

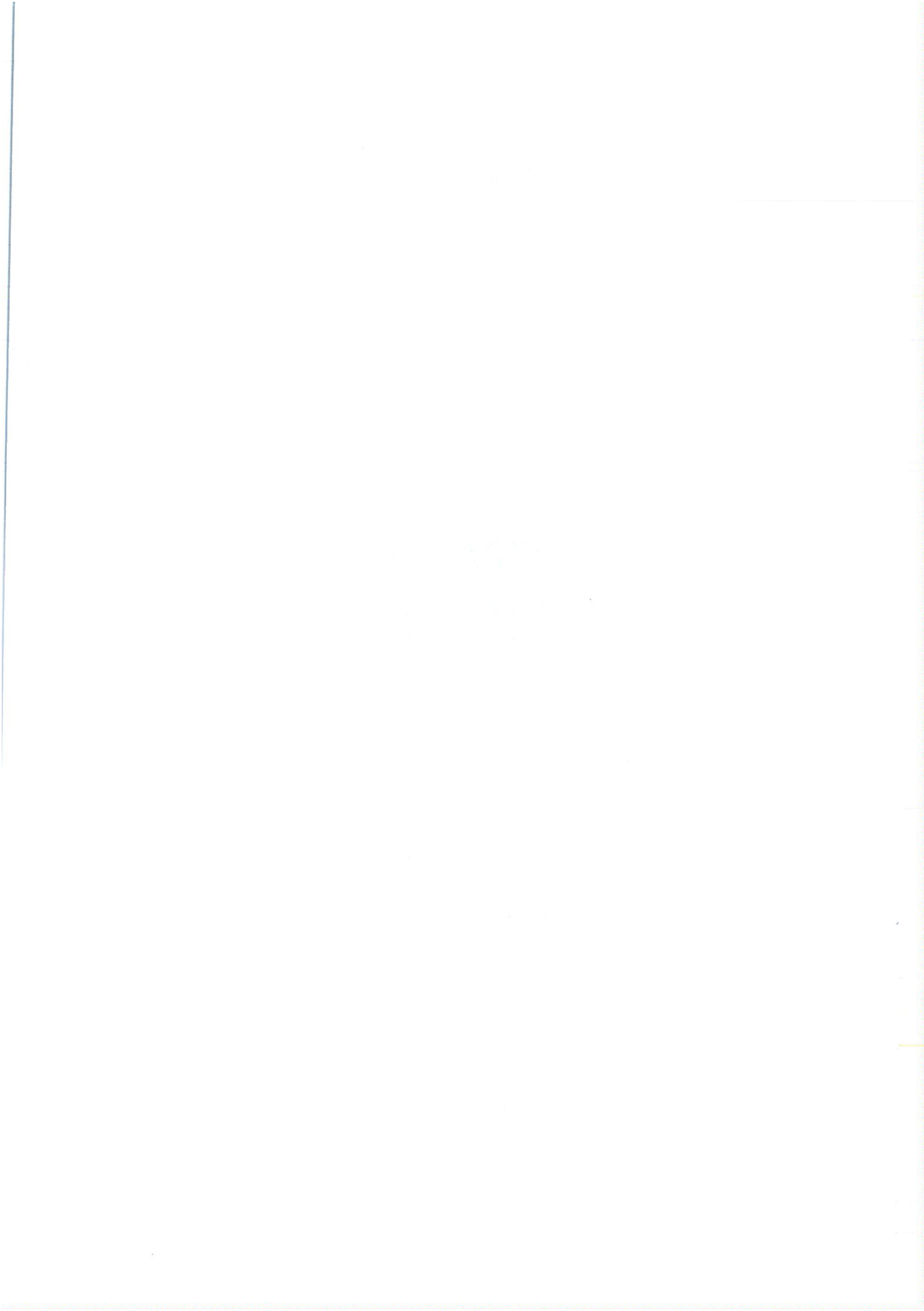


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu

LOP. 411.007.04.2017  
R/17/007

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu  
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole  
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44  
lop@nik.gov.pl



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/17/007 – Funkcjonowanie płatnego parkowania w wybranych miastach województwa opolskiego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli <sup>1</sup> Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Edward Wrzeszcz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/104/2017 z dnia 21 listopada 2017 r. 2. Damian Mielcarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/105/2017 z dnia 21 listopada 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Opola, Rynek-Ratusz, 45-015 Opole <sup>2</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Wiśniewski, Prezydent Miasta Opola <sup>3</sup> (dowód: akta kontroli str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>4</sup>

### Ocena ogólna

Strefa płatnego parkowania<sup>5</sup> w Opolu została ustalona przez uprawniony do tego organ i funkcjonowała od 2001 r. Przed przyjęciem w 2015 r. nowych zasad jej funkcjonowania, w kontrolowanej jednostce nie dokumentowano jednak przeprowadzenia analiz mających na celu wykazanie zaistnienia przesłanek wskazanych w przepisie art. 13b ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*<sup>6</sup>, stanowiących podstawę tworzenia takich stref. Tym samym nie sposób zidentyfikować motywów, którymi kierowały się organy Miasta Opole przy wyznaczaniu w 2015 r. poszczególnych dróg publicznych objętych systemem płatnego parkowania.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w świetle obowiązujących przepisów o drogach publicznych nieuprawnione było wprowadzenie w akcie prawa miejscowego nie przewidzianego przepisami powszechnie obowiązującymi trybu reklamacyjnego umożliwiającego kwestionowanie zasadności wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej za nieuiszczenie należności za postój w SPP.

<sup>1</sup> Dalej: NIK.

<sup>2</sup> Dalej: Urząd Miasta.

<sup>3</sup> Prezydent od dnia 30 listopada 2014 r. W okresie objętym kontrolą, do dnia 29 listopada 2014 r. Prezydentem był Ryszard Zembaczyński. Dalej: Prezydent Miasta.

<sup>4</sup> 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, stosuje się ocenę opisową.

<sup>5</sup> Dalej: SPP.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 ze zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Organizacja miejsc płatnego parkowania

Opis stanu  
faktycznego

1.1. Obowiązek wnoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania na terenie Miasta Opola wprowadzono po raz pierwszy uchwałą nr XXXVI/491/01 Rady Miasta Opola<sup>7</sup> z dnia 25 stycznia 2001 r. w sprawie *wprowadzenia opłat, ustalenia stawek i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania na terenie miasta Opola*<sup>8</sup>. Nowe zasady funkcjonowania SPP<sup>9</sup> Rada Miasta ustaliła uchwałą nr XXI/193/03 z dnia 10 grudnia 2003 r. w sprawie *ustalenia strefy płatnego parkowania, określenia wysokości stawek i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania na terenie miasta Opola*<sup>10</sup>, która to uchwała została z dniem 1 stycznia 2016 r. zastąpiona uchwałą nr XIII/2013/15 z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie *ustalenia strefy płatnego parkowania, określenia wysokości stawek i sposobu pobierania opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania*.<sup>11</sup>

Zgodnie z § 1 i § 2 uchwały w sprawie SPP z 2015 r., strefę tą ustalono na drogach publicznych na terenie Miasta Opola, z podziałem na dwie strefy<sup>12</sup>, a opłaty za postój obowiązywały w dni robocze od poniedziałku do piątku od godz. 8:00 do godz. 17:00.

