



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.06.03.2018

P/18/089

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/089 – Funkcjonowanie płatnego parkowania w miastach ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Marek Dudek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/50/2018 z dnia 12 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1) 2. Remigiusz Rutkowski, doradca prawny, nr legitymacji 19216
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Oleśnie, ul. Jana Pieloka 21, 46-300 Olesno ²
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sylwester Lewicki, Burmistrz Olesna ³ (dowód: akta kontroli str. 2-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

Strefa Płatnego Parkowanie w Oleśnie⁵ została utworzona przez uprawniony do tego organ w kwietniu 2008 r., a jej wprowadzenie było konsekwencją rzetelnie zdiagnozowanych potrzeb lokalnych. Przystępując do ustalenia SPP Burmistrz wystąpił do Starosty Oleskiego, jako organu zarządzającego ruchem na drogach gminnych i powiatowych, o uzyskanie niezbędnej w tym zakresie opinii. Zaniechał jednak takich działań przygotowując w następnych latach projekty zmian uchwał dotyczących funkcjonowania strefy. Ponadto przygotowując projekty takich uchwał, organ wykonawczy Gminy Olesno przewidział objęcie jej działaniem nieruchomości, które nie stanowiły dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*⁶, jak też wprowadził – nieprzewidziany obowiązującymi przepisami – tryb reklamacyjny umożliwiający kwestionowanie zasadności wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej za nieuiszczenie należności za postój pojazdów w strefie. W trakcie kontroli stwierdzono również nieprawidłowości w oznakowaniu pionowym i poziomym stanowisk postojowych w SPP, 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 na drogach*⁷, znowelizowanego z dniem 14 lutego 2014 r.⁸

¹ Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2014 r. do końca I połowy 2018 r. oraz wcześniejsze działania kontrolowanej jednostki związane z utworzeniem i obsługą Strefy Płatnego Parkowania.

² Dalej: Urząd.

³ Dalej: Burmistrz.

⁴ 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.

⁵ Dalej: SPP lub strefa.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.; dalej: rozporządzenie *w sprawie warunków technicznych znaków*.

⁸ Na mocy rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 września 2013 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków*

W Urzędzie podejmowane były działania mające na celu wyegzekwowanie opłat dodatkowych, lecz nie były one prowadzone na bieżąco. Nie stwierdzono jednak przypadków nieuzasadnionego dopuszczenia do przedawnienia należności z tego tytułu. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli stanem nieprawidłowym było również zaniechanie dokonywania rozliczeń z Powiatem Oleskim wpływów związanych z funkcjonowaniem strefy na terenie dróg powiatowych zarządzanych przez Gminę na podstawie porozumienia zawartego z tym powiatem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja miejsc płatnego parkowania

Uwarunkowania utworzenia płatnych miejsc parkingowych w mieście

Opis stanu
faktycznego

1.1. Uwarunkowania komunikacyjne (system komunikacyjny) Gminy Olesno w sposób ogólny opisano w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*⁹. W dokumencie tym wskazano m.in. na kierunki rozwoju systemu komunikacji, w tym w zakresie transportu drogowego nakierowanego głównie na układ drogowy dróg przebiegających przez Gminę Olesno (w tym przez Olesno). W ww. studium nie odniesiono się natomiast wprost do polityki transportowej, która obejmowałaby zakresem przedmiotowym potrzebę utworzenia (wydzielania) miejsc parkingowych. W *Strategii Rozwoju Gminy Olesno na lata 2014-2020*¹⁰ w zakresie zrównoważonego rozwoju infrastruktury transportowej ogólnie wskazano m.in., że planuje się obranie kierunków mających na celu rozwijanie i modernizację infrastruktury drogowej wraz z oświetleniem, chodnikami, parkingami, przystankami, a także poprawę komunikacji transportowej wewnątrz oraz na zewnątrz gminy.

Na zlecenie Gminy w lutym 2008 r. podmiot zewnętrzny¹¹ opracował *Studium organizacji strefy płatnego parkowania niestrzeżonego dla śródmieścia miasta Olesna*¹², która miała być utworzona na zasadach wynikających z art. 13b ust. 2-5 ustawy o drogach publicznych. W dokumencie tym przedstawiono m.in. projekt koncepcji zagospodarowania SPP, ocenę aktualnej sytuacji parkingowej, projektowany obszar SPP i sposób jego zagospodarowania oraz prognozę efektywności. Przygotowany został również projekt regulaminu SPP. Jako uzasadnienie potrzeby utworzenia takiej strefy, wskazano na *problemy parkingowe towarzyszące wzrostowi motoryzacji, które przyczyniają się do obniżenia sprawności systemu transportowego, zatłoczenie ulic oraz pogarszania jakości środowiska*. W *Studium organizacji SPP* zaproponowano 14 rejonów (ulic i placów lub ich części), na których przewidziano 398 ogólnodostępnych miejsc postojowych, 9 miejsc dla osób niepełnosprawnych, 11 miejsc zastrzeżonych (tzw. koperty) i 12-14 parkomatów. W projekcji finansowej¹³ oszacowano wpływy roczne na poziomie 756 721 zł (w tym: a/ z parkomatów – 702 721 zł¹⁴, b/ z abonamentów – 48 000 zł,

technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. poz. 1326).

⁹ *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Olesno* przyjęła Rada Miejska uchwałą nr XXIII/183/2000 z dnia 26 kwietnia 2000 r. (zmienioną następnie uchwałą nr XVI/132/15 z dnia 28 grudnia 2015 r.).

¹⁰ Uchwała Rady Miejskiej nr VI/41/15 z dnia 31 marca 2015 r.

¹¹ Biuro Projektowe M+K Miasto i Komunikacja z Poznania.

¹² Dalej: *Studium organizacji SPP*.

¹³ Zakładającej istnienie 398 ogólnodostępnych miejsc postojowych i 9 dla osób niepełnosprawnych a także obłożenie na poziomie 55%.

¹⁴ Proponowane stawki opłat za czas parkowania: za pół godziny – 1,00 zł, za pierwszą godzinę 2,00 zł, za drugą godzinę – 2,40 zł, za trzecią godzinę 2,80 zł, za czwartą i każdą następną – 2,00 zł.

c/ z opłat dodatkowych – 6 000 zł) oraz koszty w wysokości 308 520 zł (w tym ponoszone na funkcjonowanie SPP – 159 720 zł i biura SPP – 148 800 zł). Nadwyżkę wpływów nad kosztami przewidziano na poziomie ok. 450 tys. zł rocznie. Powyższe opracowanie było wykorzystane na potrzeby przygotowania przez Burmistrza projektów uchwał dotyczących SPP, które następnie zostały podjęte przez Radę Miejską (uchwała nr XXIII/139/08 z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie *ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłaty oraz sposoby pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych przy drogach publicznych w strefach płatnego parkowania na terenie miasta Olesna*¹⁵ i uchwała 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*¹⁶).

(dowód: akta kontroli str. 120-199, 282, 359-371, 528-534)

1.2. W uzasadnieniu do projektu uchwały w sprawie SPP z 2008 r. stwierdzono m.in., że strefa ta *ma na celu uregulowanie zasad dotyczących płatnego parkowania i poboru opłat (...), a potrzeba jej wprowadzenia wynika z niedoboru miejsc parkingowych, który to (...) deficyt miejsc jest szczególnie dotkliwy w rejonie ustanowienia SPP (wskazano m.in. na śródmieście, okolice punktów handlowych i usługowych, instytucje użyteczności publicznej)*. Wskazano też, że *brak miejsc powoduje zaburzenia ruchu przez kierujących poszukujących miejsca do zaparkowania i, że celem ustanowienia SPP jest m.in. utrzymanie i wymuszenie większej rotacji parkujących pojazdów, ograniczenia popytu na parkowanie w obszarze śródmieścia oraz zmniejszenia natężenia ruchu*. W projekcie założono, że opłaty za postój w strefie będą obowiązywać od poniedziałku do piątku w godzinach 8:00 – 17:00 i będą wnoszone z wykorzystaniem parkomatów¹⁷. Tym samym, ustalając SPP kierowano się wskazaniem wynikającym z art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

Określony przez organ stanowiący Gminy Olesno obszar SPP pokrywał się z proponowaną w *Studium organizacji SPP* lokalizacją, przy czym uchwałą Rady Miejskiej 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*¹⁸ wyłączono z SPP dwa (spośród 14) rejony objęte płatnym parkowaniem, tj. plac przy budynku administracyjnym Urzędu¹⁹ oraz ul. Josefa Steina²⁰.

W dniu 6 kwietnia 1999 r. Gmina Olesno i Powiatu Oleski zawarły porozumienie²¹ dotyczące zamiennego przekazania zarządzania drogami gminnymi i powiatowymi

Cenę biletu całodziennego określono na 18 zł. Ww. stawki były zgodne z art.13b ust. 4 i 5 ustawy o drogach publicznych.

¹⁵ Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 37, poz. 1321 ze zm.; dalej: uchwała w sprawie SPP z 2008 r.

¹⁶ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1915, ze zm.; dalej: uchwała w sprawie SPP z 2016 r.

¹⁷ Zarówno w projekcie uchwały w sprawie SPP z 2008 r., jak też w *Studium organizacji SPP* nie wskazano, czy strefa w całości będzie zlokalizowana wyłącznie na drogach publicznych, o których mowa w art. 1 ustawy o drogach publicznych, czy też będzie obejmowała drogi niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i obszary, które nie były zlokalizowane w pasie drogowych tych dróg (stanowiące drogę wewnętrzną).

¹⁸ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 3364. Dalej: uchwała w sprawie zmiany SPP z 2017 r.

¹⁹ Stwierdzono, że nie stanowi on drogi publicznej.

²⁰ Która nie została zagospodarowana w ramach SPP, i w pobliżu której nie zlokalizowano żadnego parkomatu.

²¹ Zmiany do tego porozumienia wprowadzono 3 aneksami, w tym dwoma z 19 listopada 1999 r. i jednym z 15 kwietnia 2005 r. Zmiany dotyczyły doprecyzowania zakresu robót na odcinkach

m.in. w zakresie ich letniego i zimowego utrzymania, uzasadniając to tym, *aby w mieście był jeden administrator dróg*. W ww. porozumieniu wskazano m.in., że Gmina przejmuje zarządzanie 14 ulicami (drogami, placami) w Oleśnie, spośród których 6 objęto następnie SPP²². Jednocześnie Rada Miejska uchwałą nr X/87/03 z dnia 29 lipca 2003 r. *w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych*²³ zaliczyła do kategorii dróg gminnych m.in. wymienione w uchwałach dotyczących SPP 4 ulice (place lub ich części)²⁴.

