



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.012.01.2018
P/18/089

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/089 – Funkcjonowanie miejsc płatnego parkowania w miastach
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Maciej Mikulski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LSZ/106/2018 z dnia 6.06.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Miastku, ul. Grunwaldzka 1, 77-200 Miastko
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Ramion, Burmistrz Miastka w latach 2002 - 2018 ¹ . W okresie od 16.07.2018 r. do zakończenia kontroli funkcję Burmistrza pełniła Zastępca Burmistrza Ewa Kapłań. (dowód: akta kontroli str. 3-14)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Strefy Płatnego Parkowania³ w Miastku zostały w 2003 r. i 2011 r. ustalone uchwałami Rady Miejskiej w Miastku⁴.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli utworzenie SPP nie było w pełni zgodne z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵, gdyż Burmistrz nie wystąpił z wnioskiem do Starosty Bytowskiego o uzyskanie stosownych opinii przed podjęciem uchwały przez RM w sprawie ustanowienia SPP. Ponadto jedna ze stref została ustanowiona poza drogą publiczną. W akcie prawa miejscowego o ustanowieniu SPP – w świetle obowiązujących przepisów ustawy o drogach - nieuprawnione było wprowadzenie zapisów dotyczących możliwości stosowania preferencyjnych stawek opłat za parkowanie dla mieszkańców Miastka mających meldunek na pobyt stały oraz nadanie uprawnienia wystawiania zawiadomienia o nałożeniu opłaty dodatkowej strażnikom miejskim Straży Miejskiej w Miastku⁶.

Burmistrz nie zapewnił skutecznego sposobu realizacji zadań dotyczących obsługi spraw związanych z funkcjonowaniem SPP, w szczególności w zakresie wyznaczenia osób odpowiedzialnych za pobieranie opłat dodatkowych, prowadzenie windykacji należności z tego tytułu oraz prowadzenie ewidencji należności i dochodów z tytułu opłat za parkowanie i opłat dodatkowych. Ww. obowiązków nie przypisano żadnemu pracownikowi w jego zakresie czynności.

¹ Wybrany na stanowisko Burmistrza w wyborach z 27.10.2002 r., 12.11.2006 r., 21.11.2010 r. i 30.11.2014 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

³ Dalej: SPP.

⁴ Dalej: RM lub Rada.

⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 2222, ze zm. – dalej „ustawa o drogach”

⁶ Dalej: „SM”

W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości przy wyznaczeniu SPP oraz oznakowania stanowisk postojowych na ich obszarach, co stanowiło naruszenie przepisów ustawy o drogach, 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 warunków ich umieszczania na drogach⁷, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁸, jak również z rozwiązaniami przewidzianymi w projektach organizacji ruchu SPP.

W ewidencji księgowej Urzędu nie ujęto należności z tytułu naliczonych w latach 2014-2018 (do 30.06) opłat dodatkowych w łącznej kwocie 49.095 zł, a podejmowane w Urzędzie działania w zakresie wyegzekwowania tych opłat były prowadzone w sposób opieszwały (lata 2016-2017) lub nie były podejmowane wcale (2015 r. i I półrocze 2018 r.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja miejsc płatnego parkowania w mieście.

Opis stanu
faktycznego

Uwarunkowania utworzenia płatnych miejsc parkingowych w mieście

1.1. Gmina Miastko posiadała dokumentację określającą lokalną politykę transportową, tj. „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w Gminie Miastko” z dnia 15.10.2015 r. W ww. planie określono: charakterystykę obszaru objętego planem transportowym, istniejącej sieci komunikacji autobusowej obszaru, ocenę potrzeb przewozowych i określenie preferencji mieszkańców Gminy Miastko, plan organizacji sieci transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej.

Plan nie obejmował, m.in. określenia istniejącej liczby miejsc postojowych, rotacji pojazdów na tych miejscach i niezaspokojonych potrzeb organizacji miejsc parkingowych, wyznaczenia obszaru deficytu takich miejsc, uzasadnienia wprowadzenia strefy płatnego parkowania.

(dowód: akta kontroli str. 13-14)

1.2. W latach 2014-2018 (do 30.06) na terenie Miastka funkcjonowały następujące SPP utworzone uchwałami Rady w sprawie ich ustanowienia, ustalenia wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych, sposobu pobierania tych opłat oraz określenia wysokości opłaty dodatkowej i sposobu jej pobierania:

- nr 102/IV/2003⁹ z dnia 11 grudnia 2003 r. - SPP przy ul. Armii Krajowej¹⁰,
- nr 62/VI/2011¹¹ z dnia 24 czerwca 2011 r. – SPP przy ul. Konstytucji 3 maja¹²,
- nr 123/VI/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r. – SPP przy ul. Wybickiego¹³.

(dowód: akta kontroli str. 13-39)

W projektach i uzasadnieniach uchwał w sprawie ustanowienia SPP wskazano przesłankę będącą podstawą do ustalenia takiej strefy, o której mowa w art. 13b ust.

⁷ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.; dalej: „rozporządzenie ws warunków dla znaków drogowych” - znówelizowanego z dniem 14 lutego 2014 r. na mocy rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 września 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. poz. 1326).

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1422, ze zm. – dalej „rozporządzenie ws. budynków i ich usytuowania”

⁹ Zmieniana uchwałami Rady Miejskiej w Miastku nr 10/IV/2004 z 27.02.2004 r., nr 53/V/2209 z 29.06.2009 r., nr 108/VI/2011 z 25.11.2011 r.

¹⁰ Dalej: „SPP nr1”

¹¹ Zmieniana uchwałami Rady nr 75/VI/2011 z dnia 8.07.2011 r., 109/IV/2011 z 25.11.2011 r.

¹² Dalej: SPP nr 3

¹³ Dalej: „SPP nr 2”

2 ustawy o drogach, tj. znaczny deficyt miejsc postojowych charakteryzujący obszary przewidziane do ustanowienia SPP. Urząd Miejski w Miastku¹⁴ nie posiadał udokumentowanych, wykonywanych przez pracowników Urzędu, analiz wskazujących na potrzebę organizacji płatnych miejsc parkingowych. Gmina nie zlecała wykonania takich analiz pomiotom zewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 13-56)

Ewa Kapłań – zastępca Burmistrza wyjaśniła, że obszar deficytu miejsc parkingowych został wyznaczony na wniosek radnych, z uwzględnieniem możliwości w zakresie dysponowania istniejącymi parkingami. Wnioski dotyczyły trzech parkingów. Urząd Miejski nie dysponuje dokumentami z wnioskami o utworzenie SPP, ponieważ wnioski były zgłaszane ustnie. Radni widząc narastające problemy z blokowaniem miejsc postojowych przez samochody różnych właścicieli z napisem „na sprzedaż”, zwracali się do Burmistrza w wnioskami o opracowanie i przedłożenie pod obrady Rady projektów uchwał w celu utworzenie SPP. Burmistrz znając specyfikę miasta, opierając się na opiniach jednostek organizacyjnych odstąpił od zlecenia wykonania analizy, przychylił się do wniosków mieszkańców i radnych i przedłożył Radzie projekty uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 64-67)

Zasady funkcjonowania SPP ustalone uchwałami zostały zmienione w zakresie:

a) w SPP nr 1

- stawek opłat za parkowanie - wprowadzono abonament mieszkańca dotyczący zameldowanych na pobyt stały przy ul. Armii Krajowej; zmiana ta została wprowadzona na mocy uchwały nr 10/IV/2004 Rady z dnia 27 lutego 2004 r.,
- sposobu pobierania opłat – dokonano zmiany sposobu uiszczania opłat za parkowanie w parkometrze zamiast u inkasenta; powyższa zmiana została wprowadzona na mocy uchwały nr 53/V/2009 z dnia 29 czerwca 2009 r.,
- stawek opłat za parkowanie, w tym opłat zryczałtowanych, tj. m.in. zwiększono dwukrotnie minimalną opłatę za parkowanie do wysokości 1 zł do pół godziny, 2 zł za pierwszą, 2,40 zł za drugą, 2,80 zł za trzecią i 2 zł za każdą kolejną godzinę parkowania, oraz zwiększono wysokość stawek zryczałtowanych za okresowe parkowanie z 10 zł do 20 zł za jeden tydzień oraz z 40 zł do 60 zł za miesiąc; powyższa zmiana została wprowadzona na mocy uchwały nr 108/VI/2011 z dnia 25 listopada 2011 r.,
- stawek opłaty dodatkowej – zwiększono stawkę opłaty z 30 zł do 50 zł - powyższa zmiana została wprowadzona na mocy uchwały nr 108/VI/2011 z dnia 25 listopada 2011 r.,

b) w SPP nr 3

- stawek opłat za parkowanie, w tym opłat zryczałtowanych, tj. m.in. zwiększono dwukrotnie minimalną opłatę za parkowanie w wysokości 1 zł do pół godziny 2 zł za pierwszą, 2,40 zł za drugą, 2,80 zł za trzecią i 2 zł za każdą kolejną godzinę parkowania, oraz zwiększono wysokość stawek zryczałtowanych za okresowe parkowanie z 10 zł do 20 zł za jeden tydzień oraz z 40 zł do 60 zł za miesiąc; powyższa zmiana została wprowadzona na mocy uchwały nr 109/VI/2011 z dnia 25 listopada 2011 r. w sprawie zmian uchwały nr 62/VI/2011,
- stawek opłaty dodatkowej – zwiększono ww. stawkę opłaty z 30 zł do 50 zł - powyższa zmiana została wprowadzona na mocy uchwały nr 109/VI/2011 z dnia 25 listopada 2011 r. w sprawie zmian uchwały nr 62/VI/2011.