(dowód: akta kontroli, str. 6-32)

W uzasadnieniu do przedłożonego<sup>13</sup> Radzie Miasta projektu ww. uchwały ograniczono się jedynie do przytoczenia treści przepisów art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz art. 13b ustawy o drogach publicznych. Przed skierowaniem wniosku o ustalenie w 2015 r. SPP nie przeprowadzono jednak, ani też nie zlecono podmiotom trzecim, opracowania analiz i badań dotyczących m.in. określenia deficytu miejsc parkingowych uzasadniających występowanie przesłanek umożliwiających ustalenie SPP a określonych w przepisach o drogach publicznych, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 11-32, 54-75, 262-292, 316-324, 327-360)

1.2. Stosownie do treści art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych, wniosek o ustalenie SPP został pozytywnie zaopiniowany przez organ zarządzający ruchem na drogach (tj. Prezydenta Miasta) oraz organ zarządzający drogami w Opolu (tj. Miejski Zarząd Dróg w Opolu<sup>14</sup>). Podjęta przez organ stanowiący Miasta Opole uchwała w sprawie SPP z 2015 r. nie zawierała modyfikacji w stosunku do treści projektu przedstawionego przez organ wykonawczy.

(dowód: akta kontroli, str. 11-17, 54-63)

1.3. Przyjęte w uchwale w sprawie SPP z 2015 r. stawki opłat nie przekraczały limitów wynikających z przepisów o drogach publicznych, przy czym w strefie B były

<sup>7</sup> Dalej: Rada Miasta.

<sup>8</sup> Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 28, poz. 161.

<sup>9</sup> W związku z nowelizacją art. 13 ustawy o drogach publicznych dokonaną przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz. 1953 ze zm.).

<sup>10</sup> Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2012 r. poz. 1532 ze zm.

<sup>11</sup> Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1698 ze zm., dalej: uchwała w sprawie SPP z 2015 r.

<sup>12</sup> Obszar strefy A i strefy B określony został w załączniku nr 1 do uchwały w sprawie SPP z 2015 r.

<sup>13</sup> Pismem ITGK-RDOM.7231.7.2015 z dnia 5 czerwca 2015 r. podpisanym z up. Prezydenta Miasta przez Zastępcę Prezydenta Miasta, Mirosława Pietruczę.

<sup>14</sup> Dalej: MZD.

one o 50% niższe niż w strefie A<sup>15</sup>, co uzasadniono przepisami art. 13b ust. 4 pkt 1 i ust. 5 ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 11-17, 54-63)

W uchwale w sprawie SPP z 2015 r. ustalono zerową stawkę opłaty dla pięciu kategorii użytkowników tj.: 1/ osób niepełnosprawnych kierujących pojazdami oraz kierowców przewożących takie osoby; 2/ kierujących oznakowanymi pojazdami służb miejskich oraz służb związanych z techniczną infrastrukturą miasta podczas wykonywania obowiązków służbowych w pasie drogowym; 3/ kierujących pojazdami posiadającymi zezwolenia na prowadzenie robót w pasie drogowym; 4/ kierujących pojazdami TAXI w miejscach wyznaczonych znakami drogowymi D-19 *Postój taksówek* i D-20 *Koniec postoju taksówek*; 5/ kierujących pojazdami, którzy realizują postój pojazdu w czasie nie dłuższym niż 15 min., przy czym wprowadzenie takiej stawki – jak wskazano w uzasadnieniu projektu uchwały w sprawie SPP z 2015 r. – miało służyć zwiększeniu rotacji parkujących pojazdów.

(dowód: akta kontroli, str. 11-17, 54-63)

W § 3 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 uchwały w sprawie SPP z 2015 r. zostały ustalone zryczałtowane roczne opłaty dla mieszkańców SPP, tj. w wysokości 20 zł dla mieszkańców strefy A i B<sup>16</sup> oraz w wysokości 100 zł dla mieszkańców strefy A<sup>17</sup>.

Uzyskanie abonamentu mieszkańca nie było uzależnione od zameldowania lub czasookresu zameldowania. Zgodnie z § 3 ust. 3 pkt 4 ww. uchwały, abonament mieszkańca wydawany był po przedstawieniu dokumentu potwierdzającego zamieszkanie w SPP oraz dowodu rejestracyjnego pojazdu.

Uchwała ustalała także zryczałtowaną opłatę dla strefy A i B za postój pojazdów z napędem elektrycznym i pojazdów z napędem hybrydowym w wysokości 20 zł (tzw. abonament eko). Zgodnie z uzasadnieniem projektu uchwały w sprawie SPP z 2015 r., wprowadzenie regulacji dotyczącej abonamentu eko podyktowane było promocją ekologicznych form napędów samochodowych oraz koniecznością zmniejszania ilości CO<sub>2</sub> w powietrzu.

(dowód: akta kontroli str., 11-17, 54-63)

W § 3 ust. 3 uchwały w sprawie SPP z 2015 r., przewidziano możliwość wykupienia abonamentu mieszkańca tylko dla właścicieli, współwłaścicieli lub leasingobiorców<sup>18</sup> pojazdów, przy czym dopuszczono możliwość wniesienia takiej opłaty wyłącznie za jeden pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej nie przekraczającej 2,5 t.

Zastępca Prezydenta Miasta w ww. sprawach oraz w zakresie wprowadzonej zmiany wysokości rocznej zryczałtowanej opłaty dla mieszkańców SPP wyjaśnił, że na podstawie art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych Rada Miasta w § 3 ust. 3 ustaliła roczną zryczałtowaną opłatę dla mieszkańców strefy płatnego parkowania, udokumentowaną kartą – abonament mieszkańca. W pkt 1) i 2) wprowadziła opłaty abonamentowe, a w pkt 3) i 4) określiła użytkowników drogi, których ta opłata abonamentowa dotyczy. Zmiana polegająca na ustaleniu zryczałtowanej rocznej opłaty dla mieszkańców strefy A w wysokości 100 zł, dzięki

<sup>15</sup> W strefie A opłata za pierwszą godzinę wynosi 2,00 zł, a w strefie B jest o 50% niższa i wynosi 1,00 zł.

