnie z tabelą 5.1 w pkt. 5.2.4 załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie znaków powinna wynosić nie mniej niż 5 m.

Z wyjątkiem **Nysy** oraz **Jasła** zatwierdzone projekty organizacji ruchu zawierały wszystkie obligatoryjne elementy wskazane w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

W **Jasle** dla parkingów²⁶ utworzonych przed dniem 1 stycznia 2014 r. i funkcjonujących w SPP w okresie objętym kontrolą, kontrolowana jednostka posiadała projekty stałej organizacji ruchu, które nie spełniały warunków określonych w § 5 ww. rozporządzenia, a w szczególności:

- nie zostały sporządzone plany orientacyjne;
- nie zostały dla każdej SPP (parkingu) sporządzone plany sytuacyjne, określające lokalizację wszystkich znaków i urządzeń dla nowej organizacji ruchu (poziomych i pionowych);
- nie podano nazwiska i podpisu projektanta.

W **Nysie** zarówno zatwierdzony w dniu 16 października 2014 r. projekt organizacji ruchu, jak również siedem projektów wprowadzających zmiany, nie zawierały opisu technicznego charakterystyki drogi i ruchu na drodze (§ 5 ust. 1 pkt 5) oraz parametrów geometrii drogi drodze (§ 5 ust. 1 pkt 2 lit. b) umożliwiającej prawidłowe umiejscowienie znaków lub stanowisk postojowych. W konsekwencji tego, w wyniku dokonanych oględzin obszaru SPP, stwierdzono odstępstwa od warunków określonych w ustawie *Prawo o ruchu drogowym* oraz rozporządzeniu w sprawie znaków, tj.:

- na drodze 109129 0 pas postojowy na całej długości zostały wyznaczony z naruszeniem art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*, gdyż na chodniku o szerokości 2,10 m pozostawiono dla pieszych pas o szerokości 0,50 m;
- na ul. Zjednoczenia znaki pionowe wyznaczające początek i koniec SPP umiejscowiono z naruszeniem art. 49 ust. 1 pkt 1-2 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*, tj. od strony skrzyżowania ul. Zjednoczenia z ul. Mariacką w odległości 7,47 m od oznakowanego przejścia dla pieszych; a od strony skrzyżowania ul. Emilii Gierczak i ul. Stanisława Moniuszki z ul. Zjednoczenia w odległości 9,04 m.

W przypadku **Głogówka** i **Łodzi** sposób oznakowania SPP przewidziany w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu nie był dostosowany do zasad określonych w rozporządzeniu w sprawie znaków. Stwierdzone w tym zakresie rozbieżności dotyczyły m.in. niewprowadzenia oznakowania poziomego, tj. obligatoryjnego elementu prawidłowo wyznaczonego miejsca postoju. W przypadku pozostałych miast nie stwierdzono takich nieprawidłowości.

²⁶ SPP (parkingi): ul. Basztowa; ul. Rynek (część wschodnia); Plac Żwirki i Wigury; ul. Mickiewicza; ul. Koralewskiego; ul. Stroma; ul. Staszica – od ul. Kołłątaja do ul. Dworcowej; ul. Kościuszki – od ul. Igielnej do ul. Sokoła; ul. Kołłątaja – od ul. Asnyka do ul. Czackiego.

Przykład

W **Łodzi** do wymogów ww. rozporządzenia nie dostosowano dwóch projektów stałej organizacji ruchu obejmujących 5 odcinków ulic objętych oględzinami. W projektach tych nie ujęto bowiem poziomego oznakowania w obszarze SPP (brak znaków: P-18 *stanowisko postojowe*, P-19 *linia wyznaczająca pas postojowy*, P-24 *miejsce dla pojazdu osoby niepełnosprawnej*), a w projekcie Pl. Wolności dodatkowo nie oznaczono poziomych znaków P-20 *koperta*. Dyrektor kontrolowanej jednostki wyjaśnił, że *pomimo zasady podwójnego oznaczania miejsc parkingowych (znakami pionowymi typu D-18 i poziomymi typu P-18), z uwagi na fakt, iż decydującą rolę w wyznaczaniu miejsc postojowych w SPP mają znaki pionowe, uznano to oznakowanie za wystarczające*.

2. Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu. W Głogówku oraz Miastku zaniechano realizacji takiego obowiązku, a we Wrocławiu zaniechano realizacji obowiązku wynikającego z § 8 ust. 7 ww. rozporządzenia, tj. wprowadzenia organizacji ruchu w przewidzianym terminie.

Przykład

Projekt organizacji ruchu dla SPP Przedmieście Świdnickie nie został wdrożony do dnia 30 kwietnia 2018 r., tj. w terminie określonym przez organ zarządzający w piśmie z dnia 17 listopada 2017 r. dotyczącym zatwierdzenia tego projektu. Wniosek o przedłużenie terminu ważności zatwierdzenia do 31 sierpnia 2018 r. został złożony przez kontrolowaną jednostkę pismem z dnia 18 maja 2018 r. (wysłanym 21 maja 2018 r.), tj. po upływie terminu, w którym organizacja ta powinna zostać wprowadzona. Wnioskowane przedłużenie terminu zostało zatwierdzone przez organ zarządzający ruchem pismem z dnia 4 czerwca 2018 r. W przedłużonym terminie organizacja ruchu została wdrożona w zakresie etapu 1, który obejmował ulice Kolejową, Proszą oraz obszar wzdłuż osi placu Rozjezdnego, pomiędzy ul. Pszenną i ul. Jęczmienną we Wrocławiu.

**Oznakowanie strefy
oraz miejsc postojów**

3. Zgodnie z przepisem art. 13b ust. 1 ustawy *o drogach publicznych* opłatę pobiera się za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całonocowo. Na tle ww. przepisu pojawiały się wątpliwości dotyczące interpretacji pojęcia *wyznaczonego miejsca*, gdyż zarówno Naczelny Sąd Administracyjny, jak i poszczególne wojewódzkie sądy administracyjne, różnie podchodziły do jego interpretacji. Według pierwszego stanowiska obowiązek uiszczenia należności za postój pojazdów w SPP pojawia się w momencie pozostawienia pojazdu w wyznaczonym do tego miejscu. Wyklucza to jednocześnie pobór opłaty za pozostawienie samochodu w każdym innym punkcie objętym SPP. Zgodnie natomiast z drugim podejściem interpretacyjnym uprawnienie gminy do poboru opłaty za postój pojazdu w SPP odnosi się do całego jej obszaru i nie ogranicza się wyłącznie do wyznaczonych w jej granicach miejsc postojowych. Ostatecznie skład siedmiu sędziów NSA w dniu 9 października 2017 r. podjął uchwałę (sygn. II GPS 2/17), w której przychylił się do pierwszego stanowiska, stwierdzając, że opłatę za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w SPP pobiera się od korzystającego z drogi publicznej wyłącznie za postój w odpowiednio wyznaczonym do tego miejscu, tj. za pomocą zarówno znaków drogowych pionowych, jak i poziomych.

Sposób oznaczenia całego obszaru SPP, jak też wyznaczenia znakami pionowymi i poziomymi miejsc postojowych w SPP, określa znowelizowane z dnia 14 lutego 2014 r. rozporządzenie *w sprawie znaków*, wydane na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*. W zakresie wyznaczenia znakami drogowymi miejsc postojowych w SPP w pkt 5.2.50 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia wskazano, że w strefie oznakowanej

znakiem D-44 miejsca dla postoju pojazdu samochodowego wyznacza się znakami pionowymi określonymi w pkt 5.2.18 (tj. znakiem D-18 *parking*, opcjonalnie również jedną z tabliczek T-30 pokazującą sposób prawidłowego pozostawienia pojazdu) oraz znakami poziomymi określonymi w załączniku nr 2, tj. w: pkt 5.2.4 (P-18 *stanowisko postojowe*), w pkt 5.2.5 (P-19 *linia wyznaczająca pas postojowy*), w pkt 5.2.6 (P-20 *koperta*) lub w pkt 5.2.9.2 (P-24 *miejsce dla pojazdu osoby niepełnosprawnej*).

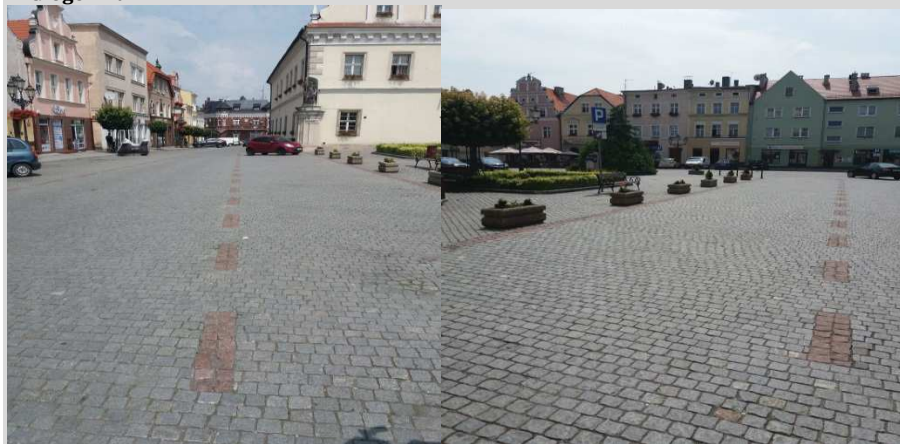
W uzasadnieniu ww. uchwały NSA stwierdzono, że spójnik "oraz" w zdaniu mówiącym, że "w strefie płatnego parkowania oznaczonej znakiem D-44 miejsca postoju pojazdu samochodowego wyznacza się znakami pionowymi oraz znakami poziomymi" wydaje się mieć znaczenie koniunktywne, a nie enumeratywne(...). W świetle omawianych przepisów prawnych miejsca płatnego postoju wyznaczone w strefie płatnego parkowania to, co do zasady, miejsca podwójnie oznakowane: znakami pionowymi D-18 i znakami poziomymi typu P-18. Niemniej jednak to znaki pionowe informują o sposobie korzystania z drogi i dlatego tym znakom, co trzeba podkreślić, należałoby przypisać rolę decydującą w wyznaczeniu miejsca płatnego postoju. Uzasadniałoby to stwierdzenie, że miejsca postoju oznakowane w strefie płatnego parkowania wyłącznie znakiem poziomym nie spełniają wymagania miejsca wyznaczonego w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

W czterech miastach (**Głogówek, Opole, Gdańsk, Łódź**) brak prawidłowego oznakowania miejsc postojowych w SPP, tj. w sposób przewidziany ww. przepisami, może podważać podstawę pobierania opłat za postój, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

W toku oględzin pasa drogowego ul. Rynek, stanowiącego obszar SPP w **Głogówku**, ustalono, że: a/ na żadnej z ulic z tej strefy, zarówno doprowadzających ruch drogowy do SPP, jak i wyprowadzających ten ruch, nie zostały umieszczone znaki pionowe D-44 *strefa płatnego parkowania* oraz znaki D-45 *koniec strefy płatnego parkowania*, wskazane w pkt 5.2.50 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie znaków; b/ wszystkie miejsca postojowe oznakowane były za pomocą znaku poziomego P-7d *Linia krawędziowa - ciągła wąska*, tj. w sposób przewidziany w projekcie oznakowania SPP z 2008 r., pomimo tego, że do oznakowania miejsc postojowych w SPP należy stosować znaki poziome wskazane w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia, tj. m.in.: w pkt 5.2.4 (P-18 *stanowisko postojowe*), w pkt 5.2.5 (P-19 *linia wyznaczająca pas postojowy*) w kolorze białym. Znak poziomy P-7d w całej SPP wyznaczony był kostką brukową o odmiennym kolorze (czerwonym) niż pozostała kostka brukowa ulicy.

Łączna wysokość pobranych w okresie od 1 marca 2014 r. do 31 maja 2018 r. opłat za postój pojazdów w SPP wyniosła 398 426,36 zł, w tym 378 949,76 zł z opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych oraz 19 476,60 zł z tytułu opłat dodatkowych.

Zdjęcia nr 1-2. Nieprawidłowy sposób wyznaczenia oznakowaniem poziomym SPP w Głogówku



W **Opolu** w wyniku dokonania oględzin części obszaru SPP stwierdzono m.in., że:

- trzy pasy postojowe, tj. jeden zlokalizowany na ul. Książąt Opolskich po prawej stronie ulicy (kierując się od skrzyżowania z ul. Katedralną do ul. Marii Konopnickiej), drugi na ul. Minorytów przy skrzyżowaniu z ul. Zamkową oraz trzeci na Pl. św. Sebastiana przy ulicy przechodzącej w ul. Staromiejską wyznaczone były jedynie kostką brukową o odmiennym kształcie i kolorze niż pozostała kostka brukowa lub płyty chodnika, a nie odpowiednim znakiem poziomym;

42 stanowiska postojowe, tj. 15 zlokalizowanych na jednej stronie ul. Księdza Stefana Baldego w dwóch zatoczkach ze sposobem parkowania prostopadłe do krawężnika (5 miejsc postojowych w jednej i 10 w drugiej), 12 zlokalizowanych na Rynku przy Urzędzie Stanu Cywilnego oraz 15 zlokalizowanych na ul. Piastowskiej przy budynku Instytutu Śląskiego również zostały wyznaczone jedynie kostką brukową o odmiennym kształcie i kolorze niż pozostała kostka brukowa wyznaczająca miejsce postoju, a nie odpowiednim znakiem poziomym;

- sześć pasów postojowych w postaci zatoki zlokalizowanych na ul. Piastowskiej, tj. dwa po prawej stronie ulicy (kierując się od ul. Wojciecha Korfańskiego do skrzyżowania z ul. Zamkową) oraz cztery za skrzyżowaniem z ul. Zamkową wyznaczone były jedynie kostką brukową o odmiennym kolorze niż jezdnia tej ulicy, a nie odpowiednim znakiem poziomym;

- dwa pasy postojowe zlokalizowane na ul. Szpitalnej przy budynku Caritasu Diecezji Opolskiej, tj. jeden o długości 28 m, a drugi o długości 27 m nie zostały wyznaczone oznakowaniem poziomym, tj. znakiem P-19 Linia wyznaczająca pas postojowy, pomimo ujęcia w projekcie oznakowania SPP z 2017 r. takiego oznakowania.

Łączna wysokość pobranych w okresie 2014-2017 (do dnia 30 listopada) opłat za postój pojazdów na ul. Księdza Stefana Baldego oraz na ul. Piastowskiej wyniosła łącznie 330 146,80 zł, w tym 307 053,10 zł z opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych oraz 23 093,70 zł z tytułu opłat dodatkowych.

Zdjęcia nr 3-4. Nieprawidłowy sposób wyznaczenia oznakowaniem poziomym SPP w Opolu (stanowisko postojowe na ul. Baldego oraz zatoczka na ul. Piastowskiej)



Gdański Zarząd Dróg i Zieleni pobrał w latach 2014-2017 (do 20 marca)²⁷ opłaty za parkowanie w SPP w łącznej kwocie 17 793 tys. zł²⁸, pomimo braku

²⁷ Pobór opłat za parkowanie po zmianie organizacji ruchu w SPP uwzględniającej oznaczenie miejsc postojowych pionowymi i poziomymi znakami drogowymi rozpoczęto 21.03.2017 r.

²⁸ 4.669,1 tys. zł w 2014 r., 5.042,1 tys. zł w 2015 r., 6.526,4 tys. zł w 2016 r. i w 2017 r. – 1.556,3 tys. zł (za okres sprzed 21.03).

miejsc postojowych wyznaczonych poziomymi i pionowymi znakami drogowymi²⁹.

Z-ca dyrektora do spraw zarządzania wyjaśnił, że zgodnie z § 1 ust. 3 uchwały w sprawie SPP, w brzmieniu obowiązującym do 6 czerwca 2017 r., obowiązek uiszczania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w SPP dotyczył całej powierzchni drogi publicznej z wyłączeniem przystanków komunikacji zbiorowej oraz miejsc przeznaczonych do postoju taksówek pomiędzy znakami D-19 „Postój taksówek” i D-20 „Koniec postoju taksówek”; po ogłoszeniu w dniu 21.06.2016 r. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (sygn. akt II GSK 233/15), w którym wskazano konieczność oznakowania płatnych miejsc postojowych w SPP znakami pionowymi oraz poziomymi, projekty zostały uzupełnione; zmiany w organizacji ruchu w SPP, uwzględniające oznakowanie miejsc postojowych znakami pionowymi i poziomymi, wprowadzono od 15.03.2017 r. do 3 kwietnia 2017 r.

