



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.006.01.2018

P/18/089

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

ul. Krakowska 28, 45-075 Opole

T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44

lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/18/089 – Funkcjonowanie płatnego parkowania w miastach

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontrolerzy

1. Marcin Blajda, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/44/2018 z dnia 21 maja 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Agnieszka Broszczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/45/2018 z dnia 21 maja 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miejski w Głogówku, Rynek 1, 48-250 Głogówek¹

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Andrzej Kałamarz, Burmistrz Głogówka²

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Strefa Płatnego Parkowania⁴ w Głogówku została ustalona przez uprawniony do tego organ w 2008 r., a jej wprowadzenie było konsekwencją zgłaszanych potrzeb przez mieszkańców oraz przedsiębiorców zamieszkujących i prowadzących działalność gospodarczą na jej obszarze. Jednak każdorazowo przed podjęciem uchwał w sprawie ustalenia SPP, Burmistrz nie występował z wnioskiem do Starosty Prudnickiego o uzyskanie niezbędnych w tym zakresie opinii.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w świetle obowiązujących przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*⁵ nieuprawnione było wprowadzenie w akcie prawa miejscowego nie przewidzianego przepisami powszechnie obowiązującymi trybu reklamacyjnego umożliwiającego kwestionowanie zasadności wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej za nieuiszczenie należności za postój pojazdów w SPP oraz obowiązku pobierania opłat w soboty zniesionego z dniem 24 października 2016 r.

W trakcie kontroli stwierdzono również nieprawidłowości przy wyznaczeniu SPP oraz oznakowania stanowisk postojowych na jej obszarze, co stanowiło naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. *w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunkach ich umieszczania*

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

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

⁴ Dalej: SPP.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.

na drogach⁶, znowelizowanego z dniem 14 lutego 2014 r.⁷ Powyższe považało podstawy pobierania opłat za postój pojazdów w SPP, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja miejsc płatnego parkowania

Uwarunkowania utworzenia płatnych miejsc parkingowych w mieście

Opis stanu
faktycznego

1. W Urzędzie nie opracowano lokalnej polityki transportowej bądź analiz, obejmujących zakresem przedmiotowym m.in. potrzebę organizacji miejsc parkingowych na terenie Głogówka.

Burmistrz wyjaśnił, że jego działania dotyczące zapewnienia płatnych miejsc parkingowych skoncentrowane były wyłącznie na utworzeniu SPP zlokalizowanej wokół siedziby Urzędu.

(dowód: akta kontroli, str. 147-148)

2. Obowiązek wnoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w pasie drogowym ulicy Rynek, stanowiącym obszar strefy płatnego parkowania na Głogówka wprowadzono uchwałą nr XXI/154/2008 Rady Miejskiej w Głogówku⁸ z dnia 29 maja 2008 r. w sprawie *ustalenia strefy płatnego parkowania, określenia wysokości stawek i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania na terenie miasta Głogówek*⁹.

Zarówno w treści projektu ww. uchwały przedłożonego przez Burmistrza Radzie Miejskiej, jak również w uchwale w sprawie SPP z maja 2008 r., jako powód ustalenia SPP wskazano na potrzebę zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych na ww. obszarze charakteryzującym się znacznym deficytem miejsc postojowych. Jednak przed skierowaniem projektu ww. uchwały pod obrady organu stanowiącego nie przeprowadzono we własnym zakresie, ani też nie zlecono podmiotom trzecim, opracowania analiz lub badań dotyczących m.in. określenia poziomu deficytu miejsc parkingowych potwierdzających wystąpienie przesłanek umożliwiających ustalenie SPP, a wskazanych w art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

W sprawie przyczyn objęcia SPP obszaru wyłącznie Rynku Burmistrz wyjaśnił, że Rada Miejska na wniosek Burmistrza, mieszkańców i przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie ul. Rynek w Głogówku postanowiła utworzyć strefę płatnego parkowania. Miejsca parkingowe były zajmowane przez samochody okolicznych mieszkańców, jak również przyjeżdżających pracowników do pracy tj. do instytucji, biur i sklepów. Pojazdy zajmowały miejsca postojowe przez wiele godzin, a rotacja była bardzo sporadyczna. Burmistrz po długotrwałych obserwacjach i rozmowach z zainteresowanymi przedsiębiorcami podjął decyzję o wszczęciu prac przygotowawczych, aby w pasie drogowym ul. Rynek w Głogówku utworzyć strefę płatnego parkowania i zwiększyć rotację parkujących pojazdów (...) Najwyższy deficyt miejsc postojowych występował w obszarze pasa drogowego

⁶ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych znaków.

⁷ Na mocy rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 września 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. poz. 1326).

⁸ Dalej: Rada Miejska.

⁹ Dalej: uchwała w sprawie SPP z maja 2008 r.

ul. Rynek i ul. Zamkowej, jednak ze względu na dofinansowanie unijne jakie otrzymaliśmy na remont ul. Zamkowej nie można utworzyć strefy płatnego parkowania.

(dowód: akta kontroli, str. 52-53, 143-146)

Zasady funkcjonowania SPP ustalone uchwałą w sprawie SPP z maja 2008 r. zostały następnie zmienione w zakresie:

- stawek opłat za parkowanie, tj. zwiększona została opłata za pierwszą godzinę parkowania z 0,50 zł na 1,00 zł, a w przypadku opłat za drugą i każdą następną godzinę parkowania ustalono progresywny system jej narastania, przewidziany w art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych; powyższa zmiana została wprowadzona na mocy uchwały nr XXII/163/2008 Rady Miejskiej z dnia 30 czerwca 2008 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, określenia wysokości stawek i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania na terenie miasta Głogówek¹⁰,
- stawek opłat za parkowanie, w tym opłat zryczałtowanych, tj. wprowadzono minimalną opłatę za parkowanie w wysokości 0,50 zł do pół godziny parkowania oraz zmniejszono wysokość stawek zryczałtowanych za okresowe parkowanie z 6 zł do 5 zł za jeden dzień oraz z 60 zł do 50 zł za miesiąc; powyższa zmiana została wprowadzona na mocy uchwały nr XXX/227/2013 z dnia 28 maja 2013 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, określenia wysokości stawek i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania na terenie miasta Głogówek¹¹ oraz
- zniesienia obowiązku wnoszenia opłat za parkowanie w soboty; powyższa zmiana została wprowadzona na mocy uchwały nr XXV/177/2016 Rady Miejskiej z dnia 30 września 2016 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, określenia wysokości stawek i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania na terenie miasta Głogówek¹².

Żadna z ww. uchwał nie wprowadzała zmian w ustalonym na terenie Głogówka obszarze SPP.

(dowód: akta kontroli, str. 52-53, 72-73, 91-92, 113)

3. W latach 2014-2018 (do 31 maja) Burmistrz nie wydawał zarządzeń podających do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości stanowiących pasy drogowe dróg publicznych przeznaczonych na ich dzierżawę w celu organizacji płatnych miejsc postojowych na terenie gminy Głogówek. Tym samym jedynym obszarem, na którym zorganizowano płatne miejsca parkingowe, był Rynek w Głogówku stanowiący obszar objęty SPP.

(dowód: akta kontroli, str. 322)

Uchwały w sprawie ustalenia SPP

4. Projekty każdej z czterech uchwał określających zasady funkcjonowania SPP zostały skierowane na posiedzenia m.in. Komisji Budżetu, Finansów, Inwestycji i Remontów oraz Komisji Spraw Społecznych Rady Miejskiej w Głogówku, które zaopiniowały pozytywnie każdy z nich. Podczas posiedzenia pierwszej z tych komisji, jeden z radnych w przypadku projektu uchwały w sprawie zmiany SPP

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 51, poz. 1659, ze zm.; dalej: uchwała w sprawie SPP z czerwca 2008 r.

¹¹ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1390; dalej: uchwała w sprawie zmiany SPP z maja 2013 r.

¹² Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2048; dalej: uchwała w sprawie zmiany SPP z września 2016 r.

z września 2016 r. wskazał, że uchwała musi być podjęta, gdyż inaczej gmina łamie prawo pobierając opłaty w sposób w jaki pobierała dotychczas.

Podczas posiedzenia Rady Miejskiej, na którym uchwalono uchwałę w sprawie zmiany SPP z września 2016 r., jeden z radnych wniósł m.in. o przeprogramowanie parkomatów tak, aby nie przyjmowały opłat w soboty oraz o umieszczenie informacji dotyczącej bezpłatnego parkowania w tym dniu. W przypadku posiedzenia Rady Miejskiej, na którym uchwalono uchwałę w sprawie SPP z maja 2008 r., jeden z radnych wniósł o uzupełnienie § 5 ust. 2 projektu tej uchwały w zakresie dodania do katalogu użytkowników zwolnionych z opłat za parkowanie kierujących pojazdami służb eksploatujących urządzenia techniczne w zakresie energii elektrycznej, która to zmiana została przyjęta.