W okresie od 14 czerwca 2008 r., tj. od wejścia w życie uchwały *w sprawie SPP z 2008 r.* do 13 stycznia 2018 r., tj. do wejścia w życie uchwały *w sprawie zmiany SPP z 2017 r.* strefa obejmowała plac przed budynkiem Urzędu przy ul. Jana Pieloka 21, który nie był zaliczony do kategorii dróg publicznych. Powyższe opisano w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 10-15, 120-142, 143-187, 523-527)

1.3. W latach 2014-2018²⁵ nie wydzierżawiano żadnych gruntów w obrębie pasów drogowych dróg gminnych lub powiatowych²⁶. Na mocy zarządzenia Burmistrza nr 17.2018 z dnia 19 stycznia 2018 r. na placu przed budynkiem Urzędu wprowadzono płatne parkowanie. Gmina dysponowała zatwierdzonym 20 grudnia 2017 r. przez Starostę Oleskiego (jako organ zarządzający ruchem), projektem organizacji ruchu przy budynku Urzędu z planowanym terminem jej wprowadzenia do 30 czerwca 2018 r. Projekt ten przewidywał m.in. 24 miejsca postojowe, z tego 22 płatne i 2 dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (osób niepełnosprawnych). Na podstawie oględzin stwierdzono, że sposób wyznaczenia i oznakowania tego parkingu był zgodny z projektem organizacji ruchu oraz uwzględniał wymogi w zakresie oznakowania pionowego i poziomego ustalonego przepisami rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych znaków*. Na parkingu zlokalizowano parkomat umożliwiający wnoszenie opłat za postój na tym terenie w określonych dniach tygodnia (tj. od poniedziałku do piątku w dni robocze) i godzinach (od 8:00 do 17:00). Na urządzeniu tym zamieszczono informacje o: a/ podstawie pobierania opłat (tj. zarządzenie nr 17.2018), b/ wysokości opłat, c/ danych teleadresowych biura obsługującego płatny postój. W okresie od 19 stycznia do 30 czerwca 2018 r. wpływy z opłat za postój pojazdów na tym parkingu wyniosły 13 642,40 zł.

(dowód: akta kontroli str. 80-93, 180-187, 299, 444-452, 489, 537-549)

Uchwały w sprawie ustalenia SPP

1.4. W latach 2008-2018 (do 30 czerwca) Burmistrz skierował do Rady Miejskiej pięć projektów uchwał w sprawie ustalenia SPP lub zmiany zasad funkcjonowania tej strefy, przyjętych następnie przez organ stanowiący²⁷. Spośród projektów

zamienianych, wydawania zezwoleń na wycinkę drzew w rejonie pasa drogowego i zamiany zarządzających drogami w miejscowościach poza Oleśnem.

²² Ul. Armii Krajowej, ul. Kościelna, ul. Tadeusza Kościuszki, ul. Leopolda Labora, ul. Józefa Lompy i ul. Adama Mickiewicza.

²³ Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 68, poz. 1295. W okresie objętym kontrolą Rada Miejska podjęła m.in. 5 uchwał w sprawie pozbawienia kategorii dróg gminnych, z których żadna nie dotyczyła ustalonego obszaru SPP.

²⁴ Powyższe dotyczyło: ul. Aleksandra Fredry, ul. Josefa Steina, ul. Kopernika i ul. Rynek.

²⁵ Do dnia kontroli NIK, 16 lipca 2018 r.

²⁶ Zarządzanych przez Gminę Oleśno na podstawie porozumienia z 6 kwietnia 1999 r.

²⁷ Tj. uchwała *w sprawie SPP z 2008 r.*, uchwała Rady Miejskiej nr XXVII/160/08 z dnia 4 lipca 2008 r. *zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, wysokości stawek opłat oraz sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych przy drogach publicznych w strefach płatnego parkowania na terenie miasta Oleśna* (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 55, poz. 1727); dalej: uchwała *w sprawie zmiany SPP z 2008 r.*, uchwała Rady Miejskiej nr XLI/251/09 z dnia 10 czerwca 2009 r. *zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, wysokości stawek opłat oraz sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych*

ww. uchwał tylko pierwszy z nich został zaopiniowany²⁸ przez Starostę Oleskiego jako organ zarządzających ruchem, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Powyższe szczegółowo opisano w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

Ww. uchwały podjęte zostały przez Radę Miejską w zakresie przedstawionym przez Burmistrza, za wyjątkiem projektu uchwały w sprawie SPP z 2016 r., do którego w trakcie posiedzenia organu stanowiącego wprowadzono regulacje odnoszące się do wstrzymania biegu terminu uprawniającego do uiszczenia opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych, w obniżonej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 143-187, 283-286, 537-538)

1.5. W obowiązujących w okresie objętym kontrolą uchwałach ustalających SPP przyjęte stawki opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, nie przekraczały limitów wynikających z przepisu art. 13b ust. 4 pkt 1 ww. ustawy, a zastosowana progresja tych stawek była zgodna z wymaganiami wynikającymi z ust. 5 tej ustawy²⁹. Także i przyjęte stawki opłat dodatkowych, o których mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych nie przekraczały limitu, o którym mowa w ust. 2³⁰.

W żadnej z tych uchwał nie przewidziano możliwości zobowiązania właściciela bądź posiadacza pojazdu do uiszczenia opłaty dodatkowej za nieudokumentowanie spełnienia obowiązku wniesienia opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, np. poprzez niewyeksponowanie dowodu wniesienia tej opłaty w widocznym miejscu. W *Regulaminie Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego*, stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały w sprawie SPP z 2008 r. wprowadzono – począwszy od 18 lipca 2009 r.³¹ – możliwość anulowania przez Burmistrza wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej oraz umarzania tych należności w uzasadnionych przypadkach. W uchwale w sprawie SPP z 2016 r. wskazano natomiast, że kierujący lub właściciel pojazdu kwestionujący zasadność wniesienia opłaty dodatkowej może złożyć reklamację do Burmistrza.

Ustalenie w uchwałach dotyczących SPP trybu reklamacyjnego oraz przyznanie Burmistrzowi uprawnienia do anulowania wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej i umarzania tych należności stanowiło nieprawidłowość opisaną w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 143-187)

przy drogach publicznych w strefach płatnego parkowania na terenie miasta Olesna (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 48, poz. 827), dalej: uchwała w sprawie zmiany SPP z 2009 r., uchwała w sprawie SPP z 2016 r. oraz uchwała w sprawie zmiany SPP z 2017 r.

²⁸ Na wniosek Burmistrza z 3 czerwca 2008 r. Starosta Oleski zaopiniował pozytywnie (10 czerwca 2008 r.) przedłożoną – wraz z projektem organizacji ruchu – propozycję utworzenia SPP na obszarze Olesna.

²⁹ Zarówno w trakcie obowiązywania uchwały w sprawie SPP z 2008 r., jak i uchwały w sprawie SPP z 2016 r., stawka za pierwsze pół godziny postoju wynosiła 1,00 zł, stawka za pierwszą pełną godzinę – 1,50 zł, stawka za drugą godzinę – 1,80 zł, a stawka za trzecią godzinę – 2,00 zł. W *Studium organizacji SPP* zaproponowano, aby stawki opłat wynosiły: a/ za pół godziny – 1,00 zł, za pierwszą godzinę – 2,00 zł, za drugą godzinę – 2,40 zł, za trzecią godzinę – 2,80 zł,

³⁰ W trakcie obowiązywania uchwały w sprawie SPP z 2008 r. opłata ta wynosiła: a/ 10 zł, 20 zł, 35 zł lub 50 zł w zależności od tego, czy osoba zobowiązana do jej uiszczenia zgłosiła się do Biura Strefy Płatnego Parkowania i kiedy to nastąpiło (do 13 sierpnia 2008 r.), b/ 20 zł (od 14 sierpnia 2008 r. do 17 lipca 2009 r.); c/ 50 zł (od 18 lipca 2009 r. przy czym w przypadku jej uiszczenia w terminie 14 dni od dnia nieuiszczenia opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych ulegała ona obniżeniu do 20 zł). W trakcie obowiązywania uchwały w sprawie SPP z 2016 r. opłata ta wynosiła natomiast 50 zł, przy czym w przypadku jej uiszczenia w terminie 14 dni od dnia nieuiszczenia opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy ulegała ona obniżeniu do 20 zł.

³¹ Tj. od dnia wejścia w życie uchwały Rady Miejskiej nr XLI/251/09 w sprawie zmiany SPP z 2009 r.

1.6. W obowiązujących w okresie objętym kontrolą uchwałach Rady Miejskiej ustalających SPP nie zawarto zapisów: a/ dopuszczających możliwość pobierania opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o *drogach publicznych*, w soboty i inne dni nie będące dniami roboczymi; b/ wprowadzających obowiązek podawania numeru rejestracyjnego pojazdu przy uiszczaniu opłaty za postój; c/ uzależniających możliwość uiszczenia opłaty za postój według preferencyjnych stawek od spełnienia określonych warunków; d/ dopuszczających możliwość obciążenia użytkownika zastrzeżonego miejsca postojowego kosztami jego utworzenia.

Zarówno w uchwale w sprawie SPP z 2008 r., jak i w uchwale w sprawie SPP z 2016 r. przewidziano możliwość wnoszenia opłat abonamentowych, wynoszących odpowiednio 120 zł i 100 zł. Wprowadzono również zerową stawkę opłaty dla osób niepełnosprawnych posiadających karty parkingowe oraz kierującymi oznakowanymi pojazdami, służb miejskich podczas wykonywania obowiązków służbowych (pogotowie gazowe, energetyczne, ciepłownicze, wodno-kanalizacyjne, Straż Miejska)³².

