



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

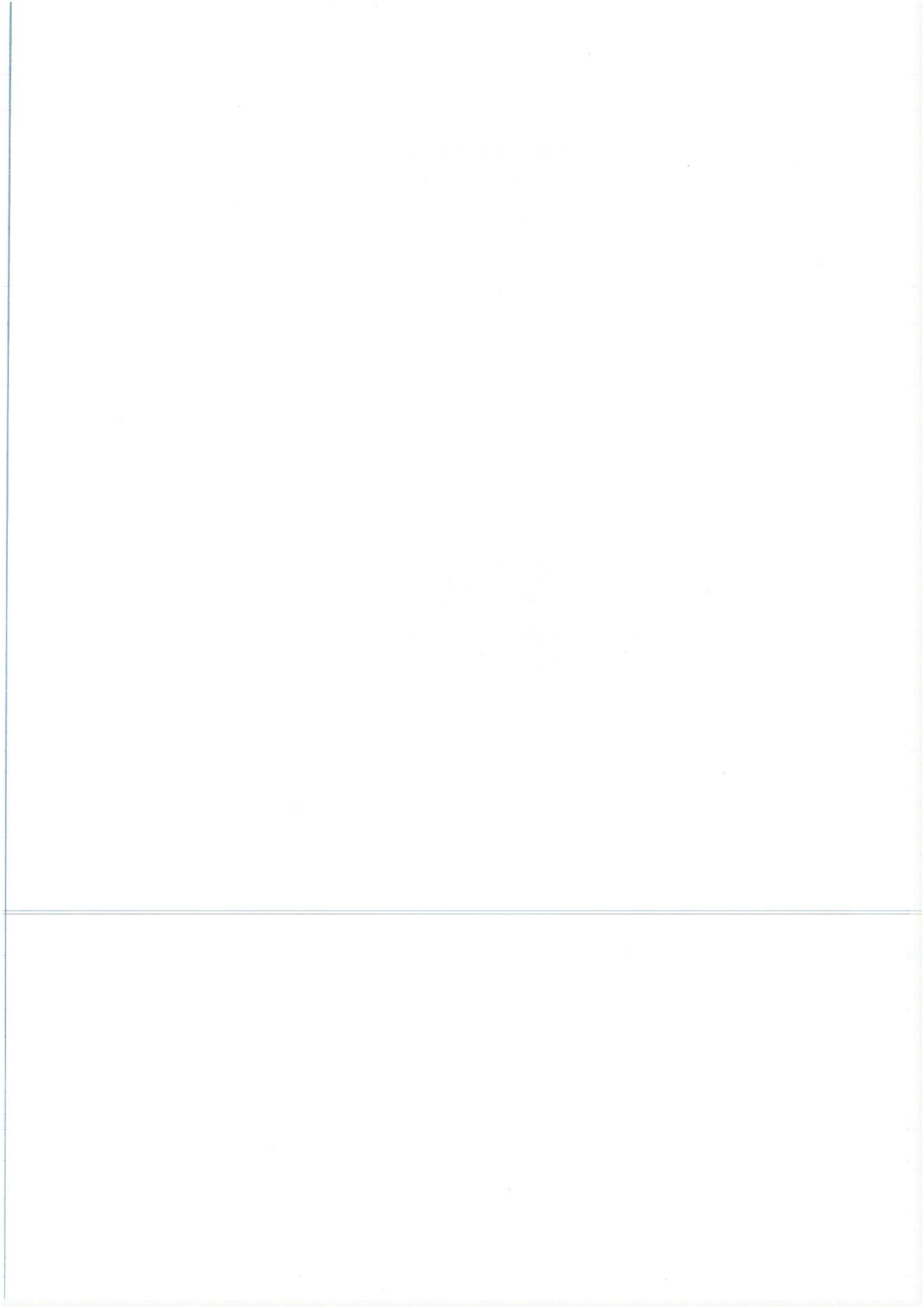
Delegatura w Opolu

TEKST UJEDNOLICONY

LOP.411.007.01.2017

R/17/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/17/007 – Funkcjonowanie płatnego parkowania w wybranych miastach województwa opolskiego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Zbigniew Łupicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/97/2017 z dnia 20 października 2017 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle ¹ , ul. Grzegorza Piramowicza 32, 47-200 Kędzierzyn-Koźle
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sabina Nowosielska, Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle ² (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia realizację zadań związanych z organizacją i zarządzaniem strefą płatnego parkowania⁴. SPP w Kędzierzynie-Koźlu, obowiązująca od 2004 r., została ustalona przez uprawniony do tego organ. Przed przyjęciem w 2011 r. nowych zasad jej funkcjonowania nie podjęto jednak działań zmierzających do uzyskania wymaganej przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych*⁵ opinii Zarządu Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego – organu zarządzającego drogami powiatowymi, które miały być objęte strefami płatnego parkowania, jak również utrzymano – nieprzewidziane przepisami prawa powszechnie obowiązującego – postępowanie reklamacyjne, umożliwiające kwestionowanie zasadności nałożenia opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłaty za postój pojazdu samochodowego w SPP. Ponadto nie wystąpiono do organu ochrony zabytków o pozwolenie na podejmowanie działań mogących prowadzić do zmiany wyglądu układu urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja miejsc płatnego parkowania

Opis stanu faktycznego

1.1. SPP funkcjonowała na wybranych drogach na terenie miasta Kędzierzyn-Koźle od 2004 r. Strefa została wprowadzona uchwałą Nr XVII/191/2003 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle⁶ z dnia 29 grudnia 2003 r., która obowiązywała do dnia wejścia w życie uchwały Rady Miasta nr IV/24/06 z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie

¹ Dalej: Urząd.

² Wybrana w dniu 8 grudnia 2014 r.; dalej: Prezydent Miasta.

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.

⁶ Dalej: Rada Miasta.

*ustalenia stref płatnego parkowania, określenia wysokości stawek i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania na terenie miasta Kędzierzyn-Koźle*⁷.

Przy ustalaniu nowych zasad funkcjonowania SPP, zgodnie z kompetencjami wynikającymi z art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych, Rada Miasta uchwałą Nr XVII/211/11 z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie *ustalenia stref płatnego parkowania, określenia wysokości stawek i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania na terenie miasta Kędzierzyn-Koźle*⁸, wyznaczyła taką strefę⁹ na obszarze Gminy Kędzierzyn-Koźle oraz ustaliła stawki opłat za parkowanie pojazdów i sposób ich pobierania. SPP obejmowała obszar o łącznej powierzchni około 15 ha (0,15 km²)¹⁰ z tego 10,7 ha na Starym Mieście i 4,3 ha w Śródmieściu, co stanowiło około 0,1% powierzchni Gminy Kędzierzyn-Koźle (wynoszącej 123,4 km²).

Trzy odcinki dróg, tj. ul. Piastowska, ul. Grunwaldzka oraz ul. Wojska Polskiego, w dacie wyznaczenia ww. uchwałą SPP posiadały status dróg powiatowych. Rada Miasta, po zasięgnięciu opinii Zarządu Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego, zaliczyła z dniem 1 stycznia 2016 r.¹¹ ul. Grunwaldzką i ul. Piastowską, do dróg gminnych.

W okresie objętym kontrolą NIK¹² uchwała w sprawie *ustalenia SPP z 2011 r.* była zmieniona uchwałą Nr XVII/113/15 Rady Miasta z dnia 27 sierpnia 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie *ustalenia stref płatnego parkowania, określenia wysokości stawek i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania na terenie miasta Kędzierzyn-Koźle*¹³. Na jej podstawie wprowadzone zostały trzy zmiany, tj. ograniczono zasięg terytorialny SPP na ul. Marii Konopnickiej¹⁴, z katalogu użytkowników uprawnionych do korzystania z zerowej stawki opłat za parkowanie wyłączono użytkowników pojazdów służb medycznych a do tego katalogu dodano kierujących motocyklami.

(dowód: akta kontroli str. 5-7a, 26-46, 250-253)

W uzasadnieniu do projektu uchwały w sprawie *ustalenia SPP z 2011 r.* wskazano, że opłatę za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w SPP na terenie Gminy Kędzierzyn-Koźle pobiera się w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych.

⁷ Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2007 r. Nr 13, poz. 451 ze zm.; dalej: uchwała w sprawie *ustalenia SPP z 2006 r.*

⁸ Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2012 r. poz. 189 ze zm.; dalej: uchwała w sprawie *ustalenia SPP z 2011 r.*

⁹ Obejmującą pasy drogowe ulic (na całej lub na części ich długości): Piastowskiej, Grzegorza Piramowicza, Bohaterów Westerplatte, Józefa Ignacego Kraszewskiego, Pamięci Sybiraków, Marii Konopnickiej, Norberta Bończyka, Władysława Planeterza, Złotniczej, Anny, Józefa Poniatowskiego, Targowej, Henryka Sienkiewicza, Sądowej, Marii Skłodowskiej-Curie, dr Wojciecha Czerwińskiego, Bolesława Limanowskiego, Gancarskiej, Grunwaldzkiej, Aleksandra Głowackiego, Al. Jana Pawła II, Jana Matejki, Wojska Polskiego, Jana Dzierżonia, a ponadto wydzielone parkingi obsługujące drogi publiczne na działkach nr: 1339/6; 1340/2; 1339/4 w obrębie Kędzierzyn.

¹⁰ Wyliczenia dokonano z wykorzystaniem aplikacji geoportal.gov.pl.

¹¹ Uchwałą nr XVII/134/15 z dnia 10 września 2015 r. w sprawie *zaliczenia dotychczasowych dróg powiatowych ul. Grunwaldzkiej (droga nr 1435 O) – na odcinku od ronda Grunwaldzkiego do skrzyżowania z Aleją Jana Pawła II oraz ul. Piastowskiej (droga nr 2060 O) – na odcinku od skrzyżowania z ul. Stefana Żeromskiego do skrzyżowania z ul. Bohaterów Westerplatte w Kędzierzynie-Koźlu do kategorii dróg gminnych i ustalenia ich przebiegu* (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1975). Natomiast ww. ulice zostały pozbawione kategorii dróg powiatowych na podstawie uchwały nr X/82/2015 Rady Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z dnia 29 września 2015 r. w sprawie *pozbawienia dróg na terenie Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego kategorii drogi powiatowej* (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2167).