W Łodzi na żadnym z 5 odcinków ulic objętych oględzinami sposobu oznakowania SPP miejsca postojowe nie zostały oznakowane znakami poziomymi: P-18 stanowisko postojowe, P-19 linia wyznaczająca pas postojowy, P-20 koperta i P-24 miejsce dla pojazdu osoby niepełnosprawnej (z wyjątkiem poziomego oznaczenia 3 wydzielonych miejsc parkingowych dla motocykli i 2 mocno wytartych kopert dla niepełnosprawnych na jednym z badanych odcinków). W latach 2014-2018 (I półrocze) opłaty za postój pojazdów w SPP były pobierane, a w odniesieniu do obszaru obejmującego odcinki ulic poddane oględzinom wyniosły ponad 1 018 tys. zł. Wystawiono również 12 023 wezwań do zapłaty, z czego opłacono 3 967 na szacunkową kwotę 145,5 tys. zł.

Zdjęcia nr 5-6. Nieprawidłowy sposób wyznaczenia oznakowaniem poziomym SPP w Łodzi (Plac Wolności oraz ul. Północna)



Również w innych miastach stwierdzone zostały nieprawidłowości w oznakowaniu obszaru SPP, które polegały m.in. na nieprawidłowych wymiarach stanowisk postojowych, błędnej lokalizacji znaków pionowych czy braku oznakowania kolorem niebieskim stanowiska postojowego dla osób niepełnosprawnych.

Przykład

W **Prudniku** stwierdzono m.in., iż oznakowanie SPP było niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie znaków, tj.: znaki poziome P-18 i P-19 były słabo widoczne i nieczytelne; 23 miejsca postojowe przy ul. Starej wyznaczone były jedynie za pomocą kostki kamiennej o odmiennym, ciemnym kolorze, pomimo tego że do oznakowania miejsc postojowych w SPP należało stosować znaki poziome wskazane w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia, w tym m.in. w pkt 5.2.4 w kolorze białym; na pl. Farnym nie zastosowano żadnego oznakowania poziomego, pomimo, że zgodnie z projektem organizacji ruchu od strony ul. Jagiellońskiej powinny być wyznaczone cztery miejsca

²⁹ Oznaczonych znakami pionowymi określonymi w załączniku nr 1 rozporządzenia w sprawie znaków drogowych w pkt 5.2.18 oraz znakami poziomymi określonymi w załączniku nr 2 w pkt 5.2.4 lub 5.2.5.

postojowe za pomocą znaku P-19; długość linii miejsc postojowych przy pl. Szarych Szeregów wynosiła 3,2 m i była krótsza niż wymagana przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych znaków, tj. 4,5 m; wymiary stanowisk postojowych przeznaczonych dla pojazdów osób niepełnosprawnych na pl. Wolności, na Rynku od strony ul. Sobieskiego, przy ul. Łukowej oraz przy ul. Piastowskiej i ul. Królowej Jadwigi były niezgodne z wymiarami określonymi w tabeli 5.1 pkt 5.2.4 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia.

W **Miastku** SPP były oznakowane niezgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie znaków, tj.:

- a) na znakach pionowych D-44 *strefa płatnego parkowania* (na obszarze SPP nr 1 i SPP nr 2) obok napisu *Postój płatny* nie wskazano sposobu wnoszenia opłat za postój pojazdu samochodowego przez umieszczenie napisu lub symbolu parkomatu, karty zegarowej lub biletu, co było niezgodne zgodnie z pkt 5.2.50 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia,
- b) miejsca dla postojów na obszarze SPP1 pojazdów samochodowych nie zostały wyznaczone znakami pionowymi (tj. znakiem D-18 *parking*), co było niezgodne z pkt 5.2.18 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia,
- c) przy wyjeździe z obszaru SPP nr 1 nie umieszczono znaku pionowego D-45 *koniec strefy parkowania*, co było niezgodne z pkt 5.2.51 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia.

W **Kutnie** wymienione poniżej miejsca płatnego postojów w strefie, jak również poszczególne miejsca wjazdu do i wyjazdu ze strefy, zostały oznakowane niezgodnie z wymogami wskazanymi w załącznikach nr 1 i 2 rozporządzenia w sprawie znaków. I tak:

- w jednym przypadku nieprawidłowo oznakowano ulicę prowadzącą do SPP znakiem D-44 (strefa płatnego parkowania) – ww. znak umiejscowiono na ul. Sienkiewicza przy zbiegu z ul. Podrzeczną, zamiast na odcinku Kilińskiego – Narutowicza. Informacja o SPP była w związku z tym niedostępna dla kierowców poruszających się w ciągu komunikacyjnym Rondo Solidarności – Kilińskiego – Narutowicza (wyjeżdżających z ul. Kilińskiego, skręcających w lewo - w kierunku ul. Narutowicza);
- wszystkie z dziewięciu elementów SPP (ulice i place z przyległymi ulicami) zostały oznaczone znakiem końca strefy - znak D-18 *Parking* z napisem „płatny” oraz z zamieszczoną poniżej tablicą „koniec”, zamiast tablicą D-45. Oznakowanie to było również niezgodne z projektami organizacji uchu dla ulic obejmujących SPP, gdzie na oznaczenie końca strefy wskazano znak D-45;
- miejsca postojowe przy ul. Teatralnej, jak również miejsca dla pojazdów osób niepełnosprawnych przy pl. Piłsudskiego (jezdni wzdłuż wschodniej pierzei placu) i ul. Miłej nie zostały oznaczone znakami poziomymi. Oznakowanie poziome zostało uwzględnione w części opisowej projektów organizacji ruchu;
- wszystkie z 20 stanowisk postojowych przeznaczonych dla pojazdów osób z niepełnosprawnością ruchową miały wymiary mniejsze niż określone w obowiązujących przepisach.

Dodatkowo stwierdzono nw. przypadki niewłaściwego stanu technicznego znaków poziomych i pionowych na obszarze strefy: zanikające oznakowanie poziome miejsc postojowych przy ulicy ul. Narutowicza (P-18) i ul. Zamenhoffa (P-18 i P-19), jak również dwóch stanowisk postojowych przy ul. Narutowicza przeznaczonych dla pojazdów osób niepełnosprawnych; niewłaściwe zamocowanie znaku D-44 na ul. Kilińskiego, wskutek czego tarcza znaku była zwrócona przeciwnie do kierunku jazdy; uszkodzenie tarczy znaku D-44 umieszczonego na ul. Teatralnej (tarcza była zdeformowana/wygięta).

Zdjęcia nr 7-8. Nieprawidłowy sposób wyznaczenia stanowisk postojowych dla osób niepełnosprawnych w Kutnie (ul. Barlickiego oraz ul. Miła)



W **Jeleniej Górze** projekt organizacji ruchu nie wyznaczał oznakowaniem poziomym miejsc postojowych w części ul. Chrobrego oraz nie uwzględniał zmian dotyczących sposobu oznakowania stanowisk postojowych dla pojazdów osób niepełnosprawnych. Przeprowadzone oględzin części obszaru SPP wykazały nieprawidłowości w oznakowaniu SPP, w tym brak prawidłowego oznakowania miejsc postojowych dla pojazdów osób niepełnosprawnych znakami poziomymi z nawierzchnią barwy niebieskiej. Stan oznakowania miejsc postojowych zlokalizowanych w obszarze objętym ochroną konserwatora zabytków był niewłaściwy – oznakowanie było zatarte i mało widoczne.

Zdjęcia nr 9-10. Nieprawidłowy sposób wyznaczenia stanowisk postojowych, w tym dla osób niepełnosprawnych w Jeleniej Górze (ul. Armii Krajowej i ul. Wojska Polskiego)

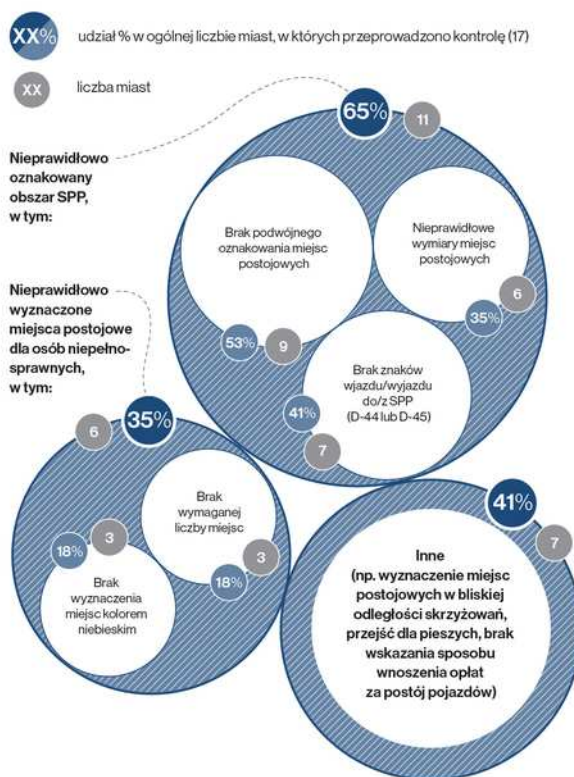


We **Wrocławiu** na podstawie 13 z 23 projektów organizacji ruchu dla SPP wdrożonych w badanym okresie, w obszarze SPP wprowadzone zostały rozwiązania odbiegające od ogólnych zasad określonych w przepisach o ruchu drogowym. Trzy, objęte szczegółowym badaniem projekty zawierały niezgodne z zasadami określonymi w art. 49 ustawy *Prawo o ruchu drogowym* rozwiązania odnośnie lokalizacji miejsc postojowych w odległości mniejszej niż 10 m od przejść dla pieszych jak też w obszarze skrzyżowań, a w dwóch projektach również niezgodne z określonymi w załączniku 2 do rozporządzenia w sprawie znaków wymiary miejsc postojowych dla niepełnosprawnych.

Infografika nr 4

Skala nieprawidłowości w oznakowaniu obszaru SPP w miastach, w których przeprowadzono kontrolę

STWIERDZONE NIEPRAWIDŁOŚCI W ZAKRESIE OZNAKOWANIA OBSZARU SPP



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Tylko w pięciu miastach (**Gdynia, Piotrków Trybunalski, Przemyśl, Jasło, Krosno**) nie wystąpiły żadne odstępstwa w oznakowaniu SPP w odniesieniu do warunków określonych w rozporządzeniu w sprawie znaków.

Miejsca postoju dla osób niepełnosprawnych

4. W trzech miastach (**Gdańsk, Miastko** oraz **Krosno**) wyznaczona liczba stanowisk dla osób niepełnosprawnych była mniejsza, niż limit określony w art. 12a ust. 2 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach, wyznaczając miejsca przeznaczone na postój pojazdów, wyznacza stanowiska postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową w liczbie nie mniejszej niż 4% ogólnej liczby stanowisk, jeżeli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 100.

Przykład

W **Gdańsku** w trzech projektach organizacji ruchu objętych kontrolą NIK przygotowanych przez kontrolowaną jednostkę zaprojektowano 56 miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych na ogółem 2 132 miejsc postojowych (2,6%), tj. o 29 mniej niż wynikało to z obowiązujących przepisów.

W **Krośnie** ogólna liczba miejsc parkingowych w SPP wynosiła 436, w tym 10 dla osób niepełnosprawnych (2,29%), tj. co najmniej o 8 mniej niż takich miejsc być powinno.

Funkcjonowanie stref na obszarach objętych ochroną zabytków

5. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków zabytkiem jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową, a rejestr zabytków prowadzi wojewódzki konserwator zabytków (art. 8). Na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 11 ww. ustawy pozwolenia wojewódzkiego konserwatora

zabytków wymaga podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru.

Rozstrzygnięcie, czy wykonanie oznakowania poziomego stanowisk postojowych nie zmienia wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, należy do uznania właściwego organu ochrony zabytków, któremu ustawodawca pozostawia swobodę rozstrzygnięcia w tym zakresie³⁰. Organy ochrony zabytków nie reprezentowały jednak jednolitego stanowiska w tej kwestii. Miejscy konserwatorzy zabytków w Piotrkowie Trybunalskim oraz Wrocławiu stali bowiem na stanowisku, że wprowadzenie oznakowania poziomego w strefie nie wymaga uzgodnienia z ich strony. Odmienny pogląd prezentowali natomiast konserwatorzy właściwi miejscowo dla czterech innych miast, tj. Głogówka, Gdyni, Przemyśla oraz Krosna.

W 14 miastach obszar SPP zlokalizowany był na układzie urbanistycznym stanowiącym zabytek w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie zabytków. Sytuacja taka nie wystąpiła jedynie w trzech miastach, tj. **Oleśnie, Miastku oraz Jaśle**.

W ww. 14 miastach nie występowało do właściwego konserwatora zabytków o uzyskanie pozwolenia na umieszczenie stosownego oznakowania poziomego w SPP, a w pięciu z tych miast (**Gdańsk, Łódź, Kutno, Przemyśl, Jelenia Góra**) nie wystąpiono również o zgodę na umieszczenie parkomatów. Jedynie burmistrz **Głogówka** zwrócił się z prośbą do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o wskazanie, czy stanowiska postojowe dla osób niepełnosprawnych powinny mieć nawierzchnię barwy niebieskiej. W odpowiedzi organ ten poinformował burmistrza, że zmiana kolorystyki nawierzchni płyty Rynku wymaga uzyskania pozwolenia, a w celu ograniczenia negatywnego wpływu na zabytkowy charakter Rynku zaleca stosowanie półprzeźrystych farb laserunkowych w stonowanych odcieniach koloru niebieskiego.

Przykład

Miejski Konserwator Zabytków w **Gdyni** wskazał³¹, iż nie udzielał na wniosek zarządcy drogi w okresie od 1 stycznia 2014 do I półrocza 2018 r. oraz w okresie wcześniejszym pozwolenia na podjęcie działań mogących prowadzić do zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, w tym na umieszczenie znaków drogowych. Wydał natomiast pozwolenie na montaż parkomatów. W opinii tego organu montaż parkomatów zmienia wygląd zabytku wpisanego do rejestru zabytków, natomiast wykonanie oznakowania poziomego może zmieniać wygląd zabytku, jeśli oznakowanie charakteryzuje się kolorystyką nieprzystającą do charakteru zabytku wpisanego do rejestru oraz stanowiącą uszczerbek dla jego wartości. Przykładem takiego działania jest malowanie całych powierzchni w jaskrawym kolorze na historycznej nawierzchni np. brukowej.

Prezydent **Krosna** zlecił w czerwcu 2017 r. wykonanie w części SPP, będącej w granicach zespołu staromiejskiego miasta Krosna, wpisanego do rejestru zabytków nieruchomości, oznakowania poziomego bez uprzedniej zgody konserwatora zabytków. W dniu 3 lipca 2017 r., zgodnie z zawiadomieniem konserwatora zabytków z dnia 21 czerwca 2017 r. komisja konserwatorska dokonała oceny oznakowania miejsc parkingowych w przestrzeni zabytkowej krośnieńskiej starówki. Decyzją z dnia 12 lipca 2017 r. konserwator zabytków nakazał gminie przywrócenie dotychczasowego oznakowania stanowisk postojowych dla pojazdów osób niepełnosprawnych w granicach zespołu staromiejskiego miasta Krosna, poprzez przywrócenie wcześniejszego oznakowania, tj. wyłącznie białego symbolu wózka inwalidzkiego bez niebieskiego tła. Gmina Miasto Krosno w dniu 26 lipca 2017 r. złożyła do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego odwołanie od decyzji

³⁰ Co do możliwości uznania przez organ ochrony zabytków, że oznakowanie poziome – tj. wyznaczenie stanowisk postojowych pojazdów o wyglądzie zupełnie nieprzystającym do charakteru zabudowy do obszaru objętego ochroną obniżyłoby wartości historycznego wnętrza urbanistycznego, sąd administracyjny wyraził stanowisko w wyroku sygn. akt VII SA/Wa 2052/16 z dnia 19 lipca 2017 r.

³¹ Pismo z 27 sierpnia 2018 r., UKZ.410.53.2018 pozyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.) – dalej: „ustawa o NIK”.

konserwatora zabytków, który po rozpatrzeniu tego odwołania utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy. Od tej decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Gmina Miasto Krosno złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie dnia 14 listopada 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w dniu 19 czerwca 2018 r. oddalił skargę Gminy Krosno. W ocenie WSA warunkiem dokonania zmiany oznakowania stanowisk dla pojazdów osób niepełnosprawnych było uprzednie pozwolenie konserwatora zabytków.

5.2.2. REALIZACJA ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z FUNKCJONOWANIEM SPP

Organizacja realizacji zadań związanych z obsługą SPP

Realizacja zadań kontrolowanych jednostek związanych z funkcjonowaniem SPP polegała głównie na zapewnieniu bieżącej obsługi strefy (samodzielnie lub w ramach umów zawieranych z administratorem³²), rozpatrywaniu wniosków reklamacyjnych kwestionujących zasadność wystawionych wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej, podejmowaniu działań mających na celu windykację należności z tytułu takich opłat, jak też wydawaniu abonamentów osobom uprawnionym do korzystania z preferencyjnych opłat za parkowanie.

