



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.020.03.2018

P/18/089

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Tekst ujednolicony, uwzględniający zmianę wprowadzoną uchwałą nr KPK-KPO.443.209.2018
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 listopada 2018 r.*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/089 – „Funkcjonowanie płatnego parkowania w miastach”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Anna Łuczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/158/2018 z dnia 27 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Jelenia Góra, Plac Ratuszowy 58, 58-500 Jelenia Góra (dalej: „Urząd” lub „UM”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Zawila, Prezydent Miasta (dalej: „Prezydent”) (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W ocenie NIK obowiązujące w latach 2014-2018 na terenie Jeleniej Góry na podstawie uchwały Rady Miejskiej² (dalej: „uchwała w sprawie SPP”) zasady funkcjonowania Strefy Płatnego Parkowania (dalej: „SPP”) zostały określone z uwzględnieniem ustawowych kryteriów, które wynikają z ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych*³ (dalej: „u.o.d.p.”). Jednakże, niektóre z postanowień przygotowanego w Urzędzie projektu uchwały w sprawie SPP, przyjętego następnie przez Radę Miejską Jeleniej Góry (dalej: „Rada Miejska”), wykraczały poza zakres przewidziany w u.o.d.p. oraz innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. Było to nieuprawnione, gdyż przepisy aktów prawa miejscowego muszą mieścić się w ramach wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. I tak:

- ✓ Wbrew zapisom art. 13b ust. 4 oraz art. 13f ust. 1 i ust. 2 u.o.d.p. oraz § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie *szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*⁴ w § 14 pkt. 4 Regulaminu SPP⁵ kosztami oznakowania kopert (zastrzeżonych miejsc postojowych), jak i ich likwidacji obciążono wnioskodawców o wyznaczenie zastrzeżonego miejsca postojowego,
- ✓ W świetle art. 13b ust. 4 pkt 3 u.o.d.p. niedopuszczalne było przyjęcie w § 15 ust. 1 Regulaminu SPP zasady przewidującej, że bilety parkingowe niezwłocznie po ich wykupieniu w najbliższym automacie parkingowym, karty abonamentowe, muszą być umieszczone za przednią szybą wewnątrz pojazdu, w sposób umożliwiający ich odczytanie bez jakichkolwiek wątpliwości, niezwłocznie po zaparkowaniu pojazdu, a ich nieumieszczenie skutkowało wystawieniem wezwania do uiszczenia opłaty dodatkowej,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Uchwała nr 555/LXVII/2010 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie *ustalenia Strefy Płatnego Parkowania, ustalenia wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Strefie Płatnego Parkowania, sposobu pobierania opłat i określenia wysokości opłaty dodatkowej.*

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 2222 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

⁵ Załącznik nr 3 do uchwały w sprawie SPP.

- ✓ W § 11 oraz § 12 ust. 2 Regulaminu SPP ograniczono krąg potencjalnych osób uprawnionych do nabycia abonamentu typu A i B do zameldowanych w SPP, co stanowiło naruszenie przepisów art. 13 b ust. 4 pkt. 2 u.o.d.p. oraz art. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*⁶ (dalej: „u.s.g.”) i art. 32 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷ (dalej: „Konstytucja RP”),
- ✓ W § 11 Regulaminu SPP posłużono się kryterium własności pojazdu samochodowego, co stanowiło naruszenie przepisów art. 13b ust. 4 pkt. 2 u.o.d.p. oraz art. 1 u.s.g. oraz art. 32 Konstytucji RP,
- ✓ W § 22 ust. 2 Regulaminu SPP uregulowano tryb reklamacyjny w zakresie pobierania opłaty dodatkowej w SPP, podczas gdy przepis art. 13 ust. 1 pkt 1 u.o.d.p. nie dopuszczał żadnej dowolności co do uznania kiedy pobieranie opłaty jest zasadne a kiedy nie.

NIK zwraca przy tym uwagę, że mankamenty te nie zostały wyeliminowane także w uchwale nr 463.LIII.2018 Rady Miejskiej z dnia 26 czerwca 2018 r., co skutkowało stwierdzeniem nieważności tej uchwały w wyniku postępowania nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego.

Wyboru podmiotu do realizacji zadań płatnego parkowania w trybie przetargu nieograniczonego dokonano z naruszeniem przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*⁸ (dalej: „ustawa Pzp”), gdyż w postępowaniu tym przyjęto kryterium oceny ofert w sposób niezgodny z art. 91 ust. 2 ustawy Pzp. Ponadto, w umowie z dnia 25 września 2014 r. na realizację zamówienia w zakresie zorganizowania i administrowania SPP na terenie miasta Jeleniej Góry, przyjęto możliwość pobierania opłat za parkowanie w SPP za pomocą telefonu komórkowego, tj. w sposób niedopuszczony uchwałą w sprawie SPP.

Dzierżawy gruntów na cele parkingowe dokonywano zgodnie z procedurami postępowania w zakresie oddawania nieruchomości w dzierżawę, określonymi w uchwale nr 164/XVI/2003 Rady Miejskiej z dnia 16 grudnia 2003 r.⁹ oraz z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *gospodarce nieruchomościami*¹⁰ (dalej: „u.o.g.n.”). Publikowane wykazy nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy zawierały kompletne informacje. W poddanych kontroli umowach, Urząd wprowadził uregulowania w zakresie mechanizmów weryfikacji i kontroli oraz rozliczeń finansowych. W umowach uregulowane zostały zasady naliczania kar umownych, zmiany umowy, jak też zasady odstąpienia od umowy. W jednym przypadku dopuszczono do zajmowania przez dzierżawcę gruntu¹¹ o powierzchni większej, niż wynikała z zawartych umów.

Ponadto, w Urzędzie nieprawidłowo klasyfikowano dochody z tytułu opłat za parkowanie oraz opłat dodatkowych w łącznej kwocie ponad 8 055,0 tys. zł, co przyczyniło się do przygotowania i złożenia nierzetelnych sprawozdań budżetowych Urzędu.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 994.

⁷ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579.

⁹ W sprawie zasad wydzierżawiania niektórych nieruchomości miasta Jelenie Góra

¹⁰ Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.

¹¹ W tym pasa drogowego drogi krajowej nr 3.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja miejsc płatnego parkowania w miastach

Opis stanu
faktycznego

1. Potrzebę utworzenia płatnych miejsc parkingowych w Jeleniej Górze uwzględniono w lokalnej polityce transportowej, tj. wprowadzonym uchwałą nr 460.L.L.2014 Rady Miejskiej z dnia 28 stycznia 2014 r. *Planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta Jeleniej Góry oraz Gmin, z którymi Miasto Jelenia Góra zawarło Porozumienie Międzygminne w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego* (dalej: „Plan zrównoważonego rozwoju”)¹². W dokumencie tym wskazano na konieczność dalszego funkcjonowania SPP ze względu na coraz większą liczbę samochodów osobowych prywatnych użytkowników oraz geograficzny układ miasta Jelenia Góra¹³. Analiza sytuacji komunikacyjnej miasta Jelenia Góra zakładała, że w 2013 r. w obszarze międzygminnym¹⁴ komunikacja indywidualna (prywatny samochód osobowy) miała stanowić 69,3% wszystkich podróży wewnątrz tego obszaru. W *Planie zrównoważonego rozwoju* uwzględniono¹⁵ regulacje uchwały w sprawie SPP. Wskazano ponadto, że SPP obejmuje 666 oznaczonych płatnych miejsc parkingowych oraz 40 parkomatów, opłaty w SPP obowiązują od poniedziałku do piątku w godzinach od 8.00 do 18.00, w soboty, niedziele i święta parkowanie w SPP jest bezpłatne, wprowadzony został system abonamentowy.

(dowód: akta kontroli str. 15-177)

2. Po raz pierwszy SPP wprowadzono uchwałą nr 173/XVII/2004 Rady Miejskiej z dnia 27 stycznia 2004 r. ustalając jej obszar poprzez wskazanie nazw ulic ją wyznaczających. Uzasadnieniem do wprowadzenia SPP była nowelizacja u.o.d.p.. W uzasadnieniu projektu uchwały wskazano, że wyznaczony obszar charakteryzuje się deficytem miejsc parkingowych, ze względu na sąsiedztwo instytucji publicznych. Uchwałą w sprawie SPP powiększono obszar SPP, wydłużono godziny jej funkcjonowania (z 9.00-17.00 na 8.00-18.00), podniesiono opłaty za trzecią godzinę parkowania (z 2,6 zł, na 2,8 zł) oraz opłaty abonamentowe (np. abonament typu A z 30 zł, na 50 zł). Wprowadzono również zmiany w rodzajach abonamentów. W uzasadnieniu do projektu uchwały z 2010 r. wskazano, że pomimo funkcjonującej w centrum miasta Jelenia Góra SPP, nadal występowały problemy parkingowe towarzyszące stałemu wzrostowi motoryzacji wśród mieszkańców miasta Jeleniej Góry oraz ruchu turystycznego, obniżające sprawność systemu transportowego, powodujące okresowe zatłoczenie ulic, pogarszając stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz jakość środowiska życia mieszkańców. Zmianę uzasadniono również koniecznością wymuszenia zmian zachowań komunikacyjnych oraz zwiększeniem rotacji parkujących pojazdów i ograniczeniem popytu na długoczasowe parkowanie.