(dowód: akta kontroli, str. 52-131)

W przypadku żadnego z czterech projektów uchwał określających zasady funkcjonowania SPP, jak również w związku z modyfikacją projektu uchwały w sprawie SPP z maja 2008 r. Burmistrz nie zwrócił się do Starosty Prudnickiego¹³, pełniącego – na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*¹⁴ – funkcję organu zarządzającego ruchem na drogach w gminie Głogówek, o wydanie opinii do ww. projektów. Powyższe stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 143-146)

5. Stawki opłat za parkowanie¹⁵ ustalone w uchwale w sprawie SPP z czerwca 2008 r. nie przekraczały limitów wynikających z art. 13b ust. 4 pkt 1 i ust. 5 ustawy o drogach publicznych. Natomiast w uchwale w sprawie SPP z maja 2008 r.¹⁶ wysokość opłaty za parkowanie za drugą i każde następne godziny parkowania została ustalona niezgodnie z limitami wynikającymi z art. 13b ust. 5 ww. ustawy, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

Rada Miejska na podstawie art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych ustaliła również stawki opłat zryczałtowanych¹⁷ oraz zerową stawkę opłaty za parkowanie pojazdów na terenie SPP dla następujących użytkowników: 1/ osób niepełnosprawnych o obniżonej sprawności ruchowej oraz osób przewożących takich niepełnosprawnych kierujących pojazdami zaopatrzonymi w kartę parkingową; 2/ kierujących oznakowanymi pojazdami służb eksploatujących usytuowane na terenie miasta urządzenia infrastruktury technicznej w zakresie energii cieplnej, gazowej i elektrycznej, zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków.

(dowód: akta kontroli, str. 52-53, 72-73, 91-92, 113)

W uchwale w sprawie SPP z maja 2008 r. określono dwie wartości opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych, pobieranej za nieuiszczenie opłaty za postój pojazdu, w tym za uiszczenie opłaty w zaniżonej wysokości lub za przekroczenie opłaconego czasu parkowania w SPP. Opłatę dodatkową w kwocie 25 zł ustalono dla przypadków, gdy jej uiszczenie następowało nie później niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania od jej

¹³ Dalej: Starosta.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.

¹⁵ Wynoszące od 2 sierpnia 2008 r. do 26 czerwca 2013 r.: a/ za pierwszą godzinę parkowania – 1 zł, b/ za drugą godzinę parkowania – 1,20 zł, c/ za trzecią godzinę parkowania – 1,40 zł, d/ za czwartą i kolejne godziny parkowania – 1 zł; a od 27 czerwca 2013 r. wynoszące: a/ za pierwsze pół godziny parkowania – 0,50 zł; b/ za pierwszą godzinę – 1,00 zł; c/ za drugą godzinę – 1,20 zł; d/ za trzecią godzinę – 1,40 zł; e/ za czwartą i każdą kolejną godzinę – 1,00 zł.

¹⁶ Wojewoda Opolski rozstrzygnięciem nadzorczym NK.III.KN-0911-1-48/R/2008 z 23 czerwca 2018 r. stwierdził nieważność tej uchwały.

¹⁷ Wynoszące od 2 sierpnia 2008 r. do 26 czerwca 2013 r. 6 zł za dzień i 60 zł za miesiąc, a począwszy od 27 czerwca 2013 r. – 5 zł za dzień i 50 zł za miesiąc.

uiszczenia lub nie później niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o nieuwzględnieniu reklamacji. W przypadkach przekroczenia ww. terminów opłata dodatkowa wynosiła 50 zł i odpowiadała maksymalnej wysokości opłaty dodatkowej wynikającej z art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

W ww. uchwale nie wprowadzono możliwości nałożenia opłaty dodatkowej za nieudokumentowanie spełnienia obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie poprzez np. brak wyeksponowania dowodu uiszczenia tej opłaty za przednią szybą wewnątrz pojazdu, ani też nie określono trybu egzekucji opłaty dodatkowej. Natomiast w § 7 ust. 3-8 uchwały w sprawie SPP z czerwca 2008 r. wprowadzono tryb reklamacyjny, umożliwiający kwestionowanie zasadności wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 52-53)

6. Ustalony pierwotnie w uchwale w sprawie SPP z czerwca 2008 r. obowiązek ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w wyznaczonych w ramach SPP miejscach parkingowych w dni robocze od poniedziałku do piątku w godzinach od 8.00 do 18.00 z wyjątkiem świąt, nie był przedmiotem zmian do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK. Ponadto – do czasu wejścia w życie uchwały w sprawie zmiany SPP z września 2016 r., tj. do 25 października 2016 r. – istniał obowiązek ponoszenia takich opłat również w soboty w godzinach od 8.00 do 13.00. Przedłożenie przez Burmistrza projektu uchwały znoszącej taki obowiązek dopiero w II połowie 2016 r. stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 52-53, 72-73, 91-92, 113-114)

Możliwość wnoszenia zryczałtowanych opłat za parkowanie w SPP dostępna była dla każdej osoby zainteresowanej taką formą i nie była uzależniona od spełnienia żadnych dodatkowych warunków. Ponadto w uchwale w sprawie SPP z czerwca 2008 r. nie wprowadzono obowiązku podawania numeru rejestracyjnego pojazdu przy nabywaniu biletu potwierdzającego uiszczenie opłaty za postój w SPP, ani też nie wprowadzono możliwości obciążenia użytkownika zastrzeżonego miejsca postojowego kosztami jego utworzenia.

(dowód: akta kontroli str. 52-53, 72-73, 91-92, 113)

7. Uchwała w sprawie SPP z maja 2008 r. była przedmiotem postępowania nadzorczego, o którym mowa w art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸ w zakresie ustalenia stawek za parkowanie, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego. Ponadto Wojewoda Opolski 11 lipca 2016 r. wystąpił – na podstawie art. 88 ww. ustawy – do Burmistrza o udzielenie informacji dotyczącej inicjatywy uchwałodawczej w zakresie wyeliminowania z uchwały w sprawie SPP z czerwca 2008 r. zapisów w sposób istotny naruszających prawo, tj. przewidujących możliwość pobierania opłat za parkowanie w soboty. W piśmie tym organ nadzoru wskazał m.in., że aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych¹⁹ w zakresie wykładni pojęcia „dzień roboczy” nakazuje nietraktowanie soboty jako takiego dnia. W odpowiedzi Burmistrz poinformował Wojewodę, że pomimo nadal istniejących wątpliwości w zakresie traktowania soboty jako dnia roboczego, to w ramach woli współdziałania wystąpi ze stosowną inicjatywą uchwałodawczą uwzględniającą stanowisko organu nadzoru. Żadna z uchwał ustalających zasady funkcjonowania SPP nie została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu.

(dowód: akta kontroli str. 52-53, 132-137, 149-154)

¹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

¹⁹ M.in. wyrok WSA w Opolu z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 143/15.

Kwestia braku podstawy prawnej do pobierania opłat za parkowanie na obszarze objętym SPP w soboty była również przedmiotem wniosku z 18 maja 2016 r., złożonego przez jednego z radnych do Burmistrza. Wniosek ten dotyczył zarówno zaprzestania pobierania takich opłat, jak też opracowania projektu nowelizacji uchwały znoszącej taki obowiązek. W odpowiedzi na ten wniosek Burmistrz wyjaśnił, że niedopuszczalnym byłoby zaprzestanie pobierania takich opłat, oraz że do czasu zmiany zapisów odpowiedniej uchwały regulujących ww. kwestie nadal będzie pobierana opłata za parkowanie w soboty.

(dowód: akta kontroli str. 138-142)

Po podjęciu przez Radę Miejską uchwały w sprawie zmiany SPP z września 2016 r. do Burmistrza został skierowany przez jednego z radnych wniosek o podjęcie działań w zakresie: a/ zaprogramowania parkometrów w celu nie przyjmowania opłat w soboty, b/ umieszczenia na parkometrach informacji o bezpłatnym parkowaniu w sobotę oraz c/ zamieszczenia na stronie internetowej Urzędu informacji o wprowadzonych zmianach. W odpowiedzi na ten wniosek Burmistrz poinformował, że parkometry zostaną przeprogramowane, zamieszczono na nich informację o bezpłatnym parkowaniu w sobotę, a informacja na stronie internetowej Urzędu miała zostać zamieszczona po wejściu w życie ww. uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 164-165)

Ponadto od 1 stycznia 2014 r. do 31 maja 2018 r. do Burmistrza zostały skierowane interpelacje lub zapytania radnych dotyczące zasad funkcjonowania SPP, w tym dotyczące: a/ wskazania wysokości wpływów do budżetu gminy Głogówek z tytułu opłat za parkowanie pojazdów w SPP oraz wydatków związanych z jej funkcjonowaniem, liczby wystawionych wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej w okresie od 2016 r. do 31 maja 2017 r., kontroli uiszczenia opłat za parkowanie w SPP oraz zagadnień związanych z zawartą z Zakładem Komunalnym Głogówek Spółką z o.o. umowy na bieżące współzarządzanie SPP²⁰; b/ częstotliwości odnawiania oznakowania poziomego w SPP²¹; c/ zwolnienia z opłaty pojazdów pielęgniarek²²; d/ poszerzenia strefy płatnego parkowania na ul. Zamkowej²³; e/ możliwości wprowadzenia nowej taryfy opłaty abonamentowej dla osób zamieszkujących nieruchomości zlokalizowane przy ul. Rynek oraz przyległych ulicach²⁴.