1. W większości kontrolowanych jednostek, które we własnym zakresie realizowały zadania związane z obsługą SPP, takie zadania zostały określone w *Regulaminach organizacyjnych* oraz uszczegółowione w zakresach czynności poszczególnych pracowników realizujących takie zadania. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzone zostały jedynie w **Urzędzie Miejskim w Miastku**.

W **Miastku** burmistrz nie opracował procedur dotyczących obsługi SPP, w tym windykacji należności pieniężnych o charakterze publicznoprawnym wobec osób, które nie wносиły opłat za parkowanie i zostały zobowiązani do zapłaty opłaty dodatkowej oraz nie określił dopuszczanego przepisami ustawy o *drogach publicznych* trybu weryfikacji wniesienia opłaty za parkowanie i nie przypisał zadań z tego zakresu pracownikom w ich zakresach czynności. Zgodnie z zapisami regulaminu organizacyjnego z 2015 r. za sprawy egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych w zakresie podatków i opłat lokalnych odpowiadali pracownicy Wydziału Finansowego Urzędu, zaś faktycznie zajmowali się tym strażnicy miejscy. Pozostałe ww. zadania nie zostały w formie pisemnej przypisane żadnemu pracownikowi.

Postępowania reklamacyjne

2. We wszystkich miastach, kontrolowane jednostki lub administratorzy SPP (w przypadku Prudnika oraz Kutna) w ramach zadań związanych z funkcjonowaniem SPP pozytywnie rozpatrywały wnioski reklamacyjne kwestionujące zasadność wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o *drogach publicznych*. Działania takie podejmowane były na podstawie zapisów uchwał wprowadzających procedurę reklamacyjną, a w przypadku czterech miast (**Miastko, Krosno, Jasło, Wrocław**) pomimo braku takich zapisów lub procedur wewnętrznych. Jedynie na stronie internetowej Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu zamieszczono informacje o przesłankach³³ pozytywnego rozpatrzenia wniosku reklamacyjnego. Pozytywne rozstrzygnięcia w zakresie złożonych wniosków reklamacyjnych dokonywane były niezależnie od wystąpienia przesłanek do wystawienia takich wezwań, tj. zarówno, gdy kierowca posiadał wykupiony bilet parkingowy lub z innego tytułu był zwolniony z obowiązku zapłaty opłaty dodatkowej, jak również gdy uzasadnione było wniesienie opłaty dodatkowej. Skala i charakter takich czynności był zróżnicowany i uzależniony od wielkości miasta (strefy).

³² Wybór administratora SPP oraz realizacja zawartych w tym zakresie umów opisana została w dalszej części informacji.

³³ Opłata za postój została przez zobowiązanego należycie uiszczona lub gdy pojazd, na który wystawione zostało upomnienie, został zbyty przed datą wystawienia wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej.

Stwierdzone nieprawidłowości w ramach realizacji tych działań polegały na nieuzasadnionym anulowaniu wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej, tj. w przypadkach gdy wystąpiły przesłanki do jego wystawienia. Sytuacja taka wystąpiła w siedmiu miastach, tj. **Głogówku, Oleśnie, Opolu, Miastku, Łodzi, Piotrkowie Trybunalskim, Przemyślu i Wrocławiu.**

Przykład

Burmistrz **Głogówka** wyrażał zgodę na anulowanie łącznie 19 wezwań do uiszczenia opłaty dodatkowej w sytuacji, gdy wystąpiły przesłanki do uiszczenia takiej opłaty, tj. m.in.: 8 wezwań wystawionych w okresie od 1 min. do 32 min. przed wykupieniem biletu parkingowego oraz z innych powodów: wpłacania w kasie Urzędu opłat za posiłki *Senior Wigor*, trudnej sytuacji materialnej właściciela pojazdu, chwilowego postoju, wymiany gotówki na bilon w celu zakupu biletu parkingowego, oczekiwania w banku na wypłatę gotówki, pozostawienia pojazdu na tydzień czasu i braku możliwości przeparkowania pojazdu w danym dniu oraz zaparkowania pojazdu w miejscu nieoznaczonym jako miejsce płatnego parkowania.

Burmistrz **Olesna** wyraził zgodę na anulowanie łącznie 115 wezwań do uiszczenia opłaty dodatkowej, z uwagi na np. wykonywanie obowiązków służbowych przez pracownika urzędu lub obowiązków radnego, czy stan zdrowia osoby parkującej na terenie strefy.

W **Jeleniej Górze** unieważnienie 14 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. Dyrektor jednostki kontrolowanej 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.*

Umarzanie należności z tytułu opłat dodatkowych, o których mowa w art. 13f ust. 1 ustawy *o drogach publicznych*, związanych z nieuiszczeniem opłat za postój pojazdów w strefie, następowało poprzez dokonywanie czynności materialno-technicznych. Polegały one na anulowaniu wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej, pomimo iż zgodnie z art. 60 pkt 7 i art. 67 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych* do spraw tych należności w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy *o finansach publicznych* stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*³⁴. W szczególności powinien być stosowany art. 104 § 1, zgodnie z którym organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy ww. *Kodeksu* stanowią inaczej.

3. W sześciu miastach, tj. **Prudniku, Opolu, Kędzierzynie-Koźlu, Miastku Krośnie** oraz **Wrocławiu** pozytywne rozpatrzenie wniosku reklamacyjnego w związku z brakiem przesłanek do wystawienia wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej spowodowane było brakiem rzetelnej weryfikacji uiszczenia opłaty za postój i nadzoru nad procesem wystawiania takich wezwań również przez administratora SPP.

Przykład

W **Prudniku** nie zapewniono rzetelnego nadzoru nad realizacją obowiązków Administratora SPP wynikających z zawartych umów, w tym nad wystawianiem wezwań do uiszczenia opłaty dodatkowej. Na podstawie 36 losowo wybranych wezwań do uiszczenia opłaty dodatkowej, stwierdzono, że w 24 przypadkach Urząd Miejski w Prudniku odstąpił od wystawienia upomnienia z uwagi na brak wymaganego oznakowania poziomego miejsc postojowych.

W **Kędzierzynie-Koźlu** nie dochowano należytej staranności w zakresie dokumentowania przypadków nieuiszczenia należnej za postój pojazdów samochodowych w SPP lub przekroczenia opłaconego czasu parkowania.

³⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.

Sprawdzenie dokumentacji 60 uznanych reklamacji za lata 2015-2017 (do dnia 6 grudnia 2017 r.) wykazało, że w 54 (90%) przypadkach powodem uznania reklamacji było przedłożenie ważnego biletu wykupionego w ciągu 10 min. od daty wystawienia opłaty dodatkowej przy czym pracownicy *ds. obsługi strefy płatnego parkowania* nie dokumentowali okresu postoju danego pojazdu w okresie umożliwiającym wniesienie należnej opłaty, ograniczając się jedynie do wykonania (w odstępie 2-3 min) trzech fotografii pojazdu przedstawiających: 1/ pojazd z uwidocznionym numerem rejestracyjnym; 2/ przednią szybę z widoczną deską rozdzielczą, na której nie było biletu i 3/ przednią szybę z widoczną naklejką identyfikacyjną pojazdu i wezwaniem do zapłaty opłaty dodatkowej włożonym za wycieraczkę.

We **Wrocławiu** kontrolerzy Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta zobowiązani zostali do dokumentowania faktu nieumieszczenia dowodu wniesienia opłaty za postój w SPP w widocznym miejscu za przednią szybą wewnątrz pojazdu samochodowego lub braku możliwości jego odczytania z zewnątrz samochodu oraz do wystawiania na tej podstawie zawiadomienia o pobraniu opłaty dodatkowej. Kontrolerzy w terenie nie mieli możliwości i nie dokonywali przed wystawieniem powiadomienia faktycznego sprawdzenia, czy za postój pojazdu w SPP w wyżej wskazanych sytuacjach została wniesiona opłata w parkomacie. W wystawianych wezwaniach w treści: „W trakcie kontroli przeprowadzonej z upoważnienie Prezydenta Wrocławia stwierdzono, że opłata za postój na drodze publicznej we Wrocławiu w strefie płatnego parkowania, niżej określonego pojazdu samochodowego nie została uiszczona”, wskazywali przyczynę pobrania opłaty dodatkowe taką jak brak opłaty za postój /parkowanie lub bilet nieczytelny. Stwierdzony przez kontrolerów brak opłaty za postój oraz nieczytelny bilet stanowił podstawą wystawionych w kontrolowanym okresie odpowiednio: 118 376 oraz 4 449 zawiadomień.

W latach 2014-2018 (I półrocze) na podstawie 50 619 złożonych przez zobowiązanych reklamacji kwestionujących zasadność pobrania opłaty dodatkowej, anulowano łącznie 7 438 zawiadomień. Złożone reklamacje dotyczyły 18,9% łącznej liczby zawiadomień wystawionych w latach 2014-2018 (do 30 czerwca), a zawiadomienia anulowane stanowiły 14,7% łącznej liczby zawiadomień objętych reklamacjami. Powyższa skala tego zjawiska świadczy o braku rzetelności wykonywane kontroli wnoszenia opłat za postój SPP, w szczególności w odniesieniu do braku potwierdzania faktu wnoszenia opłat w parkomatach w sytuacjach opisanych powyżej.

Dochodzenie należności z tytułu opłat dodatkowych

4. W celu dochodzenia należności z tytułu opłat dodatkowych kontrolowane jednostki podejmowały działania windykacyjne polegające na wystawianiu upomnień, a w przypadku ich nieskuteczności – na wystawianiu tytułów wykonawczych na podstawie odpowiednio art. 15 §1 oraz art. 26 ustawy *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*. Jednak tylko w pięciu miastach (**Głogówek, Kędzierzyn-Koźle, Krosno, Kutno, Piotrków Trybunalski**) działania te prowadzone były na bieżąco, gdyż pierwsza z tych czynności, tj. wysłanie upomnienia, następowało w okresie średnio do pół roku od daty wystawienia wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej.

Przykład

W **Kutnie** średni czas od wystawienia wezwania do zapłaty do wystawienia upomnienia wynosił w latach 2015-2017 odpowiednio: 63, 62 i 135 dni, a od daty doręczenia upomnienia do daty wystawienia tytułu wykonawczego - 43, 109 i 230 dni. Na kształtowanie ww. terminów wpływ miały głównie terminy przekazywania danych z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (do 3 miesięcy) oraz długotrwałość procesu ustalania właściciela pojazdu/osoby prowadzącej pojazd w sytuacji zbycia pojazdu i niedokonania rejestracji przez nowego właściciela.

W **Krośnie** w wyniku analizy 75 spraw dotyczących wezwań w odniesieniu do których podjęte zostały działania poprzedzające egzekucję oraz wezwań, po których wystawieniu kontrolowana jednostka nie podjęła takich działań (z wyłączeniem wezwań dotyczących pojazdów zarejestrowanych poza terytorium kraju) stwierdzono, iż upomnienia dotyczące wniesienia opłaty

dodatkowej za parkowanie w SPP wystawiano po upływie 71 dni w 2014 r., 73 dni w 2015 r., 92 dni w 2016 r., 72 dni w 2017 r. i 142 dni w okresie do 30 czerwca 2018 r. Od daty wystawienia wezwania do daty wystawienia tytułu wykonawczego dotyczącego wniesienia opłaty dodatkowej za parkowanie w SPP upłynęło 151 dni w 2014 r., 201 dni w 2015 r., 198 dni w 2016 r., 213 dni w 2017 r.

W pozostałych miastach działania takie podejmowane były ze zwłoką, co powodowało systematyczny wzrost liczby nieobjętych upomnieniami wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej.

Przykład

W latach 2014-2018 (I półrocze) w **Gdańsku** stwierdzono obowiązek uiszczenia 146 686 opłat dodatkowych, z czego uregulowano 76 924 opłat. Zarząd nie wystawił upomnień dotyczących 7 981 nieopłaconych opłat dodatkowych powstałych w 2014 r., 9 553 w 2015 r., 16 206 w 2016 r., 16 706 w 2017 r. i 13 697 w 2018 r. (I półrocze).

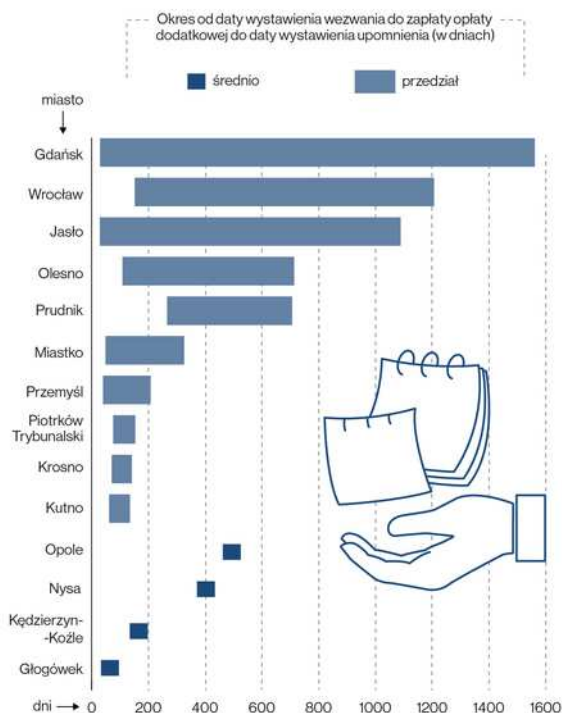
W latach 2014-2018 (I półrocze) w **Gdyni** stwierdzono obowiązek uiszczenia 132 716 opłat dodatkowych, Zarząd wystawił 21 154 upomnień oraz 7 202 tytułów wykonawczych. W ww. okresie łączna liczba nieopłaconych zawiadomień o opłacie dodatkowej wyniosła 54 447.

W **Miastku** w 2015 r., pomimo wystawienia 391 zawiadomień o stwierdzeniu braku opłaty za parking i zobowiązaniu na ich podstawie do wniesienia opłaty dodatkowej, nie podejmowano działań w celu dochodzenia tych należności.

Infografika nr 5

Terminowość wystawiania upomnień do zapłaty opłaty dodatkowej

TERMINOWOŚĆ WYSTAWIANIA UPOMNIEŃ DO ZAPŁATY OPŁATY DODATKOWEJ W OKRESIE OBJĘTYM KONTROLĄ



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

We **Wrocławiu** w poszczególnych latach kontrolowanego okresu liczba nieopłaconych opłat dodatkowych objętych upomnieniem zamykała się w przedziale od 36 318 w 2015 r. do 22 962 w 2017 r., a opłat objętych

zarówno upomnieniem, jak i tytułem wykonawczym – od 19 394 w 2015 r. do 6 619 w 2017 r.³⁵ Liczba nieopłaconych opłat dodatkowych nieobjętych upomnieniem i tytułem wykonawczym rosła i w kolejnych latach kontrolowanego okresu wyniosła: 2 331 (2014 r.), 2 652 (2015 r.), 2 453 (2016 r.) i 8 419 (2017 r.), co stanowiło od 3,90% (w 2014 i 2015 r.) do 14,19% (w 2017 r.) wezwań wystawionych w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą. Wartość nieopłaconych opłat dodatkowych w kolejnych latach kontrolowanego okresu wynosiła od 113 230 zł w 2016 r. do 369 230 zł w 2017 r.

W sześciu miastach (**Prudnik, Opole, Gdynia, Przemyśl, Krosno, Jasło**) obowiązywały procedury wewnętrzne dotyczące procesu windykacji należności pieniężnych o charakterze publicznoprawnym z tytułu opłat dodatkowych, przy czym w przypadku Gdyni nie określono w takiej procedurze terminów podjęcia poszczególnych czynności. W każdym z pozostałych pięciu miast procedury te nie były przestrzegane w zakresie terminowości podejmowanych działań.

Przykład

W **Opolu** zgodnie z zasadami określonymi w procedurze w sprawie windykacji, w przypadkach, gdy należność (opłata dodatkowa) nie zostanie zapłacona w terminie do 30 dni zgodnie z terminem określonym w wezwaniu pracownicy Miejskiego Zarządu Dróg w Opolu powinni wysłać do dłużnika upomnienie, pod rygorem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, które należy wystawiać za okres jednego miesiąca w terminie od 10 dnia następnego miesiąca po upływie 30 dni od wystawienia ostatniego wezwania w danym miesiącu. W przypadkach nieuiszczenia należności przez dłużnika w terminie określonym w upomnieniu pracownicy byli zobowiązani do niezwłocznego wystawiania tytułu wykonawczego w terminie nie później niż 30 dnia po upływie terminu doręczenia upomnienia.