Żadna z ww. uchwał nie wprowadzała zmian w obszarze SPP.

(dowód: akta kontroli str. 25-31, 34-36)

¹⁴ Dalej: „Urząd”.

1.3. Burmistrz, jako zarządca dróg gminnych nie wydierżawiał gruntów w obrębie pasów drogowych, ani nie udostępniał innych nieruchomości gminnych w trybie art. 22 ust. 2 ustawy o drogach na potrzeby organizacji płatnych miejsc postojowych. Tym samym jedynym obszarem, na którym zorganizowano płatne miejsca parkingowe w mieście były obszary ustanowionych SPP.

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 59)

Obszar SPP nr 1 i SPP nr 3 zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach został wyznaczony w całości w obrębie dróg gminnych. Obszar SPP nr 2 został wyznaczony w części w obrębie drogi gminnej, zaś w części na działce 238/2 oznaczonej w ewidencji gruntów symbolem „Bp” (zurbanizowane tereny niezabudowane), co zostało opisane, jako nieprawidłowość w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 60-63)

Uchwały w sprawie ustalania SPP

1.4. Burmistrz za każdym razem przedkładał Radzie wniosek o utworzenie SPP i dołączał do niego projekt organizacji ruchu, który został zaakceptowany zgodnie z art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych przez Starostę Bytowskiego. Projekty uchwał ustalających zasady funkcjonowania SPP były skierowane na posiedzenie m.in. Komisji Oświaty, Kultury, Zdrowia i Promocji; Komisji Pracy Pomocy Społecznej oraz Komisji Rolnictwa Ochrony Środowiska i Gospodarki Mieszkaniowej, które zaopiniowały pozytywnie każdy z tych projektów. Na wniosek Komisji Oświaty, Kultury, Zdrowia, Sportu i Promocji ujęto zgłoszone poprawki do projektu uchwały nr 102/IV/2003 z dnia 11 grudnia 2003 r. dotyczące: zmiany czasu funkcjonowania SPP w terminie od 1 maja do 30 września z proponowanych godzin od 8:00 do 20.00 na godziny od 8:00 do 17:00, zmniejszenia stawki za trzecia godzinę parkowania z proponowanych 1,44 zł na 1,40 zł oraz zryczałtowanej opłaty miesięcznej z 45 zł na 40 zł.

Pozostałe uchwały w sprawie ustalenia SPP nie zawierały modyfikacji w zakresie funkcjonowania SPP w stosunku do treści wniosku przedstawionego przez Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 13-24)

Uchwałą nr:

- XVI/127/2015 z dnia 23 października 2015 r. Rada uchyliła wcześniejsze uchwały ws. ustanowienia SPP, ustanowiła strefy w tej samej lokalizacji, ujednolicając zasady korzystania, wprowadzając jednolity regulamin dla wszystkich stref, nowe stawki opłat za pierwsze 30 min – 0,50 zł, za pierwszą godzinę – 2,50 zł, za drugą godzinę – 3 zł, za trzecią godzinę – 3,50 zł, za każdą kolejną godzinę parkowania – 2 zł, stawkę opłaty dodatkowej w kwocie 50 zł za brak opłaty za postój oraz 25 zł za brak przedłużenia dokonanej opłaty oraz ograniczając czas pobierania opłat za parking do godzin od 9:00 do 17:00, wprowadzając nowe stawki opłat zryczałtowanych 30 zł za miesiąc postoju w jednej strefie i 50 zł we wszystkich strefach, zwolnienie z opłat pojazdów służb porządkowych i komunalnych oraz (w wyznaczonych miejscach) pojazdów z kartami parkingowymi dla osób niepełnosprawnych,
- XL/358/2017 z dnia 30 czerwca 2017 r. Rada zachowała dwie strefy parkowania tj. SPP nr 1 i SPP nr 2 rezygnując ze SPP nr 3 przy ul. Konstytucji 3 maja ze względu na przeprowadzaną inwestycję Generalnej Dyrekcji Dróg i Autostrad, powodującej konieczność zmiany organizacji ruchu i zmniejszenie liczb miejsc parkingowych.

(dowód: akta kontroli str. 40-56)

1.5.-1.6. Wysokość pobieranych opłat za parkowanie określona w uchwałach w sprawie ustalenia SPP była zgodna z przepisami ustawy o drogach, tj. opłaty za

parkowanie (za pierwszą oraz kolejne godziny parkowania oraz opłaty dodatkowej) zostały ustalone w wysokości nieprzekraczającej limitów określonych w art. 13b ust. 4 pkt 1, ust. 5 oraz art. 13f ust. 2 ustawy o drogach.

Rada na podstawie art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach ustaliła zerowe stawki opłat za parkowanie pojazdów na terenie SPP dla osób kierujących pojazdami zaopatrzonymi w kartę parkingową dla osób niepełnosprawnych oraz kierujących pojazdami służb porządkowych i komunalnych.

Uchwały ws. ustanowienia SPP:

- nie określały innego niż 14-dniowy termin uiszczenia opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ustawy o drogach, od dnia wystawienia zawiadomienia o obowiązku jej uiszczenia,
- nie wprowadzały trybu reklamacyjnego w przypadku kwestionowania wymierzenia opłaty dodatkowej lub trybu ich egzekucji, wymogu podawania numeru rejestracyjnego pojazdu przy nabywaniu biletu za postój w SPP, potwierdzającego dokonanie opłaty,
- nie dopuszczały możliwości nałożenia opłaty dodatkowej za nieudokumentowanie dopełnienia obowiązku poniesienia opłat za parkowanie poprzez np. brak wyeksponowania dowodu uiszczenia tej opłaty za przednią szybą wewnątrz pojazdu oraz pobierania tych opłat, również w soboty oraz możliwości obciążenia użytkownika zastrzeżonego miejsca postojowego kosztami jego utworzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 15-56)

1.7. Żadna z uchwał w sprawie ustalenia SPP lub jej zmiany nie była przedmiotem postępowań nadzorczych prowadzonych przez wojewodę lub kontroli sądów administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 13-14)

Model funkcjonowania SPP

1.8. Zadania związane z funkcjonowaniem SPP w badanym okresie realizował we własnym zakresie Urząd, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt 2.1.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że obsługa SPP została zlecona strażnikom SM, ponieważ posiadali oni odpowiednią wiedzę i doświadczenie w zajmowaniu się porządkiem w Gminie.

(dowód: akta kontroli str. 64-67)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz przedstawił projekt uchwały o SPP przewidujący do objęcia jej obszarem nieruchomości gminne niestanowiące drogi publicznej. Na podstawie tego projektu uchwałą Rady nr 123/VI/2011 z 30.12.2011 r. utworzona została SPP nr 2 przy ul. Wybickiego, która była wyznaczona w części na działce 238/2 oznaczonej w ewidencji gruntów symbolem Bp (zurbanizowane tereny niezabudowane), pomimo że zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach SPP mogą być wyznaczone wyłącznie na drogach publicznych.

Obszar SPP nr 2 nie został zmieniony uchwałą Rady XVI/127/2015 z 23.10.2015 r., a oględziny dokonane w trakcie kontroli przez kontrolera NIK wykazały zlokalizowanie SPP nr 2 na terenie określonym w uchwale Rady z 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 37-49, 60-61, 130-138)

W uzasadnieniu wyroku WSA w Lublinie z dnia 17 lutego 2012 r. (I SA/Lu 56/12) sąd stwierdził, że skoro w ewidencji gruntów, jako drogi ("dr") ujawniane są grunty w granicach pasów drogowych dróg publicznych i dróg wewnętrznych w rozumieniu przepisów ustawy o drogach stosownie zaś do tej ustawy pasem drogowym jest

wydzielony liniami granicznymi grunt (...), w którym zlokalizowana jest droga i obiekty oraz urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą, to stwierdzić należy, iż normatywnie gruntowi określone jako pas drogowy w ustawie o drogach odpowiada wiernie użytek gruntowy o nazwie "drogi", o którym mowa w §68 ust. 3 pkt 7 lit. a i pkt 7 lit. a części 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁵.

Ewa Kapłań – zastępca Burmistrza wyjaśniła, że działka nr 238/2 oznaczona w ewidencji gruntów symbolem „Bp” przed utworzeniem SPP nr 2 była zajęta pod wcześniejszy parking i na jego bazie na tym terenie została utworzona strefa SPP na ul. Wybickiego.