Udzielając odpowiedzi Burmistrz poinformował radnych, m.in. że (...) za kontrolę w strefie płatnego parkowania odpowiada pracownik Urzędu, (...) oznakowanie poziome w SPP jest odnawiane corocznie poprzez malowanie zarówno linii wyznaczających strefę płatnego parkowania oraz przejść dla pieszych, (...) zgodnie z ustawą o drogach publicznych i uchwałą Rady Miejskiej w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania (...) SPP w Głogówku jest objęty tylko sam Rynek, liczba miejsc parkingowych w Rynku jest ograniczona, celem wprowadzenia strefy płatnego parkowania w Rynku było spowodowanie cyrkulacji pojazdów na miejscach parkingowych, mieszkańcy ul. Rynek mogą parkować na ulicach wokół Rynku oraz na bezpłatnych parkingach znajdujących się w bliskiej odległości od Rynku tj. ul. Kościelnej, ul. Szkolnej i ul. Staszica, obecnie obowiązuje opłata zryczałtowana miesięczna w wysokości 50 zł natomiast roczna 600 zł, większość miast w ścisłych centrach nie wyznacza strefy dla mieszkańców w postaci abonamentu rocznego.

(dowód: akta kontroli str. 155-163, 321)

²⁰ Pytanie zadane podczas sesji Rady Miejskiej w dniu 29 maja 2017 r.

²¹ Pytanie zadane podczas sesji Rady Miejskiej w dniu 7 lipca 2015 r.

²² Pytanie zadane podczas sesji Rady Miejskiej w dniu 30 czerwca 2014 r.

²³ Pytanie zadane podczas sesji Rady Miejskiej w dniu 31 marca 2016 r.

²⁴ Interpelacja z dnia 23 czerwca 2017 r.

Model funkcjonowania SPP

8. Zadania związane z funkcjonowaniem SPP w okresie objętym kontrolą NIK realizował we własnym zakresie Urząd, co opisano w części III.2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W powyższej sprawie Burmistrz wyjaśnił, że (...) *zlecenie tych czynności do wykonania firmie zewnętrznej, obniżyłoby znacznie uzyskiwane dochody. Urząd był zainteresowany jak najlepszym wykorzystaniem pozyskanych dochodów, które przeznaczone są na remonty parafialnych obiektów sakralnych, jak również obiektów zabytkowych, których właścicielem jest gmina Głogówek.*

(dowód: akta kontroli str. 147-148)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przygotowując każdy z czterech projektów uchwał określających zasady funkcjonowania SPP, które następnie stanowiły podstawę do przyjęcia przez Radę Miejską: uchwały w sprawie SPP z maja 2008 r., uchwały w sprawie SPP z czerwca 2008 r., uchwały w sprawie zmiany SPP z maja 2013 r. oraz uchwały w sprawie zmiany SPP z września 2016 r. Burmistrz nie wystąpił o opinię Starosty, jako organu zarządzającego ruchem na drogach gminy Głogówek do projektów tych uchwał. Zgodnie z art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych wniosek organu wykonawczego o ustalenie SPP (tj. projekty ww. uchwał) powinien być zaopiniowany zarówno przez organy zarządzające drogami, jak i ruchem na drogach.

Burmistrz wyjaśnił, że *Starosta pismem z dnia 23 lipca 2008 r. zatwierdził stałą organizację ruchu w ciągu drogi gminnej ul. Rynek polegającą na wprowadzeniu stref płatnego parkowania. Powyższe zatwierdzenie jest równoznaczne z pozytywnym zaopiniowaniem zamiaru wprowadzenia stref płatnego parkowania (...). Z treści cytowanego pisma Starosty zatwierdzającego wprowadzenie SPP wynika, iż Starosta działał jako organ zarządzający drogami i ruchem drogowym, stąd też jednoznacznie należy stwierdzić, iż uczyniono zadość dyspozycji art. 13 ust. 3 ustawy o drogach publicznych.*

(dowód: akta kontroli str. 143-146)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że Starosta działając na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²⁵ zatwierdził organizację ruchu dla drogi gminnej ul. Rynek polegającą na wprowadzeniu na jej obszarze oznakowania SPP. Tym samym zrealizował swoje kompetencje i uprawnienia wyłącznie do zatwierdzenia projektu organizacji ruchu obowiązującego w SPP. Jednak art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych przyznaje organowi zarządzającemu ruchem na drogach również uprawnienia do wyrażenia opinii o projektach uchwał określających zasady funkcjonowania SPP, w tym m.in. określenia obszaru SPP, czy wysokości stawek i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych, a więc w innym zakresie niż tylko odnoszącym się do organizacji ruchu na drogach publicznych. Tym samym należy stwierdzić, że – wbrew stanowisku Burmistrza – zatwierdzenie projektu organizacji ruchu przez Starostę nie można utożsamiać z wyrażeniem przez ten organ opinii do projektów uchwał ustalających zasady funkcjonowania SPP. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dopiero po podjęciu przez organ stanowiący gminy uchwały ustalającej

²⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 784; dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

SPP istnieje możliwość opracowania dla obszaru tej strefy projektu organizacji ruchu – wcześniej bowiem brak jest podstaw do zmiany istniejącej na obszarze przewidzianym do objęcia SPP organizacji ruchu.

2. Burmistrz nie dochował należytej staranności przedkładając do uchwalenia projekt uchwały w sprawie SPP z maja 2008 r., w którym wysokość opłaty za parkowanie za drugą i następne godziny parkowania została ustalona niezgodnie z limitami wynikającymi z art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych.

W treści projektu ww. uchwały przedłożonym przez Burmistrza Radzie Miejskiej, a następnie również w uchwale w sprawie SPP z maja 2008 r., ustalono stawki opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w następujących wysokościach: za pierwszą godzinę parkowania – 0,50 zł, a za drugą i każde następne godziny parkowania w kwocie 1,00 zł. Zgodnie natomiast z art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych 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. Tym samym przyjmując ustaloną stawkę opłaty za pierwszą godzinę parkowania w wysokości 0,50 zł zgodnie z ww. zasadami wysokość stawek opłat za parkowanie pojazdów powinna kształtować się następująco: nie więcej niż 0,60 zł za drugą godzinę parkowania, nie więcej niż 0,72 zł za trzecią godzinę parkowania oraz 0,50 zł za czwartą i kolejne godziny parkowania.

Burmistrz nie wskazał przyczyn określenia w przedłożonym Radzie Miejskiej projekcie uchwały w sprawie SPP z maja 2008 r. wysokości opłaty za parkowanie za drugą i następne godziny parkowania niezgodnie z limitami wynikającymi z art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych informując jedynie, że Wojewoda Opolski stwierdził nieważność tej uchwały²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 52-55, 72-73, 149-153)

3. Burmistrz dopiero w II połowie 2016 r. przedłożył Radzie Miejskiej projekt uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie SPP z maja 2008 r. w zakresie odstąpienia od pobierania opłat za parkowanie pojazdów w SPP w soboty pomimo tego, że linia orzecnicza sądów administracyjnych w zakresie nietraktowania soboty jako dnia roboczego zaczęła kształtować się co najmniej od 2011 r.

Ustalony pierwotnie w uchwale w sprawie SPP z czerwca 2008 r. obowiązek ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w wyznaczonych miejscach parkingowych w SPP w soboty w godzinach od 8.00 do 13.00 obowiązywał do czasu wejścia w życie uchwały w sprawie zmiany SPP z września 2016 r., tj. do dnia 25 października 2016 r.

W powyższej sprawie Burmistrz wyjaśnił, że (...) nie podjął działań znoszących opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych w SPP w soboty, gdyż występował brak legalnej definicji „dni roboczych”. Określenie soboty jako dnia wolnego budzi wiele wątpliwości zarówno w prawie cywilnym jak i w prawie administracyjnym. W lipcu 2016 r. biorąc pod uwagę stanowisko nadzoru prawnego Wojewody, Gmina Głogówek podjęła działania mające na celu przyjęcie na najbliższej sesji uchwały zmieniającej, aby sobotę uznać jako dzień w którym można korzystać z miejsc postojowych bez wnoszenia opłat.

(dowód: akta kontroli str. 52-53, 113-114, 143-146)

²⁶ Z powodu naruszenia art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych, tj. nieprawidłowego zastosowania progresywnego sposobu narastania opłaty za postój począwszy od drugiej godziny parkowania.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych²⁷ sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy. Podstawą przyjęcia takiego stanowiska w ww. wyrokach stanowiła m.in. uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁸ z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11, w której wskazano, że sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*²⁹ zważywszy na zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa. W ocenie NSA soboty należy traktować w ten sam sposób na gruncie tej samej gałęzi prawa – prawa administracyjnego, w tym na gruncie ustawy o *drogach publicznych*. Stąd też, zdaniem NSA, wykładnia przepisu art. 13b ust. 1 ustawy o *drogach publicznych*, wobec braku legalnej definicji "dni roboczych", powinna uwzględniać ten sposób jego rozumienia, który by zapewniał bezpieczeństwo prawne (aby wykładnia tego przepisu nie prowadziła do niejednolitej wykładni takich samych pojęć).

4. Burmistrz przygotowując projekt uchwały w sprawie SPP z czerwca 2008 r. nie dochował należytej staranności w zakresie zapewnienia jego zgodności z przepisami ustawy o *drogach publicznych* oraz ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o *postępowaniu egzekucyjnym w administracji*³⁰, gdyż w § 7 ust. 3-8 wprowadzono procedurę reklamacyjną w razie kwestionowania zasadności wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ustawy o *drogach publicznych*. Jednocześnie do czasu zakończenia czynności kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli Burmistrz nie przedłożył Radzie Miejskiej projektu uchwały znoszącej ww. tryb reklamacyjny.