Na podstawie próby kontrolnej obejmującej 60 wystawionych tytułów wykonawczych w latach 2014-2017 w związku z nieopłaceniem 121 wezwań ustalono, że MZD w Opolu wystawił upomnienia do zapłaty opłaty dodatkowej, po upływie średnio 487 dni od daty wystawienia wezwania do zapłaty ww. opłaty (tj. dnia parkowania pojazdu), a wobec 83 takich wezwań upomnienie zostało wystawione po upływie 366 dni od wystawienia wezwania oraz wystawiał tytuły wykonawcze, po upływie średnio 356 dni od daty doręczenia upomnienia. Ponadto na podstawie wystawionych w latach 2014-2016 tytułów wykonawczych w związku z nieopłaceniem wezwań objętych łącznie 11 392 upomnieniami, tytuły wykonawcze wystawiane były średnio 349 dni od daty wystawienia upomnienia, a wobec 4 149 takich upomnień tytuł wykonawczy został wystawiony po upływie 366 dni od wystawienia upomnienia.

W **Jasle** upomnienia do uregulowania należności z tytułu niezapłacenia opłaty dodatkowej, kontrolowana jednostka wystawiała po upływie 3 miesięcy od terminu płatności opłaty dodatkowej, określonego zarządzeniem Burmistrza Miasta Jasła z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji zasad ewidencji i poboru podatków, opłat i nieopodatkowanych należności budżetowych w Wydziale Wymiaru Podatków i Opłat Lokalnych.

Tytuły wykonawcze były wystawiane od 7 do 1 340 dni po upływie terminu określonego art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tj. 7 dni od dnia doręczenia upomnienia, wzywającego do uregulowania należności z tytułu niezapłacenia opłaty dodatkowej. W ramach czynności kontrolnych stwierdzono, że m.in.:

- upomnienia do uregulowania należności z tytułu niezapłacenia opłaty dodatkowej, wystawiane były od daty wystawienia wezwania w terminach od 29 do 1084 dni;
- 483 upomnienia zostały wystawione po upływie 3 miesięcy od terminu płatności opłaty dodatkowej, określonego w ww. zarządzeniu Burmistrza Miasta Jasła.;

³⁵ Przy czym dane obejmują wyłącznie czynności wierzyciela związane z windykacją należności powstałych w danym roku.

**Udział Straży Miejskiej
w realizacji zadań
związanych z
funkcjonowaniem strefy**

- tytuły wykonawcze były wystawiane w terminach od 14 do 1347 dni od daty doręczenia upomnienia;
- tytuły wykonawcze były wystawiane w terminach od 105 do 1621 dni od daty wystawienia wezwania.

5. W czterech miastach (**Olesno, Nysa, Miastko, Jasło**) za część zadań związanych z funkcjonowaniem SPP odpowiedzialna była Straż Miejska. Najszerzy zakres przyznanych kompetencji Straży Miejskiej stwierdzono w Miastku, gdyż strażnicy miejscy odpowiedzialni byli za kontrolę wnoszenia opłat za parkowanie (wystawianie wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej w przypadku braku stwierdzenia poniesienia opłaty), jak również za wystawianie upomnień oraz tytułów wykonawczych. W pozostałych miastach rola Straży Miejskiej ograniczała się jedynie do kontroli wnoszenia opłat za parkowanie.

**Abonamenty na postój
w strefie**

6. Kolejnym z zadań realizowanych przez kontrolowane jednostki było wystawianie abonamentów osobom uprawnionym do korzystania z preferencyjnych stawek za parkowanie, na podstawie odpowiednich zapisów uchwał ustalających zasady funkcjonowania SPP. Zadania te realizowane były rzetelnie, gdyż tylko w dwóch miastach (**Nysa, Gdynia**) stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie, jednak ich skala i zakres były stosunkowo niewielkie.

Przykład

W **Nysie** pracownicy kontrolowanej jednostki nierzetelnie weryfikowali wnioski o przyznanie abonamentu specjalnego, o którym mowa w § 5 uchwał w sprawie SPP, gdyż: a/ w sześciu spośród 40 objętych szczegółowym badaniem przypadków przyznania takiej możliwości uznano, że przysługują one osobom, których zadeklarowane we właściwych rejestrach publicznych miejsce prowadzenia działalności gospodarczej nie znajdowało się w obrębie SPP, b/ w dniu 8 lipca 2015 r. abonament specjalny przyznano radnemu powiatowemu, niespełniającemu warunków określonych w uchwale w sprawie ustalenia SPP z 2003 r.

**Ochrona danych
osobowych**

7. Przy realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem SPP kontrolowane jednostki obowiązane były do przestrzegania przepisów ustawy *o ochronie danych osobowych*. Jednak w pięciu z nich poszczególne obowiązki nie były prawidłowo realizowane.

W przypadku **Głogówka** oraz **Jeleniej Góry** kontrolowane jednostki, jako administratorzy danych osobowych, nie prowadziły ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych, o której mowa w art. 39 pkt 1, obowiązującej w okresie objętym kontrolą ustawy *o ochronie danych osobowych*. W trzech innych miastach taka ewidencja nie zawierała niektórych obligatoryjnych elementów, wskazanych w art. 39 ust. 1 ustawy *o ochronie danych osobowych*, a w jednym z nich osoby realizujące zadania związane z windykacją należności z tytułu opłat dodatkowych nie posiadały stosownych upoważnień.

Przykład

W **Gdańsku** w rejestrach osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych w kontrolowanej jednostce nie ujęto 68 upoważnień do przetwarzania danych wydanych w okresie od 1 lutego 2013 r. do 27 stycznia 2015 r., informacji o identyfikatorach w systemach informatycznych osób upoważnionych oraz daty ustania upoważnienia.

W **Oleśnie** prowadzona w latach 2015-2018 (do 24 maja) przez administratora danych osobowych ewidencja osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych, nie zawierała zakresu upoważnienia i identyfikatorów wszystkich osób przetwarzających dane osobowe w systemie informatycznym (tj. łącznie 80 osób). Powyższe dotyczyło m.in. pracowników zaangażowanych w: a/ sprzedaż miesięcznych abonamentów postojowych w SPP, b/ czynności kontrolne prawidłowości wnoszenia opłat za postój w SPP, c/ postępowania zmierzające do wyegzekwowania odpłat dodatkowych od osób, które pomimo

wezwania nie dokonały wymaganych wpłat. Dodatkowo, pomimo obowiązku posiadania upoważnień do przetwarzania danych osobowych, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy *o ochronie danych osobowych*, w zakresie prowadzonych zadań związanych z funkcjonowaniem SPP (m.in. pozyskiwanie danych z CEPiK, wystawianie wezwań i tytułów wykonawczych do zapłaty opłaty dodatkowej), Burmistrz Olesna dopuścił – w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 2 listopada 2015 r. – do przetwarzania danych osobowych przez trzech strażników miejskich oraz trzech pracowników Wydziału Finansowego Urzędu, którzy nie uzyskali stosownych upoważnień.

W **Przemysłu** prowadzona ewidencja osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych, które wykonywały zadania związane z obsługą i funkcjonowaniem stref płatnego parkowania (ogółem 6 osób) nie zawierała elementu wymienionego w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy *o ochronie danych osobowych*, tj. identyfikatora, który w tej ewidencji uwzględnia się, jeżeli dane są przetwarzane w systemie informatycznym. Z upoważnień do przetwarzania danych osobowych tych pracowników wynikało, że wykonywali oni operacje na danych osobowych w systemie informatycznym, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie oraz udostępnianie.

5.2.3. WPŁYWY I WYDATKI ZWIĄZANE Z FUNKCJONOWANIEM SPP

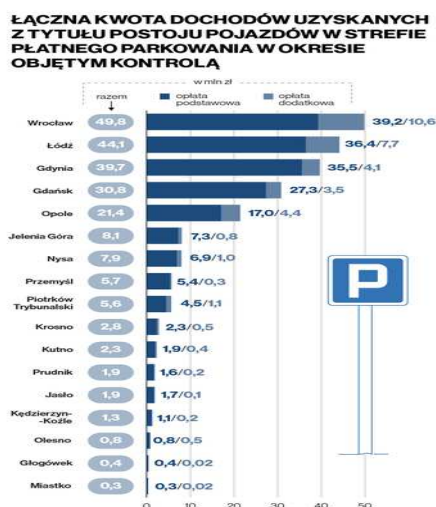
W celu ustalenia wysokości nadwyżki wpływów nad wydatkami związanymi z funkcjonowaniem SPP przyjęto następujące założenia. W dochodach z tytułu opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy *o drogach publicznych*, uwzględniono wpłaty gotówkowe lub bezgotówkowe dokonywane za pomocą mobilnych urządzeń w parkomatach, opłaty abonamentowe oraz opłaty dodatkowe. W wydatkach związanych z funkcjonowaniem SPP uwzględniono natomiast: wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) pracowników jednostki kontrolowanej realizujących bezpośrednio zadania związane z funkcjonowaniem SPP (z wyłączeniem np. pracowników księgowości, utrzymania dróg, planowania), wynagrodzenie administratora SPP realizującego całość lub część zadań związanych z obsługą SPP, zakup parkomatów wraz z usługą ich montażu i serwisu oraz obsługę informatyczną SPP.

Dochody z tytułu funkcjonowania strefy

1. Wysokość dochodów uzyskiwanych z tytułu opłat za postój pojazdów w SPP, w tym opłat dodatkowych była uzależniona od wielkości miasta (strefy). Struktura tych dochodów kształtowała się następująco – dochody z opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, stanowiły od 80% do 95% ogółu takich dochodów, a opłaty dodatkowe - od 5% do 20%.

Infografika nr 6

Dochody miast z tytułu funkcjonowania strefy w okresie objętym kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wydatki związane z funkcjonowaniem strefy

2. Analogicznie jak w przypadku dochodów z tytułu opłat za postój pojazdów w SPP, wysokość wydatków związanych z jej funkcjonowaniem również uzależniona była od wielkości miasta (strefy). Wydatki te obejmowały w szczególności: wynagrodzenie administratora strefy, wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) pracowników kontrolowanych jednostek realizujących bezpośrednio zadania związane z funkcjonowaniem strefy, obsługę informatyczną, zakup, montaż i serwis parkomatów, a także druk abonamentów.

Przykład

W **Łodzi** w okresie objętym kontrolą wydatki związane z utrzymaniem SPP wyniosły łącznie 16.248 tys. zł, w tym:

- wynagrodzenie administratora Strefy realizującego całość zadań związanych z obsługą SPP – 13.936,1 tys. zł (85,8% wydatków),
- wynagrodzenie (wraz z pochodnymi) pracowników Wydziału Parkowania realizujących bezpośrednio zadania związane z funkcjonowaniem SPP - 2.059,4 tys. zł (12,7% wydatków),
- obsługa informatyczna Strefy – 145,4 tys. zł (0,9% wydatków),
- druk abonamentów, inwentaryzacja miejsc, badania SPP – 107 tys. zł (0,7% wydatków).

W **Gdańsku** w okresie objętym kontrolą wydatki związane z funkcjonowaniem SPP wyniosły 13.665,6 tys. zł, w tym wynagrodzenia pracowników kontrolowanej jednostki realizujących bezpośrednio zadania związane z funkcjonowaniem SPP – 4.543,2 tys. zł; zakup, montaż i serwis parkomatów – 7.972,5 tys. zł, kontrola wnoszenia opłat przez podmiot zewnętrzny – 674,9 tys. zł i obsługa informatyczna w 2017 r. – 475 tys. zł.

W **Miastku** wydatki poniesione na utrzymanie SPP wynosiły w latach 2014-2018 (do 30.06) łącznie 191.594,03 zł, z tego 35.561,37 zł (w 2014 r.), 37.182,26 (w 2015 r.), 43.141,13 zł (w 2016 r.), 51.571,78 zł (w 2017 r.) i 24.137,49 zł (w I pół. 2018 r.). Najwyższy udział w tych wydatkach stanowiły wynagrodzenia, które wynosiły w ww. okresie 141.362,27 zł (73,8% ogółu poniesionych wydatków). Kolejna pod względem wartości grupa wydatków obejmowała serwis, przeprogramowanie i naprawę parkomatu, które wyniosły łącznie 38.593,04 zł (20,1%). Najmniej środków wydatkowano na obsługę informatyczną SPP, tj. 11.638,74 zł (6,1%).

W **Jaśle** w latach 2014-2018 (I połowa) wydatki związane z utworzeniem i funkcjonowaniem SPP wyniosły ogółem 445,7 tys. zł, w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 54,9; 50,2; 88,2; 180,2 i 72,2 tys. zł w I połowie 2018 r.

3. Wysokość nadwyżki nad wydatkami związanymi z funkcjonowaniem SPP była uzależniona od wielkości miasta (strefy), tj. była największa w miastach, w których SPP objęto największy obszar.

Przykład

W **Łodzi** w kontrolowanym okresie wpływy związane z funkcjonowaniem SPP przewyższały wydatki związane z jej wprowadzeniem i utrzymaniem o 27.896,2 tys. zł³⁶.

W **Gdańsku** dochody z opłat były wyższe od wydatków związanych z funkcjonowaniem SPP o: 3.204,5 tys. zł w 2014 r., 3.655,4 tys. zł w 2015 r., 1.645,7 tys. zł w 2016 r., 4.602,5 tys. zł w 2017 r. i 4.027,9 tys. zł w 2018 r. (I półrocze).

W **Prudniku** w okresie 2014-2018 (do 30 czerwca) nadwyżka dochodów Gminy nad ponoszonymi wydatkami związanymi z funkcjonowaniem SPP wyniosła odpowiednio: 236 543,35 zł, 222 868,96 zł, 176 880,08 zł, 120 270,49 zł oraz 56 801,96 zł.

W **Kędzierzynie-Koźlu** w okresie 2014-2017 (do 31 października) nadwyżka wpływów Gminy nad ponoszonymi wydatkami związanymi z funkcjonowaniem

³⁶ 5.421,5 tys. zł w 2014 r., 5.367,4 tys. zł w 2015 r., 6.193 tys. zł w 2016 r., 7.120,7 tys. zł w 2017 r., 3.793,7 tys. zł w I pół. 2018 r.

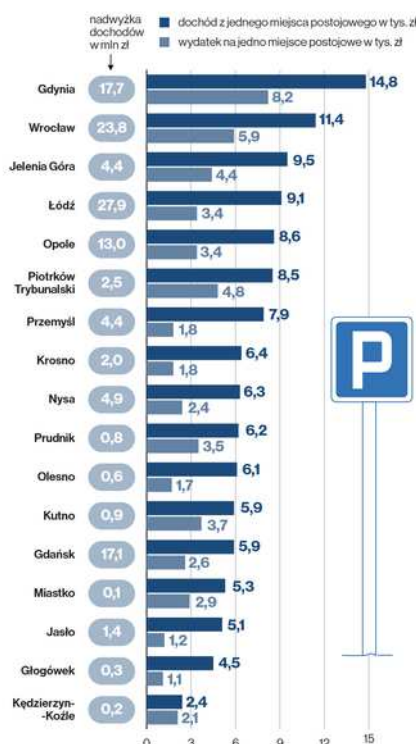
SPP wyniosła odpowiednio: 61 309,39 zł; 110 253,69 zł; 44 535,29 zł i 25 754,19 zł.

W **Miastku** w okresie 2014-2018 (do 30.06) nadwyżka dochodów nad ponoszonymi wydatkami związanymi z funkcjonowaniem SPP wyniosła nie więcej niż: 28.800,23 zł (w 2014 r.), 45.245,84 zł (w 2015 r.), 32.866,12 zł (w 2016 r.), 31.839,02 zł (w 2017 r.) oraz 14.125,28 zł (do 30 czerwca 2018 r.). W **Głogówku** w latach 2014-2018 (do 30 czerwca) nadwyżka dochodów nad ponoszonymi wydatkami związanymi z funkcjonowaniem SPP wyniosła nie więcej niż: 81 405,65 zł (2014 r.), 62 078,70 zł (2015 r.), 63 289,35 zł (2016 r.), 78 643,40 zł (2017 r.) oraz 34 015,79 zł (do 30 czerwca 2018 r.), gdyż w wydatkach nie uwzględniono części wynagrodzeń pracowników Urzędu realizujących m.in. zadania związane z funkcjonowaniem SPP.

Infografika nr 7

Podstawowe dane finansowe związane z funkcjonowaniem stref w okresie objętym kontrolą

PODSTAWOWE DANE FINANSOWE ZWIĄZANE Z FUNKCJONOWANIEM STREF W OKRESIE OBJĘTYM KONTROLĄ



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**Nadwyżka dochodów
Nieuzasadnione
uzyskiwanie dochodów**

4. W siedmiu miastach (**Głogówek, Prudnik, Nysa, Kutno, Przemyśl, Krosno** oraz **Wrocław**) w związku z zapisem stosownej uchwały w sprawie funkcjonowania SPP, dochody za postój pobierane były również w sobotę.