<sup>16</sup> Obszar obowiązywania abonamentu mieszkańca obejmuje ulicę, przy której zamieszkuje mieszkaniec oraz ulicę sąsiednią wskazaną przez mieszkańca na podstawie oświadczenia woli. W przypadku braku miejsc postojowych przy ulicy, przy której mieszka mieszkaniec, do abonamentu wpisuje się nazwę dwóch sąsiednich ulic umożliwiających postój pojazdu w najbliższym sąsiedztwie miejsca zamieszkania

<sup>17</sup> Po wejściu w życie uchwały nr XLVII/919/17 z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie SPP z 2015 r. Wcześniej obowiązywała stawka 240 zł dla mieszkańców Strefy A na całym jej obszarze, z wyjątkiem Rynku i Małego Rynku.

<sup>18</sup> Posiadających tzw. konsumenckie umowy leasingu.

której dopuszczono parkowanie w całej strefie A, została wprowadzona uchwałą (...) Projekt uchwały został przygotowany przez Klub Radnych Razem dla Opola i negatywnie zaopiniowany przez Prezydenta Miasta Opola. Przed wprowadzeniem zmian opłata ta wynosiła 240 zł i obowiązywała na obszarze strefy A z wyjątkiem Rynku i Małego Rynku. (...) Ustawodawca nie wprowadził w ustawie o drogach publicznych kryteriów, jakimi obowiązana jest kierować się rada gminy przy doborze użytkowników drogi uprawnionych do korzystania z preferencyjnych zasad ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, pozostawiając w tym zakresie swobodę radzie gminy. (...) Kierując się tym celem Rada Miasta przyjęła zasadę, iż opłata abonamentowa dla mieszkańców będzie wyłącznie dotyczyć osoby fizycznej zamieszkującej w strefie płatnego parkowania, posiadającej pojazd na podstawie tytułu: własności, współwłasności lub konsumenckiej umowy leasingu, wystawionego na osobę fizyczną. Abonament ten przysługuje wyłącznie na jeden pojazd samochodowy o dopuszczalnej masie całkowitej do 2,5 t. Z uwagi na to, iż część miejsc postojowych w strefie wyznaczonych jest na chodniku lub jego części, a zgodnie z przepisami Prawa o ruchu drogowym<sup>19</sup> postój taki możliwy jest wyłącznie dla pojazdów do 2,5 t, przyjęto zasadę, że opłata ryczałtowa dla mieszkańców będzie dotyczyła wyłącznie pojazdów do 2,5 t. Rada Miasta uznała, że przyznanie przywileju abonamentowego winno dotyczyć jedynie tej grupy osób. Pozostałe osoby posiadające pojazd na podstawie umowy dzierżawy, najmu, użyczenia lub innej formy na podstawie korzystania z pojazdu na podstawie stosunku grzeźnościowego lub posiadające pojazd do 3,5 t zobowiązane są ponosić opłaty za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania, w kwocie określonej w uchwale, tak jak pozostali użytkownicy korzystający z dróg publicznych. Jednocześnie informuję, że Prokurator Rejonowy w Opolu zaskarżył § 3 ust. 3 pkt 3 i 4 uchwały Nr XIII/203/15 Rady Miasta Opola. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego sygn. akt II SA/Op 605/16 z dnia 2 lutego 2017 r. skarga została oddalona. Zgodnie z orzeczeniem Sądu „... ustawodawca upoważnił radę gminy do ustalenia strefy płatnego parkowania i wyposażył w uprawnienie do przyznania niektórym użytkownikom dróg przywilejów w postaci ulg w opłatach za postój pojazdów samochodowych w tej strefie, w postaci stawki zerowej opłaty, bądź opłaty ryczałtowej lub abonamentowej. Oznacza to, że ustawodawca przewidział odstępstwo od zasady obowiązku ponoszenia jednakowych opłat za parkowanie, co skutkuje w istocie wprowadzeniem zróżnicowania sytuacji użytkowników dróg ...”. W następstwie wyroku Prokurator Okręgowy w Opolu wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Obecnie czekamy na ustalenie terminu rozprawy. Od wyroku NSA zależne będzie ewentualne wprowadzenie zmian w uchwale.

(dowód: akta kontroli str. 11-17, 54-63, 361-401)

W uchwale w sprawie SPP z 2015 r. zawarto w § 3 ust. 2 pkt 6 zapisy dotyczące utraty ważności biletu w strefie A, wykupionego dla strefy B. Zgodnie natomiast z zapisem § 3 ust. 1 pkt 6, bilet parkingowy wykupiony dla strefy A zachowuje ważność w strefie B.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że zgodnie z art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych rada gminy (rada miasta) może zróżnicować stawki opłat w zależności od miejsca postoju (...). Przy wykupieniu biletu w strefie A umożliwiono przemieszczenie się pojazdu do strefy B, jednak wyłącznie do godziny wskazanej na bilecie. Przy wykupieniu tańszego biletu (strefa B) nie można parkować w strefie droższej (strefa A). Kierowca mając możliwość wykupienia biletu, decyduje w jakiej strefie parkuje. Ograniczenie możliwości zmiany miejsca parkingowego pomiędzy

<sup>19</sup> Tj. ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260 ze zm.).

strefami ma na celu ograniczenia liczby pojazdów, które poruszają się po drogach wyłącznie w celach zmiany lokalizacji miejsca parkingowego. Strefa A wyznaczona jest na drogach, gdzie w związku z dużym zainteresowaniem trudno jest zaparkować, dlatego nie wprowadzono możliwości przekraczanie strefy B do strefy A na tym samym bilecie parkingowym.