Jako podstawę prawną, umożliwiającą podjęcie przez organ stanowiący tej uchwały, wskazano m.in. art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13b oraz art. 13f ustawy o *drogach publicznych*, które to przepisy nie przewidywały kompetencji do ustalania procedury reklamacyjnej w zakresie opłaty dodatkowej. Tymczasem w § 7 ust. 3 uchwały w sprawie SPP z czerwca 2008 r. wskazano, że właściciel pojazdu kwestionujący zasadność wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej może wnieść reklamację w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania do jej uiszczenia. Jako organy rozpatrujące reklamację w ww. uchwale wskazano właściwego zarządcę lub zarząd drogi (w § 7 ust. 4), a ponadto rozstrzygnięto, że stanowisko organu rozpatrującego reklamację jest ostateczne (w § 7 ust. 5).

W konsekwencji ww. zapisów Burmistrz w latach 2014-2018 (do 30 maja) wyrażał zgodę na anulowanie łącznie 28 wezwań do uiszczenia opłaty dodatkowej w sytuacji gdy wezwanie zostało wystawione pomimo braku przesłanek do jego wystawienia, tj.:

- 25 wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej wystawionych w terminie późniejszym niż został wykupiony bilet parkingowy lub abonament okresowy, a które nie były umieszczone w pojeździe w miejscu widocznym lub zostało wystawione na pojazd, którego właściciele (np. osoba niepełnosprawna lub Krajowa Administracja Skarbowa, Policja) są podmiotami zwolnionymi z obowiązku ponoszenia opłat za parkowanie na podstawie odpowiednich zapisów ww. uchwały w sprawie SPP z 2008 r. lub na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy o *drogach publicznych*,

²⁷ Wyroki: WSA w Krakowie z dnia 24 września 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 198/13 i z dnia 24 października 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 356/13, WSA w Opolu z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 143/15, WSA w Poznaniu z dnia 2 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Po 4/16.

²⁸ Dalej: NSA.

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.

- 3 wezwania wystawione w tej samej godzinie i minucie co bilet parkingowy³¹. Burmistrz w sprawie wprowadzenia procedury reklamacyjnej w uchwałach ustalających zasady funkcjonowania SPP wyjaśnił, że (...) przewidziana mocą obowiązującej uchwały Rady Miejskiej – tzw. procedura reklamacyjna dotycząca opłat za parkowanie, stanowi obowiązujące prawo miejscowe, które zostało w szczególności zaakceptowane przez nadzór prawny – Wojewodę (...) Należy zwrócić uwagę, iż procedura reklamacyjna jest zdecydowanie korzystna dla obu stron stosunku. Zarówno dla korzystających z parkingu w strefie jak również dla gminy, która strefę utworzyła. Korzyści są oczywiste – zdecydowanie mniejszy nakład czasu pracy w ramach postępowania odwoławczego, nie angażowania organu egzekucyjnego, efektywności procedury. Procedura egzekwowania opłaty dodatkowej za parkowanie w strefie płatnego parkowania, stosowana w przypadku przyjęcia, że konieczność uiszczenia tej opłaty wynika bezpośrednio z przepisu prawa, sprawia, iż prawo do sądowej kontroli stanowiska wierzyciela w razie sporu co do tego, czy po stronie określonej osoby powstał obowiązek uiszczenia takiej opłaty, może być realizowane dopiero na etapie egzekucji administracyjnej. Takiej procedury – postępowania egzekucyjnego w administracji nie wyłącza procedura reklamacyjna w ramach uchwały. Jest to procedura *de facto* pomocnicza i służy wyeliminowaniu postępowań egzekucyjnych wówczas, gdy wyjaśnienia strony wystarczą na ich uwzględnienie i zakończenie sprawy. Wówczas przecież – strona nie musi wywodzić zarzutów, zażalenia do SKO etc. Gmina Głogówek i jej organy wychodzi z założenia, iż możliwość obrony swych interesów przez zobowiązanego powstaje już na etapie wystawienia upomnienia do uiszczenia opłaty dodatkowej a nie dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego. Należy zatem stwierdzić, że art. 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 mieści się także kompetencja do uregulowania trybu postępowania reklamacyjnego i tym samym kompetencja do odstąpienia w wyniku przeprowadzonego postępowania reklamacyjnego od pobrania opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 52-55, 244-267, 263-267)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Burmistrza, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z art. 94 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r.³², 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. Podejmując uchwałę w przedmiotowej sprawie, organ stanowiący zobligowany jest zatem do przestrzegania zakresu upoważnienia określonego w art. 13b ust. 4 pkt 3 oraz w art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych i nie ma prawa do wykroczenia poza jego granice. Tym samym – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – w pojęciu *sposób pobierania opłaty*, o którym mowa w art. 13b ust. 4 ww. ustawy, nie mieści się upoważnienie do ustalania trybu reklamacyjnego w sytuacji kwestionowania prawidłowości wystawienia wezwania do uregulowania opłaty dodatkowej naliczonej za postój w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia należnej opłaty³³. Należy również zauważyć, że obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ustawy o drogach publicznych, powstaje z mocy prawa w chwili nieuiszczenia opłaty za postój pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania. Tym samym ewentualne kwestionowanie zasadności wezwania do

³¹ Dotyczy wezwań nr: 12,35,296 z 2017 r.

³² Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

³³ Stanowisko takie zostało zaaprobowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 23 grudnia 2016 r. sygn. akt II SA/Bd 1013/16.

uiszczenia ww. opłaty dodatkowej może odbywać się wyłącznie w trybie zgłoszenia zarzutu w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego, o którym mowa w art. 33 § 1 ustawy o *postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, a w szczególności zarzutu dotyczącego nieistnienia obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej. Ponadto na brak możliwości wprowadzenia trybu reklamacyjnego zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 18 listopada 2016 r.³⁴: uzasadniając to tym, 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.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że w zakresie pojęcia sposób pobierania opłaty określonego w art. 13f ust. 2 ustawy o *drogach publicznych* nie mieści się upoważnienie do wprowadzania w uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego regulujących zasady funkcjonowania SPP możliwości wystawienia wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej, gdyż taka opłata powstaje z mocy prawa, na co wskazał m.in. przytoczony wyżej wyrok NSA z dnia 18 listopada 2016 r.

Natomiast odnosząc się do anulowania przez Burmistrza wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej, np. a/ z powodu uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o *drogach publicznych* przed wystawieniem wezwania do zapłaty, b/ z powodu wystawienia wezwania dot. pojazdu zwolnionego ustawowo (na podstawie art. 13 ust. 3 ww. ustawy) z opłat za postój pojazdów samochodowych w SPP lub w stosunku do którego zastosowanie miała zerowa stawka opłaty, wynikająca z § 5 uchwały w sprawie SPP z czerwca 2008 r.; c/ z innych powodów³⁵ Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że choć działania organu wykonawczego Gminy Głogówek miały swoje oparcie w postanowieniach § 7 ust. 5 uchwały w sprawie SPP z czerwca 2008 r. to jednak samo wprowadzenie do treści tego aktu prawa miejscowego trybu reklamacyjnego nie miało swojego uzasadnienia w kompetencji wynikającej z art. 13b ust. 4 pkt 3 ustawy o *drogach publicznych*, co szczegółowo opisano powyżej. Ponadto wskazać należy, że wystawienie wezwania do zapłaty

³⁴ Sygn. akt I OSK 1979/16. Ponadto podobny pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt III SA/Po 98/16.

³⁵ Np. wezwań wystawionych w tej samej godzinie i minucie co uiszczenie opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o *drogach publicznych* czy też postoju na miejscu nieoznaczonym jako objęte SPP.

opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych, może nastąpić tylko w sytuacjach, gdy wierzyciel tej opłaty jest przekonany o tym, że należność ta rzeczywiście mu przysługuje. Wystawienie ww. wezwania może być bowiem traktowane jako podjęcie wobec zobowiązanego działań informacyjnych, o których mowa w art. 6 § 1b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych³⁶, a przepisy te dotyczą bez wątpienia wyłącznie zobowiązań wymagalnych.

SPP w Głogówku została ustalona w wyniku zgłaszanych potrzeb przez mieszkańców oraz przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na jej obszarze. Burmistrz nie wywiązał się jednak z obowiązku uzyskania od Starosty opinii w stosunku do przedłożonych Radzie Miejskiej projektów uchwał określających zasady funkcjonowania SPP. W uchwałach określających zasady funkcjonowania SPP wprowadzono zapisy, które były niezgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, tj.: określono kwoty opłat za parkowanie za drugą i każdą następną godzinę parkowania w wysokości przekraczającej limit wynikający z art. 13b ust. 5 ww. ustawy o drogach publicznych oraz wprowadzono obowiązek ponoszenia opłat za parkowanie w soboty. Wyżej wymienione zapisy przestały jednak obowiązywać w okresie objętym kontrolą NIK. Zapisy uchwały w sprawie SPP z maja 2008 r., wprowadzające tryb reklamacyjny w przypadku kwestionowania zasadności wystawienia wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej, obowiązywały nadal do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK.

2. Zarządzanie Strefą Płatnego Parkowania

Uwarunkowania organizacyjne zarządzania SPP

Opis stanu
faktycznego

1. W strukturze organizacyjnej Urzędu, wprowadzonej na podstawie *Regulaminu organizacyjnego*³⁷ wyodrębniono m.in. Referat Inwestycyjny, Drogownictwa i Planowania Przestrzennego³⁸ oraz Referat Finansowy³⁹. Do zakresu działania ww. referatów w okresie objętym kontrolą NIK należało odpowiednio m.in.: sprawowanie funkcji zarządcy drogami gminnymi, prowadzenie spraw związanych z organizacją ruchu drogowego i nadzorowanie funkcjonowania SPP, a także windykacja należności publicznoprawnych, cywilnoprawnych, w tym z tytułu nie uiszczenia opłat dodatkowych za parkowanie.