¹² Odejmującym okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych oraz wcześniejsze działania jednostki kontrolowanej związane z utworzeniem strefy płatnego parkowania lub powierzeniem podmiotowi trzeciemu jej obsługi.

¹³ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1932.

¹⁴ Na odcinku od skrzyżowania z ul. Pamięci Sybiraków do skrzyżowania z ul. Targową, a pierwotnie do SPP ul. Marii Konopnickiej zaliczono na całej jej długości.

Projekt uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2011 r. wraz z uzasadnieniem (ograniczającym się do wskazania, że opłatę za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania na terenie Kędzierzyna-Koźła pobiera się w celu zwiększenia rotacji parkujących samochodów na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc parkingowych) został skierowany do Rady Miasta, która podjęła uchwałę o jej ustanowieniu zgodnie z przedstawionym projektem, z wyjątkiem zapisów dotyczących ram czasowych wnoszenia opłat oraz katalogu użytkowników uprawnionych do korzystania z zerowej stawki opłat za parkowanie, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego. Za podjęciem ww. uchwały głosowało 19 radnych, przy jednym głosie przeciwnym.

(dowód: akta kontroli str. 37, 47-52)

1.2. Projekt uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2011 r. został skierowany także do organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych, którym zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*¹⁵ był Starosta Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego¹⁶ celem uzyskania wymaganej przepisem art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych opinii przed podjęciem ostatecznej uchwały przez Radę Miasta. Projekt ten został pozytywnie (bez uwag) zaopiniowany¹⁷ przez Starostę.

W związku z projektowaną w 2015 r. zmianą uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2011 r., wystąpiono w dniu 29 maja 2015 r. do Starosty o zaopiniowanie projektowanych zmian. Organ zarządzający ruchem na objętych SPP drogach gminnych i powiatowych nie wyraził swojego stanowiska, co zgodnie z art. 89 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸ oznaczało przyjęcie rozstrzygnięcia w brzmieniu przedłożonym przez wnioskodawcę.

Organ wykonawczy Gminy Kędzierzyn-Koźle zaniechał natomiast wystąpienia o opinię¹⁹ do Zarządu Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego jako organu zarządzającego, zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, drogami powiatowymi objętymi SPP. Stanowiło to nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 26-37, 88, 314-317)

1.3. Stawki opłat za parkowanie²⁰ ustalone w uchwale w sprawie ustalenia SPP z 2011 r. nie przekraczały limitów wynikających z art. 13b ust. 4 pkt 1 i ust. 5 ustawy o drogach publicznych. Z zapisów zawartych w uzasadnieniu do projektu ww. uchwały wskazano, że w celu utrzymania rotacji parkujących pojazdów na wystarczającym poziomie należy podnosić²¹ stawki opłat za parkowanie pojazdów w strefie uwzględniając przynajmniej poziom inflacji.

Rada Miasta zgodnie z kompetencjami wynikającymi z art. 13b ust. 1 ww. ustawy, wprowadziła obowiązek ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w SPP w miejscach wyznaczonych w dni powszednie od poniedziałku do piątku, od godz. 8.00 do godz. 17.00²².

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260 ze zm.

¹⁶ Dalej: Starosta.

¹⁷ Postanowieniem Km.7131.12011 z dnia 24 października 2011 r.

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.

¹⁹ Zarówno w odniesieniu do projektu uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2011 r., jak i w odniesieniu do projektu uchwały zmieniającej tą uchwałę.

²⁰ Wynoszące: a/ za pierwsze pół godziny parkowania 0,60 zł; b/ za każde 5 minut ponad pół godziny w pierwszej godzinie parkowania 0,10 zł; c/ za każde 30 minut w drugiej godzinie 0,70 zł; d/ za każde 15 minut w trzeciej godzinie 0,40 zł; e/ za każde 15 minut w czwartej i kolejnej godzinie 0,10 zł.

²¹ W uchwale w sprawie ustalenia SPP z 2011 r. podwyższono stawkę za pierwszą godzinę parkowania o 0,20 zł, tj. do 1,20 zł z uprzednio obowiązującej w wysokości 1,00 zł określonej w uchwale w sprawie ustalenia SPP z 2006 r.

²² W projekcie uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2011 r. wskazano, że opłaty pobiera się za parkowanie od poniedziałku do piątku w godzinach od 8:00 do godz. 18:00.

Organ stanowiący Gminy Kędzierzyn-Koźle na podstawie art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o *drogach publicznych* ustalił również: a/ stawki opłat zryczałtowanych wynoszących: 6 zł za dzień parkowania oraz 60 zł zarówno za miesiąc parkowania, jak również za roczne parkowanie na drogach publicznych sąsiadujących bezpośrednio z nieruchomością, w której zamieszkuje parkujący legitymujący się dokumentem potwierdzającym zameldowanie w SPP i posiadający parkowany pojazd na podstawie tytułu własności, współwłasności lub umowy leasingu; b/ zerowe stawki opłat za parkowanie pojazdów na terenie SPP dla następujących grup użytkowników: 1/ osób niepełnosprawnych o obniżonej sprawności ruchowej oraz osób przewożących takich niepełnosprawnych kierujących pojazdami zaopatrzonymi w kartę parkingową; 2/ kierujących oznakowanymi pojazdami Straży Miejskiej, służb medycznych, Miejskiego Zarządu Budynków Komunalnych w Kędzierzynie-Koźlu²³ oraz służb eksploatujących usytuowane na terenie miasta urządzenia infrastruktury technicznej w zakresie energii cieplnej i gazowej, zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków, 3/ kierujących pojazdami TAXI w miejscach wyznaczonych znakami drogowymi D-19²⁴ i D-20²⁵, 4/ kierujących oznakowanymi pojazdami zaopatrzenia w dni robocze, w godzinach od 8.00 do 10.00, 5/ kierujących oznakowanymi pojazdami Państwowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Kędzierzynie-Koźlu.

(dowód: akta kontroli str. 26-37)

1.4. W uchwale w sprawie ustalenia SPP z 2011 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 wysokości 25 zł ustalono dla przypadków, gdy zapłata następuje w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania lub gdy zapłata następuje w terminie 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o nieuwzględnieniu reklamacji. W przypadkach przekroczenia ww. terminów opłata dodatkowa wynosi natomiast 50 zł i była równa wartości maksymalnej opłaty dodatkowej wynikającej z art. 13f ust. 2 ustawy o *drogach publicznych*.

(dowód: akta kontroli str. 26-37)

W uchwale w sprawie ustalenia SPP z 2011 r. nie zamieszczono zapisów o możliwości nałożenia opłaty dodatkowej za nieudokumentowanie dopełnienia obowiązku poniesienia opłaty za parkowanie poprzez np. brak wyeksponowania dowodu uiszczenia tej opłaty za przednią szybą wewnątrz pojazdu. Wprowadzono jednak w § 7 ust. 2-8 tryb reklamacyjny w przypadku kwestionowania wymierzenia opłaty dodatkowej, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 26-30, 38-39)

1.5. Obszar SPP obejmujący Stare Miasto znajdował się w całości na obszarze leżącym w ramach *założeń średniowiecznych – Stare Miasto (lata pomiędzy 1287-1293)*, który był zabytkiem w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*²⁶ wpisanym do rejestru zabytków decyzją nr 160/57 Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Opolu z 16 września 1957 r., jak również ustalono dla tego obszaru ochronę w miejscowym planie

²³ W przypadku pojazdów służb medycznych oraz Miejskiego Zarządu Budynków Komunalnych w Kędzierzynie-Koźlu projekt uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2011 r. nie przewidywał objęcie użytkowników tych pojazdów zerową stawką opłaty za parkowanie.

²⁴ Postój taksówek.

²⁵ Koniec postoju taksówek.

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.

zagospodarowania przestrzennego miasta Kędzierzyn-Koźle²⁷. Obszar ten w mpzp został objęty strefą A ścisłej ochrony konserwatorskiej, dla której ustalono *obowiązek zaopiniowania przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków wszelkich inwestycji związanych z rozbudową, nadbudowa i przebudową obiektów istniejących oraz realizacji nowych inwestycji*. Obszar SPP obejmujący Śródmieście znajdował się natomiast na terenie strefy B ochrony konserwatorskiej, dla której w mpzp ustalono, że *wszystkie inwestycje związane z obiektami, które znajdują się w rejestrze i ewidencji zabytków oraz w ich otoczeniu muszą być zaopiniowane przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków*.

W mpzp ustalono ponadto, że *bez zezwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków nie wolno zabytków przerabiać, odnawiać, rekonstruować, zabudowywać, odbudowywać, zdobić, uzupełniać, rozkopywać ani dokonywać żadnych innych zmian a także, że bez uzyskania wytycznych konserwatorskich nie wolno wykonywać żadnych robót w zabytkach i wokół nich*.

(dowód: akta kontroli str. 94-118)

Gmina Kędzierzyn-Koźle uzyskała w dniu 14 września 2004 r. od Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków pozwolenie na rozmieszczenie parkomatów na terenie Starego Miasta w obrębie strefy A ścisłej ochrony konserwatorskiej, a postanowieniem z dnia 13 września 2004 r. ww. organ uzgodnił rozmieszczenie parkomatów w Śródmieściu, leżącym w strefie B ochrony konserwatorskiej. Nie wystąpiono natomiast o wymagane przepisami o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pozwolenie właściwego organu na podjęcie działań mogących prowadzić do zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, a związanych z wykonaniem oznakowania miejsc parkingowych w SPP na terenie Starego Miasta, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 175-176, 246, 316-333, 433)

1.6. W kontrolowanym okresie Prezydent Miasta jako organ zarządzający drogami gminnymi w Kędzierzynie-Koźlu nie oddawał w dzierżawę nieruchomości gruntowych stanowiących pasy drogowe dróg gminnych lub innych działek bezpośrednio do nich przylegających na potrzeby organizacji płatnych miejsc postojowych. Zawarto natomiast siedem umów dzierżawy nieruchomości stanowiących własność Gminy Kędzierzyn-Koźle w celu wykorzystywania ich na potrzeby parkingowe i komunikacyjne dzierżawców, związane z prowadzoną działalnością gospodarczą. Łączna powierzchnia wydzierżawionych nieruchomości wynosiła 10 779 m², z czego 6 946 m² dzierżawił Miejski Zakład Komunikacyjny Spółka z o. o. w Kędzierzynie-Koźlu.