Przykład

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 10 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Op 297/16 stwierdził nieważności m.in. § 3 uchwały Rady Miejskiej w Nysie w sprawie *ustalenia SPP z 2003 r.* w zakresie dotyczącym pobierania opłat za postój pojazdów samochodowych w SPP w soboty. Stanowi to podstawę do zwrotu na rzecz osób do tego uprawnionych uprzednio pobranych opłat dodatkowych za postój bez uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, które to opłaty były pobierane bez podstawy prawnej. W okresie od 1 października 2014 r. do dnia 23 listopada 2016 r., parkujący w soboty na obszarze całej SPP uiszcili opłaty w wysokości 312 108,00 zł.

W pozostałych miastach zapisy uchwał wprowadzających obowiązek dokonywania opłat w soboty nie zostały zaskarżone do wojewódzkich sądów administracyjnych.

We **Wrocławiu** opłaty za postój w SPP w soboty pobierane były w latach 2014-2016 (do 2 lipca). Ich wartość w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio 694 395,87 zł w 2014 r., 771 282,45 zł w 2015 r. i 419 635,05 zł w 2016 r., co stanowiło 7,4% łącznej wysokości wpływów za postój w SPP uzyskanych w 2014 r. i 2015 r. oraz 4,2% w 2016 r. W pozostałych miastach brak było możliwości określenia wysokości opłat pobranych w sobotę w okresie objętym kontrolą NIK.

Podział dochodów pomiędzy gminą a powiatem

5. W trzech miastach innych niż na prawach powiatu (**Nysa, Kędzierzyn-Koźle, Olesno**) SPP ustalono jednocześnie na drogach gminnych oraz powiatowych. Jednak tylko w przypadku Olesna dochody uzyskane z tytułu postoju pojazdów przy drogach powiatowych³⁷ nie były przekazywane do budżetu powiatu oleskiego. W wystąpieniu pokontrolnym przyjęta została interpretacja, zgodnie z którą zaniechanie takich rozliczeń naruszało zasadę wynikającą z art. 13b ust. 7 w związku z art. 40a ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z tymi przepisami odpowiednio: *opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku - zarządca drogi oraz opłaty określone w art. 13 ust. 1 i 2, z wyłączeniem opłaty elektronicznej, w art. 13f ust. 1 i art. 40 ust. 3 oraz kary pieniężne określone w art. 13k ust. 1 i 2, art. 29a ust. 1 i 2 oraz w art. 40 ust. 12, a także opłaty z tytułu umów zawieranych na podstawie art. 22 ust. 2 i art. 39 ust. 7 są przekazywane odpowiednio do budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub na wydodrębniony rachunek bankowy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad*. Jednak jak wskazano w treści wniosku skierowanego do Ministra Infrastruktury, przepisy w tym zakresie mogą być odmiennie interpretowane, co potwierdza zasadność ich doprecyzowania.

Inne nieprawidłowości

6. W dwóch miastach (**Miastko** oraz **Jelenia Góra**) dochody z tytułu opłat za parkowanie nie były prawidłowo ewidencjonowane w księgach rachunkowych kontrolowanych jednostek.

W **Miastku** należności z tytułu opłaty dodatkowej, wynikającej z art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych naliczone w latach 2015-2018 (do 30 czerwca) nie były ewidencjonowane na koncie 221 - Należności z tytułu dochodów budżetowych, pomimo że strażnicy miejscy wystawili w ww. okresie zawiadomienia o nałożeniu opłat dodatkowych w kwocie łącznej: 18 000 zł (2015 r.), 12 245 zł (2016 r.), 11 600 zł (2017 r.) i 7 250 zł (w I półroczu 2018 r.). Powyższe naruszało § 14 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³⁸.

W **Jeleniej Górze** dochody z tytułu opłat za parkowanie oraz opłat dodatkowych w łącznej kwocie 7 195,0 tys. zł zaksięgowano w § 069 – Wpływy z różnych opłat, zamiast w § 049 – Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw, klasyfikacji dochodów ustalonej w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³⁹.

³⁷ Wpływy z parkomatów zlokalizowanych przy drogach powiatowych w Oleśnie w latach 2014-2018 (do 30 czerwca) wyniosły łącznie 383 830,30 zł (odpowiednio: 44 733,50 zł; 128 589,10 zł; 95 850,10 zł i 114 657,60 zł) i stanowiły 48,8% wpływów z wszystkich parkomatów SPP.

³⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 760 uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.

³⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

5.3. WYBÓR PODMIOTU DO REALIZACJI ZADAŃ W ZAKRESIE PŁATNEGO PARKOWANIA

Przy wyborze podmiotów zewnętrznych, którym powierzano administrowanie SPP, co do zasady przestrzegano przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości nie miały wpływu na wybór najkorzystniejszej oferty. W Opolu realizacja zadań związanych z zarządzaniem SPP została powierzona spółce komunalnej (Zakładowi Komunalnemu sp. z o.o. w Opolu), co nie wymagało przeprowadzenia postępowania przetargowego na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

W miastach, w których przeprowadzono kontrolę, zarządzanie SPP odbywało się w ramach trzech modeli organizacyjnych. Pierwszy z nich polegał na tym, że większość lub całość zadań związanych z zarządzaniem SPP realizowanych było we własnym zakresie i wystąpił w dziewięciu miastach (**Głogówku, Oleśnie, Kędzierzynie-Koźlu, Gdańsku, Gdyni, Miastku, Przemyślu, Krośnie, Jaśle**). Kolejnym modelem funkcjonowania SPP było powierzenie części lub całości takich zadań administratorowi SPP wybranemu w postępowaniu przetargowym, który wystąpił w siedmiu miastach (**Prudnik, Nysa, Łódź, Piotrków Trybunalski, Kutno, Wrocław, Jelenia Góra**).

5.3.1. WYBÓR ADMINISTRATORA SPP

Udzielanie zamówień publicznych

1. W przypadku każdego z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego kierownik kontrolowanej jednostki powołał komisję przetargową zgodnie z wymaganiami wynikającymi z ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

Również w każdym przypadku szczegółowy opis przedmiotu zamówienia został określony w *Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia*⁴⁰, w sposób który nie utrudniał uczciwej konkurencji. Nie mniej jednak w przypadku **Nysy** zawarty w siwz opis warunków udziału w postępowaniu, jak też udzielane w tym zakresie wykonawcą odpowiedzi, nie były sporządzone rzetelnie.

Zarówno w pkt 5 ppkt 2.2 SIWZ, tj. w opisie warunków udziału w postępowaniu oraz opisie sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków zamawiający wskazał, że wykonawca, w celu potwierdzenia, że spełnia warunek dotyczący posiadania wiedzy i doświadczenia, zobowiązany jest wykazać, że w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania oferty, wykonał co najmniej jedną usługę polegającą na prowadzeniu (przez ostatnie 36 miesięcy) strefy płatnego parkowania w jednym mieście o wielkości strefy nie mniejszej niż 1 500 miejsc parkingowych.

Zdaniem NIK ww. zapis w SIWZ mógł być jednak rozumiany odmiennie, tj. że o zamówienie ubiegać się mogły jedynie te podmioty, które bezpośrednio przez terminem złożenia oferty zakończyły wykonywanie usługi zarządzania SPP, trwającej nieprzerwanie przez okres co najmniej 36 miesięcy. Na powyższe wskazuje treść pytania złożonego przez jednego z wykonawców w piśmie z dnia 14 lipca 2014 r. Pomimo rozbieżności w interpretacji tego zapisu, w odpowiedzi zamawiający ograniczył się jedynie do ogólnego stwierdzenia, że „Zamawiający wymaga spełnienia warunku określonego w pkt. 5.2.2. rozdziału I SIWZ”, nie prostując tym samym odmiennego sposobu zrozumienia tego zapisu przez wykonawcę.

Opis oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu został dokonany w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji, przy czym w przypadku czterech miast (**Prudnik, Nysa, Kutno, Jelenia Góra**) błędnie określono kryterium oceny ofert, gdyż wskazano cenę wyrażoną jako prowizję liczoną w procentach od sumy wpływów z tytułu opłat za parkowanie. Powyższe naruszało art. 91 ust. 2 ustawy *Prawo zamówień publicznych*, bowiem nie

⁴⁰ Dalej: siwz.

zawierało w sobie obligatoryjnego elementu ceny w rozumieniu art. 2 pkt 1 tej ustawy, tj. wyrażonej w jednostkach pieniężnych.

W pozostałych trzech miastach (**Łódź, Piotrków Trybunalski, Wrocław**) wynagrodzenie przysługujące administratorowi SPP ustalone było ryczałtowo.

Przykład

W **Piotrkowie Trybunalskim** 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. Maksymalne wynagrodzenie na lata 2017-2020 ustalono w umowie na kwotę 1 781,6 tys. zł brutto. Podstawę ustalenia wynagrodzenia stanowiła łączna kwota wpływów uzyskanych z opłat parkingowych pobranych za pośrednictwem parkomatów i pozostałych urządzeń służących do pobierania opłat.

2. W wyniku rozstrzygnięcia każdego z przetargów zamawiający zawierał umowy w formie pisemnej, zgodnie z art. 139 ust. 2 ustawy *Prawo zamówień publicznych*, w terminie określonym w art. 94 tej ustawy, a także na czas oznaczony, co odpowiadało wymogom art. 142 ust. 1 ww. ustawy.

W przypadku **Wrocławia** ogłoszone w grudniu 2017 r. postępowanie przetargowe nie zostało zakończone do dnia zakończenia kontroli, w jego ramach stwierdzono nieprawidłowość polegającą na bezpodstawnym przedłużeniu terminu związania ofertą.

W dniu 22 grudnia 2017 r. Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu ogłosił postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na obsługę SPP w okresie nie dłuższym niż 7 lat od daty rozpoczęcia pobierania opłat za postój przez wykonawcę. W postępowaniu tym, do dnia 2 marca 2018 r. złożone zostały cztery oferty w przedziale cenowym od 19 430 613, 02 zł do 34 105 958,42 zł. Pomimo dwukrotnego wyboru oferty najkorzystniejszej do dnia zakończenia przeprowadzania czynności kontrolnych w ramach niniejszej kontroli postępowanie nie zostało rozstrzygnięte. Wynikało to m.in. z wniesionych przez wykonawców ubiegających o udzielenie zamówienia środków ochrony prawnej.

W ramach tego postępowania w odniesieniu do oferty jednego z wykonawców kontrolowana jednostka dwukrotnie wnioskowała o przedłużenie terminu związania ofertą o 60 dni, tj. w piśmie z dnia 23 kwietnia 2018 r. ze wskazaniem w podstawie prawnej na art. 85 ust 1 i 2 *Prawo zamówień publicznych* i w piśmie z dnia 24 lipca 2018 r. z błędnym wskazaniem w podstawie prawnej na art. 182 ust 6 ww. ustawy. Zgodnie natomiast z art. 85 ust 2 ww. ustawy, wykonawca samodzielnie lub na wniosek zamawiającego może przedłużyć termin związania ofertą, z tym, że zamawiający może tylko raz, co najmniej na 3 dni przed upływem terminu związania ofertą, zwrócić się do wykonawców o wyrażenie zgody na przedłużenie tego terminu o oznaczony okres, nie dłuższy jednak niż 60 dni. Natomiast zgodnie z art. 182 ust 6 ww. ustawy w przypadku wniesienia odwołania po upływie terminu składania ofert bieg terminu związania ofertą ulega zawieszeniu do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą orzeczenia.

Inne formy powierzenia zadań administratora strefy

3. W **Opolu** zadania związane z realizacją zadań związanych z obsługą SPP powierzono spółce komunalnej w ramach kompetencji organu stanowiącego Gminy Opole wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f) ustawy *o samorządzie gminnym*.

W **Opolu** w związku z uchwałą Nr XIII/218/15 Rady Miasta z dnia 2 lipca 2015 r. zmieniającą uchwałę Nr XXV/229/96 Rady Miasta Opola z dnia 28 marca 1996 r. w sprawie utworzenia jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (Zakład Komunalny sp. z o.o. z/s w Opolu) i powierzeniem temu podmiotowi świadczenia usług w zakresie administrowania SPP Miasto Opole w dniu 4 stycznia 2016 r. zawarło umowę z ww. spółką o świadczenie usług publicznych polegających na prowadzeniu strefy płatnego parkowania. Umowa ta została zawarta na okres dziesięciu lat, tj. do dnia 31 grudnia 2026 r.

W uzasadnieniu do projektu ww. uchwały z dnia 2 lipca 2015 r. wskazano, że obok prowadzonych dotychczas przez Zakład Komunalny zadań publicznych proponuje się dodatkowo umożliwić Zakładowi prowadzenie zadania związanego z administrowaniem strefą płatnego parkowania. Wskazano także, że od 2003 r. administrowaniem strefą zajmują się firmy zewnętrzne, wyłonione w przetargu. Obecnie obowiązująca umowa kończy się z dniem 31 grudnia 2015 r. Przekazanie zadania spółce gminy – Zakładowi Komunalnemu byłoby możliwe od nowego roku. Planuje się, że administrowanie strefą płatnego parkowania odbywać się będzie na podobnych zasadach jak dotychczas. Opłaty za postój pojazdów pobierane przez administratora będą przekazywane do MZD, który będzie prowadził sprawy związane z poborem opłaty dodatkowej.

5.3.2. WYBÓR PODMIOTÓW ZARZĄDZAJĄCYCH NIERUCHOMOŚCIAMI GMINNYMI UDOSTĘPNIONYMI NA POTRZEBY PŁATNYCH MIEJSC PARKINGOWYCH

Udostępnianie
nieruchomości
gminnych podmiotom
trzecim

W każdym mieście przestrzegano wewnętrznych procedur określonych w zarządzeniach organu wykonawczego jst w zakresie bezprzetargowego trybu zawarcia umów na potrzeby udostępniania nieruchomości gminnych na płatne parkingi. W przypadku, gdy takie umowy zawierane były na okres powyżej 3 lat, organ stanowiący jst wyrażał zgodę w postaci podjęcia stosownej uchwały na podstawie art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Stawki z tytułu opłat za dzierżawę nieruchomości gminnych przyjmowane były na podstawie odpowiednich zarządzeń organu wykonawczego jst, a w sytuacjach gdy przewidywała to umowa, również były aktualizowane o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług publikowany przez GUS.

W dwóch miastach (**Wrocław, Gdynia**) przy udostępnianiu tych nieruchomości stwierdzono nieprawidłowości polegające na braku publikacji ich wykazów (Wrocław) lub jego publikacji bez jednego z obligatoryjnych elementów wskazanych w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we **Wrocławiu** przeznaczał do dzierżawy nieruchomość gruntową przy ul. Orłąt Lwowskich/Nabycińskiej zagospodarowaną i przeznaczoną pod prowadzenie parkingu, mimo że w odniesieniu do tej nieruchomości w Urzędzie Miejskim Wrocławia nie został sporządzony i podany do publicznej wiadomości stosowny wykaz, wymagany w świetle art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym przepisem, właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na jego stronach internetowych.

Informacja o zamiarze oddania w dzierżawę nieruchomości została podana do publicznej wiadomości styczeń w 2015 r. jedynie w formie ogłoszenia o przetargu na jej dzierżawę na okres jednego roku. Natomiast przedłużenie okresu tej dzierżawy łącznie do 31 grudnia 2018 r., na podstawie pięciu kolejnych umów, nastąpiło każdorazowo na pisemny wniosek wybranego w ww. przetargu dzierżawcy.

Wykaz nieruchomości stanowiący załącznik nr 2 do Zarządzenia nr 6468/17/VII/P Prezydenta Miasta **Gdyni** z dnia 25 lipca 2017 r. nie wskazywał terminu wnoszenia opłat czynszu dzierżawnego, podczas gdy przepis art. 35 ust. 2 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawiera katalog informacji, które należy ująć w wykazie nieruchomości, wskazując również termin wnoszenia opłat.

5.4. REALIZACJA UMÓW DOTYCZĄCYCH PŁATNEGO PARKOWANIA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli umowy zawarte z administratorami SPP zabezpieczały rzetelną realizację obowiązków związanych z funkcjonowaniem stref. Kontrolowane jednostki weryfikowały prawidłowość wykonywania tych umów, w szczególności pod kątem wzajemnych rozliczeń. Wystąpiły jednak przypadki nieuzasadnionego odstąpienia od naliczenia kar umownych, pomimo naruszenia przez administratora terminów przekazywania opłat pobranych za postój pojazdów w strefie. W większości kontrolowanych jednostek prawidłowo realizowane były natomiast umowy stanowiące podstawę udostępnienia podmiotom trzecim nieruchomości gminnych na potrzeby parkowania pojazdów.