(dowód: akta kontroli str. 143-187)

1.7. W odniesieniu do ww. pięciu uchwał Rady Miejskiej określających zasady funkcjonowania SPP nie było prowadzone postępowanie nadzorcze, o którym mowa w przepisach o samorządzie gminnym. W uzasadnieniu do projektu uchwały w sprawie SPP z 2016 r. wskazano natomiast, że *projektowana uchwała wynika z konieczności uwzględnienia stref SPP w mieście Olesno i kryteriów wskazanych w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 29 września 2015 r. nr II SA/Op 147/15*. Skargę na uchwałę w sprawie SPP z 2008 r. wniósł 24 lutego 2015 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu Prokurator Rejonowy w Oleśnie, domagając się stwierdzenia nieważności niektórych z przepisów zawartych w *Regulaminie Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego*, stanowiącym załącznik do ww. uchwały. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 29 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 147/15 stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części, co stanowiło podstawę zaniechania wprowadzenia do uchwały w sprawie SPP z 2016 r. przepisów zakwestionowanych w toku postępowania sądowo-administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 143-187, 550, 572-578, 581-588)

Model funkcjonowania SPP

1.8. W okresie objętym kontrolą zadania związane z funkcjonowaniem SPP realizowane były w przez pracowników Urzędu, co wynikało z propozycji zawartej w *Studium organizacji SPP*. Powyższe odzwierciedlone zostało zarówno w Regulaminie organizacyjnym Urzędu³³, jak i w zakresach czynności pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 16-37, 99-187, 385-392, 466-471)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przygotowując projekt uchwały w sprawie SPP z 2008 r. dopuszczono do objęcia SPP placu przed budynkiem administracyjnym Urzędu przy ul. Jana Pieloka 21, nie stanowiącego drogi publicznej w rozumieniu przepisów o drogach publicznych.

³² Na podstawie § 6 pkt 1 Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego, stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały w sprawie SPP z 2008 r. istniała możliwość zastosowania zerowej stawki opłaty dla pojazdów wskazanych w odrębnym zarządzeniu Burmistrza.

³³ Zarządzenie nr 26/07 Burmistrza z dnia 26 kwietnia 2007 r. ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami: nr 63/07 z dnia 14 września 2007 r.; nr 15.2012 z dnia 28 marca 2011 r.; nr 22.2013 z dnia 3 czerwca 2013 r.; nr 86.2014 z dnia 17 października 2014 r. nr 118.2016 z dnia 30 grudnia 2016 r. i 63.2018 z dnia 25 maja 2018 r.

Wskutek powyższego w okresie od 14 czerwca 2008 r. (tj. od dnia wejścia w życie uchwały w sprawie SPP z 2008 r.) do 12 stycznia 2018 r. (tj. do dnia wejścia w życie uchwały w sprawie zmiany SPP z 2017 r.) w sposób nieuprawniony pobierano za postój na ww. terenie opłaty, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Wysokość uzyskanych w latach 2014-2017 przez Gminę dochodów z tego tytułu wyniosła łącznie 84 007,80 zł, w tym 79 607,80 zł z tytułu opłat uiszczonych za pomocą parkomatu³⁴ oraz 4 400 zł z tytułu opłat dodatkowych³⁵.

Inspektor ds. ochrony środowiska wyjaśnił m.in., że: *Lokalizacja SPP przy budynku administracyjnym Urzędu opierała się na założeniu, że SPP zlokalizowana była na drodze publicznej. Po ponownym przeanalizowaniu wszystkich miejsc ustalonej SPP wspólnie z kierownikiem Wydziału III stwierdziliśmy w IV kwartale 2017 r., że plac przed budynkiem administracyjnym Urzędu nie stanowi drogi publicznej. Kierownik Wydziału III potwierdził wyjaśnienia inspektora ds. ochrony środowiska oraz wyjaśnił, że po stwierdzeniu, że plac przy budynku administracyjnym Urzędu nie jest drogą publiczną w Wydziale został przygotowany stosowny projekt uchwały organu stanowiącego i przedstawiony w takiej formie przez Burmistrza Radzie.*

Burmistrz wyjaśnił m.in., że: *Brak wcześniejszych sygnałów, w szczególności z Wydziału III merytorycznie prowadzącego te sprawy, świadczących o jakiegokolwiek nieprawidłowościach powodował, że projekty uchwał kierowałem na komisje Rady, gdzie były szeroko omawiano i analizowane, a następnie do uchwalenia przez Radę.*

(akta kontroli str. 38-82, 103-107, 143-187, 444-452, 475-478, 481-488, 503-505, 509-510, 521-522, 536, 603)

Ponadto przygotowując zarówno projekt uchwały w sprawie SPP z 2008 r., jak i projekt uchwały w sprawie SPP z 2016 r., przewidziano objęcie systemem płatnego parkowania nieruchomości³⁶, które zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nie stanowiły dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych.

Zgodnie bowiem z wypisami z rejestru gruntów, 1/ działka nr 2367³⁷ stanowi w części³⁸ inne tereny komunikacyjne (symbol klasoużytku *Ti*), a w części³⁹ tereny rekreacyjno-wypoczynkowe (symbol klasoużytku *Bz*), 2/ działka nr 2436⁴⁰ stanowi zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy (symbol klasoużytku *Bp*); 3/ działka nr 2437⁴¹ stanowi tereny mieszkaniowe (symbol klasoużytku *B*), 4/ działka nr 2446⁴² stanowi tereny mieszkaniowe (symbol klasoużytku *B*), 5/ działka nr 2573⁴³ stanowi tereny mieszkaniowe (symbol klasoużytku *B*).

Burmistrz wyjaśnił, że ww. działki stanowiące place objęte SPP zostały zaliczone do dróg gminnych na podstawie uchwały w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, a działki w pasie drogowym ul. Armii Krajowej i ul. Adama Mickiewicza są ponadto drogami powiatowymi przekazanymi w zarządzanie Gminie Olesno na podstawie porozumienia z 1999 r. Wskazał też, że ww. nieruchomości w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Olesno znajdują się w strefie MU, tj. terenów zabudowy

³⁴ W 2014 r. – 7 584,60 zł, w 2015 r. – 20 983,70 zł, w 2016 r. – 23 800,40 zł a w 2017 r. – 27 239,10 zł.

³⁵ W 2015 r. – 1 600 zł; w 2016 r. – 1 430 zł a w 2017 r. – 1 410 zł.

³⁶ Wskazanych w ust. 2 pkt 1 i pkt 8-13 załącznika nr 1 do uchwały w sprawie SPP z 2008 r. oraz w ust. 2 pkt 7-12 załącznika do uchwały w sprawie SPP z 2006 r.

³⁷ Identyfikator działki: 160803_4.0068.2367.

³⁸ O powierzchni 0,0454 ha.

³⁹ O powierzchni 0,0157 ha.

⁴⁰ Identyfikator działki: 160803_4.0068.2346.

⁴¹ Identyfikator działki: 160803_4.0068.2437.

⁴² Identyfikator działki: 160803_4.0068.2446.

⁴³ Identyfikator działki: 160803_4.0068.2573.

mieszkaniowej wielorodzinnej i usług, w której dopuszczone jest wyposażenie terenów położonych w tej strefie w parkingi.

(dowód: akta kontroli str. 631-643)

Odnosząc się do przywołanych wyjaśnień Burmistrza, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w ww. uchwale w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych wskazano, które drogi (ciągi drogowe) zaliczono do dróg gminnych, nie ustalając przy tym ich przebiegu (tzn. nie wskazano, że obejmują one również działki nr 2367, nr 2436, nr 2437, nr 2446 czy nr 2573). Ponadto nie można zgodzić się z twierdzeniem Burmistrza, że działki w pasie drogowym dróg powiatowych przy ul. Armii Krajowej i ul. Adama Mickiewicza są drogami powiatowymi, gdyż zgodnie z art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych drogi powiatowe stanowią własność powiatu, a z wypisów z rejestru gruntów wynika, że działki przy ul. Armii Krajowej stanowią własność Gminy Olesno a nie Powiatu Oleskiego. Tym samym nie mogą one stanowić pasa drogowego drogi powiatowej.

2. Pomimo wynikającego z art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych obowiązku zaopiniowania przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach wniosku Burmistrza o ustalenie SPP (obejmującego również zmiany zasad funkcjonowania już ustanowionej strefy) przedłożone Radzie Miejskiej w latach 2008-2017 cztery projekty uchwał, przyjęte⁴⁴ następnie przez organ stanowiący, nie zostały zaopiniowane ani przez Starostę Oleskiego będącego – zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁴⁵ – organem zarządzającym ruchem na drogach powiatowych i gminnych, ani też przez Zarząd Powiatu Oleskiego, będący organem zarządzającym drogami powiatowymi.

Inspektor ds. ochrony środowiska wyjaśnił m.in., że: *przygotowując projekty uchwał dotyczących ustalenia SPP, z uwagi na duży zakres różnych obowiązków, zajmowałem się jednocześnie wieloma sprawami, które wynikały z pilnych i bieżących spraw w gminie. W natłoku tych obowiązków umknęła mi konieczność uzyskania opinii do opracowywanych projektów uchwał organu stanowiącego uzyskiwaną od organu zarządzającego ruchem na drogach.*

Burmistrz wyjaśnił, że: *W przygotowywaniu projektów uchwał zawsze brałem czynny udział, jednak sam projekt uchwały, w jego szczegółach i wymaganych uzgodnieniach, opiniach itp. był opracowywany i analizowany w Wydziale III, w tym z uczestnictwem radcy prawnego. Nie miałem żadnych sygnałów, że występują jakiegokolwiek braki, dlatego w takiej formie kierowałem projekty uchwał na komisję, a następnie do uchwalenia przez Radę.*

(akta kontroli str. 13-107, 161-187, 475-476, 477-478, 504-505, 509-510, 521-522)

3. W przedłożonych przez Burmistrza projektach uchwał w sprawie zmiany SPP z 2009 r. oraz w sprawie SPP z 2016 r. nie dochowano należytej staranności w zakresie zapewnienia ich zgodności z przepisami ustawy o drogach publicznych oraz ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁶, gdyż w ww. projektach odpowiednio:

- wprowadzono w Regulaminie Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego, stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały w sprawie SPP z 2008 r. przepis § 12 ust. 2 pkt 5, upoważniający Burmistrza do anulowania wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej oraz do umarzania należności z tytułu tych opłat w uzasadnionych przypadkach;

⁴⁴ Tj. uchwała w sprawie zmiany SPP z 2008 r., uchwała w sprawie zmiany SPP z 2009 r., uchwała w sprawie SPP z 2016 r. oraz uchwała w sprawie zmiany SPP z 2017 r.

⁴⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.

⁴⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.

- wprowadzono w § 6 uchwały w sprawie SPP z 2016 r. procedurę umożliwiającą kwestionowanie zasadności wezwania do uiszczenia opłaty dodatkowej (do dnia kontroli NIK Burmistrz nie przedłożył Radzie projektu uchwały znoszącej ten tryb reklamacyjny).