(dowód: akta kontroli str. 119-151)

1.7. Rada Miasta przyjęła²⁸ *Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Miasta Kędzierzyn-Koźle na lata 2013-2022*, w którym założono, że *należy przyjąć koncepcję programowania zrównoważonego transportu powszechnie już stosowaną w Unii Europejskiej, która przynosi rezultatu w postaci: zmniejszenia emisji gazu cieplarnianego i zatłoczenia komunikacyjnego, poprawy jakości powietrza w miastach oraz standardu usług i bezpieczeństwa transportu publicznego, jak również obywateli z jego funkcjonowania*.

Realizacja tych założeń, wg autorów opracowania, możliwa była w oparciu o dziesięć celów podstawowych, wśród których wskazano również na cele powiązane z utworzoną w Kędzierzynie-Koźlu SPP, a dotyczące: 1) nadania

²⁷ Uchwała Nr IX/98/2003 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 22 maja 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kędzierzyn-Koźle (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 50, poz. 1038 ze zm.), dalej: mpzp.

²⁸ Uchwałą nr XXXVIII/475/13 z dnia 28 czerwca 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1646).

priorytetu dla transportu zbiorowego oraz dla ruchu pieszego i rowerowego w polityce miejskiej; 2) ograniczenia swobody z korzystania z samochodów w niektórych strefach miasta (zwłaszcza w centrum); 3) wprowadzenia nowej polityki parkingowej; 4) zróżnicowania opłat parkingowych w zależności od strefy miasta (wysoka odpłatność w centrum, bezpłatne parkowanie na peryferiach); 5) ograniczenia liczby parkingów w przeciążonych obszarach (większa liczba miejsc parkingowych może, w okresie długoterminowym, zachęcać do korzystania z samochodów, zwłaszcza jeśli parkingi są bezpłatne); 6) stosowania instrumentów fiskalnych (np. opłaty za parkowanie można wykorzystywać na finansowanie transportu miejskiego, przeznaczając przychody z tego tytułu zwłaszcza na rozwiązania usprawniające transport miejski).

W ww. planie nie wskazano potrzeb w zakresie ustalenia liczby miejsc postojowych w SPP, gdyż analizy takiej nie przeprowadzono (ani samodzielnie, ani w ramach zlecenia dotyczącego opracowania projektu *Planu Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Miasta Kędzierzyn-Koźle na lata 2013-2022*). Tym samym Urząd nie dysponował informacjami o niezbędnej dla zaspokojenia potrzeb liczbie miejsc parkingowych, w tym także objętych SPP. Z założeń ww. planu wynikało natomiast, że priorytetem dla Kędzierzyna-Koźla nie powinno być tworzenie miejsc parkingowych w centrum, lecz ograniczanie dostępności tych obszarów dla pojazdów samochodowych.

Zapisy *Planu Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Miasta Kędzierzyn-Koźle na lata 2013-2022* nie wskazywały szczególnej roli utworzonej SPP w realizacji jego celów. Również i wpływy z tytułu parkowania nie miały znaczącego wpływu na realizację celów wynikających z ww. planu, bowiem roczne wpływy z opłat za postój pojazdów w SPP wynoszące od 281,8 tys. zł do 299,3 tys. zł stanowiły niewielki (około 0,2%) odsetek wydatków związanych z realizacją *Planu* w latach 2013-2022 (na zadania bieżące przewidziano roczne wydatki wynoszące około 9,5 mln zł, a na zadania inwestycyjne od 3,8 mln zł do 5,2 mln zł).

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK obowiązywała jedna stawka opłat za parkowanie w całej SPP, tym samym nie zrealizowano założeń ww. planu w zakresie zróżnicowania opłat w zależności od strefy miasta. W powyższej sprawie Prezydent Miasta wyjaśniła, że *zapis zawarty w Celach transportu zbiorowego wymienionych w Planie Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Miasta Kędzierzyn-Koźle na lata 2013-2022, dotyczący różnicowania opłat, ma charakter perspektywiczny. Obecnie bowiem obszar objęty strefą ma charakter jednorodny i jest zbyt mały, aby można było uzasadnić zróżnicowanie opłaty czynnikami obiektywnymi. Zapis zawarty w Celach transportu zbiorowego pozostaje w mocy w związku z możliwością powiększenia strefy w przyszłości w okresie do roku 2022.*

(dowód: akta kontroli str. 232a, 236)

1.8. Obsługę SPP realizował Wydział Zarządzania Drogami²⁹ Urzędu, któremu przypisano do realizacji m.in. zadania związane z remontami i utrzymaniem dróg gminnych; wykonywaniem zadań zarządcy dróg gminnych określonych w ustawie *o drogach publicznych*; wykonywaniem zadań zarządcy nieruchomości gminnych, stanowiących wydzielone pasy drogowe dróg wewnętrznych, nieposiadających odrębnego zarządcy w postaci gminnych jednostek organizacyjnych lub komunalnych osób prawnych; prowadzenie systemu płatnych parkingów w obrębie dróg gminnych oraz postępowań w sprawie pobierania kar pieniężnych z tytułu braku opłaty za parkowanie.

²⁹ Dalej: ZD.

Do obsługi SPP utworzono w ramach Wydziału ZD Biuro Płatnych Parkingów, w którym zatrudniono (wg stanu na dzień 31 grudnia w latach 2014-2016 oraz na dzień 30 listopada 2017 r.), dwóch pracowników *ds. obsługi strefy płatnego parkowania* (przy założonej liczbie 3 etatów) oraz jednego pracownika na stanowisku *ds. obsługi płatnych parkingów i windykacji opłat parkingowych*, przy czym w zmienionym w dniu 5 stycznia 2018 r. zakresie czynności tego pracownika nie uwzględniono poprzednio realizowanych zadań związanych z obsługą SPP.

(dowód: akta kontroli str. 16-25, 245-246, 521-522)

Do obowiązków dwóch pracowników *ds. obsługi strefy płatnego parkowania* należało w szczególności przeprowadzanie na terenie SPP kontroli uiszczania opłat parkingowych, sprawdzanie stanu utrzymania SPP (w tym sprawdzanie sprawności parkomatów i wykonywanie ich bieżącej konserwacji), utrzymanie czystości na terenie SPP oraz udział z pracownikami Wydziału ZD i Straży Miejskiej w opróżnianiu parkomatów z utargu, przeliczaniu gotówki i dostarczaniu jej do banku.

Osoba zatrudniona na stanowisku sekretarki/kancelistki zobowiązana była do prowadzenia spraw związanych z zarządzaniem SPP, a jej zakres czynności obejmował w szczególności zadania związane z ustalaniem danych właścicieli pojazdów, na które nałożono opłaty dodatkowe, o których mowa w art. 13f ustawy *o drogach publicznych* oraz ewidencjonowanie tych opłat, dokonywaniem w ewidencji opłat parkingowych przypisów opłat karnych, ustalaniem z Referatem Obsługi Finansowej Urzędu Miasta listy dłużników z tytułu ww. opłat dodatkowych, prowadzeniem ewidencji druków ścisłego zarachowania dotyczących opłat dodatkowych, prowadzeniem korespondencji z osobami składającymi reklamacje dotyczące opłat parkingowych. Ponadto do obowiązków ww. osoby należało m.in.: koordynowanie pracy pracowników *na stanowisku ds. obsługi strefy płatnego parkowania*, zgłaszanie w serwisie na bieżąco stwierdzonych przez kontrolerów usterek parkomatów oraz współudział z pracownikami wydziału oraz Straży Miejskiej przy opróżnianiu parkomatów z utargu, przeliczaniu i dostarczaniu do banku gotówki.

(dowód: akta kontroli str. 212-215, 224-225)

Prace związane z bieżącym utrzymaniem oznakowania dróg w SPP realizowane były przez firmy wybrane w drodze przetargów nieograniczonych na zadanie pn. *Bieżące utrzymanie oznakowania dróg zarządzanych przez Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle na lata 2014-2017³⁰ oraz na lata 2016-2019³¹*. W przypadku pierwszego zamówienia kryterium oceny ofert była cena jednostkowa, a w przypadku drugiego przetargu, cena jednostkowa i warunki płatności (waga odpowiednio 95% i 5%). W ramach umowy podmioty wybrane w trybie przetargu nieograniczonego zobowiązane były do bieżącego utrzymania oznakowania pionowego i poziomego.

(dowód: akta kontroli str. 216-223, 255-313)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przygotowując projekt uchwały *w sprawie ustalenia SPP z 2011 r.* nie dochowano należytej staranności w zakresie zapewnienia jego zgodności z przepisami ustawy *o drogach publicznych* oraz o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, gdyż

³⁰ Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w dniu 18 kwietnia 2014 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych z nr 134262, a jego wartość oszacowano na kwotę 292 682,71 zł (69 275,65 euro).

³¹ Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w dniu 12 lutego 2016 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych z nr 32208, a jego wartość oszacowano na kwotę 291 924,76 zł (69 923,77 euro).

w § 7 w ust. 2-8 utrzymano³² procedurę reklamacyjną w razie kwestionowania zasadności wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ustawy o drogach publicznych.

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 ustalenia SPP z 2011 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 (§ 7 ust. 4), a ponadto rozstrzygnięto, że stanowisko organu rozpatrującego reklamację jest ostateczne (§ 7 ust. 5).

(dowód: akta kontroli, str. 26-52)

W konsekwencji wprowadzenia możliwości kwestionowania zasadności wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej pracownicy Biura Płatnych Parkingów, funkcjonującego w strukturze Wydziału ZD, dokonywali materialno-technicznych czynności anulowania wezwań do zapłaty ww. opłat. Należy również zauważyć, że do dokonywania takich czynności pracownicy tego Biura nie posiadali upoważnienia wydanego przez Prezydenta Miasta.