(dowód: akta kontroli str., 11-17, 54-63, 361-401)

W § 3 ust. 1 pkt 5 oraz ust. 2 pkt 5 uchwały w sprawie SPP z 2015 r. Rada Miasta postanowiła, że miesięczna opłata za zastrzeżone stanowisko postojowe (kopertę), wybudowane ze środków inwestora zewnętrznego, w okresie nie dłuższym niż 5 lat wynosiła odpowiednio dla strefy A – 5 zł, a dla strefy B – 3 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 11-17, 54-63, 316-324)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że powyższe zapisy uchwały w sprawie SPP z 2015 r. stwarzają ryzyko zobowiązania podmiotu trzeciego do pokrycia kosztów utworzenia zastrzeżonego stanowiska postojowego, podczas gdy stosownie do art. 19 ust. 1 pkt 4 ustawy o drogach publicznych, budowa, przebudowa oraz remont dróg publicznych należą do zadań jednostek samorządu terytorialnego, a zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>20</sup> organizację ruchu, w tym m.in. zadania techniczne polegające na umieszczeniu i utrzymywaniu znaków drogowych realizuje na własny koszt zarządca drogi<sup>21</sup>.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że Rada Miasta w uchwale w sprawie SPP z 2015 r. nie ustaliła opłat za wykonanie zastrzeżonego miejsca postojowego oraz kosztów jego likwidacji. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 5) i ust. 2 pkt 5) ustalono miesięczne stawki opłat dla strefy A i strefy B za zastrzeżone stanowisko postojowe (koperta) wybudowane ze środków inwestora zewnętrznego. Zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych rada gminy (rada miasta) ustalając strefę płatnego parkowania może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Zgodnie umocowaniem ustawowym rada miasta ustaliła zryczałtowaną opłatę za zastrzeżone stanowisko postojowe. Jednocześnie przepisy art. 13b ust. 6 ww. ustawy określają, że organ właściwy do zarządzania ruchem może wyznaczyć w strefie płatnego parkowania zastrzeżone stanowiska postojowe (koperty) w celu korzystania z nich na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo.

(dowód: akta kontroli, str. 11-17, 54-63, 316-324)

2. W § 7 ust. 2 uchwały w sprawie SPP z 2015 r. wskazano, że opłatę dodatkową należy wnieść w terminie 30 dni od dnia wystawienia zawiadomienia o obowiązku jej uiszczenia, podczas gdy zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>22</sup> opłaty te są niepodatkowymi należnościami budżetowymi o charakterze publicznoprawnym. Do takich należności stosuje się – stosownie do treści art. 67 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>23</sup>, w tym w szczególności

<sup>20</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784).

<sup>21</sup> W sprawie obciążenia użytkownika zastrzeżonego wydzielonego miejsca postojowego (koperty) kosztami jego utworzenia, sądy administracyjne wyraziły stanowisko przykładowo w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1979/16 oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt III SA/Po 98/16.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.

art. 21 § 1 pkt 1 oraz art. 47 § 1, zgodnie z którymi termin płatności opłaty dodatkowej powstającej z mocy prawa wynosi 14 dni, a nie 30 dni jak ustalono w ww. uchwale.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że *jak stanowi art. 13f ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych za nieuiszczenie powyższych opłat pobiera się opłatę dodatkową. W myśl art. 40d ust. 2 i 3 ustawy opłaty określone w art. 13f ust. 1 podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, obowiązek ten przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym opłaty powinny zostać uiszczone. Dodatkowo od opłaty dodatkowej nie nalicza się odsetek, więc termin dokonania powyższej opłaty (do 5 lat) nie wpływa na jej wysokość. W celu zachęcenia osób, które nie uiszczyły opłaty za postój pojazdu na terenie strefy płatnego parkowania, do dokonania opłaty dodatkowej, bez konieczności wszczynania postępowania administracyjnego, obniżono opłatę dodatkową do kwoty 20 zł, gdy opłata dodatkowa zostanie uiszczona w terminie do 14 dni od dnia wystawienia zawiadomienia informującego o obowiązku zapłaty opłaty dodatkowej. W myśl art. 47 § 1 ordynacji podatkowej termin płatności podatku wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego. Jednak w przypadku opłaty dodatkowej zobowiązanie powstaje z mocy prawa, w chwili nie uiszczenia opłaty za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania. W sytuacji tej przepis art. 47 § 1 nie ma zastosowania. Ustalenie terminu 30 dni na uiszczenia opłaty dodatkowej jest wyłącznie informacją dla korzystającego z drogi publicznej. Po tym terminie zarząd drogi winien rozpocząć procedurę przymusowego ściągnięcia w trybie określonym w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jednocześnie opłatę dodatkową można wnieść także po tym okresie, do czasu przedawnienia określonego w uchwale.*

W ocenie NIK, z uwagi na brzmienie art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym organ stanowiący uprawniony jest wyłącznie do określenia wysokości opłaty dodatkowej oraz sposobu jej pobierania, termin do wniesienia tej opłaty nie może zostać określony w akcie prawa miejscowego, gdyż wynika on z mocy prawa.

(dowód: akta kontroli, str. 11-17, 54-63, 361-365)

Opis stanu faktycznego

**1.4.** Wysokość opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych ustalono w uchwale w sprawie SPP z 2015 r. w kwocie 40 zł, a tym samym nie przekraczała ona limitu wynikającego z art. 13f ust. 2 ww. ustawy. Zgodnie z zapisem § 7 ust. 2 uchwały w sprawie SPP z 2015 r. termin wniesienia opłaty dodatkowej określono na 30 dni od dnia wystawienia zawiadomienia, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 11-17, 54-63)

W § 8 ust. 1-2 uchwały w sprawie SPP z 2015 r. wprowadzono tryb reklamacyjny w przypadku kwestionowania wymierzenia opłaty dodatkowej, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 11-17, 54-63, 316-324)

**1.5.** Część obszaru SPP wpisywała się swoim zasięgiem w obszar układu urbanistycznego Miasta Opola, wpisanego do rejestru zabytków województwa opolskiego<sup>24</sup>. Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>25</sup>, wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu

<sup>24</sup> W wykazie obiektów zabytkowych nieruchomości Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Opolu wpisany pod poz. 1794. Nr w rejestrze zabytków woj. opolskiego 149/55, Dział A – Zabytki Nieruchome, tom I, strona 30.

<sup>25</sup> Dz. U z 2017 r. poz. 2187 ze zm.

zabytku wymaga uzyskania pozwolenia udzielanego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Naczelnik Wydziału Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej Urzędu pozytywnie zaopiniowała<sup>26</sup> przedstawiony przez pełnomocnika Zakładu *projekt lokalizacji 125 parkometrów w SPP w Opolu*. Prezydent Miasta otrzymał do wiadomości pozwolenie Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr 174/A/2015 z dnia 28 października 2015 r. na montaż parkomatów oraz nie wniósł sprzeciwu w stosunku do otrzymanego<sup>27</sup> zgłoszenia budowy parkometrów z własnym zasilaniem na ww. obszarze wpisanym do rejestru zabytków.