Inspektor ds. ochrony środowiska wyjaśnił m.in., że: *Przygotowując projekty tych uchwały, z uwagi na duży zakres różnych obowiązków, zajmowałem się jednocześnie wieloma sprawami, które wynikały z pilnych i bieżących spraw w gminie, co oznacza mniejsze możliwości czasowe na dane zadanie. Propozycja trybu reklamacyjnego oraz upoważnienia Burmistrza Olesna do anulowania wystawionych przez kontrolerów SPP wezwań do zapłaty, wzorowana była na rozwiązaniach w innych samorządach prowadzących SPP i miała na celu pewne usprawnienie czasem wątpliwie nakładanych opłat dodatkowych w SPP. O tym, że uchwały te były zgodne z prawem utwierdzał mnie także brak uwag ze strony organu nadzoru i opublikowanie ich w dzienniku urzędowym. Po ponownej analizie prawnej zapisów trybu reklamacyjnego i dotyczącego upoważnienia Burmistrza do anulowania wystawionych przez kontrolerów SPP wezwań do zapłaty wydaje się, że może być ona bez jednoznacznej podstawy prawnej. Kierownik Wydziału III potwierdził wyjaśnienia inspektora ds. ochrony środowiska oraz wyjaśnił m.in., że: O tym, że przyjęta uchwała ta była zgodna z prawem utwierdzał mnie także brak uwag ze strony organu nadzoru i opublikowanie w dzienniku urzędowym. Byłem więc przekonany, że wszystkie postanowienia uchwały są zgodne z prawem. Dzisiaj dostrzegam, że podstawa prawna trybu reklamacyjnego i anulowania wystawionych wezwań może być obarczona błędem.*

Burmistrz wyjaśnił m.in., że: *Projekty uchwał opracowywane były w Wydziale III. Do dnia kontroli NIK nie posiadałem żadnych sygnałów o jakichkolwiek nieprawidłowościach w przedmiotowym zakresie. Nadmieniam, że nie było także żadnych uwag ze strony Wydziału Nadzoru Wojewody.*

(dowód: akta kontroli str. 165-168, 169-179, 180-187, 535, 536, 537-538, 603)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z art. 94 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*⁴⁷, a także zgodnie z art. 40 ust. 1 i z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁸ organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Podejmując uchwałę w przedmiotowej sprawie organ stanowiący zobligowany był 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 powinien wykroczyć poza granice tego upoważnienia. W ocenie NIK w pojęciu *sposób pobierania opłaty*, o którym mowa w art. 13b ust. 4 ww. ustawy nie mieści się jednak upoważnienie do ustalania trybu reklamacyjnego w sytuacji kwestionowania prawidłowości wystawienia wezwania do uregulowania opłaty dodatkowej⁴⁹.

Należy również zauważyć, że obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych, powstaje z mocy prawa w chwili nieuiszczenia opłaty za postój pojazdu samochodowego w SPP. Tym samym ewentualne kwestionowanie zasadności obowiązku jej uiszczenia 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. W sytuacji natomiast, gdy ww. opłata

⁴⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

⁴⁹ Stanowisko takie zostało zaaprobowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 23 grudnia 2016 r. sygn. akt SA/Bd 1013/16.

rzeczywiście była należna, obowiązany do jej uiszczenia może – stosownie do postanowień wynikających z art. 64 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 60 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁵⁰ – wystąpić do Burmistrza o jej umorzenie w trybie postępowania administracyjnego. Ponadto na brak możliwości wprowadzenia trybu reklamacyjnego zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1979/16⁵¹: 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.

Ocena cząstkowa

Pomimo tego, że SPP została wprowadzona w wyniku rzetelnie zdiagnozowanych potrzeb mieszkańców Olesna, to jednak wyznaczenie jej obszaru następowało z naruszeniem przepisów ustawy o drogach publicznych. Ustalono bowiem, że strefą objęto również tereny nie stanowiące dróg publicznych. Nieuprawnione było również przygotowanie projektów aktów prawa miejscowego wprowadzających nieprzewidziany powszechnie obowiązującymi przepisami tryb reklamacyjny, umożliwiający kwestionowanie zasadności wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej za nieuiszczenie należności za postój pojazdów w SPP oraz upoważniających Burmistrza do anulowania wystawionych przez kontrolerów SPP wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej i umarzania tych należności.

2. Zarządzanie Strefą Płatnego Parkowania

Uwarunkowania organizacyjne zarządzania SPP

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu zadania dotyczące zarządzania SPP, przypisane zostały do: a/ Wydziału III (w § 22) – w zakresie m.in. zarządzania siecią dróg gminnych, prowadzenia spraw parkingów i zarządzania infrastrukturą niezwiązaną z drogą; b/ Straży Miejskiej (w § 27) – w zakresie konwojowania wartości pieniężnych dla potrzeb Gminy i kontroli wnoszenia opłat za

⁵⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁵¹ Ponadto podobny pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt III SA/Po 98/16.

postój. Ponadto Wydział Finansowy zobowiązany był do dokonywania rozliczeń dochodów i wydatków budżetowych oraz prowadzenia czynności zmierzających do egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych (z tytułu opłat dodatkowych). Szczegółowe zadania pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych zaangażowanych w zarządzanie SPP, Burmistrz określił w indywidualnych zakresach czynności (zadania pracowników Wydziału III – nadzorowanego bezpośrednio przez Zastępcę Burmistrza – obejmowały *przygotowywanie projektów uchwał w sprawie wyznaczenia SPP i wykonywanie wszystkich spraw związanych z zakresem drogownictwa i płatnymi parkingami*⁵²). Również i zadania strażników Straży Miejskiej ustalone były w zakresach czynności⁵³ i obejmowały m.in.: *konwojowanie wartości pieniężnych, kontrolowanie wnoszenia opłat za parkowanie w SPP oraz podstawową obsługę techniczną parkomatów*. Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił m.in., że: *Kontrolę wnoszenia opłat w SPP wykonują kontrolerzy – strażnicy Straży Miejskiej w umundurowaniu służbowym, w ramach dodatkowych zadań (...). Kontrola polega na fizycznym przejściu kontrolera obok każdego pojazdu znajdującego się SPP i sprawdzeniu czy kierowca tegoż pojazdu umieścił za szybą ważny bilet parkingowy potwierdzający uiszczenie stosownej opłaty parkingowej. Opisana czynność jest wykonywana głównie przez 2 kontrolerów cyklicznie 1-2 razy dziennie w dni robocze w stosunku do pojazdów zaparkowanych w SPP (...) dziennie czynności te trwały ok. 2 godzin (łącznie).*

W Wydziale Finansowym, nadzorowanym przez Skarbnika Gminy, w realizację zadań związanych z obsługą SPP zaangażowane były 2 osoby: podinspektor rozliczający dochody budżetowe z opłat wnoszonych z wykorzystaniem parkomatów i prowadzący czynności zmierzające do wyegzekwowania opłat dodatkowych oraz podinspektor prowadzący kasę (w której wydawano i rozliczano strażników Straży Miejskiej z druków wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej oraz dokonywano sprzedaży ogólnodostępnych miesięcznych abonamentów postojowych w SPP).

Łącznie zadania SPP realizowało bezpośrednio 6 pracowników (zadania te stanowiły część przydzielonych tym pracownikom zadań), 3 osoby kierowały tymi pracami, a Burmistrz i Zastępca Burmistrza sprawowali w tym zakresie nadzór.

(dowód: akta kontroli str. 16-37, 99-119, 143-187, 373, 527-528, 579-580)

Oznakowanie obszaru SPP

2.2. W okresie objętym kontrolą zasady organizacji ruchu dla obszaru SPP oraz jej oznakowania określało łącznie 10 projektów organizacji ruchu⁵⁴ zatwierdzonych, zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*, przez Starostę Oleskiego, jako organ zarządzający ruchem na drogach gminnych i powiatowych. Projekty te zawierały elementy wskazane w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie *szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*⁵⁵, w tym m.in.: a/ plan orientacyjny w skali 1:10 000 z zaznaczeniem dróg i placów, których

⁵² Zadania wykonywane przez 2 pracowników i nadzorowane przez kierownika.

⁵³ W Straży Miejskiej, nadzorowanej przez Burmistrza, zatrudnionych było 3 strażników i Komendant.

⁵⁴ Projekty organizacji ruchu: KT.7121.120.2014 z 30 maja 2014 r.; KT.7121.131.2014 z 30 maja 2014 r.; KT.7121.234.2014 z 1 października 2014 r.; KT.7121.168.2014 z 6 października 2014 r.; KT.7121.138.2014 z 1 grudnia 2014 r.; KT.7121.231.2014 z 1 grudnia 2014 r.; KT.7121.233.2014 z 1 grudnia 2014 r.; KT.7121.236.2014 z 1 grudnia 2014 r.; KT.7121.239.2014 z 1 grudnia 2014 r. – wprowadzenie zatwierdzonych organizacji ruchu do 31 grudnia 2015 r. oraz projekt nr KT.7121.98.2016 z 25 stycznia 2017 r. z obowiązkiem wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu do 30 września 2017 r. Wszystkie dziewięć projektów z 2014 r. sporządziła na zlecenie Gminy Lehmann + Partner Polska Spółka z o.o. w Koninie, natomiast projekt z 2016 r. sporządził Marcin Popczyk z Praszki. Podmioty te w imieniu Gminy występowały do organu zarządzającego ruchem o ich zatwierdzenie.

⁵⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 784; dalej: rozporządzenie w sprawie warunków zarządzania ruchem.

dotyczy, b/ plan sytuacyjny w skali 1:500 zawierający m.in. lokalizację istniejących, projektowanych i usuwanych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacyjnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, c/ opis techniczny zawierający charakterystykę drogi i ruchu na drodze, d/ datę (przewidywany termin) wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu, e/ nazwisko i podpis projektanta. Projekty te obejmowały 5 spośród 12 rejonów SPP⁵⁶, na których wyznaczono 73 miejsca postojowe ogólnodostępne i 3 miejsca dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

(dowód: akta kontroli str. 200-281, 283-286, 300-358, 472)

2.3. Ustalony obszar SPP nie stanowił zabytku w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*⁵⁷. W związku z powyższym, organizując SPP, Gmina nie była obowiązana do uzyskania zgody Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Opolu m.in. na umieszczenie w strefie znaków drogowych i montaż parkomatów.