W okresie objętym kontrolą NIK uznano łącznie 1 228 (97%) reklamacji spośród 1 267 złożonych. Najczęstszą przyczyną uznania reklamacji było posiadanie ważnego biletu na postój pojazdu, wykupionego w ciągu 10 min od wystawienia wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej. W okresie tym z ww. powodu uznano łącznie 1 049 reklamacji, co stanowiło 85,4% wszystkich reklamacji. Łączna wartość 1 049 uznanych reklamacji z ww. tytułu, wynosiła 52 450 zł (liczona jako iloczyn liczby anulowanych wezwań i opłaty dodatkowej w kwocie 50 zł).

(dowód: akta kontroli, str. 93, 353-354, 375-379, 510-513)

Prezydent Miasta wyjaśniając przyczyny wprowadzenia procedury reklamacyjnej wskazała, że *norma wynikająca z przepisów³³ nie zmienia charakteru prawnego opłaty, w szczególności nie daje możliwości korzystania z uznania administracyjnego. Organy Gminy Kędzierzyn-Koźle podzielają pogląd, iż opłata wynika wprost z przepisów prawa – niemniej jednak owe przepisy nakazują jej pobierania w razie zaistnienia określonego stanu faktycznego. Organ ma możliwość stwierdzenia istnienia owego stanu, ale jego ustalenia faktyczne w tym zakresie mogą być błędne a więc – zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego – należało zapewnić obywatelowi możliwość powołania się na fakty nieznanne organowi lub wykazania błędów w ustaleniach i to bez konieczności kierowania skargi do sądu administracyjnego. Powołane przepisy zapewniają możliwość czynienia dokładniejszych ustaleń faktycznych w sprawie i tylko taka jest ich rola.* Ponadto w zakresie anulowania wezwań do zapłaty przez pracowników Biura Płatnych Parkingów wyjaśniła, że *pracownicy ds. obsługi strefy płatnego parkowania oraz sekretarka, a od 2015 r. kancelistka realizują wyłącznie czynności materialno-techniczne określone w zakresach zadań, uprawnień i odpowiedzialności określonych przez Kierownika Wydziału ZD w trybie ustalonym w Regulaminie Organizacyjnym. Pracownicy ci nie wykonywali i nie wykonują oni czynności prawnych wymagających odrębnego upoważnienia Prezydenta Miasta.*

³² Procedura reklamacyjna przewidziana była w § 7 ust. 3-8 wspomnianej wcześniej uchwały Rady Miasta nr IV/24/06 z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, określenia wysokości stawek i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania na terenie miasta Kędzierzyn-Koźle.

³³ Art. 13, art. 13b ust. 1 pkt 1, art. 13f ustawy o drogach publicznych (przyp. NIK).

Do czynności takich imienne upoważnienie posiada wyłącznie Kierownik Wydziału ZD.

(dowód: akta kontroli, str. 234-235)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, 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 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 z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁴, a w szczególności zarzut dotyczący nieistnienia obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej. Ponadto na brak możliwości wprowadzenia trybu reklamacyjnego zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2016 r.³⁵: 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.

2. Przygotowując zarówno projekt uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2011 r., jak i projekt uchwały zmieniającej ww. uchwałę, zaniechano wystąpienia o opinię do organu zarządzającego drogami powiatowymi objętych systemem płatnego parkowania, ograniczając się jedynie do wystąpienia o opinię Starosty jako organu zarządzającego ruchem na drogach gminnych i powiatowych.

(dowód: akta kontroli, str. 317-318)

Prezydent Miasta wyjaśniła, że odnośnie opinii Starosty, zostały one pozyskane jako osobne dokumenty, z wyjątkiem opinii dotyczącej uchwały podejmowanej dnia 27 sierpnia 2015 r. – w jej wypadku Prezydent Miasta wystąpił o wydanie opinii pismem z dnia 1 czerwca 2015 r. a zarządca drogi nie zajął stanowiska. Tym samym w odniesieniu do uchwały podjętej w dniu 27 sierpnia 2015 r.

³⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm.

³⁵ 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.

pozytywna opinia zarządcy dróg powiatowych została wydana poprzez przemilczenie.

(dowód: akta kontroli str. 26-46, 88, 90-91, 235-236, 317-318)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy stwierdzić, że opinia do projektu uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2011 r. została uzyskana od Starosty, tj. organu zarządzającego ruchem na drogach publicznych (stosownie do kompetencji wynikającej z art. 10 ust. 5 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*, a zgodnie z treścią art. 13b ust. 3 ustawy *o drogach publicznych* wymagane było wystąpienie również o opinię do organu zarządzającego drogami planowanymi do objęcia SPP, którym to organem był – stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy – Zarząd Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego. Ponadto, zarówno powołane przez Prezydenta Miasta pismo z dnia 12 sierpnia 2011 r., jak i pismo z dnia 29 maja 2015 r. kierowane było wyłącznie Starosty, a nie do Zarządu Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego.

3. Pomimo wynikającego z art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* obowiązku uzyskania pozwolenia organu ochrony zabytków na prowadzone prace, wprowadzając³⁶ oznakowanie poziome SPP zaniechano wystąpienia o ww. pozwolenie.

Opolski Wojewódzki Konserwator Zabytków w informacji udzielonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*³⁷ wskazał, że prace w zakresie wprowadzenia oznakowania pionowego i poziomego miejsc postojowych dla pojazdów samochodowych na terenie Starego Miasta w ramach średniowiecznego założenia wpisanego do rejestru zabytków oraz w strefie A i strefie B ochrony konserwatorskiej, *wymagają uzyskania pozwolenia konserwatorskiego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wyżej wymienione prace w obrębie strefy A oraz strefy B ochrony konserwatorskiej należy realizować zgodnie z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.* Z informacji uzyskanych w ww. trybie od Starosty wynika, że organ ten nie występował do właściwego organu ochrony zabytków o uzgodnienie projektowanego oznakowania SPP znakami pionowymi i poziomymi w związku z opracowaną w 2016 r. organizacją ruchu w SPP. Ponadto Starostwa wyjaśnił, że zatwierdzono projekt stałej organizacji ruchu i oznakowania po uzyskaniu wymaganych opinii zarządu dróg gminnych, zarządu dróg powiatowych oraz Komendanta Powiatowego Policji w Kędzierzynie-Koźlu.

(dowód: akta kontroli str. 175-176, 433)

Prezydent Miasta wyjaśniła, że *oznakowanie pionowe i poziome miejsc postojowych w SPP jest wprowadzone na podstawie stałej organizacji ruchu. Wydział ZD nie dysponuje dodatkową zgodą właściwego konserwatora zabytków na wprowadzenie stałej organizacji ruchu ponieważ nie znaleziono w art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przesłanek świadczących, iż taka zgoda jest wymagana.*

(dowód: akta kontroli str. 177-211, 316, 495-499)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, 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. Ponadto Najwyższa Izba

³⁶ Na podstawie zleceń z dnia 8 maja 2017 r. oraz z dnia 5 lipca 2017 r.

³⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Dalej: ustawa o NIK.

Kontroli zauważa, że również w mpzp jako w dokumencie planistycznym w zakresie zagospodarowania przestrzennego opracowanym w Urzędzie i przyjętym przez organ stanowiący Gminy Kędzierzyn-Koźle wprowadzono obowiązek uzyskania opinii właściwego organu dotyczącej: a/ wszelkich inwestycji związanych z rozbudową, nadbudową i przebudową obiektów istniejących oraz realizacji nowych inwestycji (w strefie ścisłej ochrony konserwatorskiej) lub b/ wszystkich inwestycji w otoczeniu obiektów znajdujących się w rejestrze lub ewidencji zabytków (w strefie ochrony konserwatorskiej).

Ocena cząstkowa

Wprowadzając w 2011 r. zmiany w systemie płatnego parkowania nie zapewniono jego zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, utrzymując postępowanie reklamacyjne mające na celu umożliwienie kwestionowania zasadności nałożenia opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłat za postój pojazdów samochodowych w SPP. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że możliwe było wcześniejsze wyeliminowanie tej nieprawidłowości pod warunkiem bieżącej analizy orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego funkcjonowania stref płatnego parkowania w innych gminach.

2. Zarządzanie Strefą Płatnego Parkowania

Opis stanu faktycznego

2.1. Zadania związane z obsługą SPP zostały przypisane do realizacji Wydziałowi ZD, który zobowiązany był m.in. do: *prowadzenia systemu płatnych parkingów w obrębie dróg gminnych oraz postępowań w sprawie pobierania kar pieniężnych z tytułu braku opłat za parkowanie*. Etyzacja ww. komórki organizacyjnej Urzędu przewidziana została na poziomie 12 etatów³⁸, w tym obejmujących kierownika i jego zastępcę. Do realizacji zadań związanych z obsługą SPP przewidziano trzy stanowiska *ds. obsługi strefy płatnego parkowania* oraz jedno stanowisko *ds. obsługi strefy płatnego parkowania i windykacji opłat parkingowych – sekretarki*³⁹. W 2016 r. w Wydziale ZD zlikwidowano etat pomocy administracyjnej, i na dzień kontroli przewidziano zatrudnienie na poziomie 11 etatów.

W okresie objętym kontrolą NIK sprawami związanymi z obsługą SPP zajmowało się łącznie pięć osób, w tym Kierownik Wydziału ZD, trzy osoby zatrudnione w Biurze Płatnych Parkingów (dwa na stanowiskach *ds. obsługi strefy płatnego parkowania* oraz jedna na stanowisku *ds. obsługi strefy płatnego parkowania i windykacji opłat parkingowych – sekretarki*) oraz jedna osoba zatrudniona na stanowisku *ds. ewidencji i windykacji opłat parkingowych*. Kierownik Wydziału ZD oszacował czas poświęcony przez ww. osoby na realizację spraw związanych z funkcjonowaniem SPP w Kędzierzynie-Koźlu jako odpowiadający 3,55 etatu⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 245)

2.2. W okresie objętym kontrolą NIK dla obszaru SPP opracowano dwa projekty organizacji ruchu, tj. *projekt stałej organizacji ruchu w strefach płatnego parkowania w Kędzierzynie-Koźlu dla dzielnic Śródmieście oraz Stare Miasto*⁴¹ (zatwierdzony w dniu 5 maja 2004 r.⁴² i wprowadzony z dniem 16 sierpnia 2004 r.) oraz *projekt stałej organizacji ruchu i oznakowania na wyznaczenie miejsc przeznaczonych na*

³⁸ Zatrudnienie w Wydziale ZD na 12 etatach ustalono w Regulaminie Urzędu wprowadzonym Zarządzeniem Nr 1777/Or/2014 Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 9 stycznia 2014 r. ze zm.