(dowód: akta kontroli, str. 293-302)

**1.6.** Prezydent Miasta w okresie objętym kontrolą NIK nie wydzierżawiał nieruchomości gruntowych stanowiących pasy drogowe dróg publicznych w celu zorganizowania płatnego postoju pojazdów. W latach 2014-2017 (do dnia 30 listopada) Prezydent Miasta udostępniał inne nieruchomości gminne na potrzeby organizacji miejsc parkingowych. W badanym okresie obowiązywały 24 umowy dotyczące dzierżawy łącznie ośmiu nieruchomości stanowiących własność Gminy Opole z przeznaczeniem pod płatny parking<sup>28</sup>. Były to nieruchomości, które w ewidencji gruntów i budynków<sup>29</sup> posiadały oznaczenie: tereny przemysłowe (Ba), tereny mieszkaniowe (B), inne tereny zabudowane (Bi), zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy (Bp), inne tereny komunikacyjne (Ti). Dzierżawcami ww. nieruchomości były osoby fizyczne, jak też przedsiębiorcy, w tym spółka komunalna Miasta Opole. Kwota uzyskanych w ww. okresie dochodów brutto z dzierżawy tych nieruchomości wyniosła 437,33 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 303-315)

**1.7.** Problematykę organizacji miejsc parkingowych w Opolu zawarto w następujących dokumentach strategicznych Miasta Opola: *1/ Strategii rozwoju Opola w latach 2012-2020*<sup>30</sup>; *2/ Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Aglomeracji Opolskiej (ZIT)* oraz w *3/ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Opola*<sup>31</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 73-75, 262-292, 327-360)

*Strategia rozwoju Opola*, przewidywała, iż do 2017 r. nastąpi zmiana organizacji ruchu poprzez ograniczenie/wyłączenie ruchu kołowego w strefie starego miasta<sup>32</sup> oraz podejmowane będą działania<sup>33</sup> mające na celu promowanie transportu zbiorowego, przy jednoczesnym „wyciszaniu” ruchu pojazdów indywidualnych w centrum miasta<sup>34</sup>. Również w tym dokumencie przyjęto do realizacji w latach

<sup>26</sup> Pismo ITGK-RDOM.7231.1.26.2015 z dnia 12 października 2015 r.

<sup>27</sup> W dniu 2 listopada 2015 r.

<sup>28</sup> W tym jedna wydzierżawiona pod płatny parking nieruchomość Gminy Opole znajdowała się w trwałym zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji.

<sup>29</sup> Prowadzonej w Urzędzie Miasta w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w *sprawie ewidencji gruntów i budynków* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034 ze zm.).

<sup>30</sup> Uchwała nr XXXV/549/12 Rady Miasta Opola z dnia 18 grudnia 2012 r. w *sprawie przyjęcia Strategii rozwoju Opola w latach 2012-2020*, dalej: *Strategia rozwoju Opola*.

<sup>31</sup> Uchwała nr LXXXI/745/10 Rady Miasta Opola z dnia 26 sierpnia 2010 r. w *sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Opola*, dalej: *Studium Opola*.

<sup>32</sup> Cel 3.2., *Działanie na rzecz budowy zrównoważonego systemu transportu miejskiego (nr 3.2.2.)*, zadanie 13 o nazwie *Zmiana organizacji ruchu*.

<sup>33</sup> Od 2015 r.

<sup>34</sup> Cel 3.2., *Działanie na rzecz budowy zrównoważonego systemu transportu miejskiego (nr 3.2.2.)*, zadanie 10 o nazwie *Wdrożenie programu rozwoju i promocji transportu publicznego w Opolu*.

2014-2016 zadanie<sup>35</sup> o nazwie *Budowa parkingów, w tym parkingów w systemie „Park&Ride”*. Działania na rzecz wdrażania gospodarki niskoemisyjnej poprzez realizację projektów rozwijających alternatywę dla transportu samochodowego oraz budowa parkingów *Park&Ride* zawarto także w ZIT, w tym w Załączniku nr 4 do tego dokumentu. W *Studium Opola*, w Załączniku nr 2 - *Kierunki Rozwoju Układu Komunikacyjnego*, określono lokalizację parkingów strategicznych w Opolu.

Do dnia zakończenia kontroli NIK nie zrealizowano zadania dotyczącego wybudowania parkingów w systemie *Park&Ride*.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że *Strategia rozwoju Opola wskazuje cele i kierunki rozwoju miasta. Należy jednak pamiętać, że planowane cele nie zawsze można zrealizować w przewidzianym terminie. Działanie 3.2.1 w Strategii zostało zaplanowane dla następujących przedsięwzięć: Przebudowa układu komunikacyjnego dla Groszowic i Metalchemu, Przebudowa układu komunikacyjnego w rejonie Szczepanowic, Przebudowa układu komunikacyjnego w rejonie Wójtowej Wsi. Dzielnice te nie leżą w obszarze SPP. Jednocześnie podjęto działania związane z budową parkingów *Park&Ride* w ramach budowy centrów przesiadkowych Opole Wschód, Opole Zachód, Opole Główne, Opole Grotowice.*

(dowód: akta kontroli, str. 262-292, 316-324, 327-360)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że pomimo przyjętego w grudniu 2012 r. w *Strategii rozwoju Opola* założenia dotyczącego ograniczenia/wyłączenia ruchu kołowego w strefie starego miasta przy jednoczesnym „wyciszaniu” ruchu pojazdów indywidualnych do końca 2017 r., to na tym obszarze w dalszym ciągu funkcjonowała SPP. Tym samym ww. założenie nie zostało uwzględnione przy określaniu zasięgu terytorialnego SPP.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że *Strategia rozwoju Opola przewidywała ograniczenie lub wyłączenie ruchu kołowego w strefie starego miasta, jednak nie wprowadzała wprost ograniczeń. Jeżeli, w przyszłości, w wyniku podjętych przez tut. Urząd działań, zajdzie potrzeba zmian w granicach SPP lub w jej funkcjonowaniu to stosowny projekt uchwały zostanie przedłożony Radzie Miasta Opola. Obecnie nie ma planów odnośnie wprowadzania zmian do uchwały SPP w związku z zapisami dokumentów dot. lokalnej polityki transportowej.*

(dowód: akta kontroli, str. 11-32, 54-75, 262-292, 316-324, 327-360)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości

1. Przygotowując projekt *uchwały w sprawie SPP z 2015 r.* organ wykonawczy Gminy Opole nie dochował należytej rzetelności w zakresie udokumentowania wskazanych w art. 13b ust. 2 ustawy o *drogach publicznych* przesłanek ustanowienia SPP, umożliwiających jej ustalenie na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych (o ile uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu), w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów lub realizacji lokalnej polityki transportowej. W uzasadnieniu do przedłożonego projektu ww. uchwały ograniczono się jedynie do przytoczenia treści przepisów art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz art. 13b ust. 2 ww. ustawy.

Jednocześnie w posiadaniu organu wykonawczego Gminy Opole, uprawnionego na podstawie art. 13b ust. 3 ww. ustawy do wystąpienia z wnioskiem o ustalenie SPP, nie znajdowały się żadne analizy dotyczące wystąpienia na drogach publicznych przewidzianych do objęcia SPP deficytu w zakresie liczby dostępnych miejsc parkingowych.