(dowód: akta kontroli str. 382-384)

2.4. W ramach kontroli NIK przeprowadzono oględziny całej SPP obejmującej 12 ustalonych przez Radę rejonów (ulic, placów lub ich części) w zakresie zgodności oznakowania znakami pionowymi i poziomymi określonymi w załączniku nr 1 i nr 2 do rozporządzenia w *sprawie warunków technicznych znaków*, znowelizowanego z dniem 14 lutego 2014 r. W zakresie zgodności z zatwierdzonymi 10 projektami organizacji ruchu oględzinami objęto 5 rejonów SPP⁵⁸. W wyniku oględzin stwierdzono, że granice SPP oznaczone były 7 znakami D-44 *Strefa płatnego parkowania*, a wyjazdy z tej strefy wyznaczono 7 znakami D-45 *Koniec strefy płatnego parkowania*. Znaki były czytelne, a ich usytuowanie zgodne z projektami organizacji ruchu.

Tylko w jednym rejonie SPP (plac nr 1 przy ul. Armii Krajowej) oznakowanie pionowe i poziome było zgodne z projektem organizacji ruchu, a stanowiska manewrowe i minimalne odległości jezdni manewrowych odpowiadały obowiązującym wymogom. W pozostałych czterech rejonach SPP, objętych zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu (z obowiązkiem wprowadzenia organizacji ruchu do dnia 31 grudnia 2015 r.), stwierdzono odstępstwa opisane w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*. W przypadku pozostałych 7 rejonów SPP, które nie były objęte projektami organizacji ruchu, również stwierdzono odstępstwa od warunków ustalonych w rozporządzeniu w *sprawie warunków technicznych znaków*. W trakcie oględzin wszystkie parkomaty zlokalizowane w SPP (7 szt.) były sprawne. Na urządzeniach tych zamieszczono czytelne informacje obejmujące m.in. instrukcję obsługi, dni i godziny objęte obowiązkiem wnoszenia opłat, stawki opłat (zgodne z uchwałą w *sprawie SPP z 2016 r.*), informację o możliwości przyjmowania wyłącznie monet oraz dane teleadresowe biura obsługi SPP.

(dowód: akta kontroli str. 143-187, 200-281, 300-353, 375, 393-442, 472)

Realizacja zadań związanych z funkcjonowaniem SPP

2.5. W uchwałach ustalających zasady funkcjonowania SPP nie przewidziano możliwości wnoszenia opłat za postój, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy

⁵⁶ Projekty organizacji ruchu nie obejmowały następujących rejonów SPP (ulic i placów lub ich części): 1/ ul. Kopernika; 2/ ul. Adama Mickiewicza; 3/ plac nr 2 przy ul. Armii Krajowej; 4/ plac nr 3 przy ul. Armii Krajowej; 5/ plac nr 4 między ul. Leopolda Labora i ul. Aleksandra Fredry; 6/ plac nr 5 przy ul. Leopolda Labora i ul. Aleksandra Fredry; 7/ plac nr 6 między ul. Kopernika i ul. Leopolda Labora.

⁵⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2187, ze zm. Z prowadzonego przez Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Opolu rejestru zabytków nieruchomych, dostępnego na stronie internetowej http://www.wuozopole.pl/images/rejestr/rejestr_nieruchome, wynika że żaden z 9 zabytków w Oleśnie nie znajdował się w obszarze SPP.

⁵⁸ Projekty organizacji ruchu wskazane w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

o drogach publicznych, na preferencyjnych warunkach (np. w zakresie zamieszkiwania na obszarze SPP). W związku z powyższym nie wydawano w Urzędzie abonamentów na miejsca postojowe w SPP. W uchwałach tych przewidziano natomiast możliwość wnoszenia opłat zryczałtowanych, a cena takiego abonamentu wynosiła – począwszy od wejścia w życie uchwały w sprawie SPP z 2016 r. – 100 zł/miesiąc⁵⁹. W latach 2014-2018 (do 30 czerwca) sprzedano ogółem 65 abonamentów⁶⁰ uzyskując z tego tytułu dochody w kwocie 6 960 zł⁶¹.
(dowód: akta kontroli str. 120-187, 589-594)

Uwaga dotycząca badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że liczba sprzedanych abonamentów miesięcznych (wyłącznie ogólnodostępnych) na postój w SPP w badanych latach wynosiła tylko 65 (średniorocznie mniej niż 15), a uzyskane z tego tytułu dochody stanowiły mniej niż 1% wszystkich dochodów z SPP. Powyższe wskazuje na niskie zainteresowanie taką formą uiszczania opłat za postój w SPP, mogące wynikać ze zbyt wysokiej opłaty miesięcznej lub z możliwości nabycia tylko jednego rodzaju abonamentu. NIK zauważa także, że w *Studium organizacji SPP* założono roczną sprzedaż abonamentów parkingowych dla mieszkańców (kosztujących 20 zł/mc) i abonamentów ogólnodostępnych (100 zł/mc) na poziomie 950 szt. (odpowiednio: 600 i 350) i dochody łączne 48 000 zł, tj. ponad 6% wpływów ze SPP.

Opis stanu faktycznego

2.6. Weryfikacji prawidłowości uiszczania opłat za postój w SPP dokonywali strażnicy Straży Miejskiej. W przypadku braku uiszczenia takiej opłaty, zgodnie z § 4 ust. 4 uchwały w sprawie SPP z 2016 r., wystawiane było wezwanie do zapłaty opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych. W okresie obowiązywania uchwały w sprawie SPP z 2008 r. obowiązki osób kontrolujących były określone w *Regulaminie Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego*, stanowiącej załącznik nr 2 do tej uchwały.

Uwaga dotycząca badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w zakresie pojęcia *sposobu pobierania opłaty*, o którym mowa w art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych, nie mieści się upoważnienie do wprowadzania w uchwałach regulujących zasady funkcjonowania SPP możliwości wystawienia wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej, o których mowa w § 4 ust. 4 uchwały w sprawie SPP z 2016 r. Opłata taka powstaje bowiem z mocy prawa, a tym samym przepis art. 13f ust. 2 ww. ustawy nie upoważnia organu samorządowego do ustanawiania trybu dochodzenia należności z tytułu opłat dodatkowych, a jedynie do określenia wysokości i sposobu jej pobierania, na co wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2016 r.⁶².

Opis stanu faktycznego

Bloczki wezwań do uiszczenia opłaty dodatkowej były drukami ścisłego zarachowania, pobieranymi przez strażników od kasjera Urzędu. Na wezwaniach tych podano m.in. nr wezwania, dane pojazdu, datę i godzinę wystawienia, dane kontrolera SPP (podpis), informacje dotyczące ustanowienia SPP (w tym wysokość opłaty, termin jej wniesienia, dane rachunku bankowego i kasy Urzędu), a także warunki wniesienia reklamacji. Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił: *W przypadku braku biletu parkingowego lub stwierdzeniu jego nieważności kontroler wypisuje druk wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej, który umieszcza za wycieraczką przedniej szyby pojazdu (kopia wypisanego druku pozostaje w bloczku).* W latach 2014-2018 (do 30 czerwca) wystawiono ogółem 3 407 wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej, przy czym ich liczba w kolejnych latach zmniejszała się i wynosiła odpowiednio: 1 084 szt., 903 szt., 629 szt., 577 szt. i 214 szt.

⁵⁹ W okresie od 14 lipca 2009 r. do dnia 5 października 2016 r. miesięczna opłata abonamentowa wynosiła 120 zł.

⁶⁰ Odpowiednio w latach: 17, 6, 4, 32 i 6.

⁶¹ Odpowiednio w latach: 2 040 zł; 720 zł; 400 zł; 3 200 zł i 600 zł.

⁶² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2016 r., sygn. I OSK 1979/16.

Do wystawionych wezwań złożono 126 (3,7%) wniosków reklamacyjnych, spośród których Burmistrz⁶³ anulował 115, tj. 91% (odpowiednio w latach 2014-2018⁶⁴: 52, 34, 14, 10 i 5), głównie z powodu posiadania ważnego biletu parkingowego lub wykupionego z opóźnieniem (96 przypadków), awarii parkomatu (6 przypadków), innych przyczyn (łącznie 13 przypadków, np. wykonywanie obowiązków obywatelskich, stanu zdrowia, posiadania karty parkingowej osoby niepełnosprawnej, ustawowego zwolnienia z opłaty). Burmistrz anulował wezwania do uiszczenia opłaty dodatkowej o łącznej wartości 2 300 zł (w badanych latach odpowiednio: 1 040 zł, 680 zł, 280 zł, 200 zł i 100 zł)⁶⁵.

Spośród wniesionych 126 wniosków o anulowanie opłaty dodatkowej, 11 (9%) rozpatrzonych zostało negatywnie (w badanych latach: 4, 3, 1, 3, 0). Na podstawie próby kontrolnej obejmującej 28 (22%) rozpatrzonych wniosków (z tego 20 rozpatrzonych pozytywnie i 8 negatywnie) stwierdzono, że we wszystkich przypadkach wnioski były uzasadniane przez zainteresowanych. W 8 przypadkach, rozpatrzonych negatywnie, brak było jednoznacznego potwierdzenia wniesienia opłaty parkingowej, a pozostałych – wniesienie opłaty parkingowej zostało udokumentowane, poprzez dołączenie biletu parkingowego.

(dowód: akta kontroli str. 16-37, 108-119, 143-187, 373, 375-376, 443, 479, 551-571, 589, 615-619)

2.7. W Urzędzie w badanym okresie nie ustalono wewnętrznych procedur dotyczących dochodzenia należności z tytułu opłat dodatkowych, o których mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Skarbnik Gminy wyjaśniła m.in., że: *W Urzędzie nie ma ustalonej pisemnej procedury dotyczących pobierania i rozliczania dochodów budżetu gminy pochodzących z opłaty parkingowej (...) w instrukcji obiegu dokumentów księgowych zawarto m.in. bardzo ogólny zapis obiegu dokumentów księgowych, w tym np. bez określenia terminów załatwiania (księgowania), osób lub komórek organizacyjnych realizujących dochody (grupy dochodów). Skarbnikiem Gminy jestem od 4 lipca 2017 r. i od tego czasu systematycznie porządkuję, uaktualniam i wprowadzam wiele dokumentów regulujących zasady rachunkowości.*

W związku z brakiem uiszczenia opłat dodatkowych wystawiono ogółem, począwszy od 2016 r., 847 upomnień, z tego: a/ w 2016 r. – 704 (117 dotyczyło 2013 r.; 319 dotyczyło 2014 r.; 230 dotyczyło 2015 r. i 38 dotyczyło 2016 r.), b/ w 2017 r. – 143 (110 dotyczyło 2016 r. a 33 dotyczyło 2017 r.). Wystawiono również 198 tytułów wykonawczych, w tym 45 w 2014 r. (wszystkie dotyczyły 2013 r.), 101 w 2016 r. (54 dotyczyło 2014 r. i 47 dotyczyło 2016 r.), 48 w 2017 r. (wszystkie dotyczyły 2016 r.) i 4 w 2018 r. (2 dotyczyło 2014 r. i 2 dotyczyły 2016 r.). W wyniku podjętych w latach 2014-2018 (do 30 czerwca) czynności egzekucyjnych do Gminy wpłynęło 6 790,70 zł (odpowiednio w tych latach: 1 650 zł; 100 zł; 1 840,50 zł; 1 070,30 zł i 2 129,90 zł).