³⁹ Zamienione następnie na stanowisko kancelistki.

⁴⁰ Kierownik Wydziału ZD 0,05 etatu oraz 0,5 etatu w przypadku pracownika *ds. ewidencji i windykacji opłat parkingowych* oraz 3 etaty pracownicy Biura Płatnych Parkingów.

⁴¹ Dalej: *Projekt z 2004 r.*

⁴² Zatwierdzenie Starosty nr Km/5420/2/04.

postój pojazdów w SPP (...) ⁴³ zatwierdzony w dniu 29 grudnia 2016 r. ⁴⁴ i wprowadzony z dniem 20 grudnia 2017 r. Projekt z 2016 r. został opracowany w związku ze zmianą ⁴⁵ 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 ⁴⁶, która weszła w życie 14 lutego 2014 r. W związku z powyższym do dnia 20 grudnia 2017 r. na terenie SPP obowiązywał projekt z 2004 r.

(dowód: akta kontroli str. 231, 335-343)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w Projekcie z 2004 r. uwzględniono objęcie ul. Marii Konopnickiej systemem płatnego parkowania pomimo tego, że w okresie od dnia wejścia w życie uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2006 r. do dnia wejścia w życie uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2011 r. ulica ta nie była objęta SPP. W związku z powyższym w okresie od dnia 10 marca 2007 r. ⁴⁷ do dnia 16 lutego 2012 r. ⁴⁸ funkcjonujące oznakowanie mogło wprowadzać w błąd korzystających z miejsc parkingowych zlokalizowanych przy ul. Marii Konopnickiej co do obowiązku uiszczania za postój pojazdów opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

Kierownik Wydziału ZD nie wskazał przyczyn nie ujęcia ul. Marii Konopnickiej w wykazie ulic objętych SPP, wskazanych w uchwale w sprawie ustalenia SPP z 2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 26-35, 246-253, 344-346)

Opis stanu faktycznego

2.3. W toku kontroli NIK dokonano oględzin stanowisk postojowych zlokalizowanych na łącznie 14 odcinkach ulic spośród 24 ulic objętych SPP oraz wszystkich trzech działek wskazanych w § 1 ust. 2 pkt 2 uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2011 r. w zakresie zgodności ich oznakowania znakami pionowymi i poziomymi z warunkami wynikającymi z treści załączników nr 1-2 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków.

W wyniku oględzin stwierdzono, że miejsca postoju pojazdów w SPP zostały wyznaczone zgodnie z obowiązującym ww. rozporządzeniem, w szczególności poprzez oznakowanie tych miejsc właściwymi znakami pionowymi i poziomymi. Sposób oznakowania SPP był zgodny z Projektem z 2016 r. oraz projektem stałej organizacji ruchu i oznakowania odcinka ⁴⁹ Al. Jana Pawła II (w związku z jego przebudową) zatwierdzonego w dniu 13 stycznia 2017 r.

W trakcie oględzin SPP nie stwierdzono wyznaczenia miejsc postoju dla pojazdów w sposób powodujący zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego lub jego utrudnienie. Na żadnym odcinku wyznaczonym do postoju pojazdów poddanych oględzinom, nie stwierdzono wyznaczenia pasa przeznaczonego do postoju pojazdów o szerokości mniejszej niż 2,0 m. Zlokalizowanie miejsc postojowych pojazdów nie powodowało utrudnień w ruchu pieszych, bowiem pozostawiona szerokość chodnika w przypadku wyznaczonego sposobu parkowania na chodniku równoległe do krawężnika była nie mniejsza niż 1,5 m, co spełniało wymagania wynikające z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Ponadto

⁴³ Dalej: Projekt z 2016 r.

⁴⁴ Zatwierdzenie Starosty nr Km.7121.153.2016.

⁴⁵ Wprowadzoną rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 września 2013 r. zmieniającym 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).

⁴⁶ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków.

⁴⁷ Wejście w życie uchwały nr IV/24/06 z dnia 28 grudnia 2006 r.

⁴⁸ Wejście w życie uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2011 r.

⁴⁹ Od skrzyżowania z ul. Aleksandra Głowackiego i ul. Jana Matejki do skrzyżowania z ul. Miłą i ul. 1 Maja.

lokalizacja miejsc postoju pojazdów spełniała wymagania określone w art. 49 ust. 1 pkt 1-2 oraz ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, gdyż nie stwierdzono ich zlokalizowania w odległości mniejszej niż 10 m od przejazdu lub skrzyżowania, na przejściu dla pieszych, przejeździe dla rowerzystów; w odległości mniejszej niż 10 m przed przejściem dla pieszych lub przejazdem dla rowerzystów; w miejscu utrudniającym wjazd lub wyjazd (w szczególności do i z bramy, garażu, parkingu lub wnęki postojowej).

(dowód: akta kontroli str. 177-211)

2.4. W Urzędzie nie opracowano procedur wewnętrznych dotyczących sposobu weryfikacji uprawnień osób ubiegających się o skorzystanie z preferencyjnej zasady wnoszenia opłaty za roczne parkowanie pojazdu w SPP w zryczałtowanej stawce wynoszącej 60 zł.

Na wzorach kart uprawniających do parkowania pojazdu samochodowego w SPP przez okres miesięczny lub roczny ustalono obowiązek wpisania numeru rejestracyjnego samochodu (co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego) oraz datę, do której karta jest ważna. Ponadto we wzorze kart uprawniających do parkowania przez okres roczny przewidziano konieczność wpisania ulicy, przy której będzie parkowany pojazd.

Kierownik Wydziału ZD wyjaśnił, że *wydawanie karty abonamentowej uprawniającej do parkowania pojazdu samochodowego na drogach publicznych sąsiadujących bezpośrednio z nieruchomością, w której zamieszkuje parkujący, odbywa się zgodnie z § 4. ust. 2. pkt. 3 uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2011 r. (...). Karta abonamentowa roczna, której wzór zatwierdził z upoważnienia Prezydenta Miasta Kierownik Wydziału ZD, w celu ochrony przed podrobieniem jest oznaczana hologramem. Hologramy są ponumerowane a ich wydawanie jest rozliczane przez kierownika wydziału ZD i dokumentowane w postaci protokołów. Procedura wydawania karty abonamentowej jest w części określona w uchwale, a pozostałe jej elementy opisane powyżej zostały opracowane przez kierownika wydziału i wdrożone do stosowania. Z uwagi na precyzyjne i nie budzące wątpliwości zapisy w uchwale i mały stopień złożoności, zbędne było opracowywanie procedury wydawania karty abonamentowej rocznej w postaci oddzielnego dokumentu.*

(dowód: akta kontroli str. 28, 228-229, 350, 505)

Sprawdzenia zasadności wydawania rocznych kart abonamentowych uprawniających do postoju pojazdów w SPP po opłaceniu rocznej opłaty ryczałtowej, dokonano na podstawie próby 30 spraw z lat 2015-2017 (do dnia 31 października)⁵⁰.

W wyniku ich sprawdzenia stwierdzono, że w każdej analizowanej sprawie uzasadnione było wydanie karty uprawniającej do postoju pojazdów przez okres jednego roku (liczonych jako 12 miesięcy od daty wydania), bowiem mieszkańcy ubiegający się o wydanie karty przedkładali zgodnie w wymogiem zawartym w § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2011 r., dokumenty potwierdzające zarówno zamieszkiwanie w SPP jak i posiadanie pojazdu⁵¹.

(dowód: akta kontroli str. 353-360)

⁵⁰ Do badania wybrano pierwszą sprawę z 10 pierwszych miesięcy (styczeń – październik) z lat 2015-2017 do 31 października. Identyfikatorem analizowanych spraw był numer znajdujący się na hologramie naklejonym na karcie. Numery spraw: 2015 r.: 4884; 4922; 4939; 4967; 4991; 5009; 5024; 5061; 5096 i 5138; 2016 r.: 5210; 5240; 5273; 5315; 5340; 5378; 5409; 5427; 5461; i 5509, orz 2017 r.: 5619; 5647; 5690; 5710; 5746; 5771; 5797; 5823; 5860 i 5902.

⁵¹ W postaci dowód osobistych, dowodów rejestracyjnych oraz innych dokumentów potwierdzających zamieszkiwanie w SPP.

2.5. W latach 2014-2016 na terenie SPP zainstalowanych było 35 parkomatów, a w 2017 (do dnia 31 października) 34 parkomaty, z tego na drogach gminnych 29 (w latach 2014-2015), 31 w 2016 r. oraz 30 w 2017 r.

W okresie objętym kontrolą parkomaty te obsługiwały w całej SPP odpowiednio: 536, 536, 526 oraz 544⁵² miejsc postojowych, z tego na drogach gminnych odpowiednio: 433, 433, 454 oraz 472 takich miejsc. Tym samym jeden parkomat obsługiwał średnio 15 miejsc postojowych.

(dowód: akta kontroli str. 337, 411-412)

W trakcie oględzin ustalono, że parkomaty umieszczone były na chodniku lub bezpośrednio przy nim od strony zewnętrznej ulicy. Miejsca ich ustawienia oznakowano niebieskimi tablicami z literą „P” i napisem *Bilety parkingowe* umieszczonymi nad parkomatami. Parkomaty nie wymagały podania numeru rejestracyjnego pojazdu, a zapłata mogła być dokonywana gotówką, bez możliwości wydania reszty. Na parkomatach umieszczona była również informacja o możliwości wniesienia opłaty za pomocą telefonu komórkowego. Wszystkie parkomaty poddane oględzinom były sprawne, zawierały czytelne informacje o sposobie i warunkach korzystania, w tym również cennik opłat parkingowych zgodny z cennikiem ustalonym w uchwale w sprawie *ustalenia SPP z 2011 r.* Na biletach zamieszczano m.in. informacje o dacie i godzinie opłacenia postoju oraz czasu, do którego opłacony został postój wraz z pouczeniem o obowiązku umieszczeniu biletu za przednią szybą samochodu.