<sup>35</sup> Zadanie nr 6 w ramach celu nr 3.2., wpisane w działanie o nazwie *Przebudowa oraz modernizacja układu komunikacyjnego miasta (3.2.1)*.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że uzasadnienie wprowadzenia SPP wraz z jej obszarem omówione jest w uzasadnieniu do projektu uchwały w sprawie SPP z 2015 r. z dnia 5 czerwca 2015 r.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że uzasadnienie do projektu uchwały w sprawie SPP z 2015 r. nie określało w sposób precyzyjny kryteriów jakimi kierowano się przy ustalaniu SPP.

(dowód: akta kontroli, str. 11-32, 54-75, 262-292, 316-324, 327-360)

2. Organ wykonawczy Gminy Opole nie podejmował działań mających na celu wyeliminowanie przewidzianego w § 8 w ust. 1-2 uchwały w sprawie SPP z 2015 r. trybu reklamacyjnego, którego wprowadzenie nie przewidywały przepisy ustawy o drogach publicznych ani też oraz ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>36</sup>.

Jako podstawę prawną, umożliwiającą podjęcie przez organ stanowiący tej uchwały, wskazano art. 13b ust. 3-5 oraz art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych, które to przepisy nie przewidywały kompetencji do ustalania procedury reklamacyjnej w zakresie opłaty dodatkowej. Tymczasem w § 8 ust. 1 uchwały w sprawie SPP z 2015 r. wskazano, że kierujący lub właściciel pojazdu kwestionujący zasadność zawiadomienia o obowiązku zapłaty opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ustawy o drogach publicznych może złożyć reklamację do dyrektora MZD.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że (...) Właściciel pojazdu ma zagwarantowaną możliwość obrony swoich praw między innymi poprzez złożenie zarzutu w postępowaniu egzekucyjnym. Jeżeli zatem właściciel pojazdu kwestionuje istnienie obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej poprzez wniesienie zarzutu w postępowaniu egzekucyjnym, oceny zasadności tego zarzutu dokonuje wierzyciel, a jego ocena podlega kontroli organu II instancji, a następnie sądu administracyjnego. Dodatkowo kierujący lub właściciel pojazdu kwestionujący zasadność otrzymania wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej (zawiadomienie), wystawionego przez kontrolera, które zostało umieszczone za wycieraczką pojazdu, może złożyć reklamację, dołączając dowód uiszczenia opłaty parkingowej. W Opolu za funkcjonowanie strefy płatnego parkowania, prowadzenie spraw związanych z wystawianiem upomnień i rozpatrywaniem reklamacji odpowiada Dyrektor MZD, którego stanowisko jest ostateczne. Zasady te wprowadzono w celu ułatwienia klientom strefy płatnego parkowania przedstawienia dowodu uiszczenia opłaty parkingowej, bez konieczności wszczynania postępowania egzekucyjnego. Z naszych doświadczeń wynika, że bilety parkingowe, zamiast w miejscu widocznym dla kontrolera umieszczane są w innych miejscach, lub kierujący przypadkowo nie wystawił karty abonamentu lub karty parkingowej. W takim przypadku po stwierdzeniu zawiadomienia kierowca zgłasza reklamację do Dyrektora MZD przedstawiając dowód uiszczenia opłaty, kartę abonamentu lub kartę parkingową. W przypadku uznania reklamacji sprawa zostaje zakończona. Jeżeli następuje odmowa uznania reklamacji zarząd drogi wszczyna procedurę ujętą w postępowaniu egzekucyjnym w administracji (...) zapisy § 8 uchwały nie wykraczają poza upoważnienia ustawowe zawarte w art. 64 ustawy o finansach publicznych. Dyrektor MZD nie wykonuje zadań organu. Nie wydaje decyzji w zakresie umorzenia w części lub w całości zobowiązań, nie udziela ulg i nie rozkłada na raty powstałych zobowiązań. Jeżeli kierowca po otrzymaniu zawiadomienia o nieopłaconym postoju przedkłada dokument potwierdzający dokonanie opłaty lub dokument zwalniający z takich opłat (np. karta parkingowa dla pojazdów osób niepełnosprawnych) to obowiązek zapłaty opłaty dodatkowej nie istnieje. W takiej sytuacji brak jest podstaw do wszczęcia postępowania (...) wyrok NSA z dnia 18 listopada 2016 r. oraz WSA w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2016 r.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm.

nie dotyczą uchwały Rady Miasta Opola, dlatego nie widzi się potrzeby przygotowywania zmian do obowiązującej uchwały dotyczącej strefy płatnego parkowania w Opolu. (...).

(dowód: akta kontroli, str. 11-17, 54-63, 316-324, 361-365)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, 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 o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, 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.<sup>37</sup>: 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

Określenie w 2015 r. zasad funkcjonowania SPP nastąpiło pomimo tego, że w dyspozycji ani Prezydenta Miasta jako organu stanowiącego, ani też Rady Miasta jako organu wykonawczego nie znajdowały się udokumentowane analizy spełnienia przesłanek wskazanych przez ustawodawcę w art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych, umożliwiających wprowadzenie opłat za postój pojazdów samochodowych w takiej strefie. Ponadto wprowadzając system płatnego parkowania nie zapewniono jego zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa wprowadzając postępowanie reklamacyjne mające na celu umożliwienie kwestionowania zasadności nakładania opłat dodatkowych za nieuiszczenie opłat za postój pojazdów samochodowych w SPP. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że możliwe było podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowych zapisów dotyczących postępowania reklamacyjnego pod warunkiem bieżącej analizy orzecznictwa sądów

<sup>37</sup> 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.

administracyjnych w zakresie związanych z funkcjonowaniem stref płatnego parkowania w innych gminach.

## 2. Wybór podmiotu do realizacji zadań w zakresie obsługi SPP

Opis stanu faktycznego

2.1. W związku z uchwałą Nr XIII/218/15 Rady Miasta z dnia 2 lipca 2015 r. zmieniającą uchwałę Nr XXV/229/96 Rady Miasta Opola z dnia 28 marca 1996 r. w sprawie utworzenia jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (Zakład Komunalny sp. z o.o. z/s w Opolu<sup>38</sup>) i powierzeniem temu podmiotowi świadczenia usług w zakresie administrowania SPP Miasto Opole w dniu 4 stycznia 2016 r. zawarło umowę z ww. spółką o świadczenie usług publicznych polegających na prowadzeniu strefy płatnego parkowania<sup>39</sup>. Umowa ta została zawarta na okres dziesięciu lat, tj. do dnia 31 grudnia 2026 r.