5.4.1. UMOWY ZAWARTE Z ADMINISTRATOREM SPP

W ośmiu miastach zadanie polegające m.in. na organizacji technicznej strefy, poborze opłat za postój pojazdów, zapewnieniu sprawności technicznej urządzeń do poboru opłat, przekazywaniu uzyskanych dochodów do budżetu gminy, jak też obsłudze osób korzystających ze strefy, zostało powierzone podmiotom zewnętrznym.

Zakres przedmiotowy umów zawieranych z administratorami SPP

1. We wszystkich umowach zawartych z administratorami kontrolowane jednostki uregulowały kwestie zabezpieczenia rzetelnej realizacji obowiązków związanych z funkcjonowaniem SPP. W szczególności określono w tych umowach zakres czynności związanych z administrowaniem strefą, zasady dokonywania wzajemnych rozliczeń z tytułu pobranych opłat za postój pojazdów oraz przysługującego wynagrodzenia administratorowi SPP, jak również przesłanki i zasady naliczania kar umownych z tytułu nierzetelnej realizacji obowiązków przez ten podmiot.

Nieprawidłowa realizacja zobowiązań umownych

2. Weryfikacja prawidłowości realizacji zobowiązań administratorów polegała w szczególności na analizie danych gromadzonych w systemie informatycznym lub zawartych w okresowych sprawozdaniach sporządzanych przez taki podmiot, jak też dokumentacji stanowiącej podstawę rozliczeń.

W trzech miastach (**Łodzi, Piotrkowie Trybunalskim i Wrocławiu**) nieprawidłowa realizacja takich obowiązków skutkowała nałożeniem na administratorów kar umownych w łącznej kwocie ponad 20 tys. zł.

W **Łodzi** w styczniu 2013 r. na operatora Strefy nałożone zostały dwie kary umowne w łącznej kwocie 6 050 zł za nie odśnieżenie odcinków ulic położonych w SPP.

W **Piotrkowie Trybunalskim** w kontrolowanym okresie na operatorów SPP nałożonych zostało osiem kar umownych w łącznej kwocie 7 512,84 zł (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.)

We **Wrocławiu** stwierdzono cztery przypadki nierzetelnej realizacji umów na obsługę SPP i z tego tytułu nałożone zostały na Administratora SPP kary pieniężne w łącznej wysokości 7 000 zł, w tym: 2 000 zł w związku z niezapewnieniem kontrolowanej jednostce dostępu w czasie rzeczywistym do systemu obsługującego płatności mobilne oraz nieprzekazaniem w określonym terminie w pełnej wysokości wpływów z tytułu płatności telefonem komórkowym na rachunek zastrzeżony (w 2014 r.); 3 000 zł, w związku z nieprzekazaniem w określonym terminie w pełnej wysokości wpływów z tytułu płatności telefonem komórkowym na rachunek zastrzeżony (w 2015 r.); 1 000 zł w związku z brakiem możliwości wniesienia opłaty monetą o nominale 5 gr. w jednym z parkomatów (w 2017 r.); 1 000 zł, w związku z pobieraniem opłaty w systemie płatności mobilnych w dniu, w którym opłaty za postój pojazdów w SPP nie obowiązywały (w 2018 r.).

3. W trzech miastach (**Prudnik, Wrocław, Jelenia Góra**) stwierdzono przypadki nieterminowego przekazywania przez administratorów SPP dochodów z tytułu pobranych opłat. Zwłoka w tym zakresie wynosiła od 1 do 19 dni. W dwóch z tych miast (**Prudnik, Wrocław**) w sposób nieuzasadniony odstąpiono od naliczenia kar umownych w związku z wystąpieniem takich sytuacji

Przykład

We **Wrocławiu** kontrolowana jednostka nie nałożyła na administratora SPP kary umownej z tytułu przelania z jednodniowym opóźnieniem (tj. 7 stycznia 2016 r.) kwoty 11 441,22 zł wpływów z tytułu opłat telefonem komórkowym za okres od 21 do 31 grudnia 2015 r. Zgodnie z § 7 pkt 4 zawartej z tym podmiotem umowy oraz w zapisami Szczegółowego Opisu Przedmiotu Zamówienia, wpływy z tytułu wniesienia opłat parkingowych za pomocą telefonu komórkowego wpłacane są na rachunek zastrzeżony w terminie 5 dni po zakończeniu każdego miesiąca. Opóźnienie to stanowiło podstawę do nałożenia na Administratora SPP kary umownej w kwocie 100 zł – zgodnie z §12 ust 2 pkt 14 ww. umowy.

W **Prudniku** na podstawie zawartych umów dotyczących zorganizowania i prowadzenia SPP, administrator SPP zobowiązany był do przekazywania na rachunek bankowy Gminy Prudnik wpływów za bilety w dniu ich pobrania z parkomatów (zgodnie z § 7 ust. 4), a wpływów z opłat za abonamenty za parkowanie – najpóźniej w dniu następnym po ich pobraniu (zgodnie z § 7 ust. 5). W wyniku badania przekazanych przez Administratora SPP wpływów z parkomatów oraz abonamentów uzyskanych w styczniu w latach 2014-2018, stwierdzono, że w 64 ze 113 (56,6%) przypadkach, wpływy w łącznej wysokości 41 478,40 zł przekazano z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 19 dni. Ponadto ustalono, iż z tytułu nieterminowo przekazanych wpłat, w latach 2014-2018 (do czerwca) Gmina nie podjęła żadnych działań mających na celu wyegzekwowanie należnych odsetek, o których mowa w § 7 ust. 10 umowy z 19 lutego 2015 r. oraz kar umownych, o których mowa w § 13 ust. 2 pkt 4 umowy z 18 lutego 2011 r. Kwota należnych odsetek oraz kar umownych wyniosła łącznie 61 tys. zł.

5.4.2. UMOWY ZAWARTE Z PODMIOTAMI ZARZĄDZAJĄCYMI NIERUCHOMOŚCIAMI GMINNYMI UDOSTĘPNIONYMI NA POTRZEBY PŁATNYCH MIEJSC PARKINGOWYCH

W większości kontrolowanych jednostek prawidłowo realizowane były umowy stanowiące podstawę udostępnienia podmiotom trzecim nieruchomości gminnych na potrzeby parkowania pojazdów. Nie stwierdzono przypadków przeznaczania takich nieruchomości na inne cele niż wynikało to z zawieranych umów. W przypadku zwłoki w dokonywaniu przez dzierżawców wpłat należnego gminie czynszu, każdorazowo podejmowane były działania mające na celu dochodzenie takich należności.

W tym obszarze nieprawidłowości stwierdzone zostały jedynie w trakcie kontroli prowadzonej w **Jeleniej Górze**.

Przykład

W **Jeleniej Górze** dopuszczono aby dzierżawca, z którym zawarta została w dniu 8 września 2014 r. umowa dzierżawy gruntu o powierzchni 6400m² (dz. nr 54/8 o pow. 5639m² i dz. nr 53/6 o pow. 761m²) na cele parkingowe (przy ul. Karłowicza), zajmował większą powierzchnię (o około 600 m²) niż wynika to z zawartej umowy, w tym pas drogowy drogi krajowej nr 3. Jak ustalono, parking przy ul. Karłowicza na którym pobierane są opłaty przez dzierżawcę obejmuje nie tylko działkę nr 54/8, ale także część przyległej do niej działki nr 15/1 oznaczonej w Wydziale Geodezji i Kartografii jako działka drogowa (klasoużytek „dr”). W związku z tym w Urzędzie nie pobierano opłaty za zajmowany bezumownie teren, co doprowadziło do utraty dochodów w wysokości co najmniej 47,9 tys. zł.

5.5. REALIZACJA PRZEDSIĘWZIĘCIA POLEGAJĄCEGO NA BUDOWIE PARKINGU NA TERENIE HALI STULECIA WE WROCŁAWIU

Przedsięwzięcie polegające na budowie parkingu zostało przygotowane bez dochowania należytej staranności

W ramach inwestycji polegającej na budowie parkingu podziemnego przy Hali Stulecia we Wrocławiu utworzonych zostało 792 miejsc postojowych dla samochodów osobowych oraz 20 dla autokarów, co zaspokajało potrzeby publiczne zidentyfikowane przed podjęciem decyzji o jej realizacji. W ocenie NIK przedsięwzięcie to zostało przygotowane bez dochowania należytej staranności, a postępowanie o udzielenie koncesji, jak również sposób wykonywania ustalonych z wybranym koncesjonariuszem warunków współpracy, nie przebiegały prawidłowo.

1. Szczegółowa kontrola realizacji ww. przedsięwzięcia przeprowadzona we Wrocławskim Przedsiębiorstwie Hala Ludowa Spółka z o.o.⁴¹ wykazała, że zostało ono przygotowane bez dochowania należytej staranności, a postępowanie o udzielenie koncesji na roboty budowlane, jak również sposób wykonywania ustalonych z koncesjonariuszem warunków współpracy, nie przebiegały prawidłowo. I tak, w szczególności:

- w związku z realizacją ww. przedsięwzięcia w przyjętej formule, nie dokonano niezbędnych aktów staranności dotyczących zweryfikowania jego założeń, jak również rozwiązań przyjętych w zawartych w związku z nim umowach, pod kątem wykluczenia bądź stwierdzenia możliwości występowania pomocy państwa (pomocy publicznej) w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- w postępowaniu o udzielenie koncesji naruszono zasady równego i niedyskryminacyjnego traktowania zainteresowanych podmiotów, jak również obowiązek działania w sposób przejrzysty oraz z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji, które znajdowały umocowanie w art. 6 ustawy o koncesji.
- niewystarczająco dokładnie przedstawiono opis potrzeb i wymagań koncesjodawcy do czego zobowiązywał art. 11 pkt 4 ustawy o koncesji,
- w umowie koncesyjnej nie zagwarantowano, że płatności koncesjodawcy na rzecz Koncesjonariusza nie doprowadzą do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza, co było niezgodne z art. 1 ust. 3 ustawy o koncesji,
- postanowienia umowy koncesyjnej, zapewniające koncesjonariuszowi uzyskiwanie przychodów na określonym minimalnym poziomie, w tym również przy braku uzyskania przez koncesjonariusza jakichkolwiek przychodów z prawa do korzystania i pobierania pożytków z przedmiotu koncesji (parkingu), kolidowały z wynikającym z art. 1 ust. 3 zdanie drugie ustawy o koncesji wymogiem ponoszenia przez koncesjonariusza w zasadniczej części ryzyka ekonomicznego wykonania koncesji oraz przyczyniały się do zwiększenia ryzyka powstania sytuacji, w której płatność koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza doprowadzi do odzyskania całości poniesionych przez niego nakładów związanych z wykonywaniem koncesji (co byłoby niezgodne z art. 1 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o koncesji),
- w toku postępowania o udzielenie koncesji nierzetelnie przeprowadzono negocjacje, gdyż nie uwzględniono w nich interesów Hali Ludowej, na ogół akceptując propozycje koncesjonariusza,
- w umowie koncesyjnej niewystarczająco zabezpieczono interesy Hali Ludowej, co było niezgodne z art. 22 ust. 1 pkt 8 ustawy o koncesji,
- działania zmierzające do zapewnienia pełnej zgodności przedmiotu umowy koncesyjnej z zawartymi w niej postanowieniami były nierzetelne i nieskuteczne, gdyż od Koncesjonariusza nie wyegzekwowano wywiązania się z obowiązku zorganizowania w pełni funkcjonalnego dojazdu do obiektu Hali Stulecia od strony wschodniej (przez teren parkingu).
- poprzez otwarcie do powszechnego korzystania parkingu przy ul. Mickiewicza we Wrocławiu, naruszono postanowienia umowy koncesyjnej, co naraziło Halę

⁴¹ Dalej: Spółka, Hala Ludowa lub Koncesjodawca.

Gmina Miasto Wrocław zapewniła wsparcie finansowe przedsięwzięcia, jednak łączna kwota wydatków na ten cel nie jest znana

Spółka niezgodnie z przeznaczeniem wydatkowała 3,6 mln zł przekazanych z budżetu Miasta Wrocławia

Ludową na możliwość nałożenia przez Koncesjonariusza kary umownej w wysokości 1 mln zł⁴².

2. W ramach kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim Wrocławia stwierdzono, że w dniu 30 kwietnia 2012 r. Gmina (Miasto) Wrocław zawarła ze Spółką umowę wsparcia projektu *Rewitalizacji Hali Stulecia i terenów Wystawowych Etap IV Budowa Parkingu i remont terenów zielonych*. Warunkowała ona realizację przez Spółkę przedsięwzięcia budowy parkingu podziemnego przy Hali Stulecia we Wrocławiu w oparciu o przepisy ustawy *o koncesji*, tj. na podstawie umowy koncesyjnej zawartej z partnerem prywatnym (koncesjonariuszem). Umowa wsparcia projektu zagwarantowała również pomoc finansową na rzecz Spółki w związku z realizacją ww. przedsięwzięcia w całym okresie obowiązywania umowy koncesyjnej, tj. do 2043 r. Rzeczywista kwota wydatków, jakie Miasto poniesie na realizację umowy wsparcia projektu, nie jest znana. Ich górna granica to 143,7 mln zł. Do dnia 30 czerwca 2018 r. Miasto przekazało już Hali Ludowej z tytułu zobowiązań wynikających z Umowy Wsparcia Projektu 10 mln zł. Z kwoty tej, Spółka niezgodnie z przeznaczeniem, bo na cele inne niż wynikające z umowy wsparcia projektu, wydatkowała 3,6 mln zł. Dopuszczenie do tego wskazuje, że Miasto nierzetelnie sprawowało nadzór nad Spółką.

Ponadto, zawarcie umowy wsparcia projektu nie zostało poprzedzone niezbędnymi aktami staranności dotyczącymi zweryfikowania jego założeń pod kątem wykluczenia bądź stwierdzenia możliwości występowania pomocy państwa (pomocy publicznej) w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu *o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, co według NIK było działaniem nierzetelnym.

⁴² Koncesjonariusz nie skorzystał z tego uprawnienia.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy działania polegające na organizacji miejsc płatnego parkowania były legalne i gospodarne?
Cele szczegółowe	1. Czy rzetelnie zostały zweryfikowane warunki utworzenia miejsc płatnego parkowania? 2. Czy Strefy płatnego parkowania były zarządzane w sposób zapewniający poszanowanie obowiązujących przepisów prawa? 3. Czy wybór podmiotu do realizacji zadań w zakresie płatnego parkowania był legalny? 4. Czy umowy dotyczące płatnego parkowania zabezpieczały interesy jednostek samorządu terytorialnego?
Zakres podmiotowy	Kontrolą planową objęto urzędy miast, w tym na prawach powiatu oraz samorządowe jednostki organizacyjne realizujące obowiązki zarządcy dróg publicznych na obszarze działania delegatury NIK w Gdańsku, Łodzi, Rzeszowie, Opolu, Wrocławiu. W przypadku delegatury NIK we Wrocławiu kontrolą objęto również Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Ponadto kontrolą rozpoznawczą na terenie województwa opolskiego objęto trzy urzędy miast, jeden zarząd dróg oraz spółkę komunalną.
Kryteria kontroli	W wymienionych jednostkach kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, przy uwzględnieniu kryteriów oceny określonych w art. 5 ust. 2 ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności
Okres objęty kontrolą	Okres od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2018 r. oraz wcześniejsze działania kontrolowanych jednostek związane z utworzeniem i powierzeniem podmiotowi trzeciemu obsługi Strefy płatnego parkowania, w tym zawarciem i realizacją umowy z partnerem prywatnym w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego.
Okres przeprowadzenia kontroli	Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od 21 maja 2018 r. do 5 października 2018 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Na podstawie art. 29 ust. 1 lit. f ustawy o NIK wystąpiono do: - wojewódzkich konserwatorów zabytków o uzyskanie informacji, czy obszar SPP objęty kontrolą stanowił zabytek w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz czy w ich ocenie do umieszczania w SPP znaków drogowych oraz na montaż parkomatów zlokalizowanych na obszarze SPP wpisanym do rejestru zabytków wymagane jest uzyskanie zgody tego organu; - administratorów SPP o uzyskanie informacji m.in.: a/ o przyczynach powierzenia spółce zadań związanych z administrowaniem SPP; b/ o wysokości wpływów z tytułu opłat za parkowanie w sobotę - starostów o udzielenie informacji w zakresie uzyskanych dochodów z tytułu opłat za postój pojazdów w SPP;
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli

Pozostałe informacje

Kontrola P/18/089 podjęta została z inicjatywy własnej NIK w wyniku sugestii zgłoszonej przez Prezesa Rady Ministrów.

Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli P/18/089 wyniosły łącznie 19 442 570,75 zł, a kontroli R/17/007 642 254,80 zł.