Na podstawie dokumentacji wybranych 50 (25%)⁶⁶ postępowań egzekucyjnych wszczętych na podstawie własnego tytułu wykonawczego stwierdzono, że średnio okres od daty wystawienia wezwania do daty wystawienia upomnienia wynosił 494 dni (od 109 do 714), okres od daty doręczenia upomnienia do daty wystawienia tytułu wykonawczego – 249 (od 63 do 249), a okres od daty wystawienia wezwania do daty wystawienia tytułu wykonawczego – 751 (od 203 do 1 489). Pomimo długich

⁶³ Burmistrz w dniu 19 listopada 2014 r. upoważnił Komendanta Straży Miejskiej do anulowania wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej w SPP na czas nieokreślony.

⁶⁴ Do 30 czerwca.

⁶⁵ Wszystkie anulowane jednostkowe opłaty po 20 zł.

⁶⁶ Do kontroli kontroler wybrał wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej wg daty wystawienia tytułu wykonawczego w roku: 2016 – 22 (spośród 101), 2017 – 24 (spośród 48) i 2018 r. (do 30 czerwca – 4 (wszystkie).

okresów rozpoczęcia i prowadzenia czynności egzekucyjnych, nie stwierdzono zaniechania podejmowania czynności mających na celu wszczęcie postępowania egzekucyjnego (nie wystąpiły przypadki przedawnienia możliwości dochodzenia opłaty dodatkowej).

Prowadząca sprawy związane z egzekucją należności z opłat w SPP podinspektor ds. księgowości wyjaśniła, że zarówno ewidencja wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej, jak i wystawienie upomnień oraz tytułów wykonawczych prowadzone było odrębnie. Wyjaśniła też: *upomnienia przypisuję na użytkowników samochodów, do których były wysłane upomnienia po nr kontrahenta, do programu KSAT, w którym prowadzona jest ewidencja księgowa. W następstwie tego po upomnieniach, ponownie wpisuję dane do programu KSAT, z którego jest możliwość generowania (wydruku) tytułu wykonawczego. Upomnienia do właścicieli samochodów były wysyłane sukcesywnie w miarę posiadanego przeze mnie czasu. (...). Odrębnie prowadzona ewidencja jest bardzo czasochłonna i pracochłonna, co wpłynęło na terminy wypisywania upomnień jak i tytułów wykonawczych, jednak w żadnym przypadku nie przekroczono terminów ściągania należności. Zgodnie z dyspozycją Skarbnika, upomnienia wysyłam nie rzadziej niż raz na pół roku.*

Skarbnik Gminy wyjaśniła m.in., że: *W Urzędzie nie posiadamy informatycznego narzędzia wspomagającego obsługę parkomatów a cała ewidencja w tym zakresie prowadzona jest odrębnie. Osoba, która obecnie prowadzi ewidencję opłaty parkingowej, w swoim zakresie obowiązków ma jeszcze wiele innych zadań, które także trzeba bieżąco wykonywać. W kierowanym przez mnie Wydziale nie ma pracownika, któremu mogłabym powierzyć wsparcie w wystawianiu upomnień i tytułów, bo wszyscy mają dużo obowiązków i jedynym rozwiązaniem w celu poprawy terminowości, bez zatrudniania dodatkowych pracowników, jest wspomaganie informatyczne. Pomimo długich okresów, jakie upływają od dnia nałożenia opłaty dodatkowej na kierowcę do wystawienia upomnienia, a następnie (w przypadku braku płatności) do wystawienia tytułu wykonawczego, od 2014 r. nie wystąpiło żadne przedawnienie płatności. Wydział Finansowy uzależniony jest od działań Straży Miejskiej, ponieważ to strażnicy mają dostęp i uprawnienia do pobierania danych z CEPiK-u oraz dostarczają nam wykorzystane bloczki nałożonych opłat dodatkowych, które stanowią podstawę od wszczęcia działań upominawczych i egzekucyjnych.*

(dowód: akta kontroli str. 143-187, 372, 377-381, 481-488, 495-502, 579-580, 621)

2.8. W objętym kontrolą okresie zadania związane z obsługą SPP realizowało trzech strażników Straży Miejskiej (m.in. w zakresie pobierania danych z CEPiK) oraz trzech pracowników Wydziału Finansowego (w zakresie egzekwowana należności pieniężnych o charakterze publicznoprawnym z tytułu opłat parkingowych). Na podstawie ewidencji wydanych upoważnień do przetwarzania danych osobowych i akt osobowych tych pracowników ustalono, że w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 2 listopada 2015 r. Burmistrz dopuścił do przetwarzania przez te osoby danych osobowych bez upoważnienia, o którym mowa w art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *ochronie danych osobowych*⁶⁷. Powyższe stanowiło nieprawidłowość opisaną w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*. Dopiero w dniu 3 listopada 2015 r. Burmistrz upoważnił ww. pracowników do przetwarzania danych osobowych wynikających z zakresu zadań związanych z funkcjonowaniem SPP⁶⁸.

⁶⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.

⁶⁸ W dniu 25 maja 2018 r. Burmistrz ponownie upoważnił do przetwarzania danych osobowych czterech strażników miejskich oraz m.in. 3 pracowników Wydziału Finansowego realizujących zadania związane z SPP. W podstawie prawnej tych upoważnień podano art. 29 i art. 32 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie

W latach 2015-2018 (do 24 maja) prowadzona przez administratora danych osobowych ewidencja osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych, nie zawierała identyfikatorów wszystkich osób przetwarzających dane osobowe w systemie informatycznym. Dotyczyło to łącznie 80 osób, w tym: a/ 58 w 2015 r.; b/ siedmiu w 2016 r., c/ ośmiu w 2017 r.; d/ siedmiu w 2018 r. Powyższe omówiono w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 99-102, 108-119, 143-187, 385-392, 453-471, 474, 604-612, 622-625)

Wpływy i wydatki związane z funkcjonowaniem SPP

2.9. W latach 2014-2018 (do 19 stycznia) liczba zainstalowanych w SPP parkomatów wynosiła 8 szt., a od 19 stycznia 2018 r. – 7 szt. (w związku z wyłączeniem z SPP parkingu zlokalizowanego na placu przed Urzędem i przeznaczeniem jednego parkomatu do obsługi w tym rejonie). Na podstawie oględzin ustalono, że w SPP liczba miejsc postojowych wynosiła 162, a tym samym jeden parkomat przypadał na ok. 23 miejsca postojowe.

W latach 2014-2018 (do 30 czerwca) łączne wpływy z tytułu funkcjonowania SPP wyniosły 841 338,37 zł (w poszczególnych latach odpowiednio: 196 934,60 zł; 193 079,20 zł; 203 849,79 zł; 178 274,96 zł i 69 199,82 zł), z tego 785 759 zł⁶⁹ (93% wpływów) z tytułu opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, 48 619,37 zł⁷⁰ (6%) – z tytułu opłat dodatkowych, o których mowa w art. 13f ust. 1 ww. ustawy, a 6 960 zł (1%) ze sprzedaży miesięcznych kart abonamentowych.

Pomimo uzyskiwania przez Gminę Olesno wpływów z tytułu opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych za postój pojazdów w SPP, częściowo zlokalizowanej na drogach powiatowych⁷¹, część z tych wpływów nie była przekazywana do budżetu Powiatu Oleskiego, zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 13b ust. 7 w związku z art. 40a ust. 1 ww. ustawy. Powyższe stanowiło nieprawidłowość opisaną w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 6-15, 38-49, 80-82, 143-187, 472, 489-494, 503, 508, 589, 595-602)

2.10. W Urzędzie w latach 2014-2018 (do 30 czerwca) nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji wydatków związanych z funkcjonowaniem SPP. Brak było także dowodów wskazujących na okresowe ustalanie i analizowania ponoszonych przez Gminę wydatków na funkcjonowanie tej strefy. Na potrzeby kontroli sporządzono zestawienie wydatków na funkcjonowanie SPP, w którym wydzielono wynagrodzenia (wraz z pochodnymi)⁷² oraz wydatki związane z bieżącym serwisem parkomatów⁷³. Łączne szacunkowe wydatki w latach 2014-2018 (do 30 czerwca)

swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, str. 1, ze zm.).

⁶⁹ Odpowiednio w latach 2014-2018 (do 30 czerwca): 184 822,60 zł; 184 919,20 zł; 181 518,20 zł; 169 122,50 zł i 65 376,50 zł.

⁷⁰ Odpowiednio w latach 2014-2018 (do 30 czerwca): 10 072 zł; 7 440 zł; 21 931,59 zł; 5 952,46 zł i 3 223,32 zł.

⁷¹ Stanowiących własność Powiatu Oleskiego, tj. ul. Armii Krajowej, ul. Kościelnej, ul. Tadeusza Kościuszki, ul. Leopolda Labora, ul. Józefa Lompy i ul. Adama Mickiewicza, opłaty za postój w tym obszarze wnoszone były za pomocą parkomatów nr 1, 3, 4 i 7.

⁷² W realizację zadań SPP zaangażowanych było bezpośrednio 6 osób, 3 kierowały tymi pracami a 2 (Burmistrz i Zastępca Burmistrza) prowadzili nadzór. Czas pracy przeznaczony na zadania związane ze SPP poszczególnych pracowników (realizujących także inne zadania) oszacowali kierownicy komórek organizacyjnych, którym przydzielono te zadania.

⁷³ W objętym kontrolą okresie Gmina nie ponosiła wydatków na zakup, montaż lub serwis parkomatów, nie dokonywała też wydatków na obsługę informatyczną w tym zakresie.

wyniosły 229 766 zł, z tego w poszczególnych latach odpowiednio: 48 650 zł; 51 055 zł; 51 885 zł; 44 000 zł i 34 176 zł.