(dowód: akta kontroli str. 181-183, 211)

Łączna⁵³ wysokość wpływów z SPP (obejmującej drogi gminne i powiatowe) z tytułu pobranych opłat, 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 2014-2017 (do dnia 31 października) wyniosła 1 322 500,03 zł, w tym 1 084 417,71 zł (82% łącznych wpływów) wpłynęło do Urzędu, a 238 082,32 zł (18%) do Starostwa Powiatowego w Kędzierzynie-Koźlu⁵⁴.

Wpływy Gminy z tytułu funkcjonowania SPP na drogach gminnych wyniosły: 288 178,89 zł w 2014 r., 299 316,64 zł w 2015 r., 281 809,06 zł w 2016 r. oraz 215 113,12 zł do dnia 31 października 2017 r. Z powyższych kwot opłaty za parkowanie w SPP (obejmujące sprzedane bilety oraz opłaty abonamentowe) wyniosły odpowiednio: 258 123,10 zł; 267 871,00 zł; 250 440,50 zł i 193 557,50 zł, a wpływu z tytułu nałożenia opłat dodatkowych odpowiednio: 30 055,79 zł; 31 445,64 zł; 31 368,56 zł i 21 555,62 zł.

Jak wynika z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o *NIK*, wpływy Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego⁵⁵ z tytułu funkcjonowania SPP na drogach powiatowych wyniosły: 54 474,02 zł w 2014 r., 63 738,67 zł w 2015 r., 62 435,03 zł w 2016 r. oraz 57 434,60 zł w 2017 r. (do dnia 31 października 2017 r.). Z powyższych kwot opłaty za parkowanie w SPP wyniosły odpowiednio: 48 974,40 zł; 48 018,50 zł; 42 728,00 zł oraz 36 798,10 zł, a wpływy z tytułu nałożenia opłat dodatkowych odpowiednio: 5 499,62 zł; 15 720,17 zł; 19 707,03 zł i 20 636,50 zł. Ponadto Starostwo odrębnie wykazało uzyskanie wpływów z tytułu sprzedaży abonamentów rocznych i zwrotu kosztów upomnień w latach ww. okresie, w kwotach wynoszących odpowiednio: 4 562,39 zł; 7 344,90 zł, 4 603,17 zł i 2 968,95 zł.

Najwyższe wpływy z tytułu opłat za postój pojazdów w SPP w latach 2014-2016 uzyskano odpowiednio z parkomatów zlokalizowanych na: ul. Grunwaldzkiej (plac

⁵² Wg stanu na dzień 31 października 2017 r.

⁵³ Wpływy Gminy oraz Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego.

⁵⁴ Dalej: Starostwo.

⁵⁵ Dalej: Powiat.

parkingowy przy Dworcu PKP) – 49 094,80 zł; 49 256,80 zł i 34 039,50 zł⁵⁶; ul. Jana Matejki – 26 704,60 zł; 30 833,20 zł i 27 563,80 zł; ul. Marii Konopnickiej – 25 036,40 zł; 25 762,30 zł i 25 421,20 zł, ul. Anny: 24 724,40 zł; 25 793,70 zł i 24 118,30 zł oraz ul. Pamięci Sybiraków: 20 526,90 zł; 21 925,80 zł i 21 355,20 zł.

(dowód: akta kontroli str. 8, 337, 411-412, 481-484)

2.6. Koszty związane z funkcjonowaniem SPP (ponoszone przez Gminę i Powiat), wyniosły: 277 291,75 zł w 2014 r., 254 434,33 zł w 2015 r., 290 365,42 zł w 2016 r. oraz 319 940,04 zł do 31 października 2017 r. Wyższe koszty poniesione na utrzymanie SPP w 2017 r. wynikały z wydatku Powiatu w kwocie 80 038,56 zł na zakup czterech parkomatów (w poprzednich latach nie wykazano żadnych wydatków na taki cel).

Wydatki poniesione przez Urząd na utrzymanie SPP wynosiły w okresie objętym kontrolą odpowiednio: 226 869,50 zł; 189 062,95 zł; 237 273,77 zł i 189 358,93 zł. Najwyższy udział w tych wydatkach dotyczył wynagrodzenia pracowników Urzędu prowadzących sprawy związane z utrzymaniem SPP, które wynosiły odpowiednio: 127 259,63 zł (56,1%); 136 212,27 zł (72,0%); 151 190,32 zł (63,7%) i 106 419,34 zł (56,2%).

Kolejną pod względem wartości grupą wydatków były zakupy parkomatów wraz z montażem, które w poszczególnych latach badanego okresu wyniosły odpowiednio: 66 994,51 zł (29,5%); 43 480,50 zł (23,0%); 65 220,76 zł (27,5%) i 69 215,79 zł (36,6%).

Pozostałe wydatki ponoszone przez Gminę na utrzymanie SPP (na poziomie od 14,4% w 2014 r. do 5% w 2015 r.) obejmowały wydatki na ryczałtowe wynagrodzenie podmiotu obsługującego system opłat w SPP za pomocą telefonów komórkowych (3 600 zł/rocznie); serwisowanie parkomatów (od 9 483,45 zł w 2014 r. do 565,80 zł do 31 października 2017 r.) oraz na bieżące utrzymanie stanowisk postojowych i urządzeń technicznych (od 193,36 zł w 2015 r. do 19 531,91 zł w 2014 r.).

W badanym okresie nie stwierdzono przypadków obciążania użytkownika zastrzeżonego miejsca postojowego kosztami jego utworzenia.

W związku z realizacją zadań związanych z zarządzaniem SPP przez Urząd nie ponoszono wydatków związanych wynagrodzeniami podmiotu zewnętrznego realizującego zadania związane z obsługą SPP oraz z tytułu poboru opłat i egzekucji opłat zaległych i prowizji pobieranej przez sprzedawców biletów parkingowych lub jednostkę organizacyjną upoważnioną do kontroli i/lub pobierania opłat.

(dowód: akta kontroli str. 337-338, 411-412)

2.7. W okresie 2014-2017 (do 31 października) nadwyżka wpływów Gminy nad ponoszonymi wydatkami związanymi z funkcjonowaniem SPP wyniosła odpowiednio: 61 309,39 zł; 110 253,69 zł; 44 535,29 zł i 25 754,19 zł.

(dowód: akta kontroli str. 337-338, 411-412)

2.8. Kontrolę prawidłowości wnoszenia opłat za parkowanie pojazdów w SPP powierzono dwóm pracownikom zatrudnionym w Wydziale ZD w Biurze Płatnych Parkingów na stanowiskach *ds. obsługi strefy płatnego parkowania*. Zgodnie z § 6 pkt 3 uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2011 r., parkującemu przyznano 10 min. czasu na uiszczenie opłaty od zaparkowania pojazdu, jednak ww. pracownicy przy wystawianiu wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej dokumentowali przypadki nieuiszczenia opłaty za postój w sposób uniemożliwiający stwierdzenie, że nie dokonano opłaty w czasie do 10 min. od zaparkowania pojazdu, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 26-30, 224-227, 245)

⁵⁶ Mniejsze wpływy spowodowane było przebudową terenu przy Dworcu PKP, w wyniku której część działki przeznaczono na utworzenie przystanku komunikacji miejskiej i drogi komunikacyjnej.

W latach 2014-2017 (do dnia 31 października) wystawiono łącznie 4 949 wezwań do uiszczenia opłaty dodatkowej⁵⁷ o łącznej wartości 123 725 zł⁵⁸. Łączna kwota uzyskana z tytułu opłaconych w całości wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej⁵⁹ wyniosła 114 425,61 zł, z tego 26 338,83 zł uzyskano w wyniku postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 93, 462-480, 493-494)

2.9. Urząd wobec kierujących, którzy nie uiszcili opłaty dodatkowej, podejmował działania mające na celu rozpoczęcie egzekucji na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Spośród 3 721 wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej wystawionych w latach 2014-2017 (do dnia 31 października), które nie zostały anulowane z powodu złożonej reklamacji, skierowano łącznie 594 tytułów wykonawczych o zapłatę 711 opłat dodatkowych na kwotę 35 550 zł. Do dnia 31 października 2017 r. wyegzekwowano łącznie 26 338,83 zł (74,1% wartości objętej tytułami wykonawczymi), wynikającą z dochodzonych 462 (65%) opłat dodatkowych.

Wobec 74 wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej odstąpiono od podjęcia czynności egzekucyjnych, gdyż wystawiono ją za parkowanie pojazdów nie zarejestrowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jak wyjaśnił Kierownik Wydziału ZD, w takich przypadkach *koszty byłyby wyższe od ewentualnych wpływów*.

Kontrolowana jednostka nie ponosiła wydatków za uzyskiwane dane z centralnej ewidencji pojazdów i kierowców (CEPiK).

(dowód: akta kontroli str. 462-480, 493-494)

Analiza terminów dokonywania poszczególnych etapów windykacji należności przeprowadzona na próbie 44 opłat dodatkowych (6,2% wszystkich objętych tytułami wykonawczymi) wykazała, że średni okres od daty wystawienia wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej do wystawienia tytułu wykonawczego wynosiła 232 dni, w tym od daty wystawienia opłaty dodatkowej do wystawienia upomnienia – 163 dni, a od doręczenia upomnienia do wystawienia tytułu wykonawczego – 69 dni.