Dotyczyły one nienależnie pobranych opłat na miejscach niewyznaczonych (19 685 934,75 zł) oraz za postój pojazdów w SPP w soboty (312 108 zł), tj. z naruszeniem art. 13b ust. 1 ustawy *o drogach publicznych*, z tytułu postoju w SPP na obszarze innym niż drogi publiczne (84 007,80 zł), tj. z naruszeniem art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz 13f ust. 1 ww. ustawy oraz z tytułu umorzeń wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej (2 775 zł) dokonanych na podstawie uchwał organów stanowiących jst, które w tym zakresie wykraczały poza upoważnienia wynikające z tej ustawy.

Stan realizacji wniosków

Wyniki kontroli planowej przedstawiono w 22 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano 71 wniosków pokontrolnych, z których 17 zostało zrealizowanych, a dziesięć było w trakcie realizacji. W wyniku kontroli rozpoznawczej sformułowano siedem wniosków, z których sześć zrealizowano, a jeden jest w trakcie realizacji.

Do **sześciu** wystąpień pokontrolnych kierownicy kontrolowanych jednostek zgłosili łącznie 22 zastrzeżenia:

- Dyrektor Zarządu Dróg i Transportu w Łodzi - Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK zastrzeżenie oddalił w całości,
- Prezydent Miasta Łodzi - Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK zastrzeżenie oddalił w całości,
- Prezydent Miasta Jeleniej Góry - Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK uwzględnił zastrzeżenie w części,
- Dyrektor Zarządu Dróg i Zieleni w Gdyni - Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK jedno zastrzeżenie uwzględnił w całości, jedno w części, a trzecie oddalił,
- Prezydenta Wrocławia - Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK jedno uwzględnił w całości, a trzy pozostałe w części,
- Prokurenta oraz Wiceprezesa Zarządu Hali Ludowej spółka z o.o. - Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK uwzględnił w części cztery zastrzeżenia, a pozostałe osiem oddalił.

Wykaz jednostek kontrolowanych

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej*	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Miejski w Gdańsku	Paweł Adamowicz	Opisowa
2.		Gdański Zarząd Dróg i Zieleni	Mieczysław Kotłowski	Opisowa
3.		Urząd Miasta Gdynia	Wojciech Szczurek	Opisowa
4.		Zarząd Dróg i Zieleni w Gdyni	Roman Witowski	Opisowa
5.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Miasta Kutno	Zbigniew Burzyński	Opisowa
6.		Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego	Krzysztof Chojniak	Opisowa
7.		Urząd Miasta Łodzi	Hanna Zdanowska	Opisowa
8.		Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta w Piotrkowie	Krzysztof Byczyński	Opisowa

		Trybunalskim		
9.		Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi	Grzegorz Misiorny	Opisowa
10.	Delegatura NIK w Opolu	Urząd Miejski w Głogówku	Andrzej Kałamarz	Opisowa
11.		Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle	Sabina Nowosielska	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości
12.		Urząd Miejski w Nysie	Kordian Kolbiarz	Opisowa
13.		Urząd Miejski w Oleśnie	Sylwester Lewicki	Opisowa
14.		Urząd Miasta Opola	Arkadiusz Wiśniewski	Opisowa
15.		Miejski Zarząd Dróg w Opolu	Zbigniew Bahryj	Opisowa
16.		Urząd Miejski w Prudniku	Franciszek Fejdych	Opisowa
17.		Zakład Komunalny Sp. z o.o. w Opolu	Andrzej Czajkowski	Opisowa
18.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Miejski w Jaśle	Ryszard Pabian	Opisowa
19.		Urząd Miasta Krosna	Piotr Przytockki	Opisowa
20.		Urząd Miejski w Przemyślu	Robert Choma	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości
21.		Zarząd Dróg Miejskich w Przemyślu	Jacek Cielecki	Opisowa
22.	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Miejski w Miastku	Roman Ramiom	Opisowa
23.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa Sp. z o.o.	Andrzej Baworowski	Opisowa
24.		Urząd Miasta Jelenia Góra	Marcin Zawila	Opisowa
25.		Miejski Zarząd Dróg i Mostów w Jeleniej Górze	Norbert Łukaniuk	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości
26.		Urząd Miejski Wrocławia	Rafał Dutkiewicz	Opisowa
27.		Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu	Sławomir Gonciarz	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości

* Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Uregulowania prawne dotyczące utworzenia i funkcjonowania strefy płatnego parkowania zostały zawarte w ustawie o drogach publicznych.

Zgodnie z art. 13b ust. 2 ww. ustawy strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej. Natomiast w myśl art. 13 ust. 1 pkt 1 tej ustawy korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Tym samym obowiązek uiszczenia tej opłaty powstaje z mocy samego prawa, bez konieczności wydawania w tym zakresie decyzji administracyjnej określającej wysokość tej opłaty. Od opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania są zwolnione, zgodnie z art. 13 ust. 3, pojazdy Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Służby Więziennej, Krajowej Administracji Skarbowej wykorzystywane przez Służbę Celno-Skarbową, służb ratowniczych, zarządów dróg, Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także sił zbrojnych państw obcych, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, tak stanowi, wykorzystywane w ratownictwie lub w przypadku klęski żywiołowej; a także autobusy szkolne przewożące dzieci do szkoły.

Kompetencje w zakresie ustalenia strefy płatnego parkowania przepis art. 13b ust. 3 ww. ustawy pozostawia organowi stanowiącemu gminy. Organem inicjującym procedurę ustalenia strefy płatnego parkowania jest zaś organ wykonawczy gminy, który kieruje do rady gminy (miasta) wnioszek w tym zakresie, uprzednio zaopiniowany przez organy zarządzające drogami publicznymi przewidzianymi do objęcia SPP i ruchem na tych drogach. Choć przepisy ustawy *o drogach publicznych* nie precyzują formy, w jakiej organ stanowiący ustala strefę płatnego parkowania, to jednak nie ma wątpliwości, że rada gminy (miasta) podejmuje w tym zakresie uchwałę, będącą aktem prawa miejscowego, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy *o samorządzie gminnym*. Podejmując uchwałę w zakresie ustalenia strefy płatnego parkowania, organ stanowiący gminy jest zobowiązany do uwzględnienia ustawowych kryteriów, wskazanych w art. 13b ust. 2 ustawy *o drogach publicznych*.

Przepis art. 13b ust. 6 ww. ustawy wskazuje, że organ zarządzający ruchem w uzgodnieniu z zarządcą drogi: a/ obligatoryjnie wyznacza w SPP miejsca przeznaczone na postój pojazdów, w tym stanowiska przeznaczone na postój pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową oraz miejsca przeznaczone na postój pojazdów elektrycznych na czas ładowania przy punktach ładowania zainstalowanych w ogólnodostępnych stacjach ładowania, o których mowa w art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. *o elektromobilności i paliwach alternatywnych*⁴³ a ponadto b/ może wyznaczyć w SPP zastrzeżone stanowiska postojowe (koperty) w celu korzystania z nich na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo.

Opłatę za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania pobiera (zgodnie z art. 13b ust. 7 ustawy *o drogach publicznych*) zarząd drogi, a w przypadku jego braku – zarządca drogi.

⁴³ Dz. U. poz. 317 ze zm.

Uchwały w sprawie utworzenia stref płatnego parkowania

Przepis art. 13b ust. 4 ustawy *o drogach publicznych* określa elementy treści uchwały rady gminy (miasta) ustalającej SPP wskazując, że akt taki powinien zawierać dwa zasadnicze elementy obligatoryjne:

1) wysokość stawki opłaty – przy uwzględnieniu, że opłata za pierwszą godzinę parkowania pojazdu samochodowego nie może być wyższa niż 3 zł; treść przepisu art. 13b ust. 5 wskazuje jednocześnie na możliwość zróżnicowania wysokości stawki opłaty w zależności od miejsca parkowania i obowiązek uwzględnienia systemu progresywnego narastania opłaty przez pierwsze 3 godziny parkowania o maksymalnie 20% za każdą kolejną godzinę oraz założenia, że stawka opłaty za każdą godzinę począwszy od czwartej godziny parkowania nie może być wyższa od stawki za pierwszą godzinę parkowania;

2) sposób pobierania tej opłaty – określony tryb, forma postępowania pozwalająca na osiągnięcie celu, jakim jest zapłata przez parkującego należnej opłaty za postój w strefie płatnego parkowania; w tym zakresie regulacji powinny podlegać w szczególności techniczna i organizacyjna metoda uiszczenia opłaty czy sposób potwierdzenia faktu uiszczenia opłaty, np. poprzez wydanie parkującemu stosownego potwierdzenia.

Fakultatywnie organ stanowiący może w uchwale ustalającej strefę płatnego parkowania wprowadzić dla niektórych kategorii korzystających z dróg preferencyjne zasady ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Przepis art. 13b ust. 4 pkt 2 ww. ustawy wprowadza dwa typowe systemy preferencyjne: opłaty abonamentowe lub opłaty zryczałtowane oraz szczególny rodzaj preferencyjnej opłaty – stawkę zerową opłaty, która jest w istocie zwolnieniem z obowiązku uiszczenia opłaty.

Ustawodawca nie wprowadził w ustawie *o drogach publicznych* kryteriów, jakimi obowiązany jest kierować się organ stanowiący gminy przy doborze użytkowników drogi uprawnionych do korzystania z preferencyjnych zasad ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w SPP, pozostawiając w tym zakresie swobodę radzie gminy (miasta). Niemniej jednak WSA w Warszawie w wyroku z dnia 11 lutego 2005 r., sygn. VI SA/Wa 550/04 stwierdził, że (...) Nie oznacza to, że swoboda rady gminy (miasta) przy określaniu użytkowników uprawnionych do uiszczenia opłaty abonamentowej lub opłaty zryczałtowanej jest nieograniczona. Organ stanowiący gminy jest bowiem w tym zakresie związany dyspozycją art. 13b ust. 2 ustawy *o drogach publicznych*, tj. wytycznymi wyznaczania strefy płatnego parkowania i celem, jaki powinien być realizowany poprzez obowiązek ponoszenia opłaty za parkowanie pojazdu w określonej strefie. W praktyce najczęściej występuje wprowadzenie preferencyjnych zasad ponoszenia opłaty za parkowanie pojazdu samochodowego w SPP dla następujących kategorii użytkowników: mieszkańców w pobliżu ich miejsca zamieszkania, taksówkarzy za postój przez ograniczony czas w związku z oczekiwaniem na pasażera lub wysiadaniem pasażera, właścicieli lub użytkowników pojazdów dostarczających zaopatrzenie do pobliskich sklepów i zakładów usługowych przez czas rozładunku.

Oznakowanie Stref Płatnego Parkowania

Szczegółowe warunki dotyczące oznakowania miejsc postoju w strefie płatnego parkowania oraz umieszczenia tego oznakowania zostały określone w przepisach rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych znaków, wydanym na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*. Integralną część tego rozporządzenia stanowią cztery załączniki określające szczegółowe warunki techniczne dla znaków drogowych pionowych (zał. nr 1), dla znaków drogowych poziomych (zał. nr 2), dla sygnałów drogowych (zał. nr 3) i dla urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (zał. nr 4).

Rozporządzenie to, znowelizowane z dniem 14 lutego 2014 r. określa prawidłowy sposób oznaczenia znakami pionowymi oraz poziomymi zarówno całej SPP, jak też wyznaczonych w tej strefie miejsc parkingowych.

Warunki techniczne znaków drogowych pionowych i umieszczenia ich na drodze wyznaczających SPP określono w pkt 5.2.50 oraz 5.2.51 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia, w których wskazano, że:

- znak D-44 "strefa płatnego parkowania" stosuje się w celu wskazania strefy, w której w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo pobierana jest opłata za postój pojazdu samochodowego;
- ww. znak ma wymiary ustalone dla grupy znaków dużych; na znaku tym obok napisu "Postój płatny" wskazuje się sposób wnoszenia opłaty za postój pojazdu samochodowego przez umieszczenie napisu lub symbolu parkometru, karty zegarowej lub biletu; jeżeli obowiązek wnoszenia opłaty za postój pojazdu samochodowego dotyczy określonych dni roboczych lub godzin, pod napisem "Postój płatny" umieszcza się informację określającą zakres stosowania znaku D-44;
- ww. znak umieszcza się na wszystkich ulicach doprowadzających ruch do obszaru, na którym została ustalona strefa płatnego parkowania; w strefie oznakowanej znakiem D-44 miejsca dla postoju pojazdu samochodowego wyznacza się znakami pionowymi określonymi w pkt 5.2.18 (D-18 "parking") oraz znakami poziomymi określonymi w pkt 5.2.4 (P-18 "stanowisko postojowe"), w pkt 5.2.5 (P-19 "linia wyznaczająca pas postojowy"), w pkt 5.2.6 (P-20 "koperta") oraz w pkt 5.2.9.2 (P-24 "miejsce dla pojazdu osoby niepełnosprawnej") załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia;
- znak D-18 stosuje się w celu oznaczenia miejsca przeznaczonego do postoju pojazdów (zespołów pojazdów), z wyjątkiem przyczep kempingowych., jak również do oznaczenia początku odcinka chodnika, na którym dopuszczono postój pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 2,5 t.; w razie potrzeby wskazania określonego sposobu parkowania pojazdów na drodze, pod ww. znakiem umieszcza się odpowiednią odmianę tabliczki T-30 podającą sposób ustawiania pojazdów;
- znak D-45 "koniec strefy płatnego parkowania" stosuje się w celu wskazania końca strefy płatnego parkowania; na jezdniach dwukierunkowych znak D-45 umieszcza się w tym samym przekroju co znak D-44.

Warunki techniczne znaków drogowych poziomych wyznaczających miejsca parkingowe dla pojazdów samochodowych oraz rodzaje i zakres ich stosowania określono w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia, w którym wskazano, że:

- znak P-18 stosuje się w celu wyznaczenia miejsc postoju na części jezdni i chodnika oraz na wydzielonych parkingach bez ustalonych konstrukcyjnie stanowisk; na obszarach, gdzie wyznacza się miejsca postojowe, należy przewidzieć stanowiska przeznaczone dla pojazdów osób niepełnosprawnych; stanowiska postojowe dla pojazdów osób niepełnosprawnych powinny mieć powierzchnię barwy niebieskiej; miejsca te oznacza się znakiem poziomym P-18 uzupełnionym symbolem osoby niepełnosprawnej oraz zaleca się dodatkowo oznaczać tabliczką do znaków drogowych pionowych T-29 informującą o miejscu przeznaczonym dla pojazdu samochodowego osób, o których mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 2 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*; stanowiska postojowe mogą być: prostopadłe, skośne, pakietowe, czołowo-styczne lub przelotowe; minimalne wymiary stanowisk postojowych i minimalne szerokości jezdni manewrowych dla różnych rodzajów pojazdów podano w tabeli 5.1 załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych znaków;
- znak P-19 stosuje się na drogach w obszarze zabudowanym w celu: wskazania pasa przeznaczonego do postoju pojazdów przy krawędzi jezdni lub zatoki postojowej, wyznaczenia miejsc postojowych częściowo na jezdni, częściowo na chodniku; szerokość pasa postojowego powinna być nie mniejsza

niż 2,0 m; zaleca się, aby początek pasa postojowego na jezdni był wykonany z zachowaniem minimalnego skosu 1:3;

- znak P-20 stosuje się w celu oznaczenia stanowiska postojowego przeznaczonego do wyłącznego użytkowania przez niektórych uczestników ruchu; wymiary kopert uwzględniające rodzaje pojazdów i ustalony sposób ich umieszczania podano w tabeli 5.2 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia; dopuszcza się stosowanie ww. znaku samodzielnie bez znaku D-18a "parking - miejsce zastrzeżone"; zastrzeżone miejsca postoju wyznacza się w rejonach, w których występuje stały niedobór miejsc postojowych, a zachodzi uzasadniona konieczność zapewnienia dogodnego miejsca postoju dla określonego użytkownika; potrzeba wyznaczenia "koperty" wynikać powinna z rodzaju pojazdu, przewożonego ładunku i częstotliwości wykorzystania miejsca; wewnątrz znaku P-20 umieszcza się napis określający użytkownika (POLICJA, MPO itp.); wysokość napisu lub numeru wynosi 320 mm, a zasada jego konstruowania jest taka jak dla odmiany krótkiej napisów, podanej w punkcie 5.2.8.1 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia; w przypadku przeznaczenia stanowisk postojowych dla osób niepełnosprawnych należy wewnątrz "koperty" umieścić symbol P-24; wymiary kopert uwzględniające rodzaje pojazdów i ustalony sposób ich umieszczania podano w tabeli 5.2 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia;

- znak P-24 stosuje się do oznakowania stanowiska postojowego przeznaczonego dla osób, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 2 ustawy *Prawo o ruchu drogowym* i umieszcza się go na nawierzchni barwy niebieskiej.