(dowód: akta kontroli str. 80-82, 143-187, 472, 489-494, 508-510, 579-580, 589, 595-602)

2.11. Uwzględniając przedstawione powyżej dane, w latach 2014-2018 (do 30 czerwca) nadwyżka dochodów z tytułu funkcjonowania SPP nad wydatkami poniesionymi w tym zakresie wyniosła 611 572,37 zł, a w poszczególnych latach odpowiednio: 148 284,60 zł; 142 024,20 zł; 151 964,79 zł; 134 274,96 zł i 35 023,82 zł.

(dowód: akta kontroli str. 80-82, 143-187, 472, 475-477, 489-494, 504-505, 508, 521-522, 589, 595-602)

2.12. W projektach organizacji ruchu SPP, jak też w uchwałach dotyczących zasad funkcjonowania SPP nie ustalono żadnych zastrzeżonych miejsc postojowych (tzw. kopert). Również i przeprowadzone oględziny nie ujawniły wydzielienia takich miejsc na obszarze SPP w Oleśnie.

(dowód: akta kontroli str. 143-187, 393-442)

2.13. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2018 r. w prowadzonej ewidencji nie odnotowano skarg i wniosków związanych z funkcjonowaniem SPP.

(dowód: akta kontroli str. 94-98)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dla czterech rejonów objętych SPP organizacja ruchu została wprowadzona niezgodnie z zatwierdzonymi przez Starostę Oleskiego projektami organizacji ruchu⁷⁴, tj. z naruszeniem zasady wynikającej z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem, zgodnie z którą podstawą zmiany organizacji ruchu jest zatwierdzenie tej organizacji przez organ zarządzający ruchem. Oznakowanie pionowe i poziome było bowiem niezgodne z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu w następującym zakresie:

1/ rejon ul. Leopolda Labora: miejsca postojowe usytuowane po lewej stronie drogi oznakowano linią P-19 wyznaczającą pas postojowy o szerokości 1,80 m – zamiast 2,00 m oraz ustalono szerokość pomiędzy stanowiskami postojowymi na 4,60 m – zamiast 5,00 m; powyższe naruszało również odpowiednio – pkt 5.2.5 załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych znaków, w którym ustalono, że szerokość pasa linii P-19 powinno wynosić minimum 2,00 m oraz pkt 5.2.4 ww. załącznika, zgodnie z którym szerokość pomiędzy takimi stanowiskami powinna wynosić 5,00 m;

2/ rejon ul. Józefa Lompy: wyznaczono stanowiska postojowe (znak P-18) na istniejącym parkingu o długości 3,20 m – zamiast 4,80 m i szerokości 3,70 m, a miejsca postojowe usytuowane po lewej stronie drogi, oznakowane linią P-19 wyznaczającą pas postojowy o szerokości 1,40 m – zamiast 2,00 m; powyższe naruszało również odpowiednio – pkt 5.2.4 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia oraz z pkt 5.2.5 tego załącznika;

3/ rejon ul. Kościelnej: na parkingu naprzeciw kościoła pw. Św. Michała wyznaczono miejsca postojowe pod kątem 45°, pomimo zaplanowania takich miejsc równolegle do jezdni, a także wyznaczono stanowiska (znak P-18) o długości 3,20 m – zamiast

⁷⁴ Dla części miasta Olesna, w tym obejmujących część ustalonej SPP, Gmina posiadała ogółem 10 następujących zatwierdzonych projektów organizacji ruchu: KT.7121.120.2014 z 30 maja 2014 r.; KT.7121.131.2014 z 30 maja 2014 r.; KT.7121.234.2014 z 1 października 2014 r.; KT.7121.168.2014 z 6 października 2014 r.; i KT.7121.138.2014 KT.7121.231.2014; KT.7121.233.2014; KT.7121.236.2014; KT.7121.239.2014 – wszystkie z 1 grudnia 2014 r. oraz KT.7121.98.2016 z 25 stycznia 2017 r.

4,80 m i szerokości 2,90 m – zamiast 3,20 m, tj. niezgodne z tabelą 5.1 w pkt 5.2.4 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia; ponadto od wjazdu na miejsce dla pojazdu osoby niepełnosprawnej zastosowano linię ciągłą oraz nieprawidłowo umieszczono na tym miejscu postojowym znak P-24 co było niezgodne odpowiednio – z pkt 5.2.4.1 oraz z pkt 5.2.9.3 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia;

4/ Rynek: w projekcie organizacji ruchu linie wyznaczające stanowiska postojowe ustalono równolegle do osi jezdni, natomiast linie wyznaczające stanowiska postojowe (znak P-18) na istniejącym parkingu ustalono pod kątem 45°; linie wyznaczające stanowiska postojowe na istniejącym parkingu miały (przy kącie 45°) długość 4,40 m zamiast 4,80 m, a szerokość 3,40 m – zamiast 3,20 m, co było niezgodne z tabelą 5.1 pkt 5.2.4 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia; ponadto w projekcie brak było miejsca postojowego dla osoby niepełnosprawnej, a faktyczne usytuowanie miejsca dla osoby niepełnosprawnej (przy kącie 45°) posiadało długość 4,40 m a szerokość 3,40 m, co było niezgodne z tabelą 5.1 w pkt 5.2.4 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia, w której przy kącie 45° dla miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych określono minima wynoszące odpowiednio – w zakresie długości – 5,10 m a w zakresie szerokości – 5,70 m oraz nie posiadało ono nawierzchni barwy niebieskiej; stwierdzono także, że linia podwójna ciągła (znak P-4) rozdzielała pasy ruchu o kierunkach przeciwnych, oznaczając zakaz przejeżdżania przez tę linię i najeżdżania na nią, ograniczając szerokość jezdni manewrowej od 2,80 m do 3,20 m, tj. niezgodnie z tabelą 5.1 w pkt 5.2.4 załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych znaków, w której ustalono minimalną szerokość jezdni manewrowej na 3,50 m.

Inspektor ds. drogownictwa wyjaśnił: *Na bieżąco uzgadniam z kierownikiem Wydziału zakres wykonywanych wszystkich czynności, w tym tych najpilniejszych. Jednak z uwagi na szeroki zakres obowiązków wynikający z zadań Wydziału (w nadzorze znajduje się ponad 130 km dróg), konieczności wykonywania bieżącego nadzoru nad wieloma inwestycjami z zakresu drogownictwa, przeoczyłem obowiązek zlecenia wykonania oznakowania pionowego i poziomego, na ul. Labora; Lompy; Kościelnej; Rynek w Oleśnie, na których zorganizowano SPP, zgodnego z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu. Sprawy w tym zakresie zostały szczegółowo omówione z kierownikiem Wydziału i w ciągu kilku miesięcy będą przeprowadzone prace mające na celu oznakowanie pionowe i poziome stref płatnego parkowania z uwzględnieniem zatwierdzonych projektów organizacji ruchu. Kierownik Wydziału potwierdził wyjaśnienia inspektora ds. drogownictwa oraz wyjaśnił, że: Dostosowanie i uzupełnienie oznakowania pionowego i poziomego w SPP zrealizowane będzie niezwłocznie przewiduję, że nie później niż do końca września 2018 r.*

Burmistrz wyjaśnił natomiast, że: *Sprawy dotyczące zarządu dróg gminnych prowadzone są w Wydziale III, którego kierownikiem jest Krzysztof D. Jest on odpowiedzialny z podległym pracownikiem ds. drogownictwa za wykonywanie zgodnego z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu dla miasta Olesna oznakowania pionowego i poziomego, w tym na terenie strefy płatnego parkowania w Oleśnie. Nie miałem żadnych sygnałów o jakichkolwiek nieprawidłowościach w przedmiotowym zakresie.*

(akta kontroli str.103-107, 180-187, 200-251, 300-353, 393-442, 475-476, 477, 506-507, 509-510, 521-522)

2. Pomimo obowiązku wynikającego z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem, kontrolowana jednostka nie dysponowała 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; placu nr 5 pomiędzy ul. Leopolda Labora i ul. Aleksandra Fredry oraz placu nr 6 pomiędzy ul. Kopernika i ul. Leopolda Labora⁷⁵.

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 szczegółowych warunków technicznych znaków* znowelizowanego z dnia 14 lutego 2014 r. Stwierdzone odstępstwa dotyczyły 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 manewrowe⁷⁶;

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 warunków technicznych znaków* powinna wynosić nie mniej niż 5 m;

5/ plac nr 4 pomiędzy ul. Leopolda Labora i ul. Aleksandra Fredry: brak było oznakowania pionowego znakiem D-44 oraz oznakowania poziomego określającego stanowiska postojowe i jezdnie manewrowe;

6/ plac nr 5 pomiędzy ul. Leopolda Labora i ul. Aleksandra Fredry: szerokość jezdni manewrowych wynosiła 4,80 m a 24 (spośród 46) stanowisk postojowych posiadało wymiary wynoszące: w zakresie długości – 4,10 m a w zakresie szerokości – 1,90 m, tj. niezgodne z tabelą 5.1 w pkt 5.2.4 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia (wymiary jezdni manewrowej powinny wynosić nie mniej niż 5 m, a dla stanowisk postojowych ich długość powinna wynosić nie mniej niż 4,50 m a szerokość – nie mniej niż 2,30 m);

7/ plac nr 6 pomiędzy ul. Kopernika i ul. Leopolda Labora: linie wyznaczające stanowiska postojowe (znak P-18) przy kącie 45° wyznaczały stanowiska o długości 4,40 m i szerokości 3,40 m, natomiast szerokość jezdni manewrowej wynosiła 2,90 m, co powodowało, że nie zostały zachowane minimalne wymiary stanowisk postojowych i jezdni manewrowych przewidziane w tabeli 5.1 w pkt. 5.2.4 załącznika nr 2 do rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych znaków* (minimalne wymiary stanowiska postojowego powinny wynosić w zakresie długości – nie mniej niż 4,80 m a w zakresie szerokości – 3,20 m a jezdni manewrowa – 3,50 m).

Inspektor ds. drogownictwa wyjaśnił: *Brak dostosowania wszystkich wymienionych SPP do przepisów rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych znaków wynikał z przeoczenia wynikającego z realizacji wielu innych zadań. Zlecone zostały brakujące w SPP projekty organizacji ruchu i ich wdrożenie przewidziane jest do końca września 2018 r., co oznacza także dostosowanie tych*

⁷⁵ Zatwierdzone przez Starostę Oleskiego następujące projekty organizacji ruchu obejmowały miasto Olesno: KT.7121.120.2014 z 30 maja 2014 r.; KT.7121.131.2014 z 30 maja 2014 r.; KT.7121.234.2014 z 1 października 2014 r.; KT.7121.168.2014 z 6 października 2014 r.; KT.7121.138.2014 z 1 grudnia 2014 r.; KT.7121.231.2014 z 1 grudnia 2014 r.; KT.7121.233.2014 z 1 grudnia 2014 r.; KT.7121.236.2014 z 1 grudnia 2014 r.; KT.7121.239.2014 z 1 grudnia 2014 r., jednak nie przewidziano w nich SPP dla wymienionych rejonów (ulic i placów lub ich części).