(dowód: akta kontroli str. 444-446, 458-460)

W okresie od wystawienia wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej do wystawienia upomnienia wg wyjaśnienia Kierownika Wydziału ZD pracownicy tego Wydziału realizowali następujące czynności: 1/ archiwizowanie i gromadzenie przez pracowników Biura Płatnych Parkingów danych dotyczących nałożonych opłat dodatkowych oraz sprawdzenie ich poprawności, a następnie ich przekazywanie do pracownika ds. ewidencji i windykacji opłat parkingowych (nie rzadziej niż raz w miesiącu); 2/ wprowadzanie danych do systemu KSAT⁶⁰ i sprawdzanie wniesienia opłaty dodatkowej (identyfikacja po numerze wezwania lub numerze rejestracyjnym pojazdu), a w przypadku nieuiszczenia opłaty wystąpienie do CEPiK z wnioskiem o udostępnienie danych właściciela pojazdu (nie rzadziej niż raz na kwartał); 3/ po uzyskaniu danych z CEPiK kolejne sprawdzenie w systemie KSAT wniesienia opłaty dodatkowej, a w przypadku jej nieuiszczenia przekazanie informacji do Wydziału Finansowego w celu uruchomienia dalszej procedury windykacji (bez zbędnej zwłoki). W dalszej kolejności Wydział Finansowy wysyłał upomnienia o zapłatę opłaty dodatkowej, a gdy jej nie uiszczono wystawiane były tytuły wykonawcze.

⁵⁷ W poszczególnych latach: 2014 r. 1 220; 2015 r. 1 580; 2016 r. 1 296 i do 31 października 2017 r. 853 wezwania.

⁵⁸ Kwota wyliczona jako iloczyn liczby wezwań i kwoty 25 zł.

⁵⁹ Kwota obejmuje wpłaty dokonane przed wysłaniem upomnień jak i po wysłaniu upomnień, oraz po wystawieniu tytułów wykonawczych.

⁶⁰ KSAT – Zintegrowany System Zarządzania dla jednostek samorządu terytorialnego, którego zadaniem jest wspomaganie całości procesów administracyjnych – w tym finansowych – realizowanych w jednostkach administracji samorządowej.

Ponadto Kierownik Wydziału ZD w sprawie podejmowanych czynności windykacyjnych w średnim okresie 232 dni od daty wystawienia wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej do wystawienia tytułu wykonawczego wyjaśnił, że w przypadku czynności wymienionych w pkt 1/ i pkt 2/ założono, że właściciel pojazdu, który otrzymał wezwanie do uiszczenia opłaty dodatkowej może dokonać wpłaty. W celu uniknięcia zbędnych kosztów związanych z uruchomieniem procedury egzekucyjnej ustalono, że czynności wykonywane będą we wskazanych terminach.

(dowód: akta kontroli str. 352)

Biuro Płatnych Parkingów przekazywało dane dotyczące wystawionych wezwań o zapłatę opłaty dodatkowej po przetworzeniu ich z systemu informatycznego *Parking Control* do systemu KSAT, w różnych terminach. W 2014 r. dane przekazano czterokrotnie: w lutym, maju, czerwcu i wrześniu; w 2015 r. w styczniu, marcu, kwietniu, czerwcu, lipcu, sierpniu i grudniu; w 2016 r. w lutym, czerwcu, październiku i listopadzie; a w 2017 r. w marcu, maju, lipcu i wrześniu. W tych samych miesiącach Wydział ZD występował do Centralnego Ośrodka Informatyki w Katowicach o udostępnienie danych z CEPiK, które otrzymywał w terminie od jednego do trzech miesięcy od daty wysłania wniosku o udostępnienie danych.

(dowód: akta kontroli str. 487-492)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Porównanie terminów przekazywania przez Biuro Płatnych Parkingów danych dotyczących wezwań do wniesienia opłaty dodatkowej, z podanym przez Kierownika Wydziału ZD zalecanym terminem przekazywania tych danych (nie rzadziej niż raz w miesiącu) świadczy, iż nie był on przestrzegany.

(dowód: akta kontroli str. 352)

Opis stanu faktycznego

2.10. Urząd nie dysponował udokumentowaną analizą wpływu utworzenia SPP na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego lub jego natężenia na terenie Kędzierzyna-Koźła.

Kierownik Wydziału ZD wyjaśnił, że Wydział prowadzi analizy wpływu SPP na rotację pojazdów i inne efekty związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego w SPP. Notatki dokumentujące przedmiotowe analizy nie są archiwizowane. Między innymi efektem prowadzonych analiz są zmiany wprowadzone w SPP w okresie jej funkcjonowania (...) notatki nie miały charakteru dokumentu, który byłby częścią akt postępowania, stanowiły jedynie osobisty materiał roboczy sporządzających je pracowników, nie przekazywano ich przełożonym, innym wydziałom i jednostkom organizacyjnym urzędu lub podmiotom zewnętrznym, ustalenia wynikające z ww. analiz nie były przedstawiane na spotkaniach z udziałem innych jednostek organizacyjnych urzędu lub podmiotów zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 227, 347-352)

2.11. W okresie objętym kontrolą NIK do Urzędu wpłynęła jedna skarga dotycząca funkcjonowania SPP (w dniu 4 maja 2016 r.). Została ona złożona Fundację *Wiedzieć Więcej* z Kędzierzyna-Koźła na działania Prezydenta Miasta w przedmiocie nieuprawnionego pobierania opłat parkingowych z uwagi na niedostosowanie oznakowania zgodnie ze znowelizowanym rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunkach ich umieszczania na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 10-15)

W skardze tej podniesiono, że zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych, opłatę za postój pojazdów samochodowych pobiera się za postój pojazdów w SPP, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo. Zdaniem skarżącej Urząd pobierał opłaty za postój

pojazdów w SPP, a w przypadku nieuiszczenia dobrowolnego opłaty dodatkowej opłata ta ściągana była w trybie egzekucyjnym, pomimo tego, że nie wyznaczył miejsc postojowych w SPP zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu *w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków*. Według skarżących w 2015 r. w związku z brakiem dobrowolnego uregulowania przez zobowiązanych opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłaty z tytułu postoju pojazdów samochodowych na drogach publicznych w SPP Urząd wystawił 106 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 5 850 zł, z której do dnia 9 listopada 2016 r. ściągnięto 2 532,11 zł z 49 tytułów. W okresie od dnia 11 sierpnia do dnia 3 listopada 2015 r. wystawiono 42 tytuły wykonawcze na łączną kwotę 2 200 zł, z której ściągnięto 140,76 zł z trzech tytułów wykonawczych. W związku z tym w ocenie skarżącej Fundacji *istnieje realne zagrożenie, że osoby i podmioty, od których ściągnięto te kwoty zażądają ich zwrotu, co obciąży gminę nie tylko o równowartość tych kwot ale również o koszty obciążeń egzekucyjnych*.

W dalszej części skargi zarzucono, że urzędnicy doskonale wiedzieli o braku uprawnień do pobierania tego typu opłat a jednocześnie nie wstrzymują ich pobierania, bowiem jak wynika z załączonych do skargi pism, Urząd zawiadomił pisemnie Starostę⁶¹ o zaistniałych zmianach w przepisach prawa. W odpowiedzi Starosta oświadczył, iż planowane jest opracowanie projektu organizacji ruchu i oznakowanie wyznaczonych miejsc dla postoju pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 152-166)

W odpowiedzi udzielonej w dniu 3 października 2016 r. Prezydent Miasta przesłała ww. Fundacji uchwałę Rady Miasta Nr XXXIV/306/16 z 29 września 2016 r., w której Rada Miasta uznała na bezzasadną skargę na działania Prezydent Miasta *w przedmiocie nieuprawnionego pobierania opłat parkingowych z uwagi na niedostosowanie oznakowania zgodnie ze znowelizowanym rozporządzeniem*.

W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że nadrzędnym celem wprowadzenia SPP było zwiększenie rotacji pojazdów, a obowiązek wnoszenia opłaty za postój wynika z ustawy *o drogach publicznych* i wprowadzonych rozwiązaniach w aktach prawa miejscowego i rozporządzenie nie może wpływać na ustanie tego obowiązku. Wskazano również, że *akty administracji są wiążące dla adresatów dopóki, dopóty w odpowiednim trybie nie zostaną one uchylone – do takich aktów należą znaki drogowe. To oznacza, iż obowiązkiem każdego uczestnika ruchu drogowego jest stosowanie się do znaku (zwłaszcza, że stanowiska postojowe oznakowane są takimi znakami, jakie przewidziano są również i w nowych przepisach) i uczestnik nie jest uprawniony do zlekceważenia znaku – zaś opłata za postój w SPP wymierzana jest za postój pojazdu w SPP w wyznaczonym miejscu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o drogach publicznych). (...). Jedyne w razie całkowitego braku oznakowania opłaty nie można naliczyć, gdyż wówczas nie istnieje wyznaczone miejsce w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych. (...). Sytuacja w której miejsca postojowe w obrębie SPP nie są oznakowane w sposób w pełni zgodny z obowiązującymi przepisami, obciążą organ administracji publicznej odpowiedzialny za taki stan rzeczy. Nie ona jednak jest przedmiotem skargi lecz, fakt pobierania opłat, zaś (jak wyżej wykazano), opłaty pobierane są zgodnie z prawem, albowiem wynikają z faktu postoju w miejscach objętych oznakowaną SPP. Prezydent Miasta nie narusza zatem prawa pobierając opłaty za parkowanie, opisane w treści skargi*.

(dowód: akta kontroli str. 167-174)

⁶¹ Starosta Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego jest organem właściwym do wprowadzania zmian w organizacji ruchu, gdyż zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*, jest organem zarządzającym ruchem na drogach gminnych.

2.12. W okresie objętym kontrolą spraw związanych z utworzeniem oraz funkcjonowaniem SPP nie objęto kontrolą wewnętrzną ani audytem.

Prezydent Miasta wyjaśniła, że (...) *z uwagi na konieczność objęcia systematyczną bądź doraźną kontrolą innych (stanowiących większy priorytet) obszarów gospodarowania zasobami Gminy oraz istniejące w analizowanym okresie zasoby osobowe kontroli instytucjonalnej, nie znajdowało racjonalnego uzasadnienia zamieszczanie w planach kontroli na lata 2014-2017 zadań związanych z funkcjonowaniem SPP.* Natomiast nie objęcie ww. zadań audytem wewnętrznym było następstwem wyników analizy ryzyka oraz priorytetów określonych przez kierownika jednostki – przy uwzględnieniu zasobów niezbędnych przy do realizacji planu audytu zakres przedmiotowy związany z funkcjonowaniem SPP nie został wytypowany do objęcia zadaniem zapewniającym. Jednocześnie Prezydent Miasta w wyjaśnieniu podała, że w związku z faktem, że wpływy ze SPP zasilają budżet Miasta w następstwie określenia priorytetów Prezydenta Miasta, obszar funkcjonowania SPP objęty został planem audytu wewnętrznego na 2018 r. zatwierdzonym przez Prezydenta Miasta w dniu 17 listopada 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 514-520)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dopuszczono do oznakowania SPP w sposób niezgodny z wymogami wynikającymi z przepisów rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków oraz projektu z 2016 r.