(dowód: akta kontroli, str. 6-43)

Wynikające z ww. regulaminów organizacyjnych zadania IDPP i FN związane z funkcjonowaniem SPP zostały uszczegółowione w zakresach czynności poszczególnych pracowników tych komórek organizacyjnych, realizujących takie zadania. W przypadku pracownika IDPP zakres jego zadań obejmował m.in.: nadzorowanie funkcjonowania SPP i prowadzenie spraw związanych z organizacją ruchu drogowego, natomiast zakres zadań pracownika FN obejmował m.in.: prowadzenie księgowości z zakresu opłaty parkingowej oraz sporządzanie upomnień i tytułów wykonawczych. Zadania związane z kontrolą uiszczenia opłaty parkingowej, nadzorem nad prawidłowym funkcjonowaniem parkomatów

³⁶ Dz. U. poz. 1483.

³⁷ Wprowadzony zarządzeniem Nr Or.IV.0050.7.2017 Burmistrza z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie nadania *Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Głogówku*. Poprzednio obowiązywały regulaminy organizacyjne Urzędu wprowadzone zarządzeniami Burmistrza: Nr Or.IV.0050.10.2014 z dnia 27 stycznia 2014 r., Nr Or.IV.0050.28.2014 z dnia 3 marca 2014 r. oraz Nr Or.IV.0050.15.2016 z dnia 19 lutego 2016 r.,

³⁸ Dalej: IDPP.

³⁹ Dalej: FN.

(zgłaszaniem ich awarii) oraz wystawianiem wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej były natomiast realizowane przez dwóch pracowników⁴⁰ Referatu Organizacyjnego. Tym samym sprawami związanymi z funkcjonowaniem SPP zajmowało się łącznie czterech pracowników Urzędu. Wszyscy ww. pracownicy poza zadaniami związanymi z funkcjonowaniem SPP realizowali również pozostałe obowiązki wynikające z ich zakresów czynności.

W sprawie poziomu zaangażowania tych pracowników w realizację wyłącznie zadań związanych z funkcjonowaniem SPP Burmistrz wyjaśnił, że *nie sposób oszacować poziom zaangażowania poszczególnych pracowników Urzędu (...) w realizację zadań związanych z funkcjonowaniem SPP (...) Wskazani pracownicy wykonują czynności związane ze SPP zgodnie z bieżącymi potrzebami w tym zakresie.*

(dowód: akta kontroli, str. 44-51, 149-152)

Oznakowanie obszaru SPP

2. W okresie objętym kontrolą NIK zasady organizacji ruchu dla obszaru SPP oraz jej oznakowania określał *Projekt organizacji ruchu na Rynku w Głogówku z wyznaczeniem płatnych stref parkowania*⁴¹ zatwierdzony 23 lipca 2008 r. przez Starostę z terminem wprowadzenia nie później niż do 1 sierpnia 2008 r. Organ zarządzający ruchem na drogach nie został poinformowany o terminie wprowadzenia organizacji ruchu przewidzianej w tym projekcie, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 174-191)

Projekt oznakowania SPP z 2008 r. zawierał elementy wskazane w § 5 ust. 1 rozporządzenia *w sprawie zarządzania ruchem na drogach*, tj. m.in. plan orientacyjny w skali 1:25 000 z zaznaczeniem drogi, której projekt dotyczy; plan sytuacyjny w skali 1:500 zawierający m.in. lokalizację istniejących oraz usuwanych znaków drogowych; opis techniczny zawierający charakterystykę drogi i ruchu na drodze; przewidywany termin wprowadzenia stałej organizacji ruchu oraz nazwisko i podpis projektanta.

(dowód: akta kontroli, str. 174-191)

3. SPP obejmująca ul. Rynek w Głogówku znajdowała się w całości na obszarze, który był zabytkiem w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*⁴², wpisanym pod numerem 36/49 do rejestru zabytków prowadzonego przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Opolu decyzją z 10 czerwca 1949 r. Burmistrz uzyskał od Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków⁴³ pozwolenie⁴⁴ na zamontowanie urządzeń parkomatowych na obszarze Rynku w Głogówku. Ponadto 2 października 2017 r. Burmistrz zwrócił się do ww. organu z prośbą o wyjaśnienie, czy stanowiska postojowe dla osób niepełnosprawnych powinny mieć nawierzchnię barwy niebieskiej. W odpowiedzi na ten wniosek Konserwator Zabytków poinformował Burmistrza, że zmiana kolorystyki nawierzchni płyty Rynku wymaga uzyskania pozwolenia, a w celu ograniczenia negatywnego wpływu na zabytkowy charakter Rynku zaleca stosowanie półprzezroczystych farb laserunkowych w stonowanych odcieniach koloru niebieskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 221-224)

⁴⁰ Okres każdego z nich.

⁴¹ Dalej: Projekt oznakowania SPP z 2008 r.

⁴² Dz. U. z 2017 r. poz. 2187, ze zm.

⁴³ Dalej: konserwator zabytków.

⁴⁴ Nr WUOZ-I-ZW-5600/461/08 z dnia 22 lipca 2008 r.

4. W ramach kontroli NIK dokonano oględzin pasa drogowego ul. Rynek stanowiącego obszar SPP w Głogówku w zakresie zgodności jego oznakowania znakami pionowymi oraz poziomymi z warunkami wynikającymi z przepisów załącznika nr 1 i nr 2 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych znaków, znowelizowanego z dniem 14 lutego 2014 r. oraz przewidzianymi w *Projekcie oznakowania SPP z 2008 r.*

W wyniku oględzin stwierdzono, że ruch drogowy na ul. Rynek, czyli do obszaru SPP, doprowadzony jest dwoma ulicami o ruchu jednokierunkowym, tj.: ul. Wodną oraz ul. Dąbrowskiego. Wyjazd z obszaru SPP możliwy jest również dwoma ulicami o ruchu jednokierunkowym, tj.: ul. Zamkową oraz ul. Klasztorną. Ponadto dwie ulice o ruchu dwukierunkowym, tj. ul. Reja (przy wjeździe od ul. Rynek umieszczono znak B-1 *Zakaz ruchu w obu kierunkach* z tabliczką informującą o odstąpieniu jego stosowania dla mieszkańców i pojazdów zaopatrzenia) oraz ul. Sienkiewicza zarówno doprowadzały, jak również odprowadzały ruch drogowy do/z Rynku. Przy ww. ulicach nie były umieszczone znaki pionowe D-44 *Strefa płatnego parkowania* oraz D-45 *Koniec strefy płatnego parkowania*, wskazane w pkt 5.2.50 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych znaków, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

W SPP umieszczono łącznie 9 znaków pionowych D-18 *Parking* do oznakowania miejsc postojowych, umiejscowionych: a/ przy wjeździe do Rynku od ul. Wodnej; b/ pomiędzy ul. Klasztorną a ul. Reja; c/ pomiędzy ul. Dąbrowskiego a ul. Wodną; d/ przy budynku Urzędu (4 sztuki po 2 z każdej strony), e/ pomiędzy ul. Sienkiewicza a ul. Dąbrowskiego oraz f/ pomiędzy ul. Dąbrowskiego a ul. Wodną. Na 7 spośród ww. 9 znaków pionowych D-18 *Parking* znajdowały się tabliczki z informacją: *Parking płatny pn.-pt. w godz.: 8.00-18.00* oraz odpowiednia odmiana tabliczki T-30 wskazująca sposób ustawiania pojazdów. Przy pozostałych dwóch znakach D-18 *Parking* umieszczona była tabliczka informacyjna T-29 *Inwalida*, przy czym tylko w przypadku znaku D-18 *Parking* umieszczonego pomiędzy ul. Dąbrowskiego a ul. Wodną *Projekt oznakowania SPP z 2008 r.* przewidywał takie rozwiązanie.

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.*, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 195-206)

W trakcie oględzin ustalono również, że obydwa parkomaty zlokalizowane w SPP były sprawne, zawierały czytelne informacje o sposobie i warunkach korzystania z nich, a w szczególności cennik opłat parkingowych był zgodny z cennikiem wynikającym z uchwały w sprawie SPP z czerwca 2008 r., a zapłata mogła być dokonywana gotówką (bez możliwości wydania reszty). Parkomaty nie wymagały wpisania numeru rejestracyjnego pojazdu, w celu uzyskania dokumentu potwierdzającego dokonanie opłaty za parkowanie a umieszczona na nich informacja wskazywała na Urząd jako administratora SPP.

(dowód: akta kontroli, str. 195-206)

Realizacja zadań związanych z funkcjonowaniem SPP

5. W uchwale w sprawie SPP z czerwca 2008 r. nie przewidziano dla użytkowników spełniających określone warunki (np. w zakresie zamieszkiwania przy ul. Rynek) możliwości wnoszenia opłat na preferencyjnych warunkach. Tym samym w Urzędzie nie wydawano abonamentów (zezwoleń) takim osobom.

(dowód: akta kontroli, str. 52-53, 72-73, 91-92, 113)

6. Za kontrolę wnoszenia opłat za postój w SPP, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych odpowiedzialni byli pracownicy Urzędu.