Organizacja płatnych miejsc parkingowych

Płatne miejsca parkingowe w miastach mogą być udostępniane w dwóch możliwych formach, tj. w postaci SPP lub prywatnych parkingów (zlokalizowanych np. przy obiektach użyteczności publicznej, w tym również wybudowanych w ramach PPP). Podstawowa i najważniejsza różnica występująca pomiędzy tymi dwiema formami organizacji płatnych miejsc parkingowych polega na ich usytuowaniu, tj. SPP mogą zostać ustalone wyłącznie na drogach publicznych, a prywatne parkingi mogą być usytuowane wyłącznie poza drogami publicznymi. Analogicznie SPP nie mogą obejmować dróg o charakterze wewnętrznym, a prywatne parkingi - dróg publicznych.

Płatne ogólnodostępne miejsca parkingowe zlokalizowane na nieruchomościach gminnymi poza drogami publicznymi

Zgodnie z art. 693 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*, przez umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy (na czas oznaczony lub nieoznaczony) rzecz do używania i pobierania pożytków w zamian za umówiony czynsz. Ponadto na podstawie art. 710 przez umowę użyczenia użyczający zobowiązuje się zezwolić biorącemu, przez czas oznaczony lub nieoznaczony, na bezpłatne używanie oddanej mu w tym celu rzeczy. Przedmiotem ww. umów mogą być rzeczy, tj. przedmioty materialne (zgodnie z normą wynikającą z art. 45 *Kodeksu cywilnego*), które dzielą się na nieruchomości i (pozostałe) rzeczy ruchome. Zgodnie z art. 46 § 1 ww. ustawy, nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Ponadto z art. 252 *Kodeksu cywilnego* wynika możliwość obciążenia rzeczy ograniczonym prawem rzeczowym do jej używania i pobierania pożytków, tj. użytkowaniem.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności mogą być one przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych

oraz jako majątek tworzonych fundacji. W myśl art. 25 ust. 1 ww. ustawy gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Tryb zawierania umów użytkowania, najmu lub dzierżawy gminnych nieruchomości uregulowany został w art. 37 ust. 4 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, zgodnie z którym zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu, przy czym rada gminy (miasta) może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Oznacza to, że przy zawieraniu umów dzierżawy (ale także najmu lub użytkowania) na okres do 3 lat nie obowiązuje tryb przetargowy, a przy zawieraniu tego rodzaju umów na czas nieoznaczony lub na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata, co do zasady obowiązuje tryb przetargowy, z tym że organ stanowiący może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów w każdym przypadku według własnego uznania. W sytuacji, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy na czas oznaczony, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, zastosowanie znajdzie zasada wynikająca z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy *o samorządzie gminnym*, zgodnie z którą w przypadku nie określenia przez organ stanowiący zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony czynności takich organ wykonawczy może dokonywać wyłącznie za zgodą rady.

Plan wykorzystania nieruchomości publicznych

Gospodarowanie nieruchomościami samorządowymi, w tym oddawanie ich w najem, dzierżawę, użyczenie czy obciążanie ich ograniczonymi prawami rzeczowymi powinno być działaniem planowym. Dlatego też przepis art. 25 ust. 2 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* wskazuje, że gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 tej ustawy, a ponadto na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu (opracowywanych na okres 3 lat).

Wykaz nieruchomości oddawanych w najem, dzierżawę lub użyczenie

Niezależnie od trybu oddawania nieruchomości publicznych w najem, dzierżawę lub użyczenie właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości, stosownie do wymogów wynikających z art. 35 ust. 1 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, wykaz nieruchomości przeznaczonych do oddania w jednym z ww. trybów. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o jego wywieszeniu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu. Według art. 35 ust. 1b ww. ustawy obowiązek ten nie dotyczy oddania nieruchomości w najem lub dzierżawę na czas oznaczony do 3 miesięcy, jednak wykaz należy sporządzić i podać do publicznej wiadomości, jeżeli po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 miesięcy strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

W myśl art. 35 ust. 2 ww. ustawy, w wykazie tym określa się m.in. a/ oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości; b/ powierzchnię nieruchomości; c/ opis nieruchomości; d/ przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania; e/ wysokość opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy; f/ terminy wnoszenia opłat; g/ zasady aktualizacji opłat; h/ informacje o przeznaczeniu do oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie.

Przetargi na oddanie nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie

Przepisy ustawy *o gospodarce nieruchomościami* nie określają – odmiennie niż w przypadku zbywania nieruchomości – sposobu i trybu przeprowadzania

przetargów mających na celu oddanie nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie. Tym samym uznać należy, że organ właściwy do gospodarowania zasobem nieruchomości ma dużą swobodę w określaniu tych zasad w przypadku konieczności przeprowadzenia takiego postępowania, mogąc w szczególności zawierać umowy w drodze aukcji lub przetargu, o których mowa w przepisach art. 70¹ – art. 70⁵ *Kodeksu cywilnego*.

Organizacja płatnych miejsc parkingowych w obrębie drogi publicznej w innym trybie niż SPP

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy *o drogach publicznych* zarząd drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym, tj. wydzielonym liniami granicznymi gruncie wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą (zgodnie z art. 4 pkt 1 ww. ustawy). Grunty te zarząd drogi może oddawać w najem, dzierżawę albo je użyczać, w drodze umowy, na cele związane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a także na cele związane z potrzebami obsługi użytkowników ruchu. Zarząd drogi może pobierać z tytułu najmu lub dzierżawy opłaty w wysokości ustalonej w umowie. Przepisów art. 43 ust. 2 pkt 3 i art. 85 ust. 1 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* nie stosuje się (vide art. 22 ust. 2 ustawy *o drogach publicznych*).

Przez cel związany z potrzebą zarządzania drogą publiczną, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ww. ustawy należy rozumieć stan wyznaczony organom administracji dróg publicznych zadaniami gospodarki drogowej, tj. m.in.: obowiązek wykonania przez korzystającego z nieruchomości robót konserwacyjnych, porządkowych, polegających na odśnieżaniu i zwalczaniu śliskości, działania niedopuszczające do zniszczenia drogi czy obniżenia jej klasy. Natomiast określone w tym przepisie potrzeby ruchu drogowego należy kojarzyć z działaniami koncentrującymi się na bezpieczeństwie użytkowników dróg (np. przez zainstalowanie urządzeń gwarantujących bezpieczeństwo osób korzystających z dróg i osób trzecich, budowę oświetlenia, przejść dla pieszych, ogrodzeń drogi). Z kolei wymienione tam działania podejmowane na rzecz potrzeb uczestników ruchu drogowego mogą w szczególności polegać na tworzeniu dla podróżujących ułatwień w poruszaniu się po drodze publicznej (np. wznoszenie przystanków i pętli służących komunikacji zbiorowej, stacji obsługi technicznej pojazdów, stacji sprzedaży paliw czy punktów świadczących usługi gastronomiczne).

Jednak oddawanie gruntów w pasie drogowym na potrzeby organizacji płatnych miejsc postojowych w trybie art. 22 ust. 2 ustawy *o drogach publicznych* jest niezgodne z prawem, co stwierdził m.in. WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 29 grudnia 2016 r. sygn. II SA/Gd 592/16. W uzasadnieniu powyższego orzeczenia sąd powołując się na przepisy art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy *o drogach publicznych* oraz art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy *o finansach publicznych* stwierdził, że (...) zarządzenie Prezydenta Miasta z 28 kwietnia 2016 r., nr (...), którego przedmiotem była organizacja płatnego postoju pojazdów w innym trybie jak określony w art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz art. 13b ustawy *o drogach publicznych* naruszało art. 217 Konstytucji RP, a przez to w sposób istotny naruszało prawo (...) W istocie bowiem zdaniem Sądu przedmiotowe zarządzenie dotyczy parkowania na drodze publicznej zlokalizowanej w pasie drogowym. W sposób oczywisty świadczy o tym określona w załączniku nr 1 zarządzenia lokalizacja płatnego postoju pojazdów odnosząca się do nazw poszczególnych ulic (...) Z powyższego wynika w sposób oczywisty dla Sądu, iż sporne zarządzenie nie tyle dotyczy dzierżawy gruntu w pasie drogowym (art. 22 ust. 1 ustawy *o drogach publicznych*), ile organizacji miejsc płatnego postoju pojazdów, to jest materii uregulowanej w art. 13 ust. 1 ustawy *o drogach publicznych*. Z przyczyn, o których mowa powyżej organizacja

miejsc płatnego parkowania poddana jest wyłącznie trybowi określone w art.13b ustawy *o drogach publicznych*.

Partnerstwo publiczno-prywatne

Zasady współpracy podmiotów publicznych z partnerami prywatnymi określają przepisy ustawy *o PPP*, które w art. 1 ust. 2 definiują przedmiot takiego partnerstwa jako wspólną realizację przedsięwzięcia opartą na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Przedsięwzięcie zostało określone w art. 2 pkt 4 ww. ustawy jako budowa lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła (w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność) lub inne świadczenie połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z takim przedsięwzięciem związany. Natomiast wkład własny w art. 2 pkt 5 ww. ustawy zdefiniowano jako świadczenie podmiotu publicznego lub partnera prywatnego, polegające w szczególności na poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia (w tym sfinansowaniu dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia) lub wniesieniu składnika majątkowego.

Zgodnie z art. 4 ustawy *o PPP* wyboru partnera prywatnego dokonuje się na podstawie ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi w sytuacji, gdy wynagrodzenie partnera prywatnego zostało określone w sposób, o którym mowa w art. 3 ust. 2 tej ustawy, lub na podstawie ustawy Pzp (w innych przypadkach). Natomiast w sytuacji, gdy zastosowania nie będą miały przepisy ww. ustaw, wyboru partnera prywatnego dokonuje się w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, przy odpowiednim uwzględnieniu przepisów ustawy *o PPP*, a w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego będącego nieruchomością, także przepisów ustawy *o gospodarce nieruchomościami*.

W art. 6 ust. 1 ustawy *o PPP* wskazano, że najkorzystniejszą jest oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia przy czym zgodnie z ust. 2 obligatoryjnymi kryteriami oceny ofert są: a/ podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym oraz b/ terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane. Ustawodawca w ust. 3 przewidział także możliwość ustalenia innych kryteriów oceny ofert, wskazując przykładowo niektóre z nich.

Przez umowę o PPP partner prywatny zobowiązuje się – zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy *o PPP* – do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego, przy czym wynagrodzenie partnera prywatnego zależy (na podstawie art. 7 ust. 2 ww. ustawy) przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi na podstawie umowy koncesji zamawiający powierza koncesjonariuszowi wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług i zarządzanie tymi usługami za wynagrodzeniem, przy czym (zgodnie z ust. 2) w przypadku powierzenia koncesjonariuszowi: a) wykonania robót budowlanych – wynagrodzenie stanowi wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego będącego przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością (umowa koncesji na roboty budowlane); b) świadczenia usług

i zarządzania tymi usługami – wynagrodzenie stanowi wyłącznie prawo do wykonywania usług będących przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością (umowa koncesji na usługi). To koncesjonariusz ponosi ryzyko ekonomiczne związane z eksploatacją obiektu budowlanego lub wykonywaniem usług i obejmuje ryzyko związane z popytem lub podażą (zgodnie z ust. 3), przy czym przez ponoszenie ryzyka ekonomicznego należy rozumieć sytuację, w której w zwykłych warunkach funkcjonowania koncesjonariusz nie ma gwarancji odzyskania poniesionych nakładów inwestycyjnych lub kosztów związanych z eksploatacją obiektu budowlanego lub świadczeniem usług będących przedmiotem umowy koncesji oraz jest narażony na wahania rynku, a w szczególności jego szacowane potencjalne straty związane z wykonywaniem umowy koncesji nie mogą być jedynie nominalne lub nieistotne (ust. 4).

Przygotowanie i przeprowadzenie przez zamawiającego postępowania o zawarcie umowy koncesji powinno zapewniać zachowanie zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości (zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi). Natomiast postępowanie o zawarcie umowy koncesji jest organizowane w sposób odpowiadający potrzebom zamawiającego (stosownie do treści art. 28 ww. ustawy). Zamawiający wskazuje kryteria oceny ofert związane z przedmiotem umowy koncesji w kolejności od najważniejszego do najmniej ważnego (zgodnie z art. 37 ust. 1 tej ustawy), przy czym takimi kryteriami mogą być w szczególności aspekty środowiskowe, społeczne lub innowacyjne przedmiotu umowy koncesji (ust. 2). Zawarcie umowy koncesji z wybranym na podstawie kryteriów oceny ofert wykonawcą jest możliwe – stosownie do treści art. 40 ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi wyłącznie w przypadku spełnienia następujących warunków: a/ oferta spełnia minimalne wymagania określone przez zamawiającego, o ile zostały określone, b/ wykonawca nie podlega wykluczeniu, c/ wykonawca spełnia kryteria kwalifikacji.

Zarządzanie drogami publicznymi oraz ruchem na drogach publicznych

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę zarządzania drogami publicznymi jest ustawa *o drogach publicznych*. Stosownie do art. 2 ust. 1 tej ustawy drogi publiczne, ze względu na funkcje w sieci drogowej, dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Ulice leżące w ciągu ww. dróg należą do tej samej kategorii, co drogi (zgodnie z art. 2 ust. 2). Strukturę organizacyjną administracji drogowej określają przepisy rozdziału 2 ustawy o drogach publicznych (art. 17-22). Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor DKiA, który wykonuje zadania zarządcy dróg krajowych (art. 18 ust. 1 pkt 1).

Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2-4 ustawy, dla pozostałych dróg zarządcami są: zarząd województwa dla dróg wojewódzkich, zarząd powiatu dla dróg powiatowych oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) dla dróg gminnych. W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5 ww. ustawy). Zarządcy dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz prezydenci miast na prawach powiatu jako zarządcy wszystkich dróg publicznych w takich miastach (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych), mogą wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy (miasta). Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust. 1 ustawy *o drogach publicznych*).

Możliwość objęcia SPP dróg zarządzanych przez różne organy, skutkuje koniecznością dokonywania podziału uzyskiwanych z tego tytułu dochodów, które powinny wpływać od budżetów odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z bowiem z art. 13b ust. 7 opłatę, o której mowa w art.

13 ust. 1 pkt 1, pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku - zarządca drogi. W myśl natomiast art. 40a ust. 1 ustawy o drogach publicznych, opłaty określone w art. 13 ust. 1 i 2, z wyłączeniem opłaty elektronicznej, w art. 13f ust. 1 i art. 40 ust. 3 oraz kary pieniężne określone w art. 13k ust. 1 i 2, art. 29a ust. 1 i 2 oraz w art. 40 ust. 12, a także opłaty z tytułu umów zawieranych na podstawie art. 22 ust. 2 i art. 39 ust. 7 są przekazywane odpowiednio do budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub na wyodrębniony rachunek bankowy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Stosownie do art. 20 ustawy, do zadań zarządcy drogi należy (m. in.): a/ opracowywanie projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; b/ opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich; c/ pełnienie funkcji inwestora; d/ utrzymanie m. in. nawierzchni drogi, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą; e/ realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu; f/ wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających a także utrzymywanie zieleni przydrożnej.

Zasady ruchu na drogach publicznych (a także w strefach zamieszkania i w strefach ruchu) reguluje ustawa *Prawo o ruchu drogowym*. Ruchem na poszczególnych drogach zarządzają odpowiednio (zgodnie z art. 10 ust. 3-6 tej ustawy): Generalny Dyrektor DKiA na drogach krajowych, marszałek województwa na drogach wojewódzkich oraz starosta na drogach powiatowych i gminnych przy czym prezydent miasta zarządza ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych). Natomiast nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach publicznych został podzielony – zgodnie z art. 10 ust. 1 i ust. 2 pkt 1-4 – pomiędzy ministra właściwego do spraw transportu (w zakresie dróg krajowych) oraz wojewodę (w zakresie dróg wojewódzkich, powiatowych, gminnych, publicznych położonych w miastach na prawach powiatu i w mieście stołecznym Warszawie).

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.)
2. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.)
3. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.)
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.)
5. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o *partnerstwie publiczno-prywatnym* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1834, ze zm.)
6. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o *koncesji na roboty budowlane lub usługi* (Dz. U. z 2015 r. poz. 113), zastąpiona przez ustawę z dnia 21 października 2016 r. o *umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi* (Dz. U. poz. 1920, ze zm.)
7. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.)
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.)
9. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067)
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w *sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunkach ich umieszczania na drogach* (Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.)
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w *sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem* (Dz. U. z 2017 r., poz. 784).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Infrastruktury
10. Senacka Komisja Infrastruktury
11. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
12. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
13. Wojewodowie
14. Prezes Związku Miast Polskich

6.5. STANOWISKO MINISTRA DO INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI

6.6.OPINIA PREZESA NIK DO STANOWISKA MINISTRA