⁷⁶ Gmina posiadała projekt budowlany obejmujący budowę drogi wraz miejscami parkingowymi dla placu nr 2 przy ul. Armii Krajowej i placu nr 4 pomiędzy ul. Leopolda Labora i ul. Aleksandra Fredry, wg wyjaśnień Burmistrza przewidywany termin realizacji lata 2019-2024.

stref do obowiązujących przepisów ruchu drogowego. Kierownik Wydziału III potwierdził powyższe wyjaśnienia.

Również i w odniesieniu do powyższych rozbieżności Burmistrz wyjaśnił, że nie dochodziły do niego sygnały o jakichkolwiek nieprawidłowościach w tym zakresie.

(akta kontroli str. 103-107, 180-187, 200-251, 300-358, 393-442, 475-476, 477, 506-507, 509-510, 521-522, 614)

3. Burmistrz umarzał należności z tytułu opłat dodatkowych, o których mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o *drogach publicznych*, poprzez dokonywanie czynności materialno-technicznych polegających na anulowaniu wezwania do ich zapłaty, pomimo że 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*⁷⁷, a w szczególności art. 104 § 1, zgodnie z którym organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy ww. kodeksu stanowią inaczej.

W latach 2014-2018 (do 30 czerwca) Burmistrz wyraził zgodę na anulowanie łącznie 15 wezwań do uiszczenia opłaty dodatkowej w sytuacji, gdy wystąpiły przesłanki do wystawienia takiego wezwania, tj. np. braku dostępności do parkomatu lub jego awarii, wykonywania obowiązków służbowych przez pracownika urzędu lub obowiązków radnego, czy stanu zdrowia.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że: *Anulowanie – umorzenie przez mnie w latach 2014-2018 (do 30 czerwca) kwoty 2 300 zł na podstawie 115 wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej (...) wynikało z tego, że działałem na podstawie obowiązującego prawa miejscowego, zgodnie z ustalonymi w uchwałach regulacjami, w ściśle uzasadnionych i udokumentowanych przypadkach. Prawdopodobnie takiego działania utwierdzał mnie brak zastrzeżeń organu nadzoru i publikacja uchwał dotyczących SPP w dzienniku urzędowym.*

(dowód: akta kontroli str. 143-187, 373, 375-376, 443, 479, 551-571, 589, 620)

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 ustaw⁷⁸) 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 przypadku uzasadnionym ważnym interesem zobowiązanego lub interesem publicznym.

4. 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 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.

Administrator bezpieczeństwa informacji⁷⁹ wyjaśnił m.in., że: *Dopuszczenie do przetwarzania danych osobowych (nie wnioskowania do burmistrza o wydanie stosownych upoważnień) wszystkich pracowników realizujących zadania związane*

⁷⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

⁷⁸ W tym na podstawie przepisu art. 13f ust. 1 ustawy o *drogach publicznych*.

⁷⁹ Ustanowiony zarządzeniem nr 10.99 burmistrza Olesna z dnia 22 lipca 1999 r. w sprawie wyznaczenia administratora bezpieczeństwa informacji w Urzędzie Miejskim w Oleśnie. Dalej: ABI.

z prowadzeniem przez te osoby spraw w zakresie SPP w okresie objętym kontrolą NIK, tj. od 1 stycznia 2014 r. (i wcześniejszym) do 2 listopada 2015 r., bez upoważnień, o których mowa w art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych, wynikało z przeoczenia przez mnie obowiązku wystąpienia do Burmistrza z odpowiednim projektem upoważnienia i w odpowiednim czasie. Dopiero po wprowadzeniu przez Burmistrza zarządzenia nr 105.2015 z dnia 2 listopada 2015 r. wszystkie sprawy związane z zapewnieniem ochrony przetwarzania danych osobowych zostały kompleksowo uregulowane. Od tego czasu wszystkie osoby przetwarzające dane osobowe wynikające z wykonywania obowiązków służbowych zostały upoważnione przez Burmistrza do tych czynności stosownym upoważnieniem. Burmistrz wyjaśnił, że upoważnienia do przetwarzania danych osobowych dla pracowników przygotowywał i prowadził ABI, a on sam nie miał żadnych sygnałów o istniejących brakach w tym zakresie.

(akta kontroli str. 99-119, 466-471, 474, 603-613)

5. 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 to 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. Obowiązek podania w ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych zakresu upoważnienia i identyfikatora, w przypadku przetwarzania danych w systemie informatycznym⁸⁰, określono w art. 39 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy o ochronie danych osobowych obowiązującej do 24 maja 2018 r.

Burmistrz zarządzeniem nr 105.2015 z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia polityki Bezpieczeństwa Danych Osobowych w Urzędzie w załączniku nr 5 do tego zarządzenia ustalił wzór ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie, która zawierała imię i nazwisko, stanowisko, datę i podpis. Prowadzona przez administratora bezpieczeństwa informacji ewidencja zawierała dane wskazane w załączniku nr 5 do ww. zarządzenia, jednak nie przewidywała ona podania zakresu upoważnienia do przetwarzania danych osobowych oraz identyfikatora, jeżeli dane są przetwarzane w systemie informatycznym, tj. w zakresie wskazanym w art. 39 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o ochronie danych osobowych.

ABI wyjaśnił, że prowadząc ewidencję osób upoważnionych kierował się wzorem ewidencji ustalonej przez Burmistrza w załączniku nr 5 do zarządzenia, uzupełniając prowadzoną ewidencją o datę unieważnienia upoważnienia, a brak zakresu upoważnienia do przetwarzania danych osobowych oraz identyfikatora przy przetwarzaniu w systemie informatycznym – przeoczeniem tego obowiązku.

Burmistrz wyjaśnił, że: *Projekt zarządzenia opracowany był w Wydziale Spraw Obywatelskich i przez radcę prawnego i byłem przekonany, że całe zarządzenie, w tym wzór ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych jest prawidłowy, tym bardziej, że nie miałem żadnych sygnałów wskazujących na błędy w tym zarządzeniu.*

(akta kontroli str. 385-392, 453-471, 473-476, 521-522)

⁸⁰ W ramach realizacji tych zadań wykorzystywano różne narzędzia informatyczne (edytory tekstowe, arkusze kalkulacyjne, programy finansowo-księgowe).

6. Pomimo uzyskiwania przez Gminę wpływów z tytułu opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych za postój pojazdów w SPP obejmującej niektóre drogi powiatowe⁸¹, zarządzane przez Gminę na podstawie porozumienia z 1999 r., nie były one przekazywane do budżetu Powiatu Oleskiego zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 13b ust. 7 w związku z art. 40a ust. 1 ww. ustawy.

Wpływy z parkomatów zlokalizowanych przy wymienionych drogach powiatowych w okresie 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.

W powyższej sprawie Burmistrz wyjaśnił, że: *Gmina Olesno zawarła z Powiatowym Zarządem Dróg porozumienie (z dnia 6 kwietnia 1999 r. wraz z aneksami), na mocy którego drogi wymienione w piśmie zostały przekazane w zarząd Gminie. W porozumieniu określono zakres robót, które wykonuje Gmina. W związku z tym, to Gmina ponosi wszystkie koszty związane z utrzymaniem tych dróg, a także zyski wynikające z lokalizacji parkomatów (koszty zakupu parkomatów poniosła Gmina Olesno).*

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionując prowadzenia SPP i ponoszenia wydatków na jej funkcjonowanie wyłącznie przez Gminę Olesno, wskazuje jednak, że w porozumieniu tym nie było żadnych uregulowań związanych ze wzajemnym rozliczaniem dochodów uzyskiwanych z tytułu postoju pojazdów na poszczególnych kategoriach dróg (gminnych i powiatowych) SPP.

(dowód: akta kontroli str. 6-15, 38-49, 143-187, 489-494, 508, 589, 626, 627)

Burmistrz w wyjaśnieniu z 11 lipca 2018 r. stwierdził również m.in., że *związku z licznymi nieprawidłowościami w zakresie funkcjonowania płatnego parkowania w mieście, przeprowadziłem rozmowę dyscyplinującą z kierownikiem Wydziału Urbanistyki, Infrastruktury, Rolnictwa i Ochrony Środowiska. Zobowiązałem także Zastępcę Burmistrza, który ma bezpośredni nadzór nad Wydziałem i zobowiązałem do zwiększenia kontroli merytorycznej zadań realizowanych przez ten Wydział.*

(akta kontroli str. 475-476, 521-522)

Ocena cząstkowa

W poszczególnych rejonach objętych SPP stwierdzono przypadki wprowadzenia oznakowania niezgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych znaków oraz rozwiązaniami przewidzianymi w projektach organizacji ruchu. Dopuszczono tym samym do nienależnego poboru opłat z tytułu postoju pojazdów w SPP, gdyż opłaty takie pobiera się wyłącznie za postój w wyznaczonym miejscu. W Urzędzie podejmowane były działania mające na celu wyegzekwowanie zaległości z tytułu opłat dodatkowych, jednak działania w tym zakresie, pomimo że nie wystąpiły przypadki przedawnienia tych należności, nie były prowadzone na bieżąco. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła też, że choć w całym objętym kontrolą okresie część SPP zlokalizowano na drogach powiatowych, to jednak Gmina Olesno nie dokonywała podziału wpływów z opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych, z Powiatem Oleskim.

⁸¹ Tj. ul. Armii Krajowej, ul. Kościelną, ul. Tadeusza Kościuszki, ul. Leopolda Labora, ul. Józefa Lompy i ul. Adama Mickiewicza.

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*⁸², wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do zmiany uchwały w sprawie SPP z 2016 r. w zakresie dotyczącym procedury reklamacyjnej, o której mowa w § 6 tej uchwały.
2. Prawidłowe oznakowanie SPP w Oleśnie, 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.
3. Podjęcie działań zmierzających do ustalenia zasad podziału z Powiatem Oleskim dochodów z tytułu funkcjonowania SPP na drogach powiatowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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, 5 października 2018 r.

Kontroler
Remigiusz Rutkowski
doradca prawny

Rutkowski

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

p.o. DYREKTORA
Delegatury NIK w Opolu

Hyndrych

.....
podpis

⁸² Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