W przypadku braku wniesienia ww. opłaty, zgodnie z § 7 ust. 1 uchwały w sprawie SPP z czerwca 2008 r., byli oni uprawnieni do wystawienia wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ww. ustawy.

W sprawie obowiązujących w Urzędzie procedury kontroli wnoszenia opłat Burmistrz wyjaśnił, że kompleksową regulację w tym zakresie zawiera obowiązująca uchwała Rady Miejskiej, której wykonanie powierzono Burmistrzowi. Pracownicy wykonujący zdania w tym zakresie są zobowiązani między innymi do kontrolowania, czy w obowiązującej strefie płatnego parkowania, osoby zobowiązane do uiszczenia opłaty z tytułu parkowania w tej strefie, uiszcili należną opłatę.

(dowód: akta kontroli, str. 48-49, 52-53, 268-269, 276-277)

W latach 2014-2018 (do 31 maja) zostało wystawionych łącznie 732 wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej, przy czym ich liczba zwiększała się każdego roku, gdyż wynosiła odpowiednio: 0 (w 2014 r.), 34 (w 2015 r.), 101 (w 2016 r.), 504 (w 2017 r.) oraz 93 (do 31 maja 2018 r.).

W powyższej sprawie Burmistrz wyjaśnił, że podstawową i jedyną przyczyną wzrostu liczby wystawionych wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej jest fakt znacznego zwiększenia się grupy kierowców, którzy nie wywiązywali się z obowiązku uiszczenia stosownej opłaty za parkowanie w strefie.

(dowód: akta kontroli, str. 233-234, 268-269)

Spośród wszystkich wystawionych w okresie 2014-2018 (do 31 maja) wezwań opłaconych zostało 631 na łączną kwotę 19 476,60 zł, co stanowiło 86,2% wystawionych wezwań. Tym samym nie opłaconych zostało 97⁴⁵ wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej, przy czym w przypadku 34 z nich pracownik FN podejmował działania mające na celu rozpoczęcie egzekucji (w postaci wystawiania dziesięciu upomnień do uregulowania należności oraz siedmiu tytułów wykonawczych na podstawie odpowiednio art. 15 § 1 oraz art. 26 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) lub ustalenia danych osobowych właściciela pojazdu (poprzez wysłanie siedemnastu zapytań do Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców).

(dowód: akta kontroli, str. 234, 243)

W latach 2014-2018 (do 31 maja) anulowanych zostało łącznie 63 wezwań, tj. 8,6% wszystkich wystawionych wezwań, przy czym 16 takich wezwań (2,2%) zostało anulowanych już na etapie ich wystawienia, a pozostałe 47 (6,4%) w wyniku pozytywnie rozpatrzonych reklamacji kwestionujących zasadność ich wystawienia, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 233-234, 244-249)

7. Pracownicy Urzędu wobec kierujących, którzy nie uiszcili opłaty dodatkowej, podejmowali działania mające na celu dochodzenie tych należności na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Na podstawie zbadanej dokumentacji ustalono, iż średni okres od daty wystawienia wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej do daty wysłania upomnienia wynosił 61 dni (najdłuższy wynosił 265 dni), a średni okres od daty odbioru upomnienia do dnia wystawienia tytułu wykonawczego wynosił 35 dni (najdłuższy wynosił 105 dni).

W Urzędzie nie ustalono wewnętrznej procedury w zakresie sposobu oraz terminowości windykacji należności pieniężnych z tytułu opłat dodatkowych, jednak obowiązywała Instrukcja dotycząca ewidencji podatków i opłat w Urzędzie, w której określono zasady w zakresie wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych do zaległości podatkowych.

(dowód: akta kontroli, str. 225-228, 324-325)

⁴⁵ Do dnia 29 czerwca 2018 r.

8. Pracownik FN odpowiedzialny za egzekwowanie należności pieniężnych o charakterze publicznoprawnym w trybie egzekucji administracyjnej z tytułu opłat parkingowych, posiadał upoważnienie do przetwarzania danych osobowych nadane 2 stycznia 2014 r. przez administratora danych osobowych na podstawie art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁴⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 231)

Dochody i wydatki związane z funkcjonowaniem SPP

9. Łączna wysokość dochodów Gminy z tytułu pobranych opłat za postój pojazdów w SPP, w tym opłat dodatkowych, określonych odpowiednio w art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych w latach 2014-2018 (do 30 czerwca) wyniosła 422 945,41 zł, w tym 403 218,81 zł (95,3%) z tytułu opłat za postój⁴⁷ oraz 19 726,60 zł (4,7%) z tytułu opłat dodatkowych⁴⁸.

(dowód: akta kontroli, str. 326-330, 334)

10. Wydatki na utrzymanie SPP wyniosły w latach 2014-2018 (do 30 czerwca) łącznie 103 512,52 zł, w tym 10 024,50 zł (w 2014 r.); 20 474,62 zł (w 2015 r.); 21 705,84 zł (w 2016 r.); 27 486,60 zł (w 2017 r.) oraz 23 820,96 zł (w 2018 r.). Najwyższy udział w tych wydatkach dotyczył remontu ul. Rynek, wykonania oznakowania poziomego oraz naprawy parkomatu⁴⁹, które wynosiły w ww. okresie 44 458,28 zł (43% ogółu poniesionych wydatków). Kolejna pod względem wartości grupa wydatków⁵⁰ obejmowała serwis, przeprogramowanie i naprawę parkomatu oraz ryczałt wynagrodzenia, które wyniosły łącznie 40 997,84 zł (39,6%). Najmniej środków wydankowano na zakup papieru termicznego, paneli solarnych oraz akumulatorów do parkomatów, tj. 18 056,40 zł (17,4%).

(dowód: akta kontroli, str. 331-334)

11. W latach 2014-2018 (do 30 czerwca) nadwyżka dochodów Gminy 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.

(dowód: akta kontroli, str. 334)

Skargi dotyczące funkcjonowania SPP

12. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 maja 2018 r. do Urzędu nie były kierowane skargi związane z funkcjonowaniem SPP.

(dowód: akta kontroli, str. 323)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz nie zawiadomił Starosty oraz właściwego komendanta Policji o terminie wprowadzenia organizacji ruchu przewidzianej w *Projekcie oznakowania SPP z 2008 r.* Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ

⁴⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.

⁴⁷ W tym: a/ w 2014 r. – 91 330,15 zł; b/ w 2015 r. – 81 778,32 zł; c/ w 2016 r. – 82 445,19 zł; d/ w 2017 r. – 93 535,00 zł; e/ w 2018 r. (do 30 czerwca 2018 r.) – 54 130,15 zł.

⁴⁸ W tym: a/ w 2014 r. – 100,00 zł; b/ w 2015 r. – 775,00 zł; c/ w 2016 r. – 2 550,00 zł; d/ w 2017 r. – 12 595,00 zł; e/ w 2018 r. (do 30 czerwca) – 3 706,60 zł.

⁴⁹ Dział 600 Transport i łączność, rozdział 60016 Drogi publiczne gminne, § 4300 Zakup usług pozostałych.

⁵⁰ Dział 600 Transport i łączność, rozdział 60095 Pozostała działalność, § 4300 Zakup usług pozostałych.

zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu. Jednym z zadań referatu IDPP wynikającym z regulaminu organizacyjnego Urzędu było prowadzenie spraw związanych z organizacją ruchu drogowego.

Starosta w piśmie z dnia 23 lipca 2008 r. zatwierdzającym *Projekt oznakowania SPP z 2008 r.* poinformował Burmistrza, że wprowadzający organizację ruchu na podstawie zatwierdzonego projektu zobowiązany jest do zawiadomienia Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa Powiatowego w Prudniku o terminie jej wprowadzenia co najmniej na 7 dni przed rozpoczęciem robót, a w przypadku braku ww. zawiadomienia *Projekt oznakowania SPP z 2008 r.* utraci ważność.

W powyższej sprawie Burmistrz wyjaśnił, że autor projektu *Strefy Płatnego Parkowania* otrzymał pełnomocnictwo od inwestora, tj. Urzędu Miejskiego w którym mowa, że Pan (...) właściciel firmy (...) z siedzibą w Głogówku (...) w którym był upoważniony do załatwienia wszelkich spraw dotyczących opracowania projektu budowlanego wraz z uzyskaniem uzgodnień i zgłoszeń robót budowlanych na usytuowanie parkomatów w strefie płatnego parkowania – Rynek w Głogówku (...) Po uzyskaniu zatwierdzonej stałej organizacji ruchu w ciągu drogi gminnej ul. Rynek w mieście Głogówku z dnia 23 lipca 2008 r. zgodnie z przedłożonym zatwierdzonym projektem organizacji z terminem ważności od 1 sierpnia 2008 r. (...), projektant uznał, że jest to ostateczne zatwierdzenie zmiany organizacji ruchu i nie dokonał zawiadomienia o terminie jej wprowadzenia do Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa Powiatowego w Prudniku.

(dowód: akta kontroli, str. 184, 207-211)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że udzielone upoważnienie dla autora *Projektu oznakowania SPP z 2008 r.* obejmowało swoim zakresem wyłącznie sprawy związane z opracowaniem ww. projektu oraz uzyskaniem stosowych uzgodnień i zgłoszeń robót budowlanych na usytuowanie parkomatów w SPP w Głogówku. Tym samym upoważnienie nie wskazywało na autora projektu jako na podmiot odpowiedzialny za zawiadomienie Starosty oraz właściwego komendanta Policji o terminie wprowadzenia organizacji ruchu przewidzianej w *Projekcie oznakowania SPP z 2008 r.* Skoro autor tego projektu nie był zobowiązany do zawiadomienia odpowiednich organów o terminie wprowadzenia organizacji ruchu, to zgodnie zarówno z zapisami regulaminu organizacyjnego Urzędu, jak również § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, za spełnienia tego obowiązku odpowiedzialny był Burmistrz.