W wyniku oględzin oznakowania miejsc oraz stanowisk postojowych zlokalizowanych w SPP stwierdzono następujące odstępstwa od warunków określonych przepisami ww. rozporządzenia:

- 3 spośród 13 znaków D-44 *Strefa płatnego parkowania* zlokalizowanych przy wjazdach do SPP nie zawierały informacji o sposobie wnoszenia opłaty za postój tj. nie umieszczono na tych znakach symbolu parkometru wymaganego przez pkt 5.2.50 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych;

- jeden wjazd na plac parkingowy przy Dworcu PKP oznakowano znakiem D-18 *Parking*, pod którym umieszczono tabliczkę z napisem: *Postój płatny pn.-pt. w godz. 8-18*, pomimo że tabliczki o takiej treści nie przewiduje ww. rozporządzenie (zgodnie z którym informację o takiej treści zawiera jedynie znak D-44 *Strefa płatnego parkowania*),

- na ul. Bolesława Limanowskiego umieszczono tabliczkę T-30i informującą o sposobie parkowania pojazdów po lewej stronie jezdni równoległe do krawężnika, podczas gdy wyznaczone zgodnie z projektem z 2016 r. miejsca postojowe znajdowały się po prawej stronie jezdni,

- długości pasów postojowych zlokalizowanych na ośmiu odcinkach ulic były niezgodne z projektem z 2016 r., tj. dwa⁶² były dłuższe łącznie o 11,85 m, a sześć⁶³ krótszych o łącznie 29,3 m w stosunku do długości określonych ww. projekcie.

(dowód: akta kontroli str. 177-211)

Kierownik Wydziału ZD w sprawie ww. niezgodności wyjaśnił, że (...) *nie było możliwe umieszczenie symbol parkometru obok napisu „postój płatny” (przy zachowaniu normatywnych wielkości liter i tarczy znaku), symbol nie mieścił się, nie jest znana przyczyna braku na trzech znakach D-44 symbolu parkometru, przyczyną może być np. akt wandalizmu, symbol zostanie niezwłocznie uzupełniony;*

⁶² Na ul. Jana Matejki o 9,85 m i na ul. Pamięci Sybiraków o 2 m.

⁶³ Na: ul. Bolesława Limanowskiego o 10,5 m; ul. Piastowskiej o 7 m; ul. Jana Matejki o 4,4 m; ul. Jana Dzierżonia o 3,5 m i ul. Grzegorza Piramowicza o 1,4 m.

dopuszczalne było umieszczenie tabliczki z przytoczonym wyżej zapisem, gdyż z załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków (pkt. 5.2.18) „w dolnej części znaku D-18 dopuszcza się umieszczenie napisu określającego rodzaj parkingu, np. leśny, płatny, strzeżony itp.”, tabliczka T-30i w wersji lustrzanego odbici została ustawiona omyłkowo, w toku wprowadzania organizacji ruchu zauważono kilka nieścisłości polegających na różnicy pomiędzy podanymi wymiarami w projekcie a wymiarami pomierzonymi w terenie (...) Projektant zobowiązał się nanieść stosowne zmiany i złożyć wniosek do Starosty w sprawie zatwierdzenia projektu z prawidłowymi wymiarami.

(dowód: akta kontroli str. 246-247)

NIK zauważa, że przytoczony przez kierownika Wydziału ZD przepis pkt 5.2.18 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych dopuszcza umieszczenie pod znakiem D-18 *Parking* tabliczki z napisem określającym rodzaj parkingu, zaś umieszczony pod ww. znakiem zapis o płatnym parkowaniu był zastrzeżony do umieszczania wyłącznie na znaku D-44 *Strefa płatnego parkowania*.

2. Nie dochowano należytej staranności w zakresie dokumentowania przypadków nieuiszczenia należnej za postój pojazdów samochodowych w SPP lub przekroczenia opłaconego czasu parkowania.

Zgodnie z § 6 ust. 3 uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2011 r. opłatę, o której mowa w § 3 wnosi się niezwłocznie, nie później niż 10 min od zaparkowania pojazdu. Sprawdzenie dokumentacji 60⁶⁴ uznanych reklamacji za lata 2015-2017 (do dnia 6 grudnia 2017 r.) wykazało, że w 54 (90%) przypadkach powodem uznania reklamacji było przedłożenie ważnego biletu wykupionego w ciągu 10 min. od daty wystawienia opłaty dodatkowej przy czym pracownicy ds. obsługi strefy płatnego parkowania nie dokumentowali okresu postoju danego pojazdu w okresie umożliwiającym wniesienie należnej opłaty, ograniczając się jedynie do wykonania (w odstępie 2-3 min) trzech fotografii pojazdu przedstawiających: 1/ pojazd z uwidocznionym numerem rejestracyjnym; 2/ przednią szybę z widoczną deską rozdzielczą, na której nie było biletu i 3/ przednią szybę z widoczną naklejką identyfikacyjną pojazdu i wezwaniem do zapłaty opłaty dodatkowej włożonym za wycieraczkę.

(dowód: akta kontroli str. 353-354, 364-374)

Powyższy sposób postępowania sprawiał, że wystawiano wezwania do wniesienia opłaty dodatkowej, które następnie były uznawane za nie powodujące skutków prawnych (tj. obowiązku wniesienia opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ustawy o drogach publicznych).

Kierownik Wydziału ZD w sprawach nieopracowania ww. procedury wyjaśnił, że postępowanie kontrolerów sprawdzających wnoszenie opłat za postój pojazdów w SPP, a w szczególności dokumentowanie przypadków nieuiszczenia opłaty za postój pojazdu przeprowadzane jest ściśle według precyzyjnie określonych w uchwale w sprawie SPP z 2011 r. zasad (...) Czynności niewynikające wprost z zapisów uchwały w sprawie SPP z 2011 r., a wykonywane przez kontrolerów w chwili stwierdzenia nieuiszczenia opłaty przez parkującego zostały opracowane w postaci procedury przez kierownika wydziału i wdrożone do stosowania. Procedura ta składa się zaledwie z trzech punktów, kontroler ma obowiązek: 1/ sprawdzić czy parkometr zlokalizowany w pobliżu jest sprawny a jeżeli jest niesprawny to sprawdzić sąsiednie; 2/ zrobić zdjęcia pojazdu, w którym kierujący nie umieścił biletu lub karty abonamentowej za przednią szybą samochodu: jedno

⁶⁴ Do kontroli wybrano 20 pierwszych reklamacji zarejestrowanych w latach 2015-2017.

z nr rejestracyjnym pojazdu, drugie ze zbliżeniem przedniej szyby samochodu; 3/ przystąpić do wypełnienia i umieszczenia wezwania do uiszczenia opłaty dodatkowej za przednią szybą samochodu. Z uwagi na precyzyjne i nie budzące wątpliwości zapisy w uchwale i mały stopień złożoności procedura postępowania kontrolerów nie została opracowana w postaci oddzielnego dokumentu, nie było bowiem takiej potrzeby.

(dowód: akta kontroli str. 350-351)

3. Wprowadzono, wbrew przepisowi art. 24 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁶⁵, obowiązek podawania przy uiszczaniu zryczałtowanych opłat, o których mowa w § 4 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2011 r., danych osobowych obejmujących numer rejestracyjny pojazdu pomimo iż obowiązek taki nie wynika z przepisów powszechnie obowiązujących.

(dowód: akta kontroli str. 226-229)

Prezydent Miasta wyjaśniła, że *na blankietach abonamentowych wpisywane są numery rejestracyjne wskazane przez uiszczającego opłatę abonamentową. W przypadku kilku numerów rejestracyjnych podanych przez uiszczającego opłatę wymagane jest wcześniejsze pisemne oświadczeniu, że karta abonamentowa opłaty zryczałtowanej wystawiona na pojazdy samochodowe o wskazanych numerach rejestracyjnych będzie wkładana zamiennie w jednym z nich a także, iż parkujący akceptuje ustalone warunki, że w przypadku braku ww. karty abonamentowej opłaty zryczałtowanej (w przypadku nie umieszczenia jej za przednią szybą samochodu) reklamacje nie będą uwzględniane. Procedura taka została ustalona przez Kierownika Wydziału ZD w celu uniknięcia sytuacji w której na podstawie ważnego abonamentu istniałaby możliwość złożenia skutecznej reklamacji praktycznie w przypadku każdego pojazdu zaparkowanego w strefie płatnego parkowania na który zostało wystawione wezwanie do uiszczenia opłaty dodatkowej. Tym samym nie dochodzi do sytuacji uważanej za naruszenie prawa w orzeczeniu wskazanym w ww. wyroku – karta bowiem umożliwia postój więcej niż jednego pojazdu. Jedyne skutki wpisywania numeru rejestracyjnego jest taki, że spośród wybranych pojazdów, z miejsca postojowego może korzystać w danej chwili tylko jeden z nich – jednakże taki skutek jest zgodny z prawem (skoro wykupiono abonament na jedno miejsce postojowe, musi on upoważniać do postoju na jednym tylko miejscu jednocześnie).*

(dowód: akta kontroli str. 500-503)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia realizację zadań związanych z zarządzaniem SPP.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do zmiany uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2011 r. w zakresie możliwości kwestionowania zasadności wezwania do uiszczenia opłaty dodatkowej.
2. Podjęcie działań zmierzających do oznakowania dróg publicznych w SPP zgodnie z zatwierdzonym przez Starostę projektem organizacji ruchu.

⁶⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.

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 wykorzystania uwagi 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, dnia 12 lutego 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatury NIK w Opolu

Iwona Zyman

.....
podpis