(dowód: akta kontroli str. 171-174)

2. W obowiązujących w latach 2014-2018 (do 30.06) uchwałach w sprawie ustanowienia SPP wprowadzono zapisy zawarte w projektach przedkładanych przez Burmistrza, które były niezgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, dotyczące:

a) uzależnienia możliwości poniesienia opłaty za parkowanie w preferencyjnych stawkach od spełnienia warunków w zakresie meldunku na pobyt stały w Miastku przy: ul. Armii Krajowej (wprowadzony uchwałą nr 10/IV/2004 z dnia 27 lutego 2004 r.), ul. Konstytucji 3 maja (wprowadzony uchwałą nr 62/VI/2011 z dnia 24 czerwca 2011 r.), przy ul. Wybickiego (wprowadzony uchwałą nr 123/VI/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r.)¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 25-33, 37-39)

W myśl wyroku WSA w Poznaniu z 20.04.2016 r. (III SA/Po 78/16) oraz wyroku NSA z 18.11.2016 r., (I OSK 1978/16) ww. zapisy naruszają konstytucyjne zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej poprzez niezgodne z prawem zróżnicowanie mieszkańców strefy płatnego parkowania wobec mieszkańców innej części miasta, ale także względem siebie.

W ocenie NIK, unormowania ww. uchwał w zakresie przewidującym ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do zakupu rocznych abonamentów parkingowych w zależności od tytułu prawnego do zamieszkania w SPP naruszają zasadę równości wobec prawa określoną w art. 32 Konstytucji RP. Nadają one, bowiem uprawnienia do zakupu abonamentów osobom zameldowanym na obszarze strefy i wykluczając tym samym osoby mieszkające w jej obrębie, ale nieposiadające zameldowania np. na podstawie umowy najmu mieszkania.

b) wystawiania zawiadomienia o nałożeniu opłaty dodatkowej przez strażników SM (wprowadzony uchwałami nr XVI/127/2015 z 23 października 2015 r. i nr XL/358/2017 z dnia 30 czerwca 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 40-56)

W myśl wyroku WSA w Opolu z 10.01.2017 r. (II SA/Op 297/16) ww. zapisy były niezgodne z art. 10 ust 1 i art. 12 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych¹⁷. Ww. przepisy określają powierzone obowiązki funkcjonariuszy straży miejskiej, więc przyznanie im mocą uchwały uprawnień do kontroli parkowania w strefie płatnego parkowania wykracza poza delegację ustawową, o której mowa w art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych. Ponadto określenie upoważnień i obowiązków służby parkingowej ma charakter organizacyjny i nie należało do kompetencji Rady.

¹⁵ Dz.U. z 2016r., poz.1034, ze zm.

¹⁶ Ww. uchwały obowiązywały do dnia wejście w życie uchwały Rady nr XVI/127/2015 tj. do 27.11.2015 r.

¹⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 928, ze zm.

Ewa Kapłań – zastępca Burmistrza wyjaśniła, że zapisy zawarte w uchwałach Rady kontrolowane były przez nadzór prawny Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, który nie wniósł zastrzeżeń w zakresie niezgodności z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 64-67)

3. Burmistrz nie wystąpił o opinię Starosty, jako organu zarządzającego ruchem na drogach Gminy Miastko do projektów uchwał w sprawie ustalenia SPP, które następnie stanowiły podstawę do przyjęcia przez Radę uchwał nr 102/IV/2003¹⁸ z dnia 11 grudnia 2003 r., nr 62/VI/2011¹⁹ z dnia 24 czerwca 2011 r., nr 123/VI/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r. nr XVI/127/2015 z dnia 23 października 2015 r. i nr XL/358/2017 z dnia 30 czerwca 2017 r. w sprawie ustanowienia SPP.

(dowód: akta kontroli str. 13-24, 32-33, 37-39)

Na podstawie art. 13b ust. 3 ustawy o drogach w związku z art. 19 ust. 2 pkt 4 ud i art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²⁰ wnioski (projekty ww. uchwał) organu wykonawczego gminy powinny być zaopiniowane, m.in. przez zarządzające ruchem na drogach (Starosta).

Ewa Kapłań – zastępca Burmistrza wyjaśniła, że w wyniku błędnej interpretacji przepisów Naczelnika Wydziału rozwoju do Starosty składany był jedynie wniosek o zaopiniowanie projektu organizacji ruchu – strefa płatnego parkowania, traktowany jako opinia w trybie art. 13b ust. 3 ustawy o drogach.

(dowód: akta kontroli str. 171-174)

Ocena częściowa

SPP zostały ustanowione w wyniku przeprowadzonych konsultacji z radnymi miejskimi i na ich wniosek, pomimo braku udokumentowanych analiz wskazujących na potrzebę ich utworzenia na terenie miasta. Biorąc pod uwagę specyfikę miasta, opierając się na opiniach jednostek organizacyjnych Urzędu, Burmistrz odstąpił od zlecenia wykonania specjalistycznych analiz w tym zakresie i zorganizował płatne miejsca parkingowe objęte SPP nr 1 i nr 3 na drogach publicznych, zaś w SPP nr 2 w części poza drogą publiczną na działce stanowiącej zurbanizowaną nieruchomość niezabudowaną. Burmistrz nie wywiązał się z obowiązku uzyskania od Starosty opinii do przedłożonych Radzie projektów uchwał ustalających zasady funkcjonowania SPP. W powyższych uchwałach wprowadzono też zapisy niezgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, które dotyczyły uzależnienia możliwości poniesienia opłaty za parkowanie w preferencyjnych stawkach dla mieszkańców zameldowanych na stałe²¹ oraz wystawiania zawiadomienia o nałożeniu opłaty dodatkowej przez strażników SM.

2. Zarządzanie Strefą Płatnego Parkowania

Uwarunkowania organizacyjne zarządzania SPP

2. 1. W strukturze organizacyjnej Urzędu, wprowadzonej na podstawie Regulaminu organizacyjnego:

- a) stanowiącego załącznik do zarządzenia Burmistrza nr 42/IV/2005 z dnia 28 czerwca 2005 r.²² wyodrębniono m.in.:
 - Wydział Infrastruktury Technicznej, do zakresu działania, którego należało m.in.: zarządzanie siecią dróg gminnych i ich modernizacją, utrzymaniem

Opis stanu
faktycznego

¹⁸ Zmieniana uchwałami Rady Miejskiej w Miastku nr 10/IV/2004 z 27.02.2004 r., nr 53/V/2209 z 29.06.2009 r., nr 108/VI/2011 z 25.11.2011 r.

¹⁹ Zmieniana uchwałami Rady nr 75/VI/2011 z dnia 8.07.2011 r., 109/VI/2011 z 25.11.2011 r.

²⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 1260, ze zm. – dalej: „uprd”

²¹ Przepis przestał obowiązywać przed rozpoczęciem czynności kontrolnych NIK.

²² Dalej: „RO z 2005 r.”

- i ochroną; prowadzenie parkingów na terenie miejskim oraz współpraca z zarządcami dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych,
- Referat Podatków Wydziału Finansowego do zakresu działania, którego należało m.in.: prowadzenie działań windykacyjnych w zakresie podatków i opłat lokalnych w tym wysyłanie upomnień i wezwań do zapłaty, wystawianie tytułów wykonawczych,
- b) stanowiącego załącznik do zarządzenia Burmistrza nr 20/VII/2015 z dnia 12 lutego 2015 r.²³ wyodrębniono m.in.:
- Wydział Finansowy do zakresu działania, którego należało m.in.: podejmowanie czynności zmierzających do egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych w zakresie podatków i opłat lokalnych,
- W Regulaminie organizacyjnym z dnia 12 lutego 2015 r. nie przypisano zadań w zakresie utrzymania dróg i parkingów, w tym SPP.

(dowód: akta kontroli, str. 86-108, 175-191)

W latach 2014-2018 (do 30.06) Burmistrz nie ustalił pisemnych procedur w sprawie organizacji i przyjętego modelu funkcjonowania SPP, w szczególności w zakresie wyznaczenia osób odpowiedzialnych za wystawianie zawiadomień o nałożeniu opłaty dodatkowej, prowadzenia windykacji należności z tego tytułu, w tym wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych, oraz prowadzenia ewidencji należności i dochodów z tytułu opłat za parkowanie i opłat dodatkowych. Obowiązków tych nie przypisano także żadnemu pracownikowi w zakresie czynności.

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi (§9 RO z 2005 r. i §24 RO z 2015 r.) Straż Miejska wchodziła w skład struktury organizacyjnej Urzędu, jako jednostka organizacyjna równorzędna wydziałowi. W zakresach czynności strażników miejskich i Komendanta SM zapisano jedynie obowiązki w zakresie kontroli wnoszenia opłat w SPP.

(dowód: akta kontroli, str. 13-14, 86-115, 175-191)

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że *Burmistrz poleceniem ustnym zobowiązał pracowników SM do realizacji zadań w zakresie spraw związanych z obsługą SPP. Zwyczajowo SM zajmowała się porządkiem w Gminie Miastko i na podstawie posiadanej wiedzy i doświadczenia Burmistrz zlecił im wykonywanie tych zadań tj. od początku utworzenia SPP. Ewa Kaplan wyjaśniła także, że w trakcie tworzenia SPP, problematyczną sprawą było przypisanie kwestii windykacji opłat za parkowanie w SPP. Tworzony nowy Regulamin Organizacyjny, zmiana schematu Urzędu spowodowała, że przydzielono tymczasowo powyższe zadanie SM. Z powodu odpowiednich kwalifikacji i narzędzi do prowadzenia windykacji. Rozpatrywanie wniosków reklamujących zasadność nałożonej opłaty dodatkowej przez SM, Burmistrz powierzył Sekretarzowi Miastka, aby nie dopuścić do zbiegu kompetencji, że komórka nakładająca opłatę dodatkową jest jednocześnie decydem w sprawie rozpatrywania reklamacji.*

(dowód: akta kontroli, str. 64-67, 153-157)

Komendant SM poinformował, że obsługą SPP zajmowali się strażnicy: w sytuacji ujawnienia podczas kontroli braku opłaty za postój SPP wystawiali zawiadomienia i wykonywali dokumentację fotograficzną, która wgrywana była do systemu Fet Trafic; pozyskiwali dane osobowe z bazy danych CEPIK; księgowali w systemie wniesioną opłatę dodatkową; wystawiali upomnienia przedegzekucyjne w przypadku braku wniesienia opłaty dodatkowej, a następnie wystawiali i wysyłali tytuł wykonawczy do właściwego Urzędu Skarbowego oraz w razie potrzeby prowadzili dalsze czynności administracyjne.

(dowód: akta kontroli, str. 167)

²³ Dalej: „RO z 2015 r.”

Oznakowanie obszaru SPP

2.2. W okresie objętym kontrolą zasady organizacji ruchu dla obszaru SPP oraz jej oznakowania określały projekty organizacji ruchu w SPP²⁴:

- nr 1 przy ul. Armii Krajowej - zatwierdzone przez Starostę w dniu 12 grudnia 2003 r. (ustalenie SPP nie zmieniało istniejącej organizacji ruchu),
- nr 2 przy ul. Wybickiego – zatwierdzone przez Starostę w dniu 10 października 2011 r. (z terminem wprowadzenia nie później niż do dnia 31 października 2011 r.),
- nr 3 przy ul. Konstytucji 3 maja - zatwierdzone przez Starostę w dniu 27 września 2011 r. (z terminem wprowadzenia nie później niż do dnia 31 października 2011 r.),

Starosta nie został poinformowany o terminie wprowadzenia organizacji ruchu przewidzianej w tych projektach, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

Projekty zawierały elementy wskazane w §5 ust. 1 pkt 1-2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²⁵ oraz zawierały zestawienie wyznaczonych miejsc postojowych w SPP, w tym 2 przeznaczone dla osób niepełnosprawnych (w SPP nr 1) oraz po 1 (w SPP nr 2 i SPP nr 3).

(dowód: akta kontroli, str. 68-85)

2.3 Obszar obejmujący SPP nie stanowił zabytku wpisanego do odpowiedniego rejestru.

(dowód: akta kontroli, str. 13-14, 59)

2.4. Przeprowadzone oględziny w zakresie sposobu wyznaczenia oraz oznakowania SPP nr 1 i SPP nr 2, wykazały, m.in., że:

SPP nr 1.

- zlokalizowana na działce gruntu o numerze ewidencyjnym 423/7, w pasie drogowym ul. Armii Krajowej. Długość całkowita obszaru SPP nr 1 wynosiła 141 m, zaś długość całkowita wyznaczonych miejsc postojowych wynosiła 106 m. Ulicą doprowadzającą ruch do obszaru, na którym została ustalona SPP jest ul. Armii Krajowej, na której organizacja ruchu pojazdów przewiduje ruch jednokierunkowy (obszar SPP jest wycinkiem ul. Armii Krajowej).
- na wjeździe do obszaru SPP nr 1 umieszczony był znak pionowy D-44 – „strefa płatnego parkowania”. Na znaku umieszczono napis „Postój płatny od poniedziałku do piątku w godz. 9-17”. Na ww. znaku nie wskazano sposobu wnoszenia opłaty za postój pojazdów samochodowych (brak napisu lub symbolu parkometru, karty zegarowej lub biletu),
- na obszarze strefy wyznaczono 38 miejsc postojowych z oznakowaniem pionowym (znakiem D-44) i poziomym (znakami P-18), tj:
 - 36 miejsc przeznaczonych dla samochodów osobowych, w tym: 29 o wymiarach, spełniających wymogi §21 ust. 1 rozporządzenia ws. budynków i ich usytuowania i 7 miejsc o wymiarach ww. miejsc wynoszą 2,4m szerokości i 4,5m długości każde,
 - 2 miejsca przeznaczone dla samochodów osobowych osób niepełnosprawnych z oznakowaniem poziomym (znakami P-24) oraz pionowym (znaki D-18 i T-29), o wymiarach, spełniających wymogi §21 ust. 1 rozporządzenia ws. budynków i ich usytuowania,

²⁴ Dalej: „projekty o.r. SPP”

²⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 784. – dalej: „rozporządzenie ws. zarządzania ruchem”

- obszar strefy nie był oznakowany znakiem pionowym D-45 – koniec strefy parkowania.

SPP nr 2.

- strefa zlokalizowana na działkach gruntu o numerze ewidencyjnym 277/3 i 82/5 w pasie drogowym ul. Wybickiego (oznaczone w ewidencji, jako „dr”) i przyległą do nich działkę nr 238/2 (oznaczoną w ewidencji gruntów, jako Bp),
- ulicą doprowadzającą ruch do obszaru, na którym została ustalona SPP jest ul. Wybickiego, na której organizacja ruchu pojazdów przewiduje ruch jednokierunkowy (obszar SPP jest wycinkiem ul. Wybickiego)
- na wjeździe do obszaru SPP nr 2 umieszczony jest znak pionowy D-44 (na znaku umieszczono napis „Postój płatny od poniedziałku do piątku w godz. 9-17”). Na ww. znaku nie wskazano sposobu wnoszenia opłaty za postój pojazdów,
- na obszarze SPP nr 2 wyznaczono:
 - na działce 277/3 miejsca postojowe oznakowane poziomo linią wyznaczającą pas postojowy (znak P-19) oraz znakiem pionowym D-18 o długości 18,7 m i 48,6 m oraz szerokości 2,5 m.
 - 26 miejsc postojowych przeznaczonych dla samochodów osobowych z oznakowaniem poziomym (znak P-18) oraz pionowym (znak D-18), z czego 24 miejsca o wymiarach spełniających wymogi §21 ust. 1 rozporządzenia ws. budynków i ich usytuowania i 2 miejsca o szerokości 2,2 m; ponadto szerokość 9 z ww. 26 miejsc wyniosła od 2,2 m do 2,4 m, co było niezgodne z projektem organizacji ruchu z września 2011 r., zgodnie z którym ww. miejsca parkingowe miały posiadać wymiary 2,5 m x 5 m,
 - jedno miejsce parkingowe dla samochodów osobowych osób niepełnosprawnych (liczba tych miejsc jest niezgodna z art. 12a ust. 2 ustawy o drogach) o szerokości 3,4 m, niespełniającej §21 ust. 1 rozporządzenia ws. budynków i ich usytuowania, zgodnie z którym dla samochodów użytkowanych przez osoby niepełnosprawne szerokość stanowiska postojowego powinna wynosić co najmniej 3,6 m,
 - na końcu obszaru SPP nr 2 znajdował się znak pionowy D-45.

W obu strefach usytuowano po jednym parkometrze (oznakowane znakiem pionowym), na którym umieszczono czytelne informacje o sposobie i warunkach korzystania, cennik zgodny z uchwałą w sprawie ustalenia SPP, dane kontaktowe do administratora; parkometr nie wymagał wpisania numeru rejestracyjnego pojazdu, pobierał opłaty w gotówce (nominały 10 gr, 20 gr, 50 gr, 1 zł, 2 zł, 5 zł) i nie wydawał reszty. Na parkometrach w SPP nie umieszczono klauzuli informacyjnej określonej w art. 13 ust 1 i ust. 2 RODO²⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 130-138)

Realizacja zadań związanych z funkcjonowaniem SPP

2.5. Zasady funkcjonowania SPP nr 1 i nr 2 przewidywały możliwości poniesienia opłaty za parkowanie w preferencyjnych stawkach w przypadku spełnienia warunków w zakresie meldunku na pobyt stały w Miastku przy: ul. Armii Krajowej i przy ul. Wybickiego.

(dowód: akta kontroli, str. 25-33, 37-39)

²⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW, Dz. Urz. UE L 119 z dnia 4 maja 2016 r.

W latach 2014-2015 wydano 43 karty mieszkańca. Kontrola realizacji sprzedaży 50 abonamentów ryczałtowych wydanych w latach 2014-2018 (do 30.06), z tego 18 abonamentów mieszkańca (wydanych w latach 2014-2015) wykazała, że karty abonamentowe były wydawane na podstawie okazania potwierdzenia wpłaty oraz że nie wystąpiły przypadki, gdy abonamenty mieszkańca zostały wydane osobom nieuprawnionym, tj. niespełniającym warunków zameldowania pod określonym adresem.

(dowód: akta kontroli, str. 148-149, 151-152)

2.6. Za kontrolę wnoszenia opłat za parkowanie w SPP odpowiedzialni byli strażnicy SM, którzy wystawiali też zawiadomienia o nałożeniu opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłaty za parkowanie pojazdów w SPP, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach.

(dowód: akta kontroli, str. 40-56)

W sprawie obowiązującej w Urzędzie procedury kontroli wnoszenia opłat i windykacji należności z tego tytułu, Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że *w trakcie tworzenia SPP problematyczną sprawą było przypisanie kwestii windykacji opłat za parkowanie w SPP. Tworzony nowy regulamin organizacyjny, zmiana schematu organizacyjnego Urzędu spowodowała, że przydzielono tymczasowo powyższe zadania strażnikom SM, gdyż posiadali oni odpowiednie kwalifikacje i narzędzia do prowadzenia windykacji. Rozpatrywanie wniosków reklamujących zasadność nałożonej opłaty dodatkowej przez SM powierzyłem Sekretarzowi Miasta by nie dopuścić do zbiegu kompetencji.*

(dowód: akta kontroli, str. 153-157)

W okresie 2014-2018 (do 30.06) zostało wystawionych łącznie 1 145 wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej na łączną kwotę 49.275 zł, z tego: 0 (w 2014 r.), 400 (w 2015 r.), 269 (w 2016 r.), 315 (w 2017 r.) oraz 161 (do 30 czerwca 2018 r.).

(dowód: akta kontroli, str. tabela 1, 3)

Spośród wszystkich wystawionych w okresie 2014-2018 (do 30.06) wezwań opłacone zostały wezwania na łączną kwotę 23.984 zł, co stanowiło 48,7 % wystawionych wezwań (49.275 zł).

(dowód: akta kontroli, str. 139-140)

W okresie 2014-2018 (do 30.06) anulowanych zostało łącznie 101 wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej, co stanowiło 8,6 % wszystkich wystawionych wezwań, przy czym 29 (2,5%) takich wezwań zostało anulowanych z powodu przedłożenia ważnego biletu parkingowego, 2 z powodu okazania ważnej kart abonamentowej i 3 z powodu posiadania ważnej karty parkingowej osoby niepełnosprawnej, a pozostałe 67 (6,4%) z innych powodów w wyniku pozytywnie rozpatrzonych reklamacji kwestionujących zasadność ich wystawienia.

Kontrola 24 reklamacji, wykazała że 20 z nich zostało rozpatrzonych pozytywnie, pomimo braku ważnego biletu parkingowego, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 145-147, 150)

2.7. W 2014 r. pomimo ustanowienia SPP nie wystawiono zawiadomień o stwierdzeniu braku opłaty za parking oraz nie zobowiązywano do uiszczenia opłaty dodatkowej z tego tytułu, zaś w 2015 r., pomimo wystawienia 391 zawiadomień o stwierdzeniu braku opłaty za parking (zawiadomienia od nr 51 do 442 wystawiane w okresie od 3 lutego do 27 listopada 2015 r.) i zobowiązaniu na ich podstawie do wniesienia opłaty dodatkowej. Nie egzekwowano wnoszenia tych opłat, nie wystawiono żadnego upomnienia ani tytułu wykonawczego, o których mowa w §4 i §6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu

czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych²⁷ oraz nie przekazywał właściwemu organowi egzekucyjnemu tytułów wykonawczych w myśl §7 ust. 1 tego rozporządzenia, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 13-14, 141)

W latach 2016-2018 (do 30.06) Strażnicy SM, wobec kierujących, którzy nie uiścili opłaty dodatkowej, podejmowali działania mające na celu rozpoczęcie egzekucji na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁸. W przypadku:

- 15 badanych spraw (po 5 z roku 2016, 2017 i 2018) pomimo wystawienia zawiadomień o stwierdzeniu braku opłaty za parking i zobowiązaniu do wniesienia opłaty dodatkowej, nie egzekwowano wnoszenia ww. opłat (nie wystawiono żadnego upomnienia ani tytułu wykonawczego),
- 10 z 15 badanych spraw z 2016 r. upomnienia wystawiane były średnio w terminie 326 dni od daty wystawienia zawiadomienia, zaś tytuły wykonawcze wystawiane średnio w terminie 74 dni od daty doręczenia upomnienia
- 10 z 15 badanych spraw z 2017 r. upomnienia wystawiane były w średnio terminie 49 dni od daty wystawienia zawiadomienia, zaś tytuły wykonawcze wystawiane średnio w terminie 65 dni od daty doręczenia upomnienia.

Wskazywało to na opieszałość postępowania i zostało opisane, jako nieprawidłowość w dalszej części wystąpienia

(dowód: akta kontroli, str. 142-144)

2.8 Strażnicy SM wykonujący zadanie egzekwowania należności pieniężnych o charakterze publicznoprawnym w trybie egzekucji administracyjnej z tytułu opłat parkingowych, posiadali upoważnienie do przetwarzania danych osobowych nadane w dniu 2 stycznia 2014 r. przez administratora danych osobowych na podstawie art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *ochronie danych osobowych*²⁹. W Urzędzie prowadzona była ewidencja osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych, o której mowa w art. 39 ust. 1 uodo.

(dowód: akta kontroli, str. 13-14, 116-129)

Wpływy i wydatki związane z funkcjonowaniem SPP

2.9. Łączna wysokość dochodów Gminy z tytułu pobranych opłat za postój pojazdów w SPP oraz z tytułu opłat dodatkowych w latach 2014-2018 (do 30 czerwca) wyniosła 341.358,55 zł.

Dochody z tytułu pobranych opłat za postój pojazdów wynosiły odpowiednio: 64.361,6 zł (2014 r.), 74.496,10 zł (2015 r.), 71.106,25 zł (2016 r.); 74.805,50 zł (2017 r.) oraz 32.133,70 zł (do 30 czerwca 2018 r.).

Dochody z tytułu pobranych opłat dodatkowych wyniosły łącznie 23.984 zł, co stanowiło 7% łącznej wysokości dochodów i wynosiły odpowiednio: 0 zł (2014 r.), 7.461 zł (2015 r.), 4.901 zł (2016 r.), 8.605 zł (2017 r.) oraz 3.017 zł (do 30 czerwca 2018 r.). Prowadzona ewidencja księgowa nie pozwala na wyodrębnienie dochodów, jakie Gmina uzyskała z poszczególnych SPP nr 1, nr 2 i nr 3.

(dowód: akta kontroli, str. 13-14, 139-140, 192-202)

2.10. Wydatki poniesione przez Urząd na utrzymanie SPP wynosiły w latach 2014-2018 (do 30.06) łącznie 191.594,03 zł, z tego 35.561,37 zł (w 2014 r.), 37.182,26 zł (w 2015 r.), 43.141,13 zł (w 2016 r.), 51.571,78 zł (w 2017 r.) i 24.137,49 zł (w I pół. 2018 r.).

Najwyższy udział w tych wydatkach stanowiły wynagrodzenia, które wynosiły w badanym okresie 141.362,27 zł (73,8% ogółu poniesionych wydatków). Kolejna

²⁷ Dz.U. z 2014r., poz. 656 – dalej: „rozporządzenie ws. postępowania wierzycieli”.

²⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 922 ze zm., dalej: „uodo”

pod względem wartości grupa wydatków obejmowała serwis, przeprogramowanie i naprawę parkomatu, które wyniosły łącznie 38.593,04 zł (20,1%). Najmniej środków wydatkowano na obsługę informatyczną SPP, tj. 11.638,74 zł (6,1%).

(dowód: akta kontroli, str. 139-140)

2.11 W okresie 2014-2018 (do 30.06) nadwyżka dochodów Gminy nad ponoszonymi wydatkami związanymi z funkcjonowaniem SPP wyniosła nie więcej niż: 28.800,23 zł w 2014 r., 45.245,84 zł w 2015 r., 32.866,12 zł w 2016 r., 31.839,02 zł w 2017 r. oraz 14.125,28 zł w I półr. 2018 r.

(dowód: akta kontroli, str. 139-140)

Skargi dotyczące funkcjonowania SPP

2.12. W latach 2014-2018 (do 30.06) do Urzędu wpłynęły 2 skargi na działalność strażników SM od właścicieli pojazdów parkujących w SPP, na których nałożono opłatę dodatkową za brak opłaty za postój w SPP. W obydwu przypadkach Sekretarz Miastka po rozpatrzeniu skargi i przyjęciu wyjaśnień strażników uznał, że opłaty dodatkowe zostały nałożone za brak opłaty za postój. Strażnicy wykonali dokumentację fotograficzną i prawidłowo przekazali zawiadomienie o nałożeniu opłaty dodatkowej. W związku z powyższym skargi uznano za bezzasadne i poinformowano o tym skarżących 12 i 16 dni od złożenia uzupełnienia do skargi. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2018 r. do Urzędu nie były kierowane skargi związane z funkcjonowaniem SPP.

(dowód: akta kontroli, str. 13-14)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz nie zawiadomił Starosty Bytowskiego oraz właściwego komendanta Policji o terminie wprowadzenia organizacji ruchu przewidzianej w projektach organizacji ruchu SPP, co było niezgodne z §12 ust. 1 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem stanowiącym, że jednostka wprowadzająca zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem jej wprowadzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 13-14, 68-85)

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że *z powodu odległości czasu i braku wglądu do pełnej dokumentacji nie potrafię odpowiedzieć, co było przyczyną braku zawiadomienia Starosty oraz właściwego komendanta Policji o terminie wprowadzenia organizacji ruchu przewidzianej projektami organizacji ruchu SPP na terenie Miastka*

(dowód: akta kontroli, str. 171-174)

2. SPP były oznakowane niezgodnie z przepisami 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 warunków ich umieszczania na drogach³⁰, tj.:

- a)** na znakach pionowych D-44 „strefa płatnego parkowania” (na obszarze SPP nr 1 i SPP nr 2) obok napisu „Postój płatny” nie wskazano sposobu wnoszenia opłat za postój pojazdu samochodowego przez umieszczenie napisu lub symbolu parkometru, karty zegarowej lub biletu, co było niezgodne z pkt 5.2.50 załącznika nr 1 do rozporządzenia MI o znakach drogowych,
- b)** miejsca dla postoju na obszarze SPP1 pojazdów samochodowych nie zostały wyznaczone znakami pionowymi (tj. znakiem D-18 parking), co było niezgodne z pkt 5.2.18 załącznika nr 1 do rozporządzenia MI o znakach drogowych,

³⁰ Dz.U. Nr 220, poz. 2181, ze zm. – dalej: rozporządzenie MI o znakach drogowych.

- c) przy wyjeździe z obszaru SPP nr 1 nie umieszczono znaku pionowego D-45 „koniec strefy parkowania”, co było niezgodne z pkt 5.2.51 załącznika nr 1 do rozporządzenia MI o znakach drogowych.

(dowód: akta kontroli, str. 130-138)

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że oznakowania SPP były wykonane w czasie tworzenia SPP i oparte były na obowiązujących wówczas przepisach. Środki finansowe na odnowienie oznakowań zgodnie z obowiązującymi przepisami zostaną przedstawione do zatwierdzenia w nowym budżecie Gminy Miastko na 2019 r.

(dowód: akta kontroli, str. 64-67)

3. Na obszarze SPP wyznaczono miejsca parkingowe niezgodnie z przepisami ustawy o drogach, rozporządzenia ws. budynków i ich usytuowania oraz projektem organizacji ruchu danej SPP, tj:

- a) na obszarze SPP nr 1 wyznaczono 7 miejsc parkingowych o długości 4,5 m, co było niezgodne z §21 ust. 1 rozporządzenia ws. budynków i ich usytuowania, według którego minimalna długość miejsca postojowego winna wynosić 5 m,
- b) na obszarze SPP nr 2 wyznaczono:
- 26 miejsc parkingowych (w części lub całości) na działce 238/2 oznaczonej w ewidencji gruntów symbolem Bp (zurbanizowane tereny niezabudowane), pomimo że według wymogu art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach, SPP mogą być wyznaczone wyłącznie na drogach publicznych,
 - 9 miejsc parkingowych o szerokości od 2,2 m do 2,4 m, w tym o szerokości: 2,2 m (dwa miejsca parkingowe), 2,3 m (cztery miejsca) i 2,4 m (3 miejsca), co było niezgodne z projektem organizacji ruchu z września 2011 r., który określał, że miejsca parkingowe powinny posiadać wymiary 2,5 m x 5 m oraz niezgodnie z przepisami §21 ust. 1 rozporządzenia ws. budynków i ich usytuowania (w przypadku 2 miejsc o szerokości 2,2 m), zgodnie z którym szerokość stanowiska postojowego powinna wynosić, co najmniej 2,3 m,
 - 1 miejsce parkingowe dla samochodów osób niepełnosprawnych o szerokości 3,4 m, tj. niezgodnie przepisami z art. 12a³¹ ust. 2 ustawy o drogach, który określa liczbę stanowisk dla osób niepełnosprawnych, na co najmniej dwa przy liczbie stanowisk ponad 10 i niezgodnie z przepisami §21 ust. 1 rozporządzenia ws. budynków i ich usytuowania, zgodnie z którym szerokość stanowiska postojowego dla samochodu osoby niepełnosprawnej powinna wynosić, co najmniej 3,6 m.

(dowód: akta kontroli, str. 130-138)

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że nieprawidłowe oznakowanie i wyznaczenie ww. miejsc parkingowych na ul. Armii Krajowej oraz na ul. Wybickiego wynikało z tego, iż oznakowanie poziome w tych strefach zostało wykonane na podbudowie starego oznakowania, które istniało przed utworzeniem SPP. Wykonano tylko jedno miejsce postojowe dla osób niepełnosprawnych na obszarze SPP nr 2, ponieważ tak przewidywał pozytywnie zaopiniowany projekt organizacji ruchu w tej strefie na podstawie ówczesnych przepisów. Ewa Kapłańska wskazała, że przyczyną wyznaczenia SPP nr 2 na działce nr 238/2 oznaczonej w ewidencji gruntów symbolem „Bp” był fakt, że ww. strefa została utworzona na bazie wcześniej istniejącego parkingu.

(dowód: akta kontroli, str. 171-174)

4. Burmistrz nie zapewnił skutecznego nadzoru nad realizacją zadań, tj. nie opracował procedur dotyczących obsługi SPP, w tym sposobu pobierania opłat i windykacji należności pieniężnych o charakterze publicznoprawnym wobec osób, które nie wносиły opłat za parkowanie i zostały zobowiązane do zapłaty opłaty

³¹ Obowiązuje od 1 września 2014 r.

dodatkowej oraz nie określił dopuszczonych przepisami ustawy o drogach trybu weryfikacji wniesienia opłaty za parkowanie i nie przypisał zadań z tego zakresu pracownikom w ich zakresach czynności.

Zgodnie z zapisami RO z 2015 r. za czynności zmierzających do egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych w zakresie podatków i opłat lokalnych odpowiadali pracownicy Wydziału Finansowego Urzędu, zaś faktycznie zajmowali się tym strażnicy SM. Pozostałe ww. zadania nie zostały w formie pisemnej przypisane żadnemu pracownikowi.

(dowód: akta kontroli, str. 13-14, 86-108)

Zgodnie z art. 53 ust 1 i 2 ustawy z dnia z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³² kierownik jednostki sektora finansów publicznych, jako odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym.

Z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza wynika, że *przyczyną braku pisemnych procedur i przypisania obowiązków realizacji ww. zadań był tworzony nowy regulamin organizacyjny i zmiana schematu Urzędu, co spowodowało, że powyższe zadania w zakresie prowadzenia windykacji i rozpatrywanie wniosków reklamujących zasadność nałożonej opłaty dodatkowej przydzielono tymczasowo w formie ustnej.*

(dowód: akta kontroli, str. 64-67, 153-157)

5. W latach 2015-2018 (do 30.06) w 20 z 24 badanych reklamacji złożonych przez osoby, na które nałożono obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej rozpatrzonych zostało pozytywnie, pomimo braku ważnego biletu parkingowego.

Umorzenia opłaty dodatkowej, pomimo że we wszystkich przypadkach strażnicy SM stwierdzili brak ważnego biletu parkingowego dokonał:

a) w 17 sprawach Sekretarz Miasta anulował obowiązek zapłaty opłat dodatkowych w kwocie po 50 zł :

- w 2015 r. dotyczących zawiadomień nr 388 z 10.09.2015 r., nr 395 z 16.09.2015 r. i nr 416 z 19.10.2015 r., przy czym w dwóch przypadkach w momencie wystawiania zawiadomienia bilety straciły ważność odpowiednio od 13 do 27 min (zawiadomienia nr 388 i 395), w jednym przypadku do reklamacji załączono bilet nabyty 8 minut po wystawieniu zawiadomienia (zawiadomienie nr 416),
- w 2016 r. dotyczących zawiadomień nr 144 z 18.03.2016 r., nr 201 z 15.04.2016 r., nr 282 z 8.06.2015 r., nr 295 z 20.06.2016 r. i nr 326 z 4.08.2016 r., przy czym w dwóch przypadkach do reklamacji załączono bilety nabyte 11 minut po wystawieniu zawiadomienia (zawiadomienia nr 201 i 295), zaś w 3 przypadkach brak biletu tłumaczono wizytą w sądzie (zawiadomienia nr 326), roztargnieniem (zawiadomienie nr 144) lub brakiem wiedzy o funkcjonowaniu w tym miejscu SPP (zawiadomienie 282),
- w 2017 r. dotyczących zawiadomień nr 377 z 21.03.2017 r., nr 521 z 27.03.2017 r., i nr 651 z 1.08.2017 r. oraz w kwocie 25 zł zawiadomienie nr 611 z 29.05.2017 r., przy czym w jednym przypadku do reklamacji załączono bilet, który stracił ważność 28 minut przed wystawieniem zawiadomienia (zawiadomienie nr 611), zaś w 3 przypadkach brak biletu tłumaczono wizytą w sądzie (zawiadomienie nr 521), brakiem wiedzy o funkcjonowaniu w tym miejscu SPP (zawiadomienie nr 651) oraz wykonywaniem czynności służbowych na rzecz jednostek oświatowych w Miastku (zawiadomienie nr 377),

³² Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, ze zm.

- w 2018 r. dotyczących zawiadomień nr 195 z 28.05.2018 r. i nr 196 z 28.05.2018r., oraz w kwocie po 25 zł zawiadomienia nr 106 z 29.01.2018 r., nr 159 z 21.02.2018 r. i nr 168 z 7.03.2018 r., przy czym w trzech przypadkach do reklamacji załączono bilety, które straciły ważność od 6 do 41 min przed wystawieniem zawiadomienia (zawiadomienie nr 106, 159, 168), w jednym przypadku bilet, który został zakupiony 9 minut po wystawieniu zawiadomienia (zawiadomienie nr 195) zaś w jednym przypadku brak biletu tłumaczono wykonywaniem czynności służbowych serwisanta parkometru (zawiadomienie nr 119).

b) w trzech sprawach Komendant SM anulował obowiązek zapłaty opłaty dodatkowej w kwocie po 50 zł, pomimo że we wszystkich przypadkach kontrola strażników SM wykazała brak ważnego biletu parkingowego (zawiadomienia nr 266 z 16.06.2015 r., nr 355 z 24.06.2015 r. i nr 389 z 23.03.2017 r.), przy czym brak biletu tłumaczono roztargnieniem przed wizytą u dentysty, wykonywaniem obowiązków służbowych w zakresie ochrony mienia oraz pierwszym pobytem w Miastku.

(dowód: akta kontroli, str. 145-147)

Zgodnie z orzeczeniami NSA: z dnia 22 października 2008 r. (sygn. I OSK 1021/08), z dnia 15 stycznia 2014 r. (sygn. I OSK 3008/13) oraz z dnia 5 czerwca 2014 r. (sygn. I OSK 1196/14) obowiązek ponoszenia opłaty dodatkowej wynika wprost z przepisów prawa, a w razie jej nieuiszczenia podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W przypadku gdy nie opracowano procedur dotyczących reklamacji ww. opłat ewentualne kwestionowanie zasadności wezwania do uiszczenia 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 administracji³³, a w szczególności zarzutu dotyczącego nieistnienia obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej.

Tym samym należy stwierdzić, że anulowanie ww. wezwań do uiszczenia opłaty dodatkowej nastąpiło w sytuacji, gdy wystąpiły przesłanki do wystawienia takiego wezwania. Możliwość takiego działania nie została przewidziana w żadnych procedurach. Sekretarz Miasta oraz Komendant SM nie posiadali upoważnienia do podjęcia takich decyzji.

(dowód: akta kontroli, str. 13-14)

Komendant SM wyjaśnił, że anulowanie wezwań dokonywał przy rozpatrywaniu indywidualnych spraw tylko na polecenie Burmistrza. Natomiast Sekretarz Miasta wyjaśnił, że procedura rozpatrywania zasadności uwzględniania reklamacji opłat dodatkowych w SPP, oparta była na ustaleniach z Burmistrzem, który ustnie wyznaczył Sekretarza, jako osobę odpowiedzialną za wykonywanie tego zadania. Przyjęto zasadę, że do czasu opracowania procedur określających sposób postępowania w ww. sprawach Sekretarz ma rozstrzygać o zasadności wniesionych reklamacji osobiście po zasięgnięciu opinii Komendanta SM.

(dowód: akta kontroli, str. 156-163)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że obowiązek zapłaty opłaty dodatkowej nie może być nakładany dowolnie. Rozpatrywanie reklamacji w sprawie wystawionych wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej nie jest jedyną możliwą formą weryfikacji wniesienia opłaty za parkowanie. Zasady takiej weryfikacji powinny być jednak zgodne z przepisami prawa i uregulowane w uchwale Rady. Obowiązek zapłaty opłaty dodatkowej powstaje z mocy prawa.

³³ Dz. U. z 2018 r., poz. 1314, ze zm. Dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

6. W 2015 r., pomimo wystawienia 391 zawiadomień o stwierdzeniu braku opłaty za parking (zawiadomienia od nr 51 do 442 wystawiane w okresie od 3 lutego do 27 listopada 2015 r.) i zobowiązaniu na ich podstawie do wniesienia opłaty dodatkowej, nie egzekwowano wnoszenia ww. opłat, tj. nie wystawiono żadnego upomnienia ani tytułu wykonawczego, o których mowa w §4 ust. 1 rozporządzenia ws. postępowania wierzycieli oraz nie przekazywał właściwemu organowi egzekucyjnemu tytułów wykonawczych w myśl §7 ust. 1 tego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 141)

Na podstawie art. 6 §1 i art. 15 §1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, które może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia.

Przepisy §1 i §4 ust. 1 ws. postępowania wierzycieli stanowią, że Urząd był obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych, a jeżeli należność nie została zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa, do wysłania do zobowiązanego upomnienia, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia.

Zastępca Burmistrza w sprawie nie wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych (w 2015 r.) wyjaśniła, że *w latach 2014-2015 głównym zajęciem Straży Miejskiej w Miastku, poza reagowaniem na wnioski mieszkańców o interwencje na terenie Gminy Miastko, była obsługa fotoradaru. Ogólnie panujący w Radzie trend, że skoro został zakupiony sprzęt do kontrolowania prędkości na drogach na terenie gminy, winien on być skutecznie wykorzystywany i powinien pracować jak najdłużej w celu zwiększenia przychodów gminy. Zaangażowanie pracowników SM skutkowało większym wykorzystaniem - fotoradaru, co wiązało się z brakiem czasu na właściwą obsługę SPP.*

(dowód: akta kontroli, str. 153-157)

Komendant SM wyjaśnił, że w 2015 r. działania SM skupiały się na obsłudze fotoradaru.

(dowód: akta kontroli, str. 161-163)

7. W latach 2016-2018 (do 30.06) postępowania egzekucyjne były prowadzone w sposób opieszwały oraz niezgodnie z przepisami dotyczącymi postępowania egzekucyjnego w administracji, tj. stwierdzono, że:

- a) w przypadku 5³⁴ z 15 badanych spraw z 2016 r., 5³⁵ z 15 badanych spraw z 2017 r. oraz wszystkich (15³⁶) badanych spraw z 2018 r. pomimo wystawienia zawiadomień o stwierdzeniu braku opłaty za parking i zobowiązaniu na ich podstawie do wniesienia opłaty dodatkowej, nie egzekwowano wnoszenia ww. opłat (nie wystawiono żadnego upomnienia ani tytułu wykonawczego), co było niezgodne z art. 6 §1 w związku z art. 15 §1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji,

³⁴ Znak sprawy: SM.3135.SPP61.16, SM.3135.SPP75.16, SM.3135.SPP78.16, SM.3135.SPP85.16, SM.3135.SPP87.16.

³⁵ mZnak: SM.3135.SPP185.17, SM.3135.SPP277.17, SM.3135.SPP280.17, SM.3135.SPP283.17, SM.3135.SPP284.17.

³⁶ Znak: SM.3135.SPP2.18, SM.3135.SPP3.18, SM.3135.SPP4.18, SM.3135.SPP6.18, SM.3135.SPP7.18, SM.3135.SPP14.18, SM.3135.SPP16.18, SM.3135.SPP20.18, SM.3135.SPP21.18, SM.3135.SPP23.18, SM.3135.SPP25.18, SM.3135.SPP27.18, SM.3135.SPP32.18, SM.3135.SPP36.18, SM.3135.SPP40.18.

- b) w przypadku 10³⁷ z 15 badanych spraw z 2016 r. upomnienia wystawiane były średnio w terminie 326 dni od daty wystawienia zawiadomienia (od 295³⁸ do 376 dni³⁹), zaś tytuły wykonawcze wystawiane średnio w terminie 74 dni od daty doręczenia upomnienia (od 23⁴⁰ do 95 dni⁴¹), z czego 1 tytuł został wystawiony w terminie do 30 dni (23 dni), 2 w terminie powyżej 30 dni (46, 51 dni), 3 – powyżej 60 dni (65, 85, 88 dni) oraz 4 – powyżej 90 dni (94 i 95 dni), co było niezgodne z §2 i §7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁴²,
- c) w przypadku 10⁴³ z 15 badanych spraw z 2017 r. upomnienia wystawiane były średnio w terminie 49 dni od daty wystawienia zawiadomienia (od 26⁴⁴ do 55 dni⁴⁵), zaś tytuły wykonawcze wystawiane średnio w terminie 65 dni od daty doręczenia upomnienia (od 9⁴⁶ do 296 dni⁴⁷), z czego 6 tytułów zostało wystawionych w terminie do 30 dni⁴⁸, 1 w terminie powyżej 30 dni (44 dni), 2 – powyżej 60 dni (89 dni) oraz 1 w terminie 296 dni, co było niezgodne z §1 i §7 ust. 1 rozporządzenia MF z 30 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 142-144)

Przepisy §2 i §7 ust. 1 rozporządzenia MF z 30 grudnia 2015 r. stanowią, że Urząd był obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych, a jeżeli należność nie została zapłacona w terminie do wysłania upomnienia nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, jeżeli z tych działań wynika, że obowiązek zostanie dobrowolnie wykonany.

Komendant SM wyjaśnił, że w latach 2016 – 2018 stan osobowy nie pozwalał na bieżące załatwianie wszystkich spraw. Pracownicy SM w tym czasie przygotowali dokumenty tj. akta postępowań w sprawach zarejestrowanych przez fotoradar oraz przekazali ponad 700 spraw do Komisariatu Policji w Miastku w celu prowadzeniu dalszych postępowań. Do wyjaśnień dołączono notatki służbowe strażników SM o braku dostępu do CEPIK przekazane Burmistrzowi (19.04.2018 r.) i Sekretarzowi (19.06.2018 r.)

(dowód: akta kontroli, str. 161-166)

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że postępowania egzekucyjne w latach 2016 – 2018 były wykonywane w dłuższym czasie lub nie zostały wykonane, ponieważ występowały utrudnienia w zakresie dostępu do CEPIK a od 2016 r. całkowitym brakiem dostępu do w/w aplikacji. Skutkiem niewłaściwego postępowania informatyka w Urzędzie w powyższym zakresie zostały wyciągnięte działania dyscyplinarne i ta osoba została zwolniona dyscyplinarnie m.in. również z tego powodu. Obecnie jesteśmy w trakcie pełnego uruchamiania dostępu do CEPIK. Po pełnym uruchomieniu w/w aplikacji nieprzetworzone należności będą windykowane.

(dowód: akta kontroli, str. 153-157)

³⁷ Znak: SM.3161.SPP12.16, SM.3161.SPP13.16, SM.3135.SPP23.16, SM.3135.SPP25.16, SM.3135.SPP31.16, SM.3161.SPP44.16, SM.3135.SPP50.16, SM.3135.SPP52.16, SM.3135.SPP59.16, SM.3135.SPP67.16.

³⁸ Znak: SM.3135.SPP67.16.

³⁹ Znak: SM.3135.SPP31.16.

⁴⁰ Znak: SM.3135.SPP31.16.

⁴¹ Znak: SM.3161.SPP13.16, SM.3135.SPP25.16, SM.3135.SPP67.16.

⁴² Dz. U. z 2017 r., poz. 1483 - dalej rozporządzenie MF z 30 grudnia 2015 r.

⁴³ Znak: SM.3161.SPP7.17, SM.3161.SPP16.17, SM.3135.SPP17.17, SM.3135.SPP18.17, SM.3135.SPP19.17, SM.3161.SPP25.17, SM.3135.SPP28.17, SM.3135.SPP32.17, SM.3135.SPP35.17, SM.3135.SPP42.17

⁴⁴ Znak: SM.3135.SPP32.17

⁴⁵ Znak: SM.3161.SPP7.17.

⁴⁶ Znak: SM.3135.SPP17.17.

⁴⁷ Znak: SM.3161.SPP7.17.

⁴⁸ 9 dni, 22 dni i 3 tytułu- 24 dni,

8. Należności z tytułu opłaty dodatkowej, wynikającej z art. 13f ust. 1 ustawy o drogach naliczone w latach 2015-2018 (do 30.06) nie były ewidencjonowane na koncie 221 - Należności z tytułu dochodów budżetowych, pomimo że strażnicy SM wystawili zawiadomienia o nałożeniu opłat dodatkowych w kwocie łącznej: 18.000 zł (2015 r.), 12.245 zł (2016 r.), 11.600 zł (2017 r.) i 7.250 zł (w I półroczu 2018 r.), co było niezgodne z cz. II, pkt 1, ppkt 30 załącznika nr 3, w związku z §14 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁹ oraz cz. II, pkt 30 załącznika nr 3, w związku z §19 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r. w tej samej sprawie⁵⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 13-14, 139-140)

Ponadto zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych plany kont budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, powinny uwzględniać, że w ewidencji księgowej należy ująć wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków i kosztów - także zaangażowanie środków.

Zgodnie z przepisami rozporządzeń MF z 2010 r i 2017 r. konto 221 służy do ewidencji należności jednostek z tytułu dochodów budżetowych. Na stronie Wn konta 221 ujmuje się ustalone należności z tytułu dochodów budżetowych i zwroty nadpłat. Na stronie Ma konta 221 ujmuje się wpłaty należności z tytułu dochodów budżetowych oraz odpisy (zmniejszenia) należności. Ewidencja szczegółowa do konta 221 powinna być prowadzona według dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej oraz budżetów, których należności dotyczą.

W dniu 1.03.2015 r. Burmistrz na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych powierzył Skarbnik Miastka obowiązki głównego księgowego w Urzędzie, w tym odpowiedzialność w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki.

(dowód: akta kontroli, str. 129)

Skarbnik wyjaśniła, że *opłaty dodatkowe zaczęły być naliczane od 2015 roku. Wcześniej nie występowały. Przez nieuwagę i brak zapisów w procedurach - do Wydziału Finansowego nie były przekazywane informacje/zestawienia o nałożonych karach z tytułu braku opłaty dodatkowej w Strefie Płatnego Parkowania. Stąd też nie stosowano zapisów na koncie 221. Natomiast wpłaty były ujmowane bezpośrednio na koncie 720 po faktycznym ich uregulowaniu. (...) Informuję jednocześnie, że obecnie trwają prace nad procedurą przypisania obowiązków poszczególnym pracownikom odpowiedzialnym za prawidłowe funkcjonowanie i rozliczanie SPP. Natomiast należności z tyt. opłat dodatkowych zostaną wprowadzone i bieżąco księgowane w systemie finansowo-księgowym od miesiąca września 2018 r.*

(dowód: akta kontroli, str. 168-170)

Ocena cząstkowa

Opracowane projekty organizacji ruchu obejmujące obszary SPP zostały zatwierdzone przez Starostę. Burmistrz nie powiadomił Starosty oraz właściwego komendanta Policji o terminie wprowadzenia zmian organizacji ruchu przewidzianej w projekcie. Ponadto wprowadzone oznakowanie pionowe i poziome w dwóch SPP nie spełniało wymogów ustawy o drogach, rozporządzenia ws. budynków i usytuowania, rozporządzenia MI o znakach drogowych, jak również rozwiązań przewidzianych w projektach zmian organizacji ruchu. Stwierdzone przypadki anulowania wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej nie znajdowały uzasadnienia

⁴⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 760 – dalej: „rozporządzenie MF z 2010 r.”

⁵⁰ Dz. U. poz. 1911 – dalej: „rozporządzenie MF z 2017 r.”

w przepisach ustawy o drogach, a działania Urzędu mające na celu wyegzekwowanie opłat dodatkowych były prowadzone w sposób opieszale lub jak w latach 2015 i 2018 nie podejmowano ich wcale. Zdaniem NIK na stwierdzone nieprawidłowości wpływ miało nieopracowanie odpowiednich procedur oraz nieprzypisanie zadań w zakresie obsługi SPP pracownikom w ich zakresach czynności. Należności z tytułu opłaty dodatkowej naliczone w latach 2015-2018 (do 30.06) nie były ujmowane w ewidencji finansowo-księgowej na koncie 221.

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 Kontroli⁵¹, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zmiany lokalizacji obszaru SPP nr 2 i doprowadzenie do stanu zgodnego z przepisami art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach.
2. Opracowanie propozycji zmiany treści uchwały Rady w zakresie wystawiania zawiadomień o nałożeniu opłaty dodatkowej przez strażników SM.
3. Zaprzestanie pobierania opłat za postój pojazdów w SPP do czasu dostosowania ich lokalizacji, oznakowania pionowego i poziomego miejsc postojowych (w tym wymiarów miejsc postojowych) do wymogów obowiązujących przepisów.
4. Opracowanie zasad regulujących obsługę SPP, w tym sposobu pobierania opłat i windykacji należności z tytułu opłaty dodatkowej, weryfikacji wniesienia opłaty za parkowanie dopuszczonego przepisami ustawy o drogach oraz przypisanie ww. zadań pracownikom w zakresach czynności.
5. Systematyczne egzekwowanie należności Gminy z tytułu opłat dodatkowych oraz rzetelne ewidencjonowanie należności z tego tytułu.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia 10 września 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Maciej Mikulski
główny specjalista k.p.

Dyrektor

⁵¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.