2. Pomimo wynikającego z art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami obowiązku uzyskania pozwolenia organu ochrony zabytków na podejmowanie prac, które mogłyby prowadzić do zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, Burmistrz zaniechał wystąpienia o takie pozwolenie wprowadzając oznakowanie poziome w SPP.

W toku oględzin pasa drogowego ul. Rynek stanowiącego obszar SPP w Głogówku ustalono, że wszystkie miejsca postojowe oznakowane były za pomocą znaku poziomego P-7d linia krawędziowa - ciągła wąska, o odmiennym kolorze (czerwonym) niż pozostała kostka brukowa ulicy. Stosownie natomiast do art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru.

W powyższej sprawie Burmistrz poza ponownym wskazaniem, że autor *Projektu oznakowania SPP z 2008 r.* upoważniony był do załatwienia wszelkich spraw dotyczących opracowania projektu budowlanego wraz z uzyskaniem uzgodnień

i zgłoszeń robót budowlanych na usytuowanie parkomatów w SPP w Głogówku wskazał dodatkowo, że *oznakowanie poziome zostało tylko częściowo uzupełnione w celu naprawy powstałych ubytków*. Ponadto Burmistrz zobowiązał się, że zwróci się do konserwatora zabytków o stosowne zezwolenia i pozwolenia.

(dowód: akta kontroli, str. 207-211)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że stosowne upoważnienie nie obejmowało zakresem obowiązku wystąpienia do organu ochrony zabytków z wnioskiem o uzyskanie pozwolenia na wprowadzenie oznakowania poziomego w SPP w Głogówku. Powyższe upoważnienie dotyczyło załatwienia spraw z uzyskaniem uzgodnień wyłącznie na usytuowanie parkomatów. Ponadto również należy wskazać, że wprowadzenie organizacji ruchu (w tym oznakowania poziomego zgodnego z przepisami dotyczącymi szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych) może bez wątpienia wpływać na wygląd układu urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków, a co za tym idzie powoduje to konieczność wystąpienia na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami o wydanie przez właściwy organ stosownego pozwolenia. 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 zakresie⁵¹.

3. Burmistrz nie dochował należytej staranności wprowadzając oznakowanie pionowe na obszarze SPP niezgodnie z rozwiązaniami przewidzianymi w *Projekcie oznakowania SPP z 2008 r.*

W toku oględzin pasa drogowego ul. Rynek stanowiącego obszar SPP w Głogówku ustalono, że jedynie 9 spośród 21 znaków pionowych D-18 *Parking* przewidzianych w *Projekcie oznakowania SPP z 2008 r.* ustawiono na obszarze SPP. Na 7 z 9 tych znaków znajdowała się tabliczka z informacją: *Parking płatny pn.-pt. w godz.: 8.00-18.00*, przy czym w *Projekcie oznakowania SPP z 2008 r.* wskazano do zastosowania tabliczkę z informacją: *Opłata w parkomatach*. Przy pozostałych dwóch znakach D-18 *Parking* umieszczona była tabliczka informacyjna T-29 *Inwalida*, przy czym tylko w przypadku takiego znaku umieszczonego pomiędzy ul. Dąbrowskiego a ul. Wodną *Projekt oznakowania SPP z 2008 r.* przewidywał takie rozwiązanie.

W przypadku znaku D-18 *Parking* wraz z tabliczką informacyjną T-29 *Inwalida* umieszczonego pomiędzy ul. Sienkiewicza a ul. Dąbrowskiego *Projekt oznakowania SPP z 2008 r.* przewidywał zastosowanie znaku D-18 *Parking* wraz z odpowiednią odmianą tabliczki T-30 wskazującą sposób ustawiania pojazdów oraz tabliczką z informacją *Opłata w parkomatach*.

W SPP wyznaczono jedynie trzy miejsca postojowe dla osób niepełnosprawnych spośród pięciu uwzględnionych w *Projekcie oznakowania SPP z 2008 r.* Dwa miejsca postojowe dla osób niepełnosprawnych zostały wyznaczone za pomocą znaku pionowego D-18 *Parking* wraz z tabliczką T-29 *Inwalida*, przy czym tylko w przypadku miejsca zlokalizowanego pomiędzy ul. Dąbrowskiego a ul. Wodną, *Projekt oznakowania SPP z maja 2008 r.* przewidywał takie rozwiązanie. Jedno miejsce postojowe, zlokalizowane przy przejściu dla pieszych prowadzącym do

⁵¹ 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 z dnia 19 lipca 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2052/16.

budynku Urzędu, oznakowane zostało jedynie tabliczką koloru niebieskiego informującą o jego przeznaczeniu dla osoby niepełnosprawnej.

Ponadto na obszarze SPP umieszczono znaki pionowe, które nie były wskazane w *Projekcie oznakowania SPP z 2008 r.*, tj.: a/ przy przejściu dla pieszych prowadzącym do budynku Urzędu znajdował się znak D-6 *Przejście dla pieszych*, b/ na budynku przy ul. Rynek 16 przy wjeździe do Rynku od strony ul. Wodnej oraz przy końcu ul. Dąbrowskiego stanowiącej wjazd do Rynku znajdowały się znaki B-2 *Zakaz wjazdu*, c/ przy początku ul. Mickiewicza znajdowały się dwa znaki B-1 *Zakaz ruchu w obu kierunkach*, d/ przy wjeździe na ul. Reja znajdował się znak B-1 *Zakaz ruchu w obu kierunkach* z tabliczką informującą o odstąpieniu jego stosowania dla mieszkańców i pojazdów zaopatrzenia, e/ przy wyjeździe z ul. Sienkiewicza oraz z ul. Klasztornej znajdowały się znak C-12 *Ruch okrężny (rondo)*, f/ przy wyjeździe z Rynku na ul. Zamkową oraz na ul. Klasztorną znajdowały się znaki pionowe D-3 *Droga jednokierunkowa* oraz B-36 *Zakaz zatrzymywania się*.

Stwierdzono również brak umieszczenia na obszarze SPP znaków pionowych, które były przewidziane do wprowadzenia w *Projekcie oznakowania SPP z 2008 r.*, tj.: a/ trzech znaków C-5 *Nakaz jazdy prosto* (jeden przy przejściu dla pieszych prowadzącym do budynku Urzędu, drugi przy wjeździe do Rynku od ul. Klasztornej oraz trzeci przed wjazdem na ul. Sienkiewicza), b/ trzech znaków C-7 *Nakaz jazdy prosto lub w lewo* (jeden przed ul. Mickiewicza, drugi przed ul. Klasztorną, trzeci przed ul. Dąbrowskiego).

W powyższej sprawie Burmistrz wyjaśnił, że *nieprawidłowe oznakowanie pionowe powstało na skutek długiego okresu tj. 10 lat, jaki upłynął od momentu wprowadzenia SPP, w tym czasie odbywało się wiele imprez plenerowych, a co za tym idzie następowały czasowe organizacje ruchu i nieopatrznie znaki drogowe na ulicach przyległych do Rynku nie zostały zdemontowane. W związku z tym, że strefa płatnego parkowania istnieje długo bez aktualizacji, zlecimy ponowne opracowanie dokumentacji organizacji ruchu w SPP (...) Po uzyskaniu wszystkich pozwoleń dokonamy pełnego oznakowania pionowego i poziomego SPP.*

(dowód: akta kontroli, str. 12, 195-211)

4. Burmistrz jako organ odpowiedzialny za wprowadzenie na obszarze SPP oznakowania pionowego i poziomego nie zapewnił spełnienia warunków określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie warunków technicznych znaków dla oznakowania miejsc postojowych w tej strefie, koniecznych do pobierania opłat za postój.

Zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 tej ustawy pobiera się wyłącznie za postój w wyznaczonym miejscu, przy czym przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych znaków poczynawszy od 14 lutego 2014 r. wskazują zarówno na obowiązek poinformowania kierujących o wjeździe do SPP, jak i wymagają, aby miejsca postojowe wyznaczone były zarówno znakami pionowymi, jak i poziomymi.

W toku oględzin pasa drogowego ul. Rynek stanowiącego obszar SPP w Głogówku ustalono, że: a/ na żadnej z ulic zarówno doprowadzających ruch drogowy do SPP, jak i wyprowadzających ten ruch z tej strefy 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 warunków technicznych 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.

W sprawie braku wyznaczenia znakami pionowymi D-44 oraz D-45 obszaru SPP oraz odpowiednimi znakami poziomymi koloru białego miejsc postojowych zlokalizowanych na Rynku, Burmistrz przedstawił analogiczne wyjaśnienia jak, w przypadku nieprawidłowości polegającej na niezgodnym z rozwiązaniami przewidzianymi w *Projekcie oznakowania SPP z 2008 r.* wprowadzeniu oznakowania na obszarze SPP. Jednocześnie nie odniósł się do kwestii legalności poboru opłat za parkowanie z uwagi na brak zapewnienia odpowiednich warunków oznakowania miejsc postojowych w SPP.