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

(dowód: akta kontroli, str. 33-34, 35-53)

Zastępca Prezydenta Opola oraz Sekretarz Miasta Opola w sprawie wyboru Zakładu jako administratora SPP wyjaśnili, że w związku z zakończeniem w 2015 r. umowy na administrowanie SPP ze spółką *Projekt & Parking* rozważano dwie koncepcje związane z funkcjonowaniem SPP: pozostanie przy dotychczasowym modelu - wybór administratora wybranego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>40</sup> lub przekazanie zadania publicznego Zakładowi, który jest spółką Miasta Opole. Wskazali, że w toku prowadzonych analiz i przy wyborze ww. drugiego „modelu” – bez udziału podmiotów zewnętrznych - kierowano się przede wszystkim ułatwieniami związanymi z możliwością wprowadzania zmian do umowy w zakresie działania strefy, poboru opłat, zmiany stawek, zmiany liczby miejsc postojowych, zmiany liczby lub lokalizacji parkomatów, zmiany granic strefy. Podkreślili, że sprawne przeprowadzanie ww. zmian w umowach opartych o ustawę *Prawo zamówień publicznych* z podmiotem zewnętrznym jest znacznie utrudnione, co może powodować zwiększenie kosztów administrowania SPP. Przekazanie zadania publicznego Gminy do Spółki umożliwia natomiast - zdaniem składających wyjaśnienie - sprawniejsze wprowadzanie zmian w funkcjonowaniu SPP. Przy wyborze „modelu” założono, że funkcjonowanie SPP nie powinno być droższe niż zadanie prowadzone przez poprzedniego administratora wybranego w drodze przetargu.

(dowód: akta kontroli, str. 73-77)

Ustalone nieprawidłowości

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

<sup>38</sup> Dalej: Zakład lub Spółka.

<sup>39</sup> Dalej: umowa z dnia 4 stycznia 2016 r.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.

Powierzenie z dniem 4 stycznia 2016 r. spółce komunalnej realizacji usługi o charakterze użyteczności publicznej polegającej na administrowaniu SPP nastąpiło w ramach kompetencji organu stanowiącego Gminy Opole wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*<sup>41</sup>.

### 3. Realizacja umów dotyczących płatnego parkowania

Opis stanu faktycznego

3.1. Zgodnie z zapisami umowy z dnia 4 stycznia 2016 r. Spółka została zobowiązana do wykonywania samodzielnie lub za pośrednictwem podmiotów trzecich czynności związanych z prowadzeniem SPP oraz poborem należności związanych z jej funkcjonowaniem z wykorzystaniem programu do pobierania i rozliczania opłat, tj. w szczególności do: przekazywania na wskazany rachunek MZD wpływów ze SPP, prowadzenia prawidłowego rozliczenia wykonywanych usług, a w szczególności z umów zawieranych z podmiotami trzecimi, posiadania stosownych decyzji i zezwoleń wymaganych dla prawidłowego wykonywania przedmiotu umowy, w zakresie swoich możliwości wprowadzania rozwiązań zmierzających do podniesienia jakości świadczonych usług i poziomu komfortu klienta SPP, prowadzenia stałego punktu - biura obsługi klienta z oznaczeniem dni i godzin przyjmowania interesantów, pokrywania wszelkich niedoborów przychodów wynikających z nieprawidłowego funkcjonowania automatów parkingowych.

(dowód: akta kontroli, str. 37-39)

Zawarta z Zakładem umowa zawierała zapisy zabezpieczające interesy Miasta Opole dotyczące m.in.: 1/ możliwości wypowiedzenia ww. umowy z zachowaniem 12 miesięcznego terminu w razie zmiany treści uchwały, w wyniku której to zmiany, określone w umowie zadania przestaną być zadaniami powierzonymi Spółce; 2/ odstąpienia od umowy w przypadku rażącego<sup>42</sup>, nienależytego wykonywania przedmiotu umowy przez Spółkę i braku poprawy pomimo pisemnego wezwania Spółki do usunięcia naruszeń w wykonywaniu przedmiotu umowy; 3/ określenia zasad nakładania kar umownych za nieprawidłowe wywiązywanie się z obowiązków wynikających z umowy<sup>43</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 43-44)

Zgodnie z zapisem § 3 ust. 2 umowy z dnia 4 stycznia 2016 r. Miasto Opole zastrzegło sobie uprawnienie do nadzorowania, w tym kontroli jej realizacji oraz wykonywanych przez Spółkę usług, jak również żądania sprawozdań z ilości środków pieniężnych podlegających przekazaniu do Gminy. Szczegółowe mechanizmy kontroli/weryfikacji prawidłowości realizacji umowy z Zakładem określone zostały w § 5, w którym Miasto Opole zastrzegło, że *jest uprawnione do*

<sup>41</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1875.

<sup>42</sup> Za rażące naruszenie wykonywania umowy uważa się m.in.: zawinięciem przez Spółkę zaprzestanie funkcjonowania Spółki, przez co rozumie się całkowite zaprzestanie wykonywania powierzonych Spółce zadań w okresie przekraczającym 10 dni, pozostawanie w zwłoce w przekazaniu środków pieniężnych zebranych w SPP oraz żądanych przez MZD sprawozdań w okresie dłuższym niż 30 dni, brak podejmowania przez Spółkę działań mających na celu przywrócenie prawidłowego funkcjonowania SPP z przyczyn zależnych od Spółki.

<sup>43</sup> W § 10 umowy zastrzeżono, że Spółka zapłaci na rzecz Gminy kary umowne za odstąpienie od umowy z przyczyn za które Spółka ponosi odpowiedzialność - 5% wartości brutto rekompensaty oraz za niezgodne z umową wykonanie usług - 0,05 % wartości brutto rekompensaty wypłaconej Spółce, za każdy dzień zwłoki świadczenia usług lub wykonanie usługi niezgodnie z treścią umowy. Ponadto wskazano, że Gmina będzie uprawniona do naliczenia ww. kar umownych w przypadku stwierdzenia, iż usługi objęte zakresem umowy są wykonywane w sposób nie zapewniający prawidłowego funkcjonowania SPP na zasadach zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa powszechnego i miejscowego.

*przewodzenia kontroli realizacji umowy oraz wykonywanych przez Spółkę usług i zasad powierzenia, w sposób i w zakresie niezbędnym dla zweryfikowania prawidłowości wykonywania umowy (ust. 2) oraz może pisemnie wystąpić do Spółki określając zakres niezbędnych wyjaśnień, a Spółka w terminie 14 dni roboczych zobowiązana będzie do ich udzielania (ust. 4).*

(dowód: akta kontroli, str. 39, 98-99,105)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Do dnia zakończenia kontroli NIK Miasto Opole nie skorzystało z powyższych uprawnień kontrolnych wynikających z § 5 umowy z dnia 4 stycznia 2016 r. Skarbnik Miasta wyjaśniła, że w latach 2016-2017 nie przeprowadzono kontroli, na którą pozwala powyższy zapis umowy, ponieważ uprawnienie do kontroli w tym przepisie ma charakter fakultatywny, a bliski charakter współpracy Zakładu Komunalnego z MZD, a w dalszej kolejności z Wydziałem Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej Urzędu pozwala reagować na problemy jakie mogą się pojawiać na gruncie jej wykonywania. Dodała także, że w ww. okresie nie było sygnałów i oznak wskazujących na nieprawidłowości w realizacji ww. umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 39, 98-99,105)

2. Pracownicy Wydziału Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej nie egzekwowali od Zakładu realizacji obowiązku wynikającego z § 4 ust. 1 pkt 2) lit. f) umowy z dnia 4 stycznia 2016 r. , tj. przekazywania Gminie Opole dwa razy do roku, w terminie do dnia 15 lipca oraz do dnia 5 lutego roku następnego pisemnej zbiorczej informacji o kasowej realizacji usług, odpowiednio według stanu na dzień 30 czerwca oraz 31 grudnia danego roku zrealizowanych w danym roku usług objętych umową.

Działająca z upoważnienia Naczelnika ww. Wydziału Kierownik Referatu Infrastruktury Komunalnej, wyjaśniła, że Wydział nie żądał powyższej informacji, gdyż wiedza o danych z informacji dostępna jest w MZD oraz w zbiorczych sprawozdaniach budżetowych. Ponadto zaznaczyła, że informacja ta ma charakter statystyczny i nie służy podejmowaniu działań przez Wydział, zatem jej otrzymanie nie wpływało na proces nadzoru nad wykonywaniem umowy.

Zdaniem NIK, powyższa argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie wobec jednoznacznego zapisu w przedmiotowej umowie, stanowiącego, że Zakład Komunalny zobowiązuje się przekazywać ww. zbiorcze informacje Gminie, a nie MZD. Ponadto, jak wskazała Kierownik Referatu Infrastruktury Komunalnej, w dniu 5 grudnia 2017 r. (tj. w trakcie kontroli NIK) Zakład Komunalny złożył informacje o kasowej realizacji usług ze SPP za okres I i II półrocza 2016 r. i I półrocze 2017 r.

(dowód: akta kontroli, str. 37-38, 105-110)

Opis stanu faktycznego

Założenia dotyczące kosztów funkcjonowania SPP począwszy od dnia 1 stycznia 2016 r. określone zostały w umowie z dnia 4 stycznia 2016 r. obejmującej m.in. Kalkulację wynagrodzenia-rekompensaty dla Zakładu Komunalnego Spółki z o. o. w Opolu z tytułu Administrowania Strefą Płatnego Parkowania w Opolu. W 2016 r. Miasto obowiązane było wypłacić na rzecz Zakładu rekompensatę w wysokości w kwocie 1 990 488 zł (brutto), w 2017 r. – w kwocie 1 999 644 zł (brutto), a w 2018 r. – w kwocie 2 092 343 zł (brutto). Corocznie Zakład przedstawiał, z zachowaniem zasad i trybu określonego ww. umową, propozycje kalkulacji rekompensaty na rok następny.

We wcześniejszym okresie, tj. w latach 2014-2015 rekompensata ta wypłacona administratorowi SPP (spółce Projekt & Parking) była na porównywalnym poziomie i wynosiła odpowiednio: 1 873 745,32 zł i 1 924 634,37 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 40, 46-48 83, 78-104)

**3.2.** Prezydent Miasta w celu zwiększenia liczby miejsc postojowych w ścisłym centrum zawarł w dniu 23 października 2015 r. umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym z IGI Exclusive Sp. z o.o. z/s w Warszawie w ramach realizacji inwestycji polegającej na rewitalizacji przestrzeni miejskiej obejmującej Plac Mikołaja Kopernika i jego otoczenie. Postanowienia tej umowy przewidywały m.in., że w wyniku realizacji tej inwestycji powstanie co najmniej 300 miejsc postojowych. Przedmiotowa Umowa została zawarta na okres 360 miesięcy od dnia jej podpisania. Okres trwania umowy podzielono na *Fazę Inwestycyjną* oraz *Fazę Eksploatacji*, podczas której ww. spółka uprawniona będzie do pobierania opłat parkingowych od użytkowników przez 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu w ciągu całego roku kalendarzowego. W ramach ustalenia wysokości takich opłat, uzgodniono, że maksymalna opłata za miejsce parkingowe nie może być wyższa niż stawka uchwalona przez Radę Miasta Opole dla Strefy „A” płatnego parkowania za godzinę postoju. Ponadto strony umowy postanowiły, że po zakończeniu *Fazy Eksploatacji* parking<sup>44</sup> zostanie przekazany Gminie Opole bez dodatkowej odpłatności.

(dowód: akta kontroli, str. 122-147)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Zawarta z Zakładem umowa o administrowanie SPP zawierała zapisy zabezpieczające interesy Gminy Opole, m.in. poprzez możliwość jej rozwiązania lub nakładania kar umownych w przypadkach nieprawidłowego wywiązywania się spółki komunalnej z nałożonych na nią obowiązków oraz przewidywała również uprawnienia kontrolne jej realizacji. Nie mniej jednak takie uprawnienia jednostki kontrolowanej ograniczały się jedynie do bieżącej współpracy z Zakładem. W związku z tym, że inwestycja realizowana w ramach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w okresie objętym kontrolą NIK nie miała wpływu na liczbę zapewnionych przez Miasto Opole płatnych miejsc parkingowych przedmiot badań kontrolnych nie obejmował tego zamierzenia, w tym wyboru partnera prywatnego, jak również realizacji etapu inwestycyjnego.

## 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*<sup>45</sup>, wnosi o podjęcie działań zmierzających do zmiany uchwały w sprawie SPP z 2015 r. w zakresie możliwości kwestionowania zasadności wezwania do uiszczenia opłaty dodatkowej.

<sup>44</sup> W stanie technicznym adekwatnym do dopuszczalnego procentowego stopnia zużycia poszczególnych elementów oraz w stanie wolnym od wszelkich obciążeń i praw osób trzecich.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: ustawa o NIK.

## 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 wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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 16 lutego 2018 r.

Kontroler  
Damian Mielcarek  
główny specjalista kontroli państwowej

  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

Dyrektor

DYREKTOR  
Delegatury NIK w Opolu

  
.....  
podpis