Zgodnie z § 4 uchwały z 2010 r. opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych w SPP na drogach publicznych na terenie Miasta Jelenia Góra wnoszone są poprzez wykupienie biletu parkingowego w automacie parkingowym lub wykupienie abonamentu.

(dowód: akta kontroli str. 178-200, 305-311; 426-427, 534-540)

W dniu 26 czerwca 2018 r. Rada Miejska na podstawie wniosku Prezydenta przyjęła uchwałę nr 463.LIII.2018 (dalej: „uchwała z 2018 r.”), wprowadzającą zmiany w zakresie [1] wysokości opłat za parkowanie [2] dodatkowych abonamentów oraz [3] rozszerzenia form wnoszenia opłat za zaparkowanie pojazdów samochodowych

¹² Dz. Urz. Woj. Doln. z dnia 11 lutego 2014 r., poz. 670.

¹³ Miasto o długości ok. 30 km, teren górzysty z gruntami rolnymi.

¹⁴ Gminy: Jelenia Góra, Mysłakowice, Jeżów Sudecki, Piechowice, Podgórzyn, Janowice Wielkie, Stara Kamienica.

¹⁵ Pkt 4.7 – Płatne miejsca postojowe.

w SPP o możliwość zastosowania aplikacji wykorzystującej system płatności mobilnych. Wprowadzono także nową opłatę dodatkową za zajęcie miejsca przeznaczonego do ładowania pojazdów elektrycznych. Uzasadnieniem, dla zmiany uchwały z 2010 r., było usprawnienie obsługi SPP i poprawa wygody użytkowników pojazdów. Przedmiotowa uchwała została objęta postępowaniem nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego i w wyniku rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 30 lipca 2018 r., została unieważniona. Przyczyny unieważnienia uchwały wskazane przez Wojewodę Dolnośląskiego dotyczyły naruszenia przepisów u.o.d.p. poprzez zawarcie zapisów, które nie znajdowały ustawowego umocowania albo przekraczały granice ustawowego upoważnienia Rady Miejskiej, m.in. nakazanie Prezydentowi Miasta przez Radę Miejską obowiązku udzielenia upoważnień dla wyłonionego administratora SPP, wskazania obowiązku administratora SPP polegającego na pobieraniu opłat za parkowanie, obowiązku umieszczania dokumentów potwierdzających wniesienie opłaty za parkowanie za przednią szybą pojazdu i połączenie tego obowiązku z sankcjami za nieodpłatne parkowanie, uzależnienie prawa zakupu abonamentów typu A i B, od zameldowania w SPP, nałożenia w związku z tym obowiązku przedstawiania dokumentów potwierdzających zameldowanie oraz własność pojazdu oraz ustalenia procedury reklamacyjnej związanej z naliczeniem opłaty dodatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 189-200; 312-324, 912-918)

3. W trakcie kontroli nie stwierdzono przypadków wydzierżawiania gruntów, w trybie art. 22 ust. 2 u.o.d.p., na potrzeby płatnych miejsc postojowych w obrębie pasów drogowych dróg publicznych. Prezydent wskazał, że do zawierania umów na potrzeby organizacji płatnych miejsc postojowych upoważniony był Zarządca Dróg, który w badanym okresie nie zawierał umów dzierżawy gruntów w obrębie pasów drogowych dróg gminnych, a wszystkie miejsca postojowe w SPP w całości usytuowane były na drogach publicznych.

W latach 2014-2018 na podstawie art. 37 ust. 4 u.o.g.n., Miasto Jelenia Góra wydzierżawiło z przeznaczeniem na pięć płatnych parkingów inne grunty stanowiące własność gminy, o łącznej powierzchni¹⁶ 11 689,4 m². Warunki dzierżawy zostały określone w 15 umowach, których okres realizacji wynosił od roku do pięciu lat¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 12-14; 201-203, 232-302, 426)

4. Do projektu uchwały w sprawie SPP, nie dołączono osobnej opinii zarządcy dróg w sprawie utworzenia SPP. Uzasadnieniem dla braku takiej opinii był fakt, że Prezydent Miasta Jeleniej Góry, jako miasta na prawach powiatu, był właścicielem wszystkich dróg na terenie miasta, natomiast przedmiotowy projekt opracował Miejski Zarząd Dróg i Mostów w Jeleniej Górze (dalej: „MZDiM”), tj. jednostka organizacyjna Urzędu Miasta, wykonująca zadania zarządcy dróg w Jeleniej Górze.

(dowód: akta kontroli str. 13, 325-327)

5. Regulamin SPP wskazywał m.in. na:

- ✓ Pobieranie opłat za postój pojazdów w SPP w dni robocze (tj. od poniedziałku do piątku, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy) w określonych godzinach (od 8:00 do 18:00).
- ✓ Ustalenie sposobu pobierania opłaty za postój w SPP. Opłaty można było wносить poprzez wykupienie biletu parkingowego w automacie parkingowym lub wykupienie abonamentu.
- ✓ Ustalenie opłat za postój pojazdów w SPP w wysokości nieprzekraczającej limitu 3 zł wynikającego z art. 13b ust. 4 pkt 1 u.o.d.p (w zakresie wysokości opłaty za

¹⁶ W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2014 r. powierzchnia wynosiła 13 689,4 m².

¹⁷ Z pięcioma dzierżawcami zawarto 15 umów, z czego z jednym pięć umów na okres do jednego roku oraz cztery umowy na okres do trzech lat, z dwoma dzierżawcami zawarto po jednej umowie na okres do 3 lat, z kolejnymi dwoma dzierżawcami zawarto po jednej umowie na okres do 3 lat, a następnie po jednej umowie na pięć lat.

pierwszą godzinę postoju) jak również uwzględnienia progresu¹⁸ opłaty przez pierwsze trzy godziny postoju, o którym mowa w art. 13b ust. 5 tej ustawy (od dnia 1 września 2010 r. za pierwsze pół godziny określono opłatę w wysokości 1,0 zł, za pierwszą godzinę w wysokości 2,0 zł, za drugą godzinę w wysokości 2,4 zł i 2,8 zł za trzecią godzinę oraz limitu¹⁹ stawki opłaty za czwartą i kolejne godziny postoju (za czwartą i kolejną godzinę postoju określono opłatę w wysokości 2 zł).

Jak wskazał Prezydent, wysokość stawki za parkowanie stanowiła wynik wyważenia pomiędzy zapewnieniem rotacji parkujących pojazdów, dochodami Miasta oraz potrzebami i możliwościami majątkowymi mieszkańców.

- ✓ Ustalenie innych rodzajów opłat, w formie opłat abonamentowych, zryczałtowanych (za prawo korzystania z koperty) oraz zerowej stawki opłaty.
- ✓ Obciążanie kosztami oznakowania i likwidacji koperty (zastrzeżonego miejsca postojowego) osoby z nich korzystające.
- ✓ Ustalenie opłat dodatkowych w wysokości nieprzekraczającej limitu 50 zł, niemniej jednak zróżnicowanej w zależności od powodu jej nałożenia i czasookresu uiszczenia.

Poza opłatą dodatkową określoną w u.o.d.p., wprowadzono możliwość pobierania opłaty dodatkowej za przekroczenie opłaconego czasu parkowania.

Kierowca, który stawiał się w biurze SPP w dniu parkowania zobowiązany był wnieść opłatę w wysokości 35 zł jeżeli uprzednio nie opłacił czasu parkowania i 25 zł jeżeli przekroczył opłacony czas parkowania, natomiast kierowca, który stawiał się w tzw. terminie przedłużonym tj. w terminie 7 dni kalendarzowych, od dnia parkowania, obciążany był opłatą dodatkową w wysokości 40 zł jeżeli uprzednio nie opłacił czasu parkowania i 30 zł jeżeli przekroczył opłacony czas parkowania. W przypadku braku stawienia się do biura SPP w terminie 7 dni kalendarzowych, opłata dodatkowa wynosiła 50 zł bez względu na powód jej wystawienia.

- ✓ Możliwość wnoszenia reklamacji związanych z nałożonymi opłatami dodatkowymi.

(dowód: akta kontroli str. 178-200)

Celem poinformowania kierowcy pojazdu o nieuiszczeniu przez niego opłaty za parkowanie w SPP wprowadzono dwa rodzaje dokumentu, z którego jeden był zawiadomieniem wystawianym przez kontrolera SPP w trakcie dokonywania przez niego kontroli, natomiast drugi dokument stanowiło upomnienie zdefiniowane, jako przed egzekucyjne wezwanie do uiszczenia opłaty dodatkowej, wystawiane przez zarządcę drogi w następstwie ustalenia tożsamości i adresu właściciela pojazdu, w ramach czynności windykacyjnych. Faktyczne czynności polegające na egzekwowaniu opłaty dodatkowej polegały na pozostawieniu wystawionego przez kontrolera SPP upomnienia ze wskazaniem siedmiodniowego terminu płatności pod rygorem skierowania sprawy do postępowania egzekucyjnego oraz obciążenia kosztami postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 178-200, 334-335, 427-428)

6. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Dolnośląski prowadził jedno postępowanie nadzorcze w odniesieniu do obowiązującej uchwały w sprawie SPP, przy czym nie wydał żadnych rozstrzygnięć w tej kwestii.

(dowód: akta kontroli str. 325-327; 912-918)

7. Ocena wyboru modelu funkcjonowania SPP w Jeleniej Górze została dokonana w *Koncepcji wprowadzenia systemu pobierania opłat parkingowych poprzez*

¹⁸ Nieprzekraczającego powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę postoju.

¹⁹ Nieprzekraczającego stawki opłaty za pierwszą godzinę postoju.

parkomaty, opracowanej na zlecenie Urzędu, w czerwcu 2009 r. Powyższe miało miejsce w związku z przygotowaniami do zmiany uchwały nr 173/XVII/2004 Rady Miejskiej z dnia 27 stycznia 2004 r. Z trzech rozważanych wariantów, tj.: [1] zadanie własne realizowane przez pracowników UM, [2] wybór administratora zapewniającego pobór opłat przez inkasenta oraz [3] wybór administratora zapewniającego możliwość opłacenia parkowania w parkomacie lub za pośrednictwem aplikacji mobilnej - za najbardziej optymalną uznano wybór administratora. Dodatkowym uzasadnieniem dla wprowadzenia tego modelu funkcjonowania SPP miało być uszczelnienie systemu poboru opłat podstawowych i dodatkowych, jako warunkujące faktyczną rotację na miejscach parkingowych, jak też ze względu na przerzucenie na operatora znacznych kosztów urządzenia SPP na przestrzeni stosunkowo krótkiego czasu. Ponadto, wybrany model miał zapewnić efektywność systemu poboru, kontroli i ewidencji opłat. Koncepcję wykonała firma wybrana na podstawie rozesłanych przez UM zapytań cenowych. Kwota wynagrodzenia ustalona w ramach przeprowadzonego postępowania wyniosła 15 860 zł brutto i została uregulowana przez UM w dniu 13 września 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 320-421)

8. W ramach organizacji funkcjonowania SPP, UM powierzył realizację tego zadania własnej jednostce organizacyjnej, tj. MZDiM, która na mocy uchwały nr 118.XV.2015 Rady Miejskiej z dnia 13 października 2015 r.²⁰, została przekształcona z samorządowego zakładu budżetowego w jednostkę budżetową. Przyjęty statut MZDiM, stanowiący załącznik do uchwały, nadał MZDiM rolę zarządcy drogi zgodnie z u.o.d.p. oraz powierzył zarządzanie SPP, w tym przygotowywanie materiałów do przeprowadzenia procedur przetargowych przez UM.

(dowód: akta kontroli str. 334-378)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Postanowienia przygotowanego w Urzędzie projektu uchwały w sprawie SPP, który został następnie uchwalony przez Radę Miejską, wykraczały poza zakres upoważnienia określonego w art. 13b ust. 4 oraz art. 13f ust. 2 u.o.d.p. oraz innych aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Na podstawie art. 13b ust. 4 u.o.d.p., rada gminy została upoważniona do ustalenia wysokości opłaty w SPP, możliwości wprowadzenia opłaty abonamentowej lub zryczałtowanej, stawki zerowej oraz sposobu pobierania opłaty za postój w wyznaczonym miejscu. Podstawę do określenia przez radę gminy wysokości opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłaty w SPP oraz sposobu jej pobierania stanowił art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

1. Wbrew zapisom art. 13b ust. 4 oraz art. 13f ust. 1 i ust. 2 u.o.d.p. oraz § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury *w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem* w §14 pkt 4 Regulaminu SPP koszty oznakowania kopert (zastrzeżonych miejsc postojowych), jak i ich likwidacji ponosiły osoby z nich korzystające.

Decydowanie o tym, kto jest podmiotem ponoszącym takie koszty, stanowiło naruszenie przepisów art. 13b ust. 4 oraz art. 13f ust. 1 i ust. 2 u.o.d.p. Zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury *w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*, organizację ruchu, w szczególności zadania techniczne polegające na umieszczaniu i utrzymaniu znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń

²⁰ W sprawie likwidacji samorządowego zakładu budżetowego pn. „Miejski Zarząd Dróg i Mostów” w Jeleniej Górze w celu przekształcenia i utworzenia jednostki budżetowej pn. „Miejski Zarząd Dróg i Mostów” w Jeleniej Górze

sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu realizuje na koszt własny zarządca drogi.

Prezydent wyjaśnił, że zastrzeżone miejsce parkingowe nie jest urządzeniem oznakowania drogowego, natomiast jest to zajęcie pasa drogowego na wyłączność w celu innym niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 1-3 u.o.d.p. Jest to instalacja stanowiąca własność wnioskodawcy, tworzona po wyrażeniu zgody na zajęcie pasa drogowego, wydawanej w drodze decyzji administracyjnej na wniosek strony zainteresowanej zajęciem pasa drogowego. Tym samym urządzenie zastrzeżonego miejsca parkingowego nie podlega regulacjom dotyczącym tworzenia i utrzymywania oznakowania drogowego.

Dyrektor MZDiM (działając z upoważnienia Prezydenta) wskazał, że obowiązek ponoszenia kosztów utworzenia i likwidacji koperty będącej miejscem zastrzeżonym wynikał z warunków przetargowych (umowa o zorganizowanie i administrowanie SPP przewidywała urządzenie i utrzymywanie przez wykonawcę umowy miejsc ogólnodostępnych oraz dla niepełnosprawnych). Opłata za korzystanie z koperty wpływała bezpośrednio na konto Urzędu Miasta z pominięciem administratora SPP. Nadmieniał również, że tego typu rozwiązanie uwzględniało podstawowy cel działania SPP, jakim było zapewnienie rotacji miejsc postojowych. Podmiot wnoszący o wyznaczenie koperty obarczany był kosztami tej operacji celem zminimalizowania tego zjawiska, czemu miała się również przysłużyć wysoka opłata za korzystanie z koperty oraz inne wymogi konieczne do jej wyznaczenia. Zastrzeżenie miejsca parkingowego według uchwałodawcy miało stanowić sytuację wyjątkową, możliwie rzadką, a przyjęte w tej kwestii regulacje urzeczywistniały zamiar uchwałodawcy.

NIK nie podziela tych argumentów. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury jednoznacznie wskazuje, że to Zarządca drogi na własny koszt umieszcza i utrzymuje znaki drogowe, a „koperta” bezsprzecznie jest znakiem drogowym poziomym regulującym organizację ruchu w miejscu, w którym się znajduje. Ponadto, art. 13b ust. 6 pkt. 2 u.o.d.p. nie nałożył obowiązku zapewnienia zastrzeżonych miejsc postojowych, a jedynie umożliwił takie rozwiązanie, a brak uregulowania tej kwestii w dokumentacji przetargowej nie może stanowić argumentu usprawiedliwiającego zastosowane rozwiązanie. Pomimo zawarcia w regulaminie SPP możliwości zastrzeżenia miejsca parkingowego nie uregulowano konsekwencji z tego wynikających w umowie z administratorem SPP tj. konieczności oznaczenia i zlikwidowania oznaczenia miejsca zastrzeżonego, co było decyzją Urzędu Miasta. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w swoim wyroku²¹ utrzymał w mocy wyrok²² Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który stwierdził, że istotnie naruszono m.in. art. 13b ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4 oraz ust. 6 pkt. 2 i art. 13f u.o.d.p., poprzez: - nieuprawnione obciążenie użytkownika zastrzeżonego miejsca postojowego kosztami jego utworzenia (wprowadzone do uchwały w sprawie SPP). W zaskarżonej uchwale doszło także do naruszenia art. 13b ust. 4 w zw. z art. 13b ust. 6 pkt. 2 u.o.d.p., jako że Rada Miejska nie posiadała upoważnienia do obciążania wnioskodawcy kosztami utworzenia zastrzeżonego miejsca postojowego w strefie płatnego parkowania, co nastąpiło w regulaminie SPP stanowiącym załącznik do uchwały. Organizację ruchu winien realizować na własny koszt zarządca ruchu.

(dowód: akta kontroli str.189-200; 183-186; 912-918; 922-924)

2. W § 15 ust. 1 Regulaminu SPP wprowadzono regulację stanowiącą, że bilety parkingowe niezwłocznie po ich wykupieniu w najbliższym automacie parkingowym oraz karty abonamentowe, muszą być umieszczone za przednią szybą wewnątrz

²¹ Wyrok NSA sygn. akt. I OSK 1979/16 z 18 listopada 2016 r., dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie internetowej <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>>.

²² Wyrok WSA sygn. akt III SA/Po 193/16 z dnia 6 maja 2016 r., dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie internetowej <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>>.

pojazdu, w sposób umożliwiający ich odczytanie bez jakichkolwiek wątpliwości, niezwłocznie po zaparkowaniu pojazdu, gdyż ich brak skutkowało wystawieniem wezwania do uiszczenia opłaty dodatkowej, co było niedopuszczalne w świetle zapisów art. 13 b ust. 4 pkt 3 u.o.d.p.

Zgodnie z art. 13 b ust. 4 pkt. 3 u.o.d.p. rada gminy (rada miasta) wprowadzając SPP może m.in. określić sposób pobierania opłaty.

Prezydent wyjaśnił, że obowiązek wyłożenia ważnego biletu parkingowego wynikał z faktu, że na użytkowniku pojazdu spoczywała powinność wykazania spełnienia dotyczącego jego osoby prawnego obowiązku, w tym przypadku dokonania opłaty parkingowej. Bilet parkingowy stanowił dowód spełnienia tego obowiązku, dostępny użytkownikowi pojazdu. Według Prezydenta był to podstawowy sposób potwierdzenia faktu wniesienia opłaty parkingowej oraz powszechnie przyjęty na terenie całego kraju w miastach posiadających SPP.

NIK zwraca uwagę iż uchwalenie sposobu dokumentowania wniesienia opłaty nie mieści się, w świetle wyżej wskazanych przepisów, w zakresie uprawnień Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str.189-200; 183-186; 912-918; 1419-1423)

3. W § 11 oraz § 12 ust. 2 Regulaminu SPP ograniczono krąg potencjalnych osób uprawnionych do nabycia abonamentu typu A i B jako do zameldowanych w SPP.

Postanowienia § 11 ograniczały krąg potencjalnych osób uprawnionych do nabycia abonamentu typu A i B od zameldowania w SPP, pozbawiając tym samym uprawnień do zakupu tego abonamentu pozostałe osoby zamieszkujące w SPP. Jednocześnie w § 12 ust. 2 możliwość wykupienia karty abonamentowej uzależniono od okazania dokumentu tożsamości lub innego dokumentu, z którego wynikać będzie fakt zameldowania, miejsca pracy lub miejsca prowadzenia działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 13 b ust. 4 pkt. 2 u.o.d.p. rada gminy (rada miasta) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników dróg. Posługiwanie się kryterium meldunkowym ograniczało krąg podmiotów do których adresowano działania miasta. Zastosowanie takiego kryterium naruszało przepisy art. 1 u.s.g. oraz art. 32 Konstytucji RP.

Prezydent wyjaśnił, że zgodnie z art. 24 ust 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r o ewidencji ludności²³ obywatel polski przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązany wykonywać obowiązek meldunkowy określony w ustawie. Wykorzystywanie lokalu na cele mieszkalne wymagało zatem zgłoszenia w odpowiednim trybie faktu zameldowania na pobyt stały lub czasowy. Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2017 r.²⁴. Instytucja zameldowania miała wyłącznie charakter rejestracyjny. Obowiązek meldunkowy służył zarówno prawidłowemu wykonywaniu przez organy władzy publicznej ich funkcji, jak i ochronie interesów samych zainteresowanych meldunkiem oraz ochronie praw osób trzecich. Przedmiotem rejestru było jedynie przebywanie, a nie uprawnienie do lokalu, zaś ewidencja ludności służyła zbieraniu informacji w zakresie danych o miejscu zamieszkania i pobytu osób, a więc rejestracji stanu faktycznego, a nie stanu prawnego. Uchwalodawca dostrzegł fakt istnienia różnych podstaw posiadania tytułu prawnego do korzystania z lokalu w celach mieszkalnych, także nie mających swojego bezpośredniego źródła w prawie doniosłych czynnościach, wprost dotyczących korzystania z lokalu. Prezydent wyjaśnił również, że zróżnicowanie wysokości stawek abonamentowych przez odniesienie do rodzaju

²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1382.

²⁴ Sygn. II SA/GI 493/17, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie internetowej <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>>.

aktywności użytkownika w obrębie SPP wynikało z zakresu wpływu obecności SPP na sprawy życiowe i zawodowe użytkownika pojazdu. Niewątpliwie było bowiem, że zamieszkiwanie w obrębie SPP wiązało się z koniecznością opłacania postoju także w przypadku pobytu użytkownika pojazdu w swoim miejscu zamieszkania oraz utrudnieniami w kwestii parkowania pojazdu w pobliżu własnego centrum życiowego. Odwołanie się do bezstronnej i obiektywnej okoliczności w postaci zgłoszenia właściwemu miejscowo organowi faktu zamieszkiwania w danym miejscu, (co nadto było obowiązkiem obywatela) było w opinii Uchwałodawcy rozwiązaniem pozwalającym na skuteczną weryfikację zgodności stanu faktycznego z deklarowanym przez użytkownika pojazdu, także z uwagi na ryzyko zawierania umów cywilnoprawnych dla pozorów, celem uzyskania korzyści finansowej w postaci niższej stawki abonamentu.

(dowód: akta kontroli str. 189-200; 183-186; 912-918; 1422)

4. W § 11 Regulaminu SPP stanowiącego załącznik do projektu uchwały w sprawie SPP, prawo do wykupienia abonamentu typu A zostało uzależnione od ujawnienia danej osoby jako właściciela lub innej osoby posiadającej tytuł prawny do korzystania z pojazdu.

Uprawnienie do wykupienia abonamentu typu A uzależniono od posiadania prawa własności pojazdu samochodowego o masie całkowitej do 3,5 tony. Za właściciela pojazdu przyjęto także osoby posiadające tytuł prawny do korzystania z pojazdu (np. wynajem, leasing, dzierżawa itp.).

Prezydent wyjaśnił, że przypadki nieformalnego tytułu prawnego (np. użyczenie) obarczone są wyższym ryzykiem tworzenia fikcji prawnych lub podawania niezgodnych z rzeczywistością oświadczeń celem zwolnienia się z odpowiedzialności za dane zdarzenie. Ponadto wskazał, że to podmiot oficjalnie dysponujący pojazdem ma interes prawny w posiadaniu i możliwości przekazania stosownym organom władzy publicznej informacji odnośnie korzystania z posiadanej przezeń rzeczy przez inne osoby.

(dowód: akta kontroli str. 189-200; 183-186; 912-918; 1422)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, a także art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 u.s.g., organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Podejmując uchwałę w przedmiotowej sprawie, organ stanowiący zobligowany jest zatem do przestrzegania zakresu upoważnienia określonego w art. 13b ust. 4 pkt 3 oraz w art. 13f ust. 2 u.o.d.p. i nie ma prawa do wykroczenia poza jego granice. Tym samym – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – w pojęciu *sposób pobierania opłaty*, o którym mowa w art. 13b ust. 4 ww. ustawy, nie mieści się upoważnienie do ustalania trybu reklamacyjnego w sytuacji kwestionowania prawidłowości wystawienia wezwania do uregulowania opłaty dodatkowej naliczonej za postój w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia należnej opłaty¹.

Należy również zauważyć, że obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f u.o.d.p., powstaje z mocy prawa w chwili nieuiszczenia opłaty za postój pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania. Tym samym ewentualne kwestionowanie zasadności wezwania do uiszczenia ww. opłaty dodatkowej może odbywać się wyłącznie w trybie zgłoszenia zarzutu w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego, o którym mowa w art. 33 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o *postępowaniu egzekucyjnym w administracji*²⁵, a w szczególności zarzutu dotyczącego nieistnienia obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej. Ponadto, na brak możliwości wprowadzenia trybu reklamacyjnego

²⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.

zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2016 r.²⁶.

5. W § 22 ust. 2 Regulaminu SPP uregulowano tryb reklamacyjny w zakresie pobierania opłaty dodatkowej w SPP, podczas gdy przepis art. 13 ust. 1 pkt 1 u.o.d.p. nie dopuszczał żadnej dowolności co do uznania zasadności pobierania opłaty dodatkowej.

Według art. 13 ust. 1 u.o.d.p., korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Tymczasem w § 22 ust. 2 Regulaminu SPP stanowiącego załącznik do projektu uchwały w sprawie SPP, wskazano, że wszelkie reklamacje związane z nałożonymi opłatami dodatkowymi przyjmowane są w biurze SPP oraz zarządzie drogi.

Prezydent wyjaśnił, że reklamacje w okresie objętym kontrolą w znacznej większości rozpatrywane były przez biuro SPP. Sytuacje dalszego kwestionowania stanowiska administratora SPP skutkowały kierowaniem sprawy do MZDiM. Reklamacje składane były w formie pisemnej i w takiej samej formie udzielano odpowiedzi. Odpowiedzi te jednak nie miały charakteru decyzji.

NIK zwraca uwagę, że ewentualne kwestionowanie zasadności wezwania do uiszczenia ww. opłaty dodatkowej mogło odbywać się wyłącznie w trybie zgłoszenia zarzutu w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego, o którym mowa w art. 33 § 1 ustawy o *postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, a w szczególności zarzutu dotyczącego nieistnienia obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 185-200; 183-186; 197-198; 335)

Ocena częściowa

Rada Miejska na wniosek Prezydenta wprowadziła SPP uwzględniając ustawowe kryteria takie jak deficyt miejsc parkingowych oraz konieczność zapewnienia rotacji pojazdów. Projekty uchwał przedkładane Radzie Miejskiej zawierały uzasadnienia wynikające z zapisów u.o.d.p., a dzierżawienie gruntów na cele parkingowe dotyczyło nieruchomości zlokalizowanych poza SPP, przy czym odbywało się w oparciu o przepisy u.o.g.n. Niemniej jednak, wystąpiły przypadki, w których zapisy uchwały w sprawie SPP wykraczały jednak poza zakres przewidziany w u.o.d.p. oraz innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. Było to nieuprawnione, gdyż przepisy aktów prawa miejscowego muszą mieścić się w ramach wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Mankamenty te nie zostały wyeliminowane także w uchwale nr 463.LIII.2018 Rady Miejskiej z dnia 26 czerwca 2018 r., co skutkowało stwierdzeniem w dniu 30 lipca 2018 r. nieważności tej uchwały w wyniku postępowania nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego.

2. Wybór podmiotu do realizacji zadań w zakresie płatnego parkowania

Opis stanu faktycznego

1. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w drodze przetargu nieograniczonego na „*Zorganizowanie i administrowanie strefą płatnego parkowania na terenie miasta Jelenia Góra*” przeprowadziła komisja przetargowa powołana zarządzeniem nr 0050.1823.2014.VI Prezydenta z dnia 23 maja 2014 r. w sprawie powołania stałej komisji przetargowej do przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych na zadania realizowane przez Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska. Tryb pracy komisji oraz zakres odpowiedzialności poszczególnych jej członków został określony w regulaminie stanowiącym załącznik do przedmiotowego zarządzenia. Osoby wykonujące

²⁶ Sygn. akt I OSK 1979/16, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie internetowej <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>>.

czynności w postępowaniu o udzielenie ww. zamówienia²⁷ złożyły oświadczenie określone w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 981-985; 1193-1199; 1311; 1386-1391)

2. Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia został określony w tomie III Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ), przy czym wskazywał m.in. zadania wykonawcy w ramach zorganizowania, wyposażenia i prowadzenia biura obsługi w obrębie SPP, zadania w zakresie prowadzenia czynności techniczno-organizacyjnych związanych z pobieraniem opłat za parkowanie oraz bieżącego utrzymania wyposażenia SPP, jak też wykaz miejsc przeznaczonych na parkowanie w SPP (łącznie 600 miejsc postojowych), warunki jakie obligatoryjnie musi spełniać parkomat oraz wdrożenie i obsługa systemu rozliczania rzeczywistego czasu postoju w SPP za pomocą telefonu komórkowego.

(dowód: akta kontroli str. 987-1405)

3. Warunki udziału w postępowaniu oraz opis sposobu dokonania oceny ich spełniania został określony w ogłoszeniu o zamówieniu z dnia 25 czerwca 2014 r., oraz w SIWZ. Warunki udziału w postępowaniu dotyczyły posiadanych uprawnień, wiedzy i doświadczenia, dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi wykonywać zadanie, jak również sytuacji ekonomicznej. Wykonawca był zobowiązany wykazać m.in., że w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania ofert²⁸ wykonał bądź wykonuje z należytą starannością przynajmniej jedno zamówienie polegające na zorganizowaniu i administrowaniu SPP o liczbie miejsc parkingowych nie mniejszej niż 500 z wykorzystaniem parkomatów przez okres ciągły minimum 12-tu miesięcy.

Do przetargu stanęło czterech wykonawców, z czego w wyniku czynności weryfikacyjnych podjętych przez komisję przetargową, dotyczących złożonych oświadczeń o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu, jeden wykonawca został wykluczony, a jego oferta odrzucona.

(dowód: akta kontroli str. 987-1014; 1023-1029; 1386-1391)

4. Najkorzystniejszą ofertę wybrano na podstawie jednego kryterium oceny ofert, którym zgodnie ze SIWZ było kryterium ekonomiczne, tj. wskaźnik ekonomiczny, stanowiący procentowy udział w miesięcznych przychodach z opłat za parkowanie oraz opłat dodatkowych. Wskaźnik ten miał służyć do wyliczania miesięcznego wynagrodzenia wykonawcy. W SIWZ podano średni miesięczny przychód uzyskany w 2013 r. w wysokości 164.227,90 zł. Wpływy z tytułu opłat pobieranych w SPP w latach wcześniejszych Urząd podał w trakcie prowadzonego postępowania, w wyniku zapytań skierowanych przez potencjalnych oferentów.

(dowód: akta kontroli str. 987-1014; 1066-1067; 1074; 1386-1391)

5. Umowę na zorganizowanie i administrowanie SPP zawarto w dniu 25 września 2014 r., na okres od dnia 1 grudnia 2014 r. do 30 września 2018 r., z zachowaniem terminu określonego w art. 94 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp. Treść zawartej umowy była zgodna z projektem umowy, stanowiącym załącznik do SIWZ. Według § 8 ust. 1 umowy, wynagrodzenie za wykonanie usług związanych ze zorganizowaniem i administrowaniem SPP w Jeleniej Górze ustalono na podstawie oferty wykonawcy, w wysokości 41,98% wartości dochodów uzyskanych z opłat za parkowanie oraz opłat dodatkowych za dany miesiąc. Współczynnik ten był niższy w odniesieniu do umowy z dnia 17 września 2010 r. realizowanej w okresie od 17 września 2010 r. do 30 listopada 2014 r., w której wynagrodzenie wykonawcy określono w wysokości 53,5% dochodu uzyskanego z SPP.

(dowód: akta kontroli str. 1004-1005; 1172-1192; 1200; 1311-1315; 1322-1323; 1359-1367; 1369-1371)

²⁷ Sześciu członków komisji przetargowej oraz pracownik, któremu kierownik zamawiającego powierzył pisemnie wykonywanie zastrzeżonych dla siebie czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

²⁸ Lub w okresie prowadzenia działalności, jeśli okres ten jest krótszy.

6. Wybór dzierżawców nieruchomości gminnych, oddanych na działalność parkingową odbywał się w oparciu o zasady dzierżawy nieruchomości Miasta Jelenia Góra uregulowane w uchwale nr 164/XVI/2003 Rady Miejskiej z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie zasad wydzierżawiania niektórych nieruchomości Miasta Jeleniej Góry²⁹. Przyjęte zasady dotyczyły wydzierżawiania niektórych nieruchomości na okres do trzech lat i okres dłuższy niż trzy lata, przy czym dopuszczaly oddanie nieruchomości w dzierżawę w trybie bezprzetargowym³⁰.

W przypadku wszystkich realizowanych w okresie objętym kontrolą 15 umów, dzierżawców wybrano w trybie przetargowym, a wykazy nieruchomości sporządzano i podawano do publicznej wiadomości zgodnie z art. 35 ust. 1 u.o.g.n. Umowy zostały zawarte w pięciu przypadkach na okres jednego roku, w ośmiu na okres do trzech lat oraz w dwóch na okres pięciu lat. Nieruchomości gminne oddane w dzierżawę na cele parkingowe dotyczyły parkingów zlokalizowanych w pięciu lokalizacjach³¹.

W zawartych umowach Urząd zabezpieczył interesy gminy poprzez wskazanie swoich uprawnień kontrolnych, kar umownych oraz warunków rozwiązania umów w sytuacji niewywiązywania się przez wykonawcę z jej zapisów, tj. w przypadku nienależytego świadczenia usługi lub niezgodnego z treścią umowy wykorzystywania wydzierżawionego terenu.

(dowód: akta kontroli str. 232- 286; 429-533; 572-573, 678-693; 853-908)

8. Stawki z tytułu opłat za dzierżawę nieruchomości zostały określone w zarządzeniach Prezydenta (dalej: „zarządzenia w sprawie dzierżawy”)³², w sprawie minimalnych stawek czynszu dzierżawnego nieruchomości gruntowych stanowiących własność lub będących w użytkowaniu wieczystym Miasta Jeleniej Góry, z wyłączeniem gruntów przeznaczonych na cele rolne lub leśne oraz na podstawie przepisów u.o.g.n. Stawki te nie dotyczyły przeznaczenia gruntów na cele parkingowe, niemniej jednak, zgodnie z § 6 Zarządzenia nr 0050.993.2012.VI z dnia 19 października 2012 r. oraz § 7 zarządzenia nr 0050.1752.2014.VI z dnia 1 kwietnia 2014 r., Prezydent w uzasadnionych przypadkach mógł ustalić indywidualne stawki czynszu dzierżawnego. Stawki opłat z tytułu dzierżawy nieruchomości pod parkingi ustalane były każdorazowo indywidualnie przez Prezydenta, który wskazał, że powodem takiego sposobu postępowania było położenie gruntów oraz ich stan techniczny jak również brak inwestycji UM w te grunty. Przy ustalaniu wysokości stawek Prezydent, uwzględniał takie czynniki jak atrakcyjność handlowa i usługowa terenu, lokalizacja, przeznaczenie sąsiadującego terenu, widoczność z dróg dojazdowych oraz nakładów, jakie musiałby ponieść dzierżawca na przystosowanie terenu do prowadzonej działalności. Przykładowo, w umowach zawartych na 2014 r. stawki za 1m² powierzchni mieściły się w przedziale od 1,11 zł do 3,29 zł za m², natomiast w przypadku umów zawartych na trzy lata od 1,6 zł do 3,74 zł za m².

(dowód: akta kontroli str. 232-286; 572-573, 678-693)

9. Potrzeba tworzenia miejsc parkingowych wynikała z przyjętej polityki transportowej oraz studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 15-177)

²⁹ Zmienionej uchwałą nr 64.X.2011 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 29 marca 2011 r.

³⁰ Na rzecz dzierżawcy, który zabudował tę nieruchomość na podstawie pozwolenia na budowę, bądź jego następcy prawnego; na rzecz dzierżawcy, który korzystał z niej zgodnie z wcześniej zawartą umową; w celu urządzenia dróg dojazdowych; jako niezbędne do posadowienia obiektów stanowiących elementy infrastruktury technicznej

³¹ 1/ o pow. 1890,00 m² (dz. nr 204/1, cz. dz. nr 205, cz. dz. nr 206/1); 2/o pow. 462 m² (dz. nr 82); 3/o pow. 4308,40 m², od 1 września 2014 r. o pow. 2308,40 m² (dz. nr 1/56); 4/ o pow. 629 m² (dz. nr 144/2, dz. nr 144/4, dz. nr 144/5); 5/ o pow. 6400 m² (dz. nr 54/8 i cz. dz. 53/6)

³² Zarządzenie nr 0050.993.2012.VI z dnia 19 października 2012 r., Zarządzenie nr 0050.1752.2014.VI z 1 kwietnia 2014 r., Zarządzenie nr 0050.1075.2017.VII z 11 lipca 2017 r.

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na „Zorganizowanie i administrowanie strefą płatnego parkowania na terenie miasta Jelenia Góra”, kryterium oceny ofert określono w sposób niezgodny z art. 91 ust. 2 ustawy Pzp. Przepis ten (w brzmieniu obowiązującym w czasie udzielania zamówienia), dopuszczał przyjęcie jako kryterium oceny ofert cenę albo cenę i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowania najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis oraz termin wykonania zamówienia.

Zgodnie ze SIWZ, jako jedyne kryterium oceny ofert przyjęto wskaźnik ekonomiczny, który stanowił procentowy udział w miesięcznych przychodach z opłat za parkowanie oraz opłat dodatkowych. Wskaźnik ten, nie wypełniał definicji ceny określonej w art. 2 pkt 1 ustawy Pzp, zgodnie z którą za cenę należało rozumieć cenę w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach³³.

(dowód: akta kontroli str. . 987-1014; 1023-1029; 1386-1391)

Prezydent wyjaśnił, że Zamawiający przez zastosowanie wskaźnika określił cenę – ustalił wynagrodzenie miesięczne Wykonawcy. Przy uwzględnieniu SIWZ, Wykonawca podając wskaźnik procentowy oczekiwanego dochodu miesięcznego *de facto* określał cenę swojej oferty i taka była intencja Zamawiającego. Kwestię określenia kryterium ceny należy rozważać z uwzględnieniem opisu sposobu obliczania ceny³⁴ (pkt 18 SIWZ), w którym Zamawiający wyjaśnił, że „wskaźnik ekonomiczny” jest równy cenie³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1573-1576)

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień. Kryterium oceny ofert w postaci wskaźnika ekonomicznego, tj. procentowego udziału w miesięcznych przychodach z opłat za parkowanie oraz opłat dodatkowych nie spełniało wymogu określonego w art. 91 ust. 2 ustawy Pzp, bowiem nie zawierało w sobie obligatoryjnego elementu ceny w rozumieniu art. 2 pkt 1 tej ustawy. Wskaźnik ten stanowił część składową wyliczenia wynagrodzenia Wykonawcy, przy czym nie był wartością wyrażoną w jednostkach pieniężnych.

Ocena cząstkowa

Dzierżawy gruntów pod cele parkingowe dokonywano zgodnie z procedurami postępowania w zakresie oddawania nieruchomości w dzierżawę, określonymi w uchwale nr 164/XVI/2003 Rady Miejskiej z dnia 16 grudnia 2003 r. oraz przepisami u.o.g.n. Publikowane wykazy nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy zawierały kompletne informacje. Wyboru podmiotu na „Zorganizowanie i administrowanie strefą płatnego parkowania na terenie miasta Jelenia Góra”, Urząd dokonał w trybie przetargu nieograniczonego w oparciu o przepisy ustawy Pzp. W postępowaniu o udzielenie przedmiotowego zamówienia, nie zapewniono jednak zgodności kryterium oceny ofert z wymogami art. 91 ust. 2 ustawy Pzp.

³³ Dz. U. z 2013 poz. 385 (od dnia 25 lipca 2014 r. ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług – Dz. U. z 2017 r. poz. 1830 ze zm.)

³⁴ Mając na uwadze fakt, iż Zamawiający dokona wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, Wykonawca oferuje wysokość wynagrodzenia w formie procentowego udziału w miesięcznych przychodach z opłat za parkowanie oraz opłat dodatkowych, dalej zwanym „wskaźnikiem ekonomicznym”.

³⁵ Cena – wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę.

3. Realizacja umów dotyczących płatnego parkowania

1. W umowie z dnia 25 września 2014 r. na realizację zamówienia w zakresie zorganizowania i administrowania SPP na terenie miasta Jeleniej Góry uregulowane zostały zasady naliczania kar umownych, zmiany umowy, jak też zasady odstąpienia od umowy. Wykonawcę zobowiązano do zapłaty kary umownej w przypadku: odstąpienia od umowy przez Zamawiającego z przyczyn za które odpowiada wykonawca (20,0 tys. zł); opóźnienia uruchomienia SPP (3,5 tys. zł za każdy dzień opóźnienia licząc od dnia kiedy uruchomienie SPP stało się wymagalne); zwłoki w usuwaniu stwierdzonych wad, awarii jednego z parkomatów (0,2 tys. zł za każdy dzień licząc od daty wyznaczonej na usunięcie wad); nieterminowego przekazania na konto Zamawiającego wpływów za dany miesiąc rozliczeniowy (0,1 tys. zł za każdy dzień licząc od daty wyznaczenia na przekazanie wpływów). Zamawiającemu przyznano prawo do odstąpienia od umowy jeżeli: Wykonawca mimo wezwania nie rozpoczął prac bez uzasadnionych przyczyn lub przerwał realizację prac bez uzasadnionych przyczyn i przerwa ta trwa dłużej niż 14 dni; Wykonawca realizuje prace przewidziane niniejszą umową w sposób niezgodny z postanowieniami niniejszej umowy, SIWZ lub przepisami prawa; zostanie wydany przez komornika nakaz zajęcia składników majątku Wykonawcy.

Zgodnie z § 14 ust. 1 przedmiotowej umowy, Wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 5% maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania Zamawiającego wynikającego z umowy, tj. w kwocie 158,6 tys. zł³⁶.

W okresie objętym kontrolą nie wprowadzano istotnych zmian do umowy z dnia 25 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 204-235; 993-994, 1353)

2. Stosownie do postanowień § 4 ust. 1-3 umowy z dnia 25 września 2014 r., opłaty za parkowanie w SPP mogły być wnoszone przelewem bezpośrednio na konto Zamawiającego (z tytułu opłaty dodatkowej), gotówką w prowadzonym przez Wykonawcę biurze SPP (z tytułu opłaty za abonamenty oraz opłaty dodatkowej), gotówką poprzez zakup biletu w parkomacie oraz za pomocą telefonu komórkowego (z tytułu opłaty za parkowanie). Zgodnie z § 4 ww. umowy, Wykonawca zobowiązany był do wpłaty na konto Zamawiającego wpływów pieniężnych ze sprzedaży biletów najpóźniej następnego dnia roboczego po dokonaniu pobrania z parkomatów, a pozostałe wpływy kasowe z SPP odprowadzać jeden raz w tygodniu najpóźniej w poniedziałek³⁷ za tydzień poprzedni.

Na ostatni dzień każdego miesiąca Wykonawca zobowiązany był sporządzić rozliczenie miesięczne wykorzystania druków ścisłego zarachowania oraz uzyskanych wpływów z opłat za parkowanie, za abonamenty oraz z tytułu opłat dodatkowych. Przedmiotowe rozliczenie Wykonawca zobowiązany był dostarczyć Zamawiającemu w terminie trzech dni roboczych po zakończeniu miesiąca rozliczeniowego. W terminie tym zobowiązany był również dostarczyć dokumenty źródłowe dotyczące przychodów i rozchodów, ewidencji przychodów i rozchodów, wezwań do uiszczenia opłaty dodatkowej oraz rejestru wezwań.

Rozliczenie przedstawiane przez Wykonawcę umowy z dnia 25 września 2014 r. podlegało weryfikacji w pierwszej kolejności przez MZDiM, a następnie przez dział finansowy UM. Dopiero zweryfikowane i zaakceptowane rozliczenie stanowiło podstawę do wystawienia faktury VAT przez Wykonawcę. Kontrola wykazała, że przedkładane rozliczenia dotyczyły okresów nie obejmujących pełnego miesiąca, przy czym zawierały wpływy z miesiąca poprzedniego. W ramach wzajemnych rozliczeń finansowych w okresie objętym kontrolą dwukrotnie w 2015 r. nałożono na

³⁶ Wskaźnik ekonomiczny podany w ofercie przemnożony przez 164 227,90 zł oraz przez 46 miesięcy (liczba miesięcy świadczenia usługi).

³⁷ Lub w pierwszym dniu po nim występującym, jeśli poniedziałek był dniem wolnym od pracy.

Wykonawcę umowy z dnia 25 września 2014 r. karę umowną na łączną kwotę 1,1 tys. zł. z tytułu nieterminowego odprowadzenia przychodów uzyskanych z SPP na konto UM.

Urząd w latach 2014 – do 30 czerwca 2018 r. uzyskał łączny przychód 8 055,0 tys. zł³⁸, z czego 80% tj. 6 466,3 tys. zł stanowiły przychody z tytułu opłat za postój, a pozostałą kwotę uzyskano z tytułu opłat dodatkowych. Wydatki poniesione przez UM w analogicznym okresie wyniosły łącznie 3 306,2 tys. zł³⁹, z czego 89% tj. 2 951,3 tys. zł stanowiło wynagrodzenie administratora SPP, a pozostałą kwotę wynagrodzenia pracowników realizujących zadania związane z zarządzaniem SPP.

(dowód: akta kontroli str. 204-231,743-826)

3. Zgodnie z § 5 ust. 2 umowy z 25 września 2014 r. Zamawiający zastrzegł sobie prawo do: nadzoru nad działalnością Wykonawcy związaną z rozpatrywaniem reklamacji i skarg składanych przez użytkowników SPP wraz z prawem zmiany decyzji Wykonawcy; kontroli prawidłowości wykonywania czynności kontrolnych przez pracowników Wykonawcy; kontroli prawidłowości wykonywania rozliczeń finansowych w zakresie przychodów realizowanych przez Wykonawcę z tytułu pobierania opłat za parkowanie w SPP. Ponadto, stosownie do zapisu § 4 ust. 6 przedmiotowej umowy, Zamawiający miał prawo zażądać w każdej chwili od Wykonawcy okazania ewidencji druków ścisłego zarachowania oraz samych druków.

Prezydent wskazał, że poza weryfikacją dokumentacji finansowej, nie zlecano czynności kontrolnych w tym zakresie i nie dokonywano takiej kontroli we własnym zakresie.

W latach 2014 - 2018 pracownicy MZDiM dokonali trzech kontroli sprawdzających w zakresie druków ścisłego zarachowania oraz przedstawionych rozliczeń dotyczących wpływów z tytułu poboru opłat w SPP. Czynności te na stałe wykonywane były przez wytypowanych pracowników MZDiM. Przeprowadzone dotychczas kontrole nie ujawniły nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 204-231, 569-575, 694-703; 1359-1367)

4. We wszystkich 15 umowach dzierżawy nieruchomości gminnych udostępnionych na potrzeby płatnych ogólnodostępnych miejsc parkingowych została uregulowana odpowiedzialność dzierżawców za dbałość o dzierżawiony teren (czystość, porządek, poszanowanie istniejącej zieleni, ponoszenie kosztów utrzymania w tym podatków i opłat komunalnych oraz ubezpieczenia działalności od odpowiedzialności cywilnej), a w przypadku nie wywiązywania się z nałożonych obowiązków UM zastrzegł możliwość rozwiązania umowy w trybie natychmiastowym oraz obciążenia dzierżawcy ewentualnymi kosztami uporządkowania terenu. Rozwiązanie umowy bez zachowania okresu wypowiedzenia dotyczyło również wykorzystywania nieruchomości niezgodnie z jej przeznaczeniem, naruszeniem obowiązków wynikających z zawartej umowy, zwłoki z zapłatą czynszu za dwa pełne okresy płatności oraz odstąpienia przedmiotu umowy, lub jego części osobom trzecim. Ponadto Urząd wprowadził do umów zapis obligujący dzierżawcę do ubiegania się o zgodę UM na poddzierżawienie, oddanie w bezpłatne użytkowanie innemu podmiotowi lub zamiany przedmiotu umowy. Dzierżawca nie mógł również potrącać z czynszu dzierżawnego żadnych kwot z tytułu roszczeń wobec UM oraz był zobowiązany do wnoszenia czynszu bez wezwania.

(dowód: akta kontroli str. 232-286)

5. We wszystkich 15 umowach dzierżawy, wysokość czynszu została ustalona w stałej kwocie miesięcznej w oparciu o zarządzenie Prezydenta nr 0050.993.2012.VI oraz 0050.1752.2014.VI z uwzględnieniem lokalizacji gruntu

³⁸ odpowiednio: 1 757,4 tys. zł, 1 778,3 tys. zł, 1 750,9 tys. zł, 1 853,4 tys. zł, 9 150,7 tys. zł

³⁹ odpowiednio: 9 154,6 tys. zł., 6 823,2 tys. zł, 6 815,7 tys. zł, 6 719,1 tys. zł

i jego stanu technicznego. Umowy przewidywały waloryzację czynszu, przy czym nie częściej niż raz w roku. Z analizy dokumentacji dotyczącej zawartych umów dzierżawy oraz publikowanych wykazów nieruchomości wynika, że waloryzacja taka nie została dokonana. Zapisy umów nie zobowiązywały dzierżawców do przedkładania informacji o uzyskiwanych przychodach z tytułu świadczonych usług parkingowych.

(dowód: akta kontroli str. 232-286; 910-911)

6. W latach 2014-2018 (I półrocze) z tytułu dzierżawy gruntów na cele parkingowe, Gmina osiągnęła łączny dochód w wysokości 917,5 tys. zł, w tym: 223,9 tys. zł w 2014 r., 207,1 tys. zł w 2015 r., 199,9 tys. zł w 2016 r., 198,2 tys. zł w 2017 r. oraz 88,4 tys. zł w 2018 r. (I półrocze). W latach 2014-2017 wystąpiły zaległości z tytułu opłat za czynsz dzierżawny w łącznej kwocie 1.159,37 zł. Dotyczyły one jednego dzierżawcy i zostały uregulowane po wystawieniu przez UM wezwania do zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 201-203; 820-826)

7. Działania związane z zagospodarowaniem nieruchomości w trybie dzierżawy nie były przedmiotem audytu, kontroli wewnętrznej ani zewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 575)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie dopuszczono to, aby dzierżawca z którym w dniu 8 września 2014 r. zawarto umowę dzierżawy⁴⁰ gruntu przy ul. Karłowicza o powierzchni 6400m² (dz. nr 54/8 o pow. 5639m² i dz. nr 53/6 o pow. 761m²) na cele parkingowe, zajmował większą powierzchnię (o około 600 m²) niż wynika to z zawartej umowy, w tym pas drogowy drogi krajowej nr 3. Parking przy ul. Karłowicza na którym pobierane były opłaty przez dzierżawcę, obejmował nie tylko działkę nr 54/8, ale także część przyległej do niej działki nr 15/1 oznaczonej w Wydziale Geodezji i Kartografii jako działka drogowa (klasoużytek „dr”).

W związku z tym w Urzędzie nie pobierano opłaty za zajmowany bezumownie teren, co doprowadziło do utraty dochodów w wysokości co najmniej 47,9 tys. zł⁴¹.

Prezydent wyjaśnił, że zebrana dokumentacja wskazuje, że podczas konstruowania umowy dzierżawy prawdopodobnie błędnie uznano, że działka nr 15/1 i nr 2/8 to część działki nr 23. Mając na uwadze mapę z 2005 r. stanowiącą kserokopię foliowego pierworysu, na którym brak jest uwidocznionego numeru działki nr 15/1 i 2/8 taka sytuacja jest bardzo prawdopodobna. Podkreślenia wymaga fakt, że pracownik analizował obszar parkingu i wrysował go na mapę. Być może gdyby oznaczył działkę nr 15/1 i nr 2/8 na mapie, kontynuując w ten sposób obszar kolejnego arkusza mapy, sytuacja taka nie miałaby miejsca. Potwierdzeniem tego może być zmiana użytku jedynie w zakresie działek nr 53/6 i nr 54/8 z „dr” odpowiednio na „Bz” i „Ti”. Błąd ten powielano konstruując kolejne umowy dzierżawy przyjmując, że po podziale działek z 2011 r. obszar parkingu zamyka się od strony północnej na obszarze działki nr 54/8. Obecnie wdrożony system informacji przestrzennej oparty na zdjęciach satelitarnych pozwala częściowo wyeliminować takie problemy, gdyż obszary przewidziane do zagospodarowania analizowane są pod kątem możliwości jakie daje geoportal. Ponadto wyjaśnił, że teren wykorzystywany na parking jest trwale ogrodzony i w związku z tym nie mógł być

⁴⁰ Na okres od 1 września 2014 r. do 31 sierpnia 2019 r.

⁴¹ Wyliczenia NIK na podstawie ilorazu średniej stawki miesięcznej określonej w umowie dzierżawy i powierzchni wskazanej w umowie oraz zajmowanej bezumownie powierzchni około 600 m². Gdyby dzierżawca zdecydował się na dzierżawienie gruntu w pasie drogowym to UM mógłby nawet osiągnąć dochód w wysokości 787 680,00 zł. z tytułu zajęcia pasa zieleni, pobocza, trawnika zgodnie ze stawkami z obowiązującej w okresie objętym kontrolą uchwały nr 170.XX.2011 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego (80 gr/m²/dzień).

i nie jest w części działki nr 15/1 i nr 2/8 wykorzystywany jako droga. Wydział Gospodarki Nieruchomościami wystąpił do MZDiM o zaopiniowanie zmiany użytku części działki nr 15/1 i części działki 2/8 zgodnie z faktycznym wykorzystaniem oraz planem zagospodarowania przestrzennego. Zajmowany i wydierżawiany na cele parkingowy teren, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego oznaczony jest symbolem 2KS, tj. tereny obsługi parkingów i obsługi komunikacji – parkingi jedno i wielopoziomowe. Prezydent wyjaśnił również, że mając na uwadze definicję pasa drogowego zawartą w u.o.d.p. oraz zagospodarowanie opisywanego terenu należało wyłączyć go z pasa drogowego gdyż nie spełniał definicji ustawowej. Wskazał również, iż nie potrafi ustosunkować się do zapytania o potencjalne utracone korzyści gdyż nie posiada wiedzy czy podmiot dzierżawiący działkę 54/8 zdecydowałby się na zajęcie działek nr 15/1 i 2/8 gdyby stanowiły one część pasa drogowego i gdyby wiedział o wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego. Dalej Prezydent wyjaśnił, że w kwestii możliwości utraty przez Miasto czynszu dzierżawnego z tytułu korzystania przez osobę fizyczną z części działki nr 15/1 i 2/8 położonych w rejonie ul. Karłowicza, wykorzystywanych na cele parkingowe informował, że taka sytuacja nie miała miejsca. Umowa dzierżawy obejmowała dwie działki nr 54/8 o powierzchni 5639 m² i znajdującą się poza ogrodzeniem parkingu część działki 53/6 o pow. 761 m². Łącznie 6400 m². Działka nr 54/8 jest całkowicie zagospodarowana parkingiem. Natomiast część działki nr 53/6 to teren, na którym parking nie był urządzony i nie był wykorzystywany przez dzierżawcę, ale opłata za nią była pobierana jak za parking. Po zsumowaniu powierzchni faktycznie wykorzystywanej na cele parkingowe tj. działki 54/8 i części działek 15/1 i 2/8, ustalony obszar nie przekraczał 6400 m². Zatem cała powierzchnia gruntu wykorzystywana na cele parkingowe była objęta opłatą dzierżawną, którą wnoszono do Miasta. Nie było zatem mowy o utraconym czynszu z tytułu dzierżawy terenu pod parking.

(dowód: akta kontroli str. 284-286, 293-294, 1427-1432, 1572-1585)

W ocenie NIK wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie. Nie ulega wątpliwości, że dzierżawca zajmował powierzchnię, która nie była objęta umową oraz stanowiła pas drogowy drogi krajowej nr 3.

2. W § 4 umowy z dnia 25 września 2014 r. na realizację zamówienia w zakresie zorganizowania i administrowania SPP na terenie miasta Jeleniej Góry, przyjęto pobieranie opłat za parkowanie w SPP za pomocą telefonu komórkowego, tj. w sposób niedopuszczony uchwałą w sprawie SPP,

Stosownie do postanowień art. 13 b ust. 4 pkt 3 u.o.d.p., sposób pobierania opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych określa Rada Miasta. Według § 4 uchwały z dnia 30 marca 2010 r., opłaty można było wносить poprzez wykupienie biletu parkingowego w automacie parkingowym lub poprzez wykupienie abonamentu.

Prezydent przyznał, że możliwość opłaty przy użyciu aplikacji mobilnej nie została przewidziana w uchwale z dnia 30 marca 2010 r. wskazując jednocześnie, że taka możliwość została przewidziana w unieważnionej uchwale nr 463.LIII.2018 z dnia 26 czerwca 2018 r., a także w przygotowanej obecnie kolejnej uchwale. Ponadto wyjaśnił, że możliwość wnoszenia opłat za parkowanie przy pomocy aplikacji mobilnej pojawiła się dopiero w umowie z dnia 25 września 2014 r. na realizację zamówienia w zakresie zorganizowania i administrowania SPP. Płatność dokonywana tym sposobem była uznawana i rozliczana na równi z innymi obowiązującymi sposobami wnoszenia opłat za parkowanie, a środki pozyskane w ten sposób były przekazywane w całości na konto Urzędu Miasta Jelenia Góra.

NIK wskazuje, że ustalenie sposobu wnoszenia opłaty za parkowanie stanowiło uprawnienie Rady Miejskiej i bez jej zgody nie mogło zostać wprowadzone do umowy z administratorem SPP. W przedmiotowym przypadku Prezydent nie miał

umocowania prawnego do przyjęcia w zawartej umowie innych sposobów wnoszenia opłat niż przyjęte w uchwale Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 178-200; 1359-1364; 1522-1527)

3. Dochody z tytułu opłat za parkowanie oraz opłat dodatkowych w łącznej kwocie 8 055,0 tys. zł⁴² zaksięgowano w § 069 – „Wpływy z różnych opłat”, zamiast w § 049 – „Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw”, klasyfikacji dochodów ustalonej w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴³.

Skarbnik Miasta wyjaśnił, że do 2015 r. w § 069 klasyfikowane były opłaty za zajęcie pasa drogowego pobierane na podstawie ustawy o drogach publicznych, stąd też wywodząc porównywalność wpływów zastosowano taką klasyfikację dochodów.

NIK wskazuje, że niewłaściwe zakwalifikowanie wydatków do paragrafów klasyfikacji budżetowej miało wpływ na rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań Rb-27S, wskutek odpowiednio zaniżenia i zawyżenia kwot wykazanych w tych sprawozdaniach w § 049 i § 069.

(dowód: akta kontroli str. 761, 764, 785, 921)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Według NIK na wystąpienie nieprawidłowości związanej z bezumownym zajmowaniem gruntu przy ul. Karłowicza wpływ miało m.in. nieprzeprowadzanie w Urzędzie kontroli sposobu wykorzystywania wydzierżawionych terenów, a także brak posiadania jednolitych danych dotyczących gruntów w Wydziale Geodezji i Kartografii oraz w MZDiM.

Rodzi to potrzebę rozważania podjęcia działań ukierunkowanych na wyeliminowanie tych mankamentów, tj. zapewnienia przeprowadzania kontroli wydzierżawianych terenów oraz ujednolicenia baz danych dotyczących gruntów.

Ocena cząstkowa

W poddanych kontroli umowach Urząd wprowadził uregulowania w zakresie mechanizmów weryfikacji i kontroli oraz rozliczeń finansowych. Uregulowano w nich zasady naliczania kar umownych, zmiany umowy, jak też zasady odstąpienia od umowy. Pomimo zapewnienia w zawartych umowach możliwości prowadzenia czynności kontrolnych, wykonywano je w ograniczonym zakresie. Wynikający z tego brak kontroli sposobu wykorzystywania gruntów dzierżawionych na cele parkingowe, przyczynił się do dopuszczenia do wieloletniego bezumownego zajmowania gruntu stanowiącego pas drogowy drogi krajowej nr 3 przez osobę prywatną.

⁴² 1 815,4 tys. zł z 2014 r, 1 778,3 tys. zł. w 2015 r, 1 750,9 tys. zł. w 2016 r oraz 1 853,4 tys. zł w 2016 r.

⁴³ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

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 Kontroli⁴⁴, wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania niezgodnych z prawem powszechnie obowiązującym zasad funkcjonowania SPP, przyjętych uchwałą nr 555/LXVI/2010 Rady Miejskiej z dnia 30 marca 2010 r.
2. Doprowadzenie do pełnej zgodności ze stanem faktycznym przedmiotu umowy dzierżawy gruntu przy ul. Karłowicza, w tym w zakresie numerów dzierżawionych działek oraz ich powierzchni, a także wysokości należnego czynszu dzierżawnego.
3. Klasyfikowanie dochodów uzyskiwanych z tytułu opłat za parkowanie oraz opłat dodatkowych w § 049 – „*Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw*”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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 wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, dnia 28 września 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński

.....
Podpis

⁴⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.