(dowód: akta kontroli, str. 195-211, 328-329)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że pomimo wprowadzenia w Głogówku SPP z uwagi na brak oznaczenia zarówno całej SPP, jak i poszczególnych miejsc dla postoju pojazdów samochodowych znakami drogowymi, nieuprawnione było pobieranie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz w art. 13f ust. 1 ustawy o *drogach publicznych* poczynszyszy od 14 lutego 2014 r., tj. od dnia wejścia w życie rozporządzenia *zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach*.

Tym samym zarówno opłaty za postój w SPP, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o *drogach publicznych*, jak i opłaty dodatkowe, o których mowa w art. 13f ust. 1 ww. ustawy, pobierane były nienależnie i powinny one podlegać zwrotowi na rzecz osób, które uiściły takie opłaty. Stosownie bowiem do postanowień art. 60 pkt 7 i art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁵² w związku ze stosowanym odpowiednio art. 72 § 1 pkt 1, art. 73 § 1 pkt 1, art. 74a oraz art. 77 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*⁵³, zgodnie z którymi: a/ za nadpłatę niepodatkowej należności budżetowej o charakterze publicznoprawnym uważa się kwotę nienależnie zapłaconą; b/ nadpłata nienależnej niepodatkowej należności budżetowej o charakterze publicznoprawnym powstaje z dniem jej zapłacenia; c/ wysokość nadpłaty określa organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego; d/ nadpłata podlega zwrotowi w terminie 30 dni od dnia wydania decyzji stwierdzającej nadpłatę lub określającej jej wysokość.

5. Burmistrz umarzał należności z tytułu opłat dodatkowych, o których mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o *drogach publicznych*, związanych z nieuiszczeniem opłat o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy poprzez dokonywanie czynności materialno-technicznych polegających 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 *Kodeks postępowania administracyjnego*, a w szczególności art. 104 § 1, zgodnie z którym organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy ww. *Kodeksu* stanowią inaczej.

⁵² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁵³ Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.

W latach 2014-2018 (do 30 maja) Burmistrz wyrażał zgodę na anulowanie łącznie 19 wezwań do uiszczenia opłaty dodatkowej w sytuacji, gdy wystąpiły przesłanki do wystawienia takiego wezwania, tj.:

- 8 wezwań wystawionych w okresie od 1 min. do 32 min. przed wykupieniem biletu parkingowego⁵⁴,
- po 2 wezwania wystawione na pojazd, którego właścicielem jest Caritas⁵⁵ lub z powodu braku dostępu do parkomatu lub awarii jednego z nich⁵⁶ oraz
- po jednym wezwaniu z powodu: wpłacania w kasie Urzędu opłat za posiłki *Senior Wigor*⁵⁷, trudnej sytuacji materialnej właściciela pojazdu⁵⁸, chwilowego postoju⁵⁹, wymiany gotówki na bilon w celu zakupu biletu parkingowego⁶⁰, oczekiwania w banku na wypłatę gotówki⁶¹, pozostawienia pojazdu na tydzień czasu i braku możliwości przeparkowania pojazdu w danym dniu⁶² oraz zaparkowania pojazdu w miejscu nieoznaczonym jako miejsce płatnego parkowania⁶³.

Tym samym Burmistrz umorzył należności z tytułu opłat dodatkowych w kwocie co najmniej 475 zł⁶⁴.

W powyższej sprawie Burmistrz wyjaśnił, że (...) *działając na podstawie obowiązującego miejscowo prawa, zgodnie z tymi regulacjami w ściśle uzasadnionych przypadkach anulowaliśmy wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej.*

(dowód: akta kontroli str. 244-267)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przesłanki umorzenia niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, o których mowa w art. 60 pkt 7 ustawy *o finansach publicznych* (tj. m.in. dochodów pobieranych przez samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw⁶⁵) zostały wskazane w art. 64 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy *o finansach publicznych*, zgodnie z którym należność taką można umorzyć w całości na wniosek zobowiązanego w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zobowiązanego lub interesem publicznym.

6. W Urzędzie nie była prowadzona ewidencja osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych, o której mowa w art. 39 ust. 1 ustawy *o ochronie danych osobowych*, ani też zbioru danych osobowych obejmującego osoby zobowiązane do uiszczenia opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy *o drogach publicznych*, nie zgłoszono do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych.

W powyższej sprawie Burmistrz wyjaśnił, że (...) *po weryfikacji dokumentów przez pełniącą obowiązki sekretarza, zostały nadane upoważnienia do przetwarzania danych osobowych pracownikom, którzy ich nie posiadali. Upoważnienia zostały dołączone do akt osobowych pracowników, ze względu na brak informacji, czy upoważnienia wydane wraz z wejściem w życie ustawy o ochronie danych osobowych były w posiadaniu ówczesnego ABl wraz z ewidencją upoważnień. To samo dotyczy zgłoszenia zbioru danych do GIODO. Nie posiadamy informacji,*

⁵⁴ Dotyczy wezwań nr: 979 z 2016 r. oraz 28,129,157,231,293,350,375 (z 2017 r.).

⁵⁵ Dotyczy wezwań nr: 918 z 2015 r. oraz 1045 z 2017 r.

⁵⁶ Dotyczy wezwań nr: 197,222 z 2017 r.

⁵⁷ Dotyczy wezwania nr 432 z 2017 r.

⁵⁸ Dotyczy wezwania nr 1016 z 2016 r.

⁵⁹ Dotyczy wezwania nr 1004 z 2016 r.

⁶⁰ Dotyczy wezwania nr 380 z 2018 r.

⁶¹ Dotyczy wezwania nr 227 z 2017 r.

⁶² Dotyczy wezwania nr 100 z 2017 r.

⁶³ Dotyczy wezwania nr 927 z 2015 r.

⁶⁴ W sytuacji zapłaty opłaty dodatkowej w obniżonej wysokości (25zł), gdy jej uiszczenie następuje nie później niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania.

⁶⁵ W tym na podstawie przepisów art. 13f ust. 1 ustawy *o drogach publicznych*.

czy wraz z powstaniem strefy płatnego parkowania, tj. w 2008 r. zbiór danych został zgłoszony do GİODO.

(dowód: akta kontroli, str. 229-230)

Ocena cząstkowa

Opracowany projekt organizacji ruchu obejmujący obszar SPP został zatwierdzony przez Starostę, jednak nie poinformowano zarówno tego organu, jak również właściwego komendanta Policji o terminie wprowadzenia organizacji ruchu przewidzianej w tym projekcie. Również nie uzyskano stosownego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na oznakowanie obszaru SPP, które było niezgodne zarówno z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych znaków, jak również z rozwiązaniami przewidzianymi w projekcie organizacji ruchu.

3. Wybór podmiotu do realizacji zadań w zakresie płatnego parkowania

Opis stanu faktycznego

Burmistrz 25 maja 2017 r. zawarł z Zakładem Komunalnym Głogówek Spółką z o. o. umowę, której przedmiotem było *bieżące współzarządzanie płatnym parkingiem zlokalizowanym na rynku w Głogówku na okres od 1 czerwca 2017 r. do 31 grudnia 2018 r.* Umowa obowiązywała jednak jedynie przez dwa dni, gdyż została rozwiązana 2 czerwca 2017 r. na mocy porozumienia stron, z uwagi na wniosek ww. spółki złożony w związku z brakiem możliwości zapewnienia obsady osobowej do jej realizacji.

W sprawie prowadzonych przed zawarciem umowy konsultacji w zakresie zdolności ww. spółki do realizacji zadań związanych z bieżącym współzarządzaniem SPP Burmistrz wyjaśnił, że *przed zawarciem umowy z ZK konsultowałem zdolność podmiotu do realizacji zadań związanych z bieżącym współzrządzeniem SPP i w dniach 1-2 czerwca 2017 r. ZK świadczył usługi zgodnie z umową (...)* Rozwiązanie umowy nastąpiło natychmiast po ujawnieniu następczego problemu dotyczącego możliwości wykonania umowy przez ZK z powodu absencji chorobowej odpowiedzialnego za realizowanie umowy po stronie spółki pracownika.

(dowód: akta kontroli, str. 149-152, 278-280, 319-320)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W związku z brakiem trwałego powierzenia podmiotowi trzeciemu zadań w zakresie płatnego parkowania Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania oceny w tym obszarze.

4. Realizacja umów dotyczących płatnego parkowania

Opis stanu faktycznego

W ramach realizacji umowy zawartej z ZK zostało wypłacone zryczałtowane wynagrodzenie za współzarządzaniem płatnym parkingiem w okresie od 1 do 2 czerwca 2017 r. w kwocie 110,70 zł brutto. Czynności te polegały na kontroli wnoszenia opłat za postój w SPP.

(dowód: akta kontroli, str. 235-241, 319-320)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Analogicznie jak w przypadku *Wyboru podmiotu do realizacji zadań w zakresie płatnego parkowania* Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania oceny częściowej w tym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁶⁶, wnosi o podjęcie działań mających na celu:

1. Zmianę uchwały w sprawie SPP z czerwca 2008 r. w zakresie dotyczącym odstąpienia od procedury reklamacyjnej przewidzianej w § 7 tej uchwały.
2. Prawidłowe oznakowanie SPP w Głogówku, jako warunku umożliwiającego pobieranie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Opole, 14 września 2018 r.

Kontroler
Marcin Blajda
główny specjalista kontroli państwowej

Blajda
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

DYREKTOR
Z up.
Janusz Madej
Wicedyrektor
Delegatury NIK w Opolu
podpis

⁶⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

1964

